

VI. CONSTITUCIONALISMO Y DESARROLLO*

Creemos, con André Hauriou, que el núcleo ideológico del constitucionalismo está integrado por:

A. La confianza en el individuo, heredada de los principios estoicos de la Antigüedad, el aporte espiritual del cristianismo, el concepto aristocrático de la vida de la Edad Media, la síntesis humanista de estos elementos hecha por el Renacimiento, y el individualismo absoluto e ingenuo del racionalismo del siglo XVIII, que pide la liberación e igualdad totales¹ (confianza que se traduce institucionalmente en la libertad-facultad, en el ciudadano deliberante, sufragante, y en la representación sin mandato imperativo).

B. La creencia en el valor del diálogo, entendido como un intercambio libre de opiniones y de acciones, que sirve de procedimiento civilizado para buscar la verdad y establecer la justicia, lo que supone aceptar la posibilidad de comunicación entre los hombres, la potencia de su razón para acceder a la verdad, la existencia de unos valores y la igualdad intelectual entre aquellos para desarrollar el diálogo, y que se concreta en los mecanismos de la representación política que ponen en relación al pueblo y sus representantes, exigen la técnica de la deliberación en las asambleas representativas, imponen la pluralidad de partidos, y el derecho de oposición y la separación de poderes para el forzoso entendimiento y compromiso de acciones y opiniones.²

* Tomado de *Exposición y glosa del constitucionalismo moderno*, Bogotá, Temis, 1976.

1 Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 60-69.

2 *Ibidem*, pp. 69-72.

C. El gusto por la organización racional nacido de la convicción de que el mundo es inteligible, que está gobernado por unas leyes fundamentales que pueden captarse y cuyos efectos son previsibles y calculables, de modo que la vida puede planificarse para conseguir una coexistencia racional entre poder y libertad, reflejada en la adopción del sistema representativo de gobierno, en los controles del ejercicio del poder y en la alternabilidad de los gobernantes.³

Para redondear su concepto de constitucionalismo, el mismo Hauriou considera que su funcionamiento depende de una serie de equilibrios sociales, políticos e institucionales.⁴

Los equilibrios sociales a que alude Hauriou consisten en que el cuerpo social estaría constituido por ciudadanos iguales en derechos y “participantes con la misma constancia y eficacia en la formación de la voluntad general”, equilibrio prefigurado por la república romana patricio-plebeya. Este equilibrio no es absoluto, pues se trata de una tensión superada o institucionalizada entre quienes manejan la política y sus seguidores.⁵

Imagen nada realista, ya que todos los regímenes políticos son en el fondo oligárquicos, y presentan un evidente desequilibrio entre los detentadores del poder y sus destinatarios. De ahí la reacción, cuando los gobernados toman conciencia del desequilibrio, contra “el establecimiento”, “las 25 familias privilegiadas”, “la clase dirigente”, “la clase política”, “el país oficial” frente a “el país nacional”, “la nueva clase” en los países marxistas, refiriéndose a la burocracia del partido gobernante, y la lucha contra el continuismo de las mismas gentes en el gobierno, hasta llegar a la irónica calificación de “democracia hereditaria”, el reclamo constante por una democracia de participación y el rechazo de la democracia formal, por elitista y cerrada.

En la tesis de Hauriou, el equilibrio político del constitucionalismo reside en la alternancia en el poder de la mayoría y de la

³ *Ibidem*, pp. 72-77.

⁴ *Ibidem*, p. 79.

⁵ *Idem*.

oposición. Desarrolla esta tesis el procedimiento fundamental, la regla de oro del constitucionalismo: periódicamente se decide por mayoría quién debe gobernar; la minoría acepta como legítimo el gobierno de esa mayoría y válidas sus decisiones; pero, a la vez, el gobierno mayoritario debe respetar el derecho de censura y oposición de la minoría, y la oportunidad de que, en próxima elección, pueda llegar al poder y se le entregue pacíficamente. Sí. Pero esto supone que la oposición de la minoría no sea radical; que, en las cuestiones de fondo, haya acuerdo entre ellas; que las diferencias sean apenas de grado y matiz. O sea, un pluripartidismo ficticio. Los equilibrios institucionales, jurídicos o formales, tienen sus principales expresiones en la distribución de competencias entre el poder central y los poderes regionales y locales, tanto en regímenes federales, como unitarios; en la reciprocidad gobierno-parlamento, con las modulaciones impuestas por el presidencialismo y el parlamentarismo, en su caso, y el carácter arbitral de los jueces.

Amenazados hoy en día estos equilibrios por la centralización del poder exigida por la necesidad de la planificación y por la efectividad consiguiente del Ejecutivo, se han puesto en jaque la regionalización descentralizadora y la separación de poderes.

