

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA (UN ESBOZO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO)

Germán J. BIDART CAMPOS*

RESUMEN: El autor aborda el estudio de parte de la Constitución argentina reformada en 1994 y conocida como “Constitución económica”. Una vez que las normas de la Constitución formal quedan reconocidas como jurídicas y como “derecho” que obliga y vincula, todo cuanto en ella se relaciona con la actividad económica y financiera, con los recursos y los gastos, y con la hacienda pública, debe subordinación a la Constitución. Lejos de componer un ámbito separado o independiente, la Constitución económica confiere efectividad a los derechos y a las instituciones constitucionales. En ella se insertan los derechos sociales, económicos y culturales, así como aquellos derechos que necesitan para disfrute y ejercicio de los condicionamientos socioeconómicos que resulten favorables y funcionales. Las políticas públicas deben tener muy en cuenta esta regulación constitucional de lo económico-financiero, siempre a tono con lo que hoy se denomina Estado social y democrático de derecho.

ABSTRACT: The author engages in a study of part of the Argentine Constitution, as amended in 1994, known as the “Economic Constitution”. Once the rules of a formal Constitution are recognized as legal and as “law”, binding and relating everything contained therein with economic and financial activities, with resources and expenses, and with the Public Treasury, then these must become subordinate to the Constitution. Far from representing a separate and independent environment, the economic Constitution confers efficiency as regards rights and the Constitutional institutions, covering social, economic and cultural rights and any others to be enjoyed, and the exercise of any favorable and functional socio-economic conditions. This Constitutional regulation of economic-financial matters must be kept very much in mind for the purposes of public policy, always in accordance with what is today called a social and democratic State of law.

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

I. CONCEPTO Y CONTENIDO

1. *Lo económico-financiero “dentro” de la Constitución*

1. Nadie dudaría hoy de que en el arsenal de contenidos actuales de las Constituciones hay un sector de normas, principios y valores que se refieren o que son aplicables a la *economía*, a las *finanzas*, a la *hacienda pública*, o como prefiera decirse. Esas normas a veces integran un segmento de la codificación constitucional dedicado específicamente a la materia *económico-financiera*, y de ello el derecho comparado puede darnos ejemplos.¹ Otras veces, tales normas están dispersas en el articulado total del texto constitucional, pero tanto de una manera como de otra han permitido a buena parte de la doctrina —argentina y comparada— hablar de la “Constitución *económica*”.²

Definiciones al margen, la Constitución económica vendría a ser el conjunto de normas, principios y valores que, una vez incorporados a la Constitución formal, guardan relación con la economía y son —como dijimos renglones más arriba— aplicables a la actividad y a las relaciones económico-financieras.

2. Desde siempre se supo que muchos *derechos* tienen un contenido económico; baste citar el derecho de propiedad. También siempre se tuvo noticia de que la Constitución prevé la tributación fiscal y la formación de los recursos estatales. Fue así como hizo parte del texto constitucional, lo referido al sistema bancario y monetario, a los derechos económicos (aun cuando no tuvieran el mismo perfil que actualmente otorgamos a los que así se incluyen con ese nombre en los de segunda y tercera generación), a la importación y la exportación, al régimen aduanero, al comercio, al mercado de bienes y servicios, a la actividad industrial, y un sinfín de etcéteras. Diríamos que casi no hay espacio o sector de la Constitución sobre el cual no incida alguna proyección de la economía

¹ Solemos mencionar la Constitución española de 1978 porque en el título I hay un capítulo —el tercero— que lleva como denominación “De los principios rectores de la política social y económica” (artículos 39 a 52); pero cabe agregar que el capítulo segundo exhibe, también en su sección 2a., algunas normas con afinidad de materia (derecho de propiedad y herencia, función social de tales derechos, libertad de empresa, economía de mercado, negociación colectiva laboral, etcétera), en tanto el título VII está dedicado a “Economía y hacienda” (artículos 128 a 136).