Perfecciona Hauriou su concepto dentro de ciertos contextos o “acompañamientos”,⁶ que básicamente son: el geopolítico, cifrado en el Estado-nación, formado por países con una continuidad espacial, unidad étnica y lingüística, gobierno templado y relativa fluidez entre sus capas sociales; el religioso, dado por la idea cristiana del hombre libre y responsable; el cultural, representado por amplia información, conciencia de las cosas públicas y preparación intelectual para aprovechar esa información y ejercer la autodecisión; el técnico, derivado de la primera revolución industrial y el maquinismo, pero en la etapa en que el hombre no era desbordado por los medios de información y el poder tecnocrático, y el económico, siendo el constitucionalismo coetáneo del

6 *Ibidem*, p. 86.

florecimiento del capitalismo liberal, que se desenvuelve con pequeñas empresas que compiten con sus iguales en el marco de un mercado no muy amplio, dentro de una sociedad relativamente heterogénea. Se advierte que tanto el subdesarrollo como el superdesarrollo no son el medio más propicio para las instituciones del constitucionalismo clásico.

Individualismo, deliberación, organización racional, equilibrio político, social, institucional, todo en el clima de la civilización occidental, producen, según el pensamiento de Hauriou, la forma clásica del constitucionalismo moderno.

Con Jaguaribe⁷ definimos el desarrollo como un proceso social global de racionalización de los recursos y procedimientos para el mejoramiento social, que hace explícitas las posibilidades del grupo mediante la programación de sus actividades en tal sentido. Ha venido a ser este concepto del desarrollo un nuevo mito político, equivalente a lo que han sido el de libertad, derechos, igualdad, nación, especialmente para los países atrasados, porque se presenta con caracteres imperativos de necesidad y justicia y, a pesar de su origen racionalista, tiene una carga pasional tan evidente que todas las ideologías de partido han revisado sus programas doctrinarios para incorporar distintas versiones de esa demanda social a que pretenden dar respuesta satisfactoria e inmediata.

“Desarrollo integral”, se dice, para acentuar que no se trata exclusivamente de un propósito programado de crecimiento económico, en el sentido de auge de la productividad, del rendimiento, sino también de reparto o redistribución equitativa de sus beneficios, o sea, no de un mecanismo de refuerzo de la concentración capitalista de la riqueza, sino de coparticipación en sus ventajas, lo que implica una remodelación del Estado y una modificación de los ordenamientos jurídicos.

⁷ Jaguaribe, Helio, *Desarrollo económico y desarrollo político*, 3a. ed., Buenos Aires, Eudeba, 1969, p. 13.

Es Jaguaribe⁸ mismo quien aclara que esta reordenación de los sistemas tradicionales es una superación del simple concepto cuantitativo de la actividad económica, como también del providencialismo tradicional que aceptaba resignadamente como natural la división clasista entre pobres y ricos, y del automatismo propio del constitucionalismo que creía en el progreso indefinido por cumplimiento fatal de las leyes naturales de la economía. Y concluye dicho autor diciendo que el desarrollo económico es un “perfeccionamiento cualitativo de la economía a través de una mejor división social del trabajo, del empleo de una mejor tecnología y de una mejor utilización de los recursos humanos y del capital”.

Con esto hace presente la forzosa limitación del desarrollo, dependiente como está de las posibilidades del grupo respectivo en sus concretas circunstancias, habiendo un cierto grado alcanzable, y que la programación del desarrollo debe, para ser eficaz, tener validez, por su ajuste con la realidad sobre la cual va a operar, por lo que es limitado.

Se dice igualmente “desarrollo integral” con la intención de destacar que cada fase del desarrollo es correlativa con las demás, de modo que no puede haber desarrollo social, económico, o cultural o político, sin un avance simultáneo y paralelo de cada una de esas dimensiones, pues ellas se promueven o frenan recíprocamente.

Por eso afirma que “en los países políticamente desarrollados, los órdenes de vigencia y validez tienden a coincidir: lo que es vigente es válido, lo que es válido es de algún modo vigente. Esta coincidencia proviene de que el proceso de formación, de constitución y de ejercicio del poder, es representativo de las expectativas sociales, tal como resultan de los regímenes de participación”.⁹

Precisamente, en los países subdesarrollados, hay un desajuste entre estos factores o un retraso general en todos ellos.

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem*, p. 71.

Y el subdesarrollo político “se caracteriza por la falta de mecanismos y procesos aptos para asegurar una representación política, en el sentido amplio del término, a los intereses y expectativas sociales”.¹⁰ De lo cual dependerán los distintos modelos de régimen político empleados para la promoción del desarrollo.

Esto exige aclarar en qué consiste la representatividad. Apoyados en Jaguaribe, opinamos que ella “no es la existencia y operación formales de la democracia representativa”. Sin perjuicio de ésta, “lo que asegura la representatividad política es la efectiva mediación política. El ejercicio del poder, o sea la acción gubernamental, es conducida por las premisas políticas de las que resultó aquel gobierno, o sea por la orientación ideológica y programática del partido dirigente”. Éste, a su vez, “alcanzó esa situación y responsabilidad por haber dado la mejor formulación ideológica y programática, y la mejor garantía de una acción consistente con esa formulación, a los intereses y a las expectativas predominantes en la comunidad”.¹¹

Por esto, no hay auténtica representatividad allí donde no existen mecanismos de mediación política que permitan hacer explícitas las demandas y los intereses sociales prevalecientes, la formulación de programas que respondan a esas preocupaciones por los partidos políticos, la adhesión y votación popular sobre los proyectos, y el compromiso entre quienes los formularon y obtuvieron el gobierno con base en tales ofertas, es decir, sus ejecutores y quienes les dieron su confianza, seguros de obtener una actuación congruente con ellos.

Esa mediación política, que es esencial para la validez y eficacia de la representación o para que no degenera en representación teórica, formal, se traduce en que las aspiraciones comunitarias estén “debidamente representadas por los sindicatos, asociaciones, ligas, clubes, institutos y órganos afines que ocupan el área intermedia entre, por un lado, los intereses propiamente dichos

¹⁰ *Ibidem*, p. 75.

¹¹ *Ibidem*, pp. 72 y 73.

intereses profesionales, regionales, vocacionales, etc. y las expectativas fundadas en los regímenes de participación, y, por otro, los partidos políticos y el gobierno”.¹²

Mediación política que no implica necesariamente representación funcional o corporativa, sino participación en cualquiera de las fases intermedias de preparación de las decisiones políticas, dentro de los organismos de asesoría técnica (como los consejos de política económica y social), ya generales o sectoriales, y también dentro de los partidos políticos, dando oportunidad de expresión en la elaboración de sus programas.

Todo esto no es posible, en el sentir de Jaguaribe, sin la existencia de condiciones de movilidad política, lo que supone alta conciencia de la situación real de los miembros de un grupo sobre sus intereses y aspiraciones, que les permita formarse idea de sus necesidades y correlativas exigencias dentro de la comunidad, y también que existan efectivamente posibilidades oportunas de utilización de los medios de participación ya institucionalizados y de los que requiera mejora de su condición actual.

Sólo cumplidas estas condiciones, se está en camino de lograr la integración social previa para consolidar la vía al desarrollo, pues entonces se ha obtenido que el sector mayoritario de la comunidad tenga un régimen equitativo de participación en el proceso de aquél, consiguiendo el deseable grado de homogeneidad de intereses, compatibilidad de aspiraciones, distribución de oportunidades, que sirve de indispensable piso a un orden fácil de relaciones políticas globales, por superación de graves disparidades internas entre las formas de vida de los distintos subgrupos. Movilidad política como conciencia sobre situaciones concretas; necesidades y aspiraciones de los distintos grupos de una comunidad; mecanismos efectivos e iguales de mediación política representativa para tales grupos; compromiso político entre el gobierno, los partidos y los grupos, fundado en programas de acción que respondan a las necesidades de los grupos; integración

¹² *Ibidem*, pp. 73 y 74.

social por eliminación, mediante esa movilidad y mediación, de las agudas disparidades entre dichos grupos, forman la cadena de hechos, situaciones y actitudes necesarias para la promoción de un desarrollo político válido y vigente que permita el paralelo desarrollo económico, social y cultural de un pueblo.

El grado o fase de evolución obtenido en este proceso condiciona los tipos o modelos de régimen político posible y deseable para cada situación dada, de acuerdo con los imperativos concretos en la programación de su desarrollo autónomo, como se observa ahora en los países del Tercer Mundo que buscan salida a esa condición.

Cierran estas apreciaciones sobre el concepto de desarrollo, en las que hemos tenido por guía al mencionado autor brasileño, sus precisiones sobre el criterio de racionalización que aquel entraña: “...el concepto de desarrollo que es una versión inmanente de la idea de providencia divina, aún más secularizada que el concepto de progreso se distingue de este por no colocar los valores, a cuya incorporación se encamina, ni como algo trascendente al proceso social, ni como algo ilimitado”.¹³

Impone, pues, el desarrollo abandonar el idealismo y el ideologismo o ideocracia que afirma valores humanos, pero no los realiza, y el mecanicismo progresista que presupone el automático o gratuito crecimiento y la autorregulación distributiva y justiciera, sin la adopción de los medios racionales para lograrlos.

“La incorporación de valores, en el desarrollo, se entiende como explicitación y actualización de posibilidades virtualmente preexistentes en la sociedad que se desarrolla. Esas posibilidades preexistentes constituyen formas para el ejercicio de la racionalidad”.¹⁴ O sea, que el desarrollo no puede esperarse pasivamente como divino don gracioso que está prescrito fatalmente para todos los pueblos en cierto estadio de su obligada evolución, ni que tampoco estamos condenados fatalmente al desarrollo o a un

¹³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*, p. 14.

cierto tipo de desarrollo. Éste sólo puede engendrarse y lograrse por el esfuerzo colectivo y consciente del grupo, deliberadamente, cuyo proceso está condicionado por su situación particular y, por tanto, ese proceso es diferente para cada pueblo, dependiente de las fórmulas racionales que permiten aflorar las limitadas posibilidades y las especiales formas que esas condiciones permiten programar.

La extensión del movimiento socialista revolucionario y la instauración de regímenes socialistas en países donde triunfó aquella corriente, así como su penetración ideológica mundial, por intermedio de pequeñas, pero beligerantes organizaciones de partidos de obreros, de campesinos, de universitarios e intelectuales que actúan como oposición política, despliegan un incisivo sentido crítico sobre las fallas de las democracias formales, y se presentan como una atrayente alternativa, contemporáneos del colapso capitalista de los años treinta del siglo XX, que obligó al constitucionalismo clásico a introducir una revisión fundamental de sus postulados y prácticas, para impedir que aquéllos lo desbordaran.