² Dalla Via, Alberto Ricardo, *Derecho constitucional económico*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1999. Por relación con el tema, remito a mi libro: Bidart Campos, Germán J., *El orden socioeconómico en la Constitución*, Buenos Aires, Ediar, 1999.

y en el cual no se sienta su influencia —a veces para bien, y otras para mal—. Y ello porque en las *políticas* públicas del Estado, sean las que estrictamente pueden llamarse políticas económicas, o latamente, las políticas sociales o generales, se toman en cuenta y se filtran decisiones condicionadas por lo económico o vinculadas con lo económico. Ni qué decir cuando hay que referirse al presupuesto de gastos y recursos.

3. No hay necesidad de enrolarse en el marxismo para aceptar que la economía tiene influencia fuerte sobre la política y el derecho. No se trata de suponer que lo económico es la infraestructura que “determina” a la superestructura, pero sí de reconocer que entre los *factores* o *presupuestos* del régimen político es imposible ignorar a los *condicionamientos económicos*.³

A su modo, hemos creído descubrir que entre el *marxismo* que sostiene la naturaleza “determinante” de la economía, y el *liberalismo económico* que apela a la “mano invisible”, hay mucha afinidad ideológica; por ejemplo, el liberalismo económico sostiene que la economía librada a la interacción del mercado, de la competencia y de la libertad a ultranza produce siempre, por sí sola —diríamos: mecánicamente— resultados benéficos de los que todos se aprovechan y salen gananciosos. En síntesis, ambas visiones vendrían a coincidir en una conclusión: que a la economía no hay que intentar interferirla desde la política y el derecho, porque ella se basta a sí misma y se resiste a todo supuesto regulador.

Son falsos ambos criterios, por algo el derecho constitucional contemporáneo afiliado al *constitucionalismo social* sigue incluyendo en el orden normativo de las Constituciones —sin pecar por eso de ingenuidad— una serie de cláusulas que, versando sobre lo económico-financiero, componen la ya aludida Constitución económica. Y cuando a la Constitución se le adjudica un *sistema axiológico* y se le reconoce su *fuerza normativa* vinculante estamos en condiciones de afirmar que todas las políticas económicas y sociales, que al enrolarse en el neoliberalismo capitalista discrepan con la Constitución y la vulneran, incurren en *inconstitucionalidad*.

3 Cfr. Bidart Campos, Germán J., *El régimen político. De la politeia a la res-publica*, Buenos Aires, Ediar, 1979, p. 199: “La alucinación de la alienante economía”.

Llegará el tiempo —lo deseamos— en que el *control judicial* recaiga en tales situaciones violatorias —por acción o por omisión— de los parámetros constitucionales aplicables a la economía y las finanzas.

2. *El plan económico de la Constitución*

4. Un *plan* económico, financiero y rentístico se engarza en la Constitución y sirve como programa de orientación obligatoria, no para estancarse en el nivel de las recomendaciones o los consejos, sino para llevarse a la práctica por la ya citada fuerza normativa que impregna al derecho de la Constitución.

Si volvemos a la trilogía de “tierra-capital-trabajo” y releemos el *Sistema económico y rentístico* de Alberdi, vamos a saber que ya en pleno auge del Estado liberal decimonónico, la Constitución de 1853-1860 incorporó un sistema completo de política económica. Enrolada en la libertad —como que jamás hemos de abdicar de la libertad, también en el ámbito económico— nuestro texto fundacional no ha ignorado la presencia del Estado para promover el progreso y el bienestar mediante políticas socioeconómicas. Claro ejemplo lo dio el que fue, hasta 1994, inciso 16 del artículo 67 —ahora inciso 18 del artículo 75—; en convergencia, el viejo artículo 107 —hoy artículo 125—.

5. No estamos ante una economía planificada o dirigida, pero sí ante un modelo constitucional de *planificación* económica (o planeamiento). Actualmente lo podemos enrolar en una *economía social de mercado* propia de un *Estado social y democrático de derecho*, al que creemos reconocer —sin mención expresa— en la reforma constitucional de 1994.

En definitiva, no puede tener cabida una autorregulación del mercado autosuficiente en su libre competencia irrestricta por el juego espontáneo de la oferta y la demanda, aunque sólo sea en razón de que la *dignidad del ser humano y sus derechos fundamentales* no son objetos que entren ni deban entrar al mercado. La *presencia activa del Estado* es indispensable para intervenir —sin detrimento de la libertad— a favor de la persona, de sus derechos, de la igualdad de oportunidades y de trato, del desarrollo, de la solidaridad, y del sistema axiológico de la Constitución.