No se refiere esta observación a la reacción ultraderechista y contrarrevolucionaria del fascismo que pretendió asimilar la inquietud socialista, injertándola en instituciones de representación funcional y corporativa, frustrantes.

Se trata de la aceptación, por el capitalismo, de la necesidad de un correctivo de los equilibrios inherentes a sus principios y consecuentes a su funcionamiento, que se concreta en la consagración del intervencionismo del Estado en las actividades económicas, hasta un punto en que sean compatibles interés público e interés particular, existencia de la iniciativa privada y la libertad de empresa en la coordinación económica estatal. Esto es, una situación intermedia entre la colectivización y gestión estatal de los medios de producción y el *laissezferismo* individualista puro.

También se trata de una rectificación ideológica de profundos alcances en todas las facetas del pensamiento y los mecanismos del constitucionalismo occidental. Porque envuelve, entre otras consecuencias, éstas:

a) Admitir la correlación necesaria entre política y economía, entre el régimen de propiedad y de las relaciones de los factores de la producción con la organización política del poder y el orden jurídico que la manifiesta.

b) Aceptar un nuevo concepto del Estado y sus fines, pues pasa de guardián y árbitro a coordinador y gestor, y de simple garante de vida, honra y bienes de los individuos, deviene en titular de deberes sociales y representante del bien común público.

c) Introducir la idea antiutilitarista de la función social de los derechos individuales, al condicionar su titularidad y ejercicio al cumplimiento de obligaciones de solidaridad social, de modo que se usen en provecho de aquéllos, en lo compatible con el interés de la comunidad; es decir, una revisión total de la teoría de la sociedad y de los derechos del hombre.

d) Hacer un forzoso replanteamiento de las funciones del Estado, especialmente en el orden económico, que ha llevado a la constitución del “Estado fuerte”, y el reforzamiento de la rama ejecutiva del poder, por inevitable desplazamiento de las funciones del Legislativo hacia aquél, con miras a obtener agilidad, oportunidad y eficacia, con desmedro de la doctrina de la separación y equilibrio de los poderes, y los consiguientes cambios estructurales y relacionales entre los organismos del Estado. Y, al adoptar el intervencionismo para lograr el “Estado para el bienestar”, o el “Estado para el desarrollo” económico y social de la comunidad, lógicamente impuso la necesidad de proyectar una planificación o racionalización de la actividad económica, tanto del Estado como del sector privado, en orden a determinar, así sea sólo por mecanismos inductivos, las metas de esa actividad y sus prioridades para la satisfacción de esos imperativos.

De estos principales efectos de la nueva política intervencionista han surgido difíciles problemas para el constitucionalismo democrático, como la compatibilidad entre planificación y libertad; coexistencia de sectores económicos particulares con sectores públicos y mixtos y definición de sus límites; concentración del poder; garantía de la libertad personal y los derechos indivi-

duales; aparición de una tecnocracia cientifista, paralela a la clase política en posición de émula, de copartícipe de su poder o de condicionante de éste; despolitización de las masas, y creación de modos de control del poder que asuman sus nuevas manifestaciones.

Así como el constitucionalismo se trasforma y amenaza crisis en los países superdesarrollados, los intentos de asimilación de sus ideas e instituciones en las naciones subdesarrolladas produce distorsiones y falseamientos que no es fácil remediar.

Siguiendo a Richard Loewenthal,¹⁵ podemos apreciar algunas de las causas de estas deformaciones frustrantes, que ponen en entredicho el constitucionalismo o desembocan en la alternativa militarista, justificada por la mitología del cambio y el desarrollismo como salidas para los países del Tercer Mundo, y también en la lucha contra la dependencia económica de neocolonialismo, al que se atribuye globalmente el subdesarrollo.

Inicia su estudio Loewenthal¹⁶ desechando toda relación determinista entre desenvolvimiento social y forma democrática del Estado, pues no deberemos conformarnos, “con la cómoda suposición de que la tendencia en dirección a la democracia haya de ser, en cierta forma, una función lineal de grado de avance de la sociedad como si ella hubiera de surgir necesariamente en cuanto una sociedad se encuentra madura para ella”, aduciendo en contra de esa tesis la experiencia de la desarrollada Alemania nazi, ya que “interpretar el sistema político de un país bajo cualquiera circunstancia, como simple expresión del presente nivel de su desenvolvimiento social, como necesaria ‘superestructura’ de la ‘infraestructura’ socio-económica, es error de método”.¹⁷

Apoya su rechazo de este determinismo en que las conexiones entre Estado y sociedad son diferentes, porque las formas del primero “no son simplemente respuestas diferentes al mismo inte-

15 Loewenthal, Richard, “El Estado en los países de desarrollo”, *Eco*, Bogotá, Buccholz, junio de 1965.

16 *Ibidem*, p. 121.

17 *Ibidem*, p. 122.

rrogante, sino que de acuerdo con las circunstancias históricas, con la peculiaridad cultural y con la etapa evolutiva de una sociedad, responden a muy distintas cuestiones, son tentativas para la realización de funciones muy diferentes”,¹⁸ por lo que el análisis de los problemas políticos de los países en desarrollo debe partir de saber “cuáles son las tareas específicas a las cuales deberá adaptarse en la actualidad el funcionamiento de las instituciones políticas” de tales países.

Condena igualmente Loewenthal la afirmación de que en todos los países sucede el mismo proceso evolutivo, y cómo la misma etapa de industrialización requiere aproximadamente un tiempo igual, al plantearse esta cuestión: si en todas partes se cumple un proceso idéntico, ¿por qué los países subdesarrollados se han rezagado tanto? No es válida para él la explicación de la herencia biológica que los hace ineptos para el progreso, ni tampoco la de la detención artificial de su avance por la sujeción colonial, y hace esta esclarecedora precisión: “en realidad, la cuestión no es el hecho de que estos países se hayan rezagado de nosotros en el mismo camino, habiendo arrancado del mismo punto. La cuestión es que ellos comenzaron en un punto totalmente diverso”,¹⁹ ya que sus sistemas seriales eran diferentes a los europeos, observación que cierra con esta conclusión: “no es que sean etapas anteriores de un mismo proceso de evolución; se trata de un proceso diferente, iniciado en otro punto de partida”.²⁰

Se rebate así el supuesto de una dirección evolutiva, común por lo menos a todos los países de Occidente, o de significación y validez universales.

Acudiendo a la obra de Max Weber, indica luego Loewenthal los presupuestos de esa ilusoria unicidad y que forman la naturaleza histórico-espiritual de Occidente y, por tanto, soportes de constitucionalismo, con el objeto de distinguirla de los países del Tercer Mundo. Son ellos: la desfetichación del saber, depurando-

¹⁸ *Ibidem*, p. 123.

¹⁹ *Ibidem*, p. 125.

²⁰ *Ibidem*, p. 126.

lo de elementos mágicos y afirmando la autonomía de la razón, para dejar el campo al conocimiento de la comunidad sanguínea por el monoteísmo, que da paso a la formación de comunidades más amplias que la familiar y tribal; la aparición de la burguesía urbana, estrato portador de la evolución social y de la dinámica económica, por estar compuesta de individuos autoconscientes en el marco de una comunidad urbana políticamente poderosa; la organización racional del moderno Estado, con un sistema jurídico calculable por el ciudadano, lo cual le da seguridad y una mentalidad económica racional, como capacidad para producir y ahorrar continuamente.

Pues bien. Tales elementos, o algunos, faltan en las sociedades no desarrolladas. De lo que fluye el concepto de subdesarrollo de Loewenthal, como “un país con un tradicional orden social no-dinámico, en el cual se han despertado aspiraciones dinámicas mediante el choque con el mundo exterior”. Esto es, una comunidad estática que ha hecho conciencia de su situación y programa sus posibilidades de desarrollo, que envuelve tanto la voluntad de igualar a los países desarrollados como la de afirmar su autonomía y peculiaridades frente a dichos países, tras la crisis interna de falta de fe en los valores de su tradición, y la descomposición de su orden social, provocadas desde el exterior por intervención o imposición de formas políticas, culturales y económicas extrañas. Con lo cual está afirmándose que el afán de cambio evolutivo de los países subdesarrollados no obedece a su propia e interna dinámica, no es espontáneo, pues carecen de los elementos que puedan producirla, sino de una atracción o inducción externas, movimiento que se presenta en el sector superior de la respectiva comunidad.

De ahí que ese sector vea la necesidad de una acción política tendiente a “eliminar”, con ayuda de la creación de una nueva superestructura política, la “infraestructura social no-dinámica”, con lo cual se asigna a la acción política y la coerción estatal, dice Loewenthal, “un rol formativo revolucionario que es esen-

cialmente diferente de lo que representó en el proceso de desarrollo de las sociedades dinámicas de Occidente”.²¹

Se alude así al carácter marginal o subsidiario que tuvo el Estado en el proceso del capitalismo, que fue primordialmente de iniciativa privada, aunque bajo la protección estatal, en tanto que, en la encrucijada de los países que buscan su despegue hacia el desarrollo, depende fundamentalmente de la voluntad política y la formación de un nuevo tipo de autoridad pública, función específica que no podía tener en el pensamiento constitucionalista europeo. Y, así, ha de reemplazarse la ausencia de una burguesía independiente y dinámica por la iniciativa estatal que supla la carencia de los factores que hicieron posible la eclosión constitucionalista dentro de la economía de mercado, que no puede ser la vía institucional de los países atrasados.

Ese Estado ha de allegar los recursos suficientes para que la promoción del desarrollo sea internamente por medio de la tributación o por auxilio externo, y planear en conjunto su aplicación en los distintos frentes, para hacer integral el desarrollo.