3. *La actividad financiera pública*

6. Cuando Horacio Guillermo Corti dice que la actividad financiera pública es la desnuda actividad consistente en obtener ingresos (entradas) y efectuar erogaciones (salidas),⁴ parte de la siguiente definición finalista: se denomina actividad financiera pública a la actividad encaminada a la obtención de ingresos y realización de gastos con el propósito de *hacer efectivos los procedimientos* (democráticos) y *los derechos* (fundamentales) constitucionalmente establecidos.⁵ Aclara asimismo que la referida actividad es un medio para hacer efectivas las instituciones constitucionales.⁶ La visión integral abarca la actividad tributaria, la actividad erogatoria y el proceso de distribución de recursos como consecuencia de la forma federal.⁷ Y con muy buena insistencia, reitera que se está ante la actividad encaminada a la obtención de ingresos y realización de erogaciones con el fin de lograr la *efectividad de la Constitución*.⁸

Es importantísimo destacar, siguiendo siempre a Corti, que existe el *deber jurídico* de neutralizar los efectos antijurídicos que produce la insuficiencia de bienes.⁹ Por supuesto que nadie espera que en el ámbito de la economía y de las finanzas se produzcan milagros, pero sí somos muchos los que exigimos una interpretación correcta de lo que ha de entenderse como “*máximo de los recursos disponibles*”. Sobre esta fórmula hemos de hacer un comentario muy significativo en el área de la Constitución económica.

4. *El “máximo de los recursos disponibles”*¹⁰

7. Son varios los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional que al referirse a los derechos económicos, sociales y culturales aluden a los *recursos disponibles* cuando obligan a maximizar la progresividad de los derechos. A veces dicen: “*hasta el máximo de los recursos disponibles*”, o “*en la medida de los recursos*”

4 Corti, Horacio Guillermo, *Derecho financiero*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, p. 209.

5 *Ibidem*, p. 126.

6 *Ibidem*, p. 185.

7 *Ibidem*, p. 147.

8 *Ibidem*, p. 216.

9 *Ibidem*, p. 192.

10 Bidart Campos, Germán J., *El orden...*, *cit.*, nota 2, cap. XXXVIII.

disponibles”, pero más allá de la literalidad de las expresiones es muy claro que las normas internacionales que las emplean nos están señalando siempre una *obligación* de los Estados-parte para adoptar medidas y providencias que utilicen los recursos disponibles hasta el *máximo posible*.

¿Qué significa este “máximo”? Que la *promoción progresiva* de los derechos que demandan recursos e inversiones (por ejemplo, en establecimientos educacionales y de salud, en la infraestructura de los organismos de la seguridad social, en las políticas habitacionales y alimentarias, etcétera) debe llevarse a cabo *obligatoriamente* destinando a ese fin todo *lo más* que se pueda. ¿Y qué es “todo lo más que se pueda”?

Es equivalente al máximo disponible, que para todo buen intérprete quiere decir que el Estado no cuenta con una amplia discrecionalidad política para fijar el *quantum* de recursos a criterio de su voluntad benévola, sino que —a la inversa— está obligado a hacer una evaluación objetiva y no arbitraria mediante la cual, al distribuir los ingresos y los gastos de la hacienda pública, confiera *prioridad* a la atención de los derechos sociales.

8. Esto es fundamental cuando se encara el *presupuesto* anual, que éste cuenta ahora —por el inciso 8o. del artículo 75 que remite al inciso 2o.— con parámetros vinculantes, de los que fácilmente surge que se debe diagramar un *orden axiológico* también anual del *gasto público*, mediante el cual las necesidades sociales de mayor urgencia en relación con los derechos encabecen ese año las asignaciones “hasta el máximo de los recursos disponibles”.

9. Estamos, pues, frente a un estándar que grava a los poderes públicos con un *deber positivo impostergable* que no permite maniobrar los recursos y gastos de cualquier manera, ni destinar a los derechos sociales el remanente o el residuo que quede como sobrante después de anteponer otras prioridades seleccionadas por puros criterios de conveniencia financiera o fiscal, o de políticas evaluadas solamente por las técnicas económicas.