El planteamiento del problema se completa al advertir la necesidad de una acelerada reeducación para el conocimiento y la actividad racional, pues se trata “de recobrar en una generación aquello que realizaron en el trascurso de siglos la Reforma y la Contrarreforma, el Iluminismo y la instrucción pública obligatoria”, y “lo que hace más compleja la situación” y “aquí reside el problema político central de las naciones en desarrollo los factores políticos que han de resolver estas enormes tareas... por lo general ser ellos mismos credos desde cero”.²²

Las formas estatales más frecuentes en los países subdesarrollados pueden ser: Estados autoritarios con legitimación tradicional, monarquías parlamentarias, repúblicas democráticas, dictaduras militares plebiscitarias, dictaduras ideológicas, hegemonía de partido, modelos distintos que varían en razón de la eficacia

²¹ *Ibidem*, p. 127.

²² *Ibidem*, p. 130.

que pueda tener cada forma en razón del objeto específico del desarrollo, y de que en el poder esté un grupo directivo progresista o tradicional.

La aproximación al modelo del constitucionalismo europeo está en la capacidad que se tenga para conciliar el mínimo indispensable de libertad con el grado de desarrollo acelerado que se necesita en cada país, porque, finaliza Loewenthal, “la máxima aproximación a un Estado de derecho pluralista democrático solo puede ser en estos países el resultado de un proceso de desarrollo exitosamente cumplido y en ningún caso su presupuesto”.²³ Veamos así cómo en éstos se invierte el proceso histórico y social europeo y cambia el orden de relaciones entre ideas, instituciones y estructuras.

Trae Loewenthal una tipología muy real de los regímenes políticos de los países en desarrollo, que considera intermedios entre la democracia pluralista y la dictadura ideológica comunista. Su descripción extractada es ésta, en que se pone de relieve la antinomia entre evolución progresista y libertad, porque “todo grado de libertad se paga con cierto entorpecimiento del avance y todo grado de aceleración con cierta pérdida de libertad”, problema que es consustancial al proceso.

a) Hegemonía de partido: combina una Constitución democrática, generalmente presidencialista, donde, aunque no se impide formalmente la organización de grupos opositores, la extremada prevalencia del partido gobernante, legitimada por ser portador de la misión de hacer una revolución nacional, no le deja, sin embargo, oportunidad real de hacerse valer. Ese partido se apoya en organizaciones masivas de sindicatos, campesinos y estudiantes. Éste es el caso de México, con su Partido Revolucionario Institucional; y el de la India.

b) Estados unipartidistas, concentración total del poder, sin oposición alguna, esto es, dictaduras para el desarrollo, no dicta-

²³ *Ibidem*, p. 166.

duras ideológicas, con fines inmediatos que excluyen las opiniones libres.

c) Dictaduras militares plebiscitarias, con ideología ecléctica de nacionalismo socialista, como Egipto e Irak.

d) Formas mixtas entre democracia y dirección autoritaria o entre dictadura progresista de un partido oficial y una junta militar, que es caso frecuente en Latinoamérica.

e) Sistemas formalmente democráticos, con pluripartidismo, donde se intenta llegar al desarrollo dentro de las formas del capitalismo, y dentro de un intervencionismo económico más o menos intenso.

Loewenthal encuentra, como rasgo común de las cuatro primeras experiencias, que se han originado a partir de la victoria de un movimiento nacional revolucionario, respaldados principalmente por intelectuales afiliados a un socialismo nacionalista, y que todos intentan resolver los fines del desarrollo con ayuda de una mayor concentración del poder que la lograda en las democracias pluralistas, por lo que se renuncia a la pretensión inmediata de lograr un máximo de libertad, en aras de la velocidad del progreso.

El crecimiento económico-técnico acelerado a un ritmo que rompa los sistemas tradicionales de referencia en los órdenes psicológico, social, económico y político de una comunidad destruye los equilibrios institucionales del constitucionalismo clásico o moderno.

Revisando la obra de André Hauriou, se hace patente esta situación de incompatibilidad entre superdesarrollo y constitucionalismo. Caracteriza este autor la revolución técnico-industrial, que lleva al macrodesarrollo, por los efectos de los “ordenadores” o máquinas electrónicas que, ideadas por los matemáticos modernos, multiplican ilimitadamente las posibilidades y la eficacia del cerebro humano, por cuanto “permiten verificar a velocidades increíbles series complejas de hipótesis”, y “el desarrollo de los medios audiovisuales que multiplican la información”, pero también modelan la psicología individual.²⁴

²⁴ Hauriou, André, *op. cit.*, nota 1, pp. 661 y 662.

De esta revolución tecnológica han resultado sentimientos contradictorios de conminación y de exigencia, de angustia y de repulsión, que han deformado el proceso de constitucionalización previsión y regulación y democratización participación creciente que traía históricamente el constitucionalismo.

Tipifican este mundo nuevo: la concentración de empresas y grupos financieros, la planificación de la economía, la intervención del Estado, su control de ciertos sectores de la producción, y la conciencia popular y la voluntad hacia la abundancia, mediante el crecimiento armónico.

La crisis que ello produce se patentiza en el deterioro del medio ambiente por el perjuicio causado en él por las nuevas técnicas; el desequilibrio entre las remuneraciones individuales y las inversiones públicas, la inversión de valores en la relación individuo-sociedad, pues antes se ponía mayor énfasis en el ser más que en el tener más, lo que da prevalencia a lo social, más que a lo personal, en una sociedad de consumo, porque, en ésta, las consecuencias de la producción predominan y condicionan las necesidades y preferencias del individuo.

La revolución tecnológica lleva su complejidad y problemas al gobierno. Éste, ahora, exige profesionales, no “especialistas en ideas generales”. El Estado es una tecnoestructura administrativo-política. Esto engendra un peligroso “hermetismo de la oligarquía dirigente”, de la tecnocracia.

Los efectos secundarios de esta sustancial transformación se traducen en pérdida de la fe en la deliberación, en la representación, en las elecciones competidas, en las decisiones mayoritarias; pérdida del prestigio de los parlamentos; despolitización; tendencia al liderato carismático, o sea, pérdida de racionalidad en la política, y debilitamiento de los partidos tradicionales.

Simplificando, con Hauriou, se tiene desequilibrio entre el poder del Estado y la libertad de los ciudadanos; entre aquél y los poderes locales, y entre los diversos poderes y, con ello, un crecimiento global del poder, una centralización de éste, hipertrofia del Ejecutivo, prelación de los tecnócratas sobre los políticos.

Tal crisis de la civilización entera requiere soluciones radicales: justicia social, democracia de participación y proyectos políticos concretos en esos sentidos, que constituyan verdaderas alternativas y cambios evolutivos.

De otra parte, como complemento institucional, debe haber equitativa distribución de los recursos públicos en la acción estatal; eficacia de los servicios oficiales; controles efectivos sobre la actividad gubernamental; el doble sufragio de influjo democrático, tanto en las decisiones políticas como en las económicas; empleo de los medios de comunicación de masas en el sentido de una politización limpia y abierta. ¿Ahogará el crecimiento económico, en lo interno y en lo internacional, la prestancia de la tradición constitucional? ¿Su crisis es el paso forzoso hacia otras formas políticas? ¿El auge de sus propios principios lleva en sí la semilla de su muerte? ¿Será incapaz de dar respuesta política oportuna y certera al cambio social, económico y cultural?

La distorsión de las líneas del constitucionalismo es aún mayor que en los países superevolucionados en los países del Tercer Mundo. En algunos de éstos ni siquiera se ha obtenido la unidad nacional, o ella es todavía inestable, ya por factores geográficos, raciales o lingüísticos. Se trata de sociedades primitivas, anacrónicas, estancadas o en proceso de formación, sin perfiles determinados.

Una situación de este tipo impide que el pueblo todo tenga conciencia de sí mismo y de su carácter de titular de un poder político y de control de los gobernantes, aparte de que no se tiene conocimiento de lo que debe ser el Estado y su gobierno. El poder está disperso, deficientemente organizado, confundido aún con el prestigio de personas o de instituciones extrapolíticas.

Hauriou pone de manifiesto las relaciones entre desarrollo y constitucionalismo, con esta observación clarividente: “un funcionamiento aceptable no implica necesariamente una generalización del bienestar entre los ciudadanos ni tampoco una igualdad de hecho entre ellos. Sin embargo, exige, por una parte, que las necesidades de la supervivencia inmediata no absorban todas

las energías de los individuos y, por otra, que todo el poder económico y social no se concentre en las manos de una clase minoritaria”,²⁵ palabras que son fiel remembranza de Aristóteles, cuando sienta que el reposo de la ciudad está en la existencia de una clase media social amplia; esto es, que no haya gran desigualdad entre los extremos, o sea, que se cree un orden justo.

Ésta no es la situación de los países en predesarrollo. Gente famélica carece de interés por lo público y de oportunidad para actuar en función cívica. La salida al desarrollo exige recursos técnicos y de capital que exceden los del país; ese esfuerzo depende básicamente en su iniciativa y financiación del Estado.

La superación de estos escollos impide la adopción de las fórmulas del constitucionalismo o las deforma, lo que lleva a estos países hacia el autoritarismo de todos los tipos o hacia seudodemocracias. De todas maneras, los modos de realización y los aspectos de los valores de la democracia constitucionalista están afectados por las condiciones concretas de predesarrollo, desarrollo armónico y superdesarrollo del país de que se trate.

Prevalecerá en unos su preocupación por la democracia-libertad; en otros, por la democracia-participación, o por la democracia-igualdad, y serán distintos los medios para su logro integral.

Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio. Es esencial precisar inequívocamente el sentido del poder de planificar la economía.

Debe despojarse al término planificación de cualquiera de sus sentidos impropios, como el que lo hace sinónimo de “planes de gobierno”, cuando éstos carecen aún de obligatoriedad, y expresan fines sin indicar medios de realización, como sucede también con los programas de los partidos políticos.

Pero ha de admitirse que toda planificación implica unos fines, por su “actividad preordenada para conseguir determinados fines”,²⁶ elemento teleológico o causa final que unifica sus demás

²⁵ *Ibidem*, p. 6.

²⁶ *Idem*.

componentes, y básica, por lo tanto, pues no hay una buena planificación sin la precisión de fines y la comprensión de las metas pretendidas.