La conclusión la volvemos a extraer de Corti: los derechos constitucionalmente reconocidos y garantizados no pueden (*strictu sensu*: no deben, nos dice textualmente el autor) ser anulados o perjudicados por la ley presupuestaria.

A lo mejor cupiera empalmar, en torno de este deber, a la dualidad de “obligaciones *de medio*” y “obligaciones *de resultado*”, para propo-

ner que el Estado tiene el deber —constitucional e internacional— de destinar a las necesidades propias de los derechos sociales un *máximo suficiente de recursos* dentro de la disponibilidad del gasto público (obligación *de medio*) “para” hacer posible y efectivo, en esa misma medida máxima, el desarrollo progresivo y efectivo de los derechos sociales (obligación *de resultado*).

Esta pauta se nos hace un axioma básico de la Constitución económica, que el derecho constitucional argentino debe erigir hasta la cabecera de su ordenamiento.

5. La eficiencia¹¹

10. Una escueta reflexión sobre la *eficiencia económica* nos lleva a decir que es menester emprender su búsqueda, pero no como un fin en sí mismo, porque la finalidad del sistema económico —que por supuesto debe ser eficaz— estira su horizonte hacia lo ya tan insistido: hacer efectivos los derechos y las instituciones de la Constitución.

Al sistema económico hay que hacerle rendir el máximo resultado exitoso, con un “para” que emigra del espacio económico y se dirige hacia el bienestar efectivo de las personas. Estas son quienes han de participar del interés económico general porque este interés, aun de conceptualización ambigua, tiene como destino el aprovechamiento social.

La eficiencia y el interés económico general demandan corregir las distorsiones provenientes de factores endógenos y exógenos en todos los sectores donde se producen o repercuten —en el mercado, en la competencia, en el sistema monetario y bancario, en el laboral, en el financiero, en el fiscal, etcétera— pero siempre para encarrilar la economía por el riel del modelo que la Constitución le traza. Desgraciadamente, cada vez parece acentuarse más la distancia entre lo económico y el control político, sea porque lo económico lo resiste, sea porque la globalización lo dificulta, sea porque la concentración del poder económico ejerce una gravitación pesada y provoca dependencias que no es fácil neutralizar.

11. Desde el espacio político constitucionalmente enmarcado hay que domesticar la irrupción de la globalización y del poder económico, para lo cual nos parece que no existe un sustitutivo posible de la *democracia*

¹¹ *Ibidem*, p. 203.

social. Un Estado mínimo, desertor o ausente no reúne condiciones para impedir que la economía transnacionalizada despoje al poder político de su capacidad de reacción para supervisar y controlar. A la inversa, hay que fortalecer las competencias estatales para regular aquella irrupción global en el mercado interno desde el derecho constitucional. De no ser así, el espacio de la política socioeconómica del Estado quedará acotado en desmedro de derechos fundamentales de las personas.

6. *El orden público económico*

12. No hay duda de que el modelo socioeconómico de la Constitución implica implantar un “orden público *económico*”, pero tal orden no puede ser, no debe ser y no es un refugio donde escudarse para incumplir todo lo que la Constitución económica prescribe en beneficio de los derechos, en especial de los sociales. Erradamente, la mayoría del Pleno de la Corte en el fallo recaído en el caso “Chocobar”, de 1996, erigió un supuesto orden público económico por encima de los derechos sociales —se trataba de los jubilatorios— que, a la postre, significó subordinarlos a “razones” muy distintas de las que la Constitución habilita cuando se la interpreta debidamente a la luz de sus parámetros socioeconómicos.

13. Queda claro, entonces, que hay que rescatar, aunque cueste, la noción básica de que en el Estado social la economía, la hacienda pública, la actividad financiera, y también los particulares, deben *subordinarse* solidariamente a la inesquivable finalidad pública de hacer efectivos los derechos y las instituciones de la Constitución.

Son muchas, pues, las razones para dar realce a este segmento de nuestra Constitución que rotulamos como Constitución económica. No es del caso efectuar ahora y acá un desarrollo pormenorizado con el detalle normativo que guarda relación con ella, porque la diversidad de temas obligaría —de alguna manera— a explicar prácticamente todo el derecho constitucional argentino. No obstante, la cita condensada viene bien a modo de recordatorio y no de resumen.

Por supuesto, hemos de recorrer para ello tanto el preámbulo como la parte dogmática y la orgánica, a más de colocar como columna vertebral unitiva al sistema axiológico disperso en todo el articulado.

II. NORMAS Y POLÍTICAS CONSTITUCIONALES

1. *Un listado ejemplificativo*

14. Así diseñado el esquema, hemos de limitarnos a una cita ejemplificativa de cláusulas de la Constitución en las que de modo patente aparece el plexo axiológico referido al orden socioeconómico.

a) En el *preámbulo*, las alusiones a la justicia, al bienestar general y a la libertad.

b) El artículo 40. sobre el *tesoro nacional*.

c) El *artículo 14 bis* en materia de derecho del trabajo individual y colectivo, y de la seguridad social.

d) Los nuevos *artículos 41 y 42* sobre derecho ambiental y derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicio.

e) El artículo 43 con su referencia a los *derechos de incidencia colectiva* en general.

f) Las alusiones al *desarrollo humano* en los artículos 41; 75, incisos 17 y 19, primer párrafo; y 125; al *desarrollo* (sin adjetivaciones) en el artículo 75 incisos 2o., y 19 segundo párrafo; al *desarrollo económico y social* en el artículo 124.

g) El artículo 75 *inciso 2o.* tercer párrafo, al señalar los criterios para el reparto de las contribuciones coparticipables, más el reenvío que a él hace el *inciso 8o.*

h) El artículo 75 *inciso 17* sobre los *pueblos indígenas argentinos*.

i) El *artículo 75 inciso 18*.

j) El *artículo 75 inciso 19* en sus cuatro párrafos.

k) El *artículo 75 inciso 23*.

l) Los *artículos 124 y 125*.

15. Cuando se lee, se interpreta y se profundiza lo que este muestrario exhibe, se capta el paradigma constitucional del orden socioeconómico, y se comprende que tanto en las normas de la parte dogmática como en las de la parte orgánica, aun cuando el constituyente no emplea vocablos como “valores” y “principios”, unos y otros surgen y se acumulan en un engranaje común con los derechos, especialmente los sociales.

16. Una glosa explicativa de cada una de las normas ejemplificadas arrimaría suculentas conclusiones, para lo cual basta detenerse un instante en el *inciso 23 del artículo 75* que, sin duda, podría muy bien operar a modo de resumen nuclear.

Entre las competencias asignadas al Congreso, su texto es éste:

Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad....

17. Este párrafo transcrito es abarcativo de competencias y políticas propias de un *Estado social* cargado con un fuerte personalismo humanista. Reparemos en que obliga a desplegar una *presencia activa*: las *medidas de acción positiva* que deben promoverse están muy lejos de toda retracción propia del *laissez faire* y, a la inversa, encarrilan rutas múltiples e interconectadas con una doble finalidad: garantizar la *igualdad real de oportunidades y de trato*, y el *pleno goce y ejercicio de los derechos*. La proyección hacia los derechos está exigiendo que el sistema económico provea los tantas veces indicados *condicionamientos funcionales* para que esos derechos puedan efectivizarse para todos en igualdad de oportunidades y de trato. Y otra vez la actividad financiera y la hacienda pública tienen el deber prioritario de aportar su funcionalidad para que el sistema de derechos opere eficazmente.

Como en él se hallan los *sociales, económicos y culturales*, hay que darse cuenta de que para vincularlos armoniosa y coherentemente en el sistema axiológico concurre, como mínimo, una exigencia doble: que la modalidad circunstancial que les asigna marco y contenido se haga cargo de cuantas necesidades especiales y diferenciadas del niño, de la mujer, del anciano y del discapacitado inciden en los derechos de cada uno; y, en seguida, la de que el orden socioeconómico les provea su aporte funcional tantas veces alegado para que esa circunstancialidad diferenciada reciba la atención y los recursos apropiados.

18. La alusión a medidas de acción positiva abre el cauce constitucional para que, incluso, se utilice razonablemente la *discriminación inversa* cada vez que las realidades la hagan necesaria o conveniente.