Mas, para ello, no basta con determinar la dirección de la actividad que preordena; es necesario, puesto que el plan es un instrumento, que se señalen en él los medios y medidas, el *quid* y el *quantum* de esa actividad, es decir, fijar con seriedad técnica las acciones que realizar, en el tiempo y el espacio debidamente calculados, y conducentes o eficaces al logro de los fines propuestos, y en el orden propuesto, para que la planificación no sea simple pronóstico o vaticinio,²⁷ y porque los fines deben ser proporcionados a los medios reales con que se cuenta. Una definición de esta clase requiere pasos previos, como análisis de la situación global en un momento cierto, la previsión sobre la evolución de ella, haciendo las correspondientes proyecciones, la determinación de lo que habrá que hacer y de los medios disponibles para ello. Sin este enfoque realista, la planificación no tendrá base.

Se ve así que la planificación no es otra cosa que un método racional para dirigir una actividad con fundamentos técnicos, que desecha el automatismo providencialista y el mecanismo progresista.

Un plan está estructurado por un conjunto de programas relacionados entre sí por su finalidad global, y, a su vez, se componen de proyectos unitarios, particulares o concretos.

A pesar de su preparación técnica, los planes tienen un carácter tendencial, previsorio, rectificable en el curso de su ejecución para ir adecuándolos a los cambios que imponga la situación real. Además, el plan debe prever la organización que habrá de ejecutarlo y administrarlo, y los sujetos y procedimientos de control de su realización para verificar su corrección y eficacia.

Fuera de su valor técnico, la planificación tiene uno político, en cuanto supone insatisfacción y voluntad de cambio cualitativo,

²⁷ *Ibidem*, p. 8.

haciendo pues una “definición valoratoria en lo político, lo social y lo económico”,²⁸ lo que ha aparecido en los países revolucionarios socialistas y en los países subdesarrollados. Determinar el tipo de cambio que se propugna es una decisión política ínsita en toda planificación, de modo que la neutralidad técnica de los planes es teórica.

Por eso, la verdadera planificación es la que hace el Estado para “prevenir efectos no sólo sobre la propia actividad del Estado, sino también sobre toda la economía del país y, por lo tanto, sobre toda la actividad de los administradores”,²⁹ deliberada y conscientemente; para modificar estructuralmente las relaciones económicas o, por lo menos, hacer explícito y consciente el orden de las que existen. No puede confundirse la simple intervención con la auténtica planificación. Ésta no es posible sin aquélla; pero no toda intervención es planificación. La planificación es un proceso; luego, envuelve continuidad, y la intervención suele ser ocasional, y sin finalidad concorde, permanente. En verdad, la planificación institucionaliza la intervención, la regulariza y tecnifica, al mismo tiempo que la intensifica y amplía.

La planificación puede ser, como enumera Gordillo,³⁰ centralizada, socialista, no socialista, total, parcial, rígida, flexible, democrática o concertada, imperativa o indicativa.

La indicativa supone para su ejecución la fijación de medidas de disuasión y persuasión, en lo administrativo, fiscal, política de crédito, de inversiones, moneda, bancos, y establece beneficios en tales campos para quienes ajusten su actividad económica a los propósitos del plan, o desventajas para quienes no lo acaten. Es, pues, un método inductivo.

La imperativa es obligatoria, tanto para el Estado como para el sector privado. Surge a este propósito la cuestión de la compatibilidad de la planificación imperativa con el Estado de derecho.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibidem*, p. 31.

³⁰ Gordillo, Agustín A., *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires, Macchi, 1973, p. 75.

En realidad, hay un vínculo estrecho entre el tipo de régimen político y el tipo de planificación; pero, asimismo, debe tenerse en cuenta que, si un plan no contiene normas imperativas, no es tal plan, y que un plan totalmente imperativo es inaplicable.

De lo que resulta que la ley del plan en un régimen constitucionalista, debe contener no sólo la determinación de los objetivos, sino de los disuasivos y estímulos de la actividad económica privada, y las facultades legales de los organismos encargados de su aplicación, so pena de que se transforme en un mero programa teórico.

O sea que, en el plano jurídico, el plan debe indicar el campo válido de acción del Estado y los particulares, lo que envuelve la determinación de la protección de los intereses de éstos y la responsabilidad de aquél, lo que aplica, otra vez, el criterio de legalidad, propio del constitucionalismo.

Democracia de participación. Si el desarrollo planificado debe ser integral, ha de ocuparse en lo social, y esto sólo es visible y efectivo si se da una aproximación real entre gobernados y gobierno, en un grado en que los primeros tengan acceso y auténtico ejercicio de poder que haga valer sus intereses.

Aunque “la participación nunca sea absoluta ni totalmente directa”,³¹ es necesario idear nuevos canales para ello, modificar los existentes, de modo que el gobernado no sólo actúe para determinar los titulares del poder, sino para condicionar su ejercicio colaborando en la adopción de las decisiones.

O sea que, a más de las formas clásicas de participación institucionalizadas como son las elecciones, la influencia de los partidos, de la opinión pública, de la prensa, la iniciativa, las acciones públicas, se abre la posibilidad de que los gobernados obren sobre el poder, o dentro del poder, mediante organizaciones privadas o mixtas que expresen sus derechos, o decidan sobre ellos.

Se trata, pues, de que el gobierno no sea de una parte del pueblo sobre la otra, sino de todo el pueblo y por el pueblo.

³¹ *Ibidem*, p. 80.