2. El presupuesto

19. No podemos omitir una reflexión sobre la *Ley de presupuesto*. Para eso, el reenvío que el inciso 8o. del artículo 75 formula hacia el

inciso 2o. se vuelve importante; es así en cuanto la norma estipula que el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos ha de hacerse conforme a las pautas establecidas como criterios objetivos para el reparto que el inciso 2o. prevé en orden a la coparticipación impositiva.

Estos criterios apuntan a la *solidaridad*, la *equidad* y el logro prioritario de un *grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades* en todo el territorio. Es obvio comentar que acá condensamos un bagaje de orientaciones (por supuesto imperativas) para el tema de los derechos sociales.

Trasladar tales directivas desde el reparto impositivo a la ley de presupuesto implica una innovación que debe surtir efecto. Si nunca la ley de presupuesto pudo ser una “superley”, ahora muchísimo menos, porque es la propia Constitución la que marca carriles inexorables. Con mucha seguridad y convicción personales decimos ahora que este inciso 8o. del artículo 75 coordinado con el inciso 2o. obliga a que la previsión presupuestaria de los recursos, los gastos y las inversiones no sea discrecional, porque tiene prioridades.

Para ordenarlas jerárquicamente, el Ejecutivo que aprueba el proyecto (artículo 100, inciso 6o.) y el Congreso que sanciona la ley deben tomar en cuenta cuáles son las *necesidades sociales más apremiantes en el año en curso*, según los lugares y situaciones. De ahí en más, como en gradación jerárquicamente ordenada, habrá que ir colocando las prelaaciones que vengán demandadas por las urgencias sociales.

Y como colofón, habrá también de llegar al momento en que se haga viable el *control judicial de constitucionalidad* sobre el presupuesto, cuando sea manifiesta y ostensible la violación a derechos elementales y sus recíprocas necesidades en materia de recursos y gastos públicos.

20. Cuando los tratados de derechos humanos que revisten jerarquía constitucional dan la pauta de que la progresividad en materia de derechos sociales requiere su promoción “hasta el *máximo* de los recursos disponibles” (véase *supra* números 7 a 9) ya dijimos que es imposible interpretar que ese tope máximo viene dado por la cantidad que arbitraria y discrecionalmente se le ocurra fijar al Estado en la ley presupuestaria. Todo lo contrario: tal *máximo “disponible”* es el que razonablemente surge de una evaluación objetiva que, al distribuir los ingresos y los gastos de la hacienda pública, prefiere y prioriza todo cuanto el sistema axiológico de la Constitución hace exigible y posible año por año. No

es osado, por ende, hablar de un *orden axiológico de los gastos públicos* y encabezarlo con las necesidades básicas relacionadas con los derechos sociales, con el objetivo de buscar el mayor rendimiento y el mejor resultado que sea susceptible de alcanzar para satisfacer y favorecer esos derechos.

Quizá vuelva a ser el principio *pro homine* —aplicable en tantos casos— el que acuda a enlazarse para diseñar el lugar prelatorio que en la aludida escala axiológica del gasto público le es debido a los derechos sociales.

El máximo de los recursos disponibles es, por eso, un estándar que grava a los poderes públicos con el *deber* de destinar a los derechos sociales y a los condicionamientos que los hacen viables una *asignación de recursos y gastos de la mayor dimensión posible*.

3. Síntesis

21. El plexo axial de constitucionalismo social que vertebra a la Constitución económica incita a proponer algunas ideas finales del siguiente modo.

a) Todo cuanto hemos dicho acerca del orden socioeconómico anclado en la Constitución y su relación con los derechos sociales, carga el acento en las *prestaciones positivas*, fundamentalmente a cargo del Estado para hacerlos efectivos. Por algo a los derechos sociales se los define y denomina doctrinariamente como *derechos de prestación*, o *de crédito*, o *de solidaridad*.

b) Las referencias a la promoción y el planeamiento social y económico, a la integración, al desarrollo, tienen el sentido de buscar una *distribución razonablemente igualitaria de la libertad* con numerosos *equilibrios* de la misma libertad que, precisamente, aporta el constitucionalismo social. Un Estado activo y no desertor ha de promover la liberación y el desarrollo de todas las personas, suprimiendo no sólo las formas de explotación y opresión, sino las exclusiones y marginalidades sociales que conspiran contra la igualdad real de oportunidades y de trato.

c) Del Estado gendarme o policía que solamente cuida y vigila se pasa al *Estado de bienestar social* que hace y que promueve. Por eso se lo llama también *Estado de la procura existencial*. En la superación del individualismo se intenta armonizar y coordinar el valor de la libertad y de la autonomía con la justicia, la solidaridad y la cooperación sociales,

pero no mediante un mero juego de relaciones y competencias privadas, sino a través de una acción estatal de intervención, planificación y fomento. Todo ello tendente a amortiguar y compensar las desigualdades sociales y nivelar los desequilibrios sociales y económicos que surgen del desajuste entre fuerzas y situaciones de hecho harto diferentes en su gravitación e influencia.

d) El Estado de bienestar no debe pensarse ni organizarse como un Estado asistencial paternalista y dirigista, que absorba para sí ámbitos propios de la iniciativa privada y de la libertad económica. Debe ser un Estado social y democrático de derecho que mediante *políticas de bienestar y de desarrollo* en muchos campos (seguridad social, educación, trabajo, vivienda, salud, alimentación, etcétera) haga accesible a todos, y en especial a los hiposuficientes y marginados, la disponibilidad y el goce de sus derechos, y la satisfacción de sus necesidades básicas.

e) El campo de la economía y de la libertad económica con sus derechos conexos (por ejemplo: libertad de comercio e industria, autonomía de la voluntad contractual, propiedad, etcétera) no puede quedar totalmente a merced del mercado irrestricto y de la competencia absoluta e irrefrenable, porque hay facetas de la libertad, de la igualdad y de los derechos que no tienen cabida, ni deben tenerla, en el mercado. Las necesidades elementales y las privaciones injustas de toda persona exigen ser satisfechas y remediadas, y cuando el mercado no las abastece ni subsana *la presencia razonable del Estado* en la economía viene demandada por el conjunto de valores de la Constitución.

f) Que el Estado de bienestar haya exagerado, a veces con inflaciones desmesuradas e imposibles, sus roles y agotado sus posibilidades, además de agrandar en demasía su tecnoburocracia, no significa que hayamos de propiciar la resurrección del Estado liberal clásico que, si bien en su momento histórico, propio del primer ciclo del constitucionalismo moderno, supo cumplir sus objetivos, hoy sería anacrónico por el retroceso a etapas y modelos que el constitucionalismo social del siglo XX ha dejado agotados, y que el valor justicia —más las valoraciones colectivas— no consienten.

22. Todavía quedan pendientes —cuando encaramos nuestra realidad a la luz de lo dicho— los desafíos que la nueva normativa inoculada en la Constitución en 1994 nos plantea desde lo que llamamos la Constitución económica.

Y así como repetimos que el modelo constitucional adoptado es —sin decirlo explícitamente— el del *Estado social y democrático de derecho*, de sesgo paralelo viene a ser lo que parte de la doctrina denomina “democracia económica”, que en nuestra perspectiva integra al régimen democrático con los *derechos socioeconómicos*.

Por supuesto, si todo el sistema de derechos exige convergencia a un buen *sistema garantista* para alcanzar efectividad y vigencia sociológica, la defensa de los derechos sociales reclama amplia cobertura. Ello es así no solamente en cuanto a lo que se reputan garantías en sentido estricto —como las judiciales con toda su gama de vías de acceso y de trámite— sino además y asimismo en sentido amplio, mediante *los organismos de control, los entes reguladores, las asociaciones de variado tipo* (de consumidores y usuarios, de protección del ambiente, sindicales, y de jubilados y pensionistas, empresariales, etcétera).

Es éste un rubro donde, a nuestro juicio, toda la red garantista y tuitiva también acusa vacíos, deficiencias y bloqueos.

En suma, la alusión reciente a una supuesta “democracia económica” encapsula a ésta en el marco omnicompreensivo de la *democracia social*.

De nuevo, el Estado social y democrático de derecho.

