

LAS CLAUSULAS ECONOMICAS DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Por FELIX R. LON

SUMARIO: I. Constitución y orden económico. - II. El liberalismo individualista. - III. La reacción marxista. - IV. La democracia social. - V. La crisis del Estado de Bienestar. - VI. Inicialidad y competitividad. - VII. El liberalismo progresista y la democracia participativa. - VIII. La filiación ideológica de las cláusulas económicas de la Constitución Nacional. Jurisprudencia. - IX. Las cláusulas económicas en las Constituciones Provinciales. - X. El perfil del régimen económico que se propicia incluir en una futura reforma de la Constitución Nacional

I. CONSTITUCION Y ORDEN ECONOMICO

La relación entre la normatividad jurídica y el orden económico constituye, según lo destacara Luis Sánchez Aagesia (1), una materia novedosa que genera la preocupación de juristas y economistas.

La importancia del tema radica en la tensión dialéctica que surge de la preservación de la libertad individual de las personas y la intervención del Estado en las relaciones de producción. De la forma en que se resuelva la vinculación entre el impulso privado y la injerencia estatal dependerá que prevalezca uno o el otro de los términos de la ecuación. En el fondo de tal definición subyace un conflicto ideológico en el que se juega la supremacía de las libertades y garantías individuales o del interés general absorbiendo al individuo hasta lograr su desfiguración como persona.

El asunto tiene especial gravitación si se considera, como lo señala Ignacio María de Lojendio (2) que "El siglo XX es, sin duda, la etapa en que el proceso de socialización e intervención estatal adquiere su máxima intensidad". Seguidamente Lojendio indica que "Dos guerras mundiales, dos postguerras marcadas por el signo de la crisis política y económica, la instalación en el poder del socialismo soviético y la de los regímenes fascistas y dictatoriales, la terminación del colonialismo y la entrada en acción del tercer mundo, la inflación desbordada, las restricciones energéticas y, a todo ello un prodigioso avance de la ciencia y de la técnica, una economía lanzada al consumo y una población multiplicada aceleradamente. En esta

mundo de excepción y de anormalidad, la intervención estatal en la economía no tenía más remedio que crecer de modo alarmante".

Los acontecimientos y situaciones señalados por Lojendio marcan que la relación de un determinado orden económico social es un asunto que excede el ámbito de la nación y que no pueda escapar a las influencias de la evolución de un mundo también envuelto en contradicciones y problemas de difícil dilucidación. En suma, establecer las formas y fines de las relaciones económico sociales encierra una creciente complejidad. Sin embargo, como se trata de una cuestión sobre la que no es posible, por su trascendencia, incurrir en una omisión, no cabe otra alternativa que encarar su consideración para intentar, dentro de los límites que imponen las circunstancias internas y externas, la elaboración de proposiciones integradoras que posibiliten tanto el resguardo de la libertad personal como la del interés general. Ambos no pueden sufrir desmedro si se quiere conducir a una democracia plena y responsable donde se conjugue la presencia de un Estado activo, de una sociedad protagonista y el aporte creativo del individuo.

Para plasmar una formulación del siglo aludido parece conveniente indagar acerca de las características del pasado no muy lejano de cuyas raíces se alimenta e ilumina el futuro, pues en la existencia individual o colectiva nada comienza repentinamente.

Antes de encarar tal búsqueda conviene señalar cuáles son los aspectos involucrados en la ordenación constitucional de la actividad socio económica

Ignacio M. de Lojendio (3) aludiendo a la intervención del Estado, los ubica en la función económica, promotora y planificadora de la creación de la riqueza, en la socialización de la propiedad y en la prestación de asistencia a los ciudadanos para cubrir las contingencias de la vida desde la cuna hasta la tumba según la expresión de Lord Beveridge. A la enunciación de Lojendio cabría agregar los denominados derechos sociales del trabajador y la familia. Hecha esta aclaración cabe penetrar de lleno en el análisis de la evolución del ordenamiento constitucional en los aspectos aludidos.

II. EL LIBERALISMO INDIVIDUALISTA

El liberalismo que se instala a fines del siglo XVIII y se expande en el XIX se sustentó en la autonomía del campo económico que se desenvolvía según leyes propias. Para asegurar tal autonomía se repositó en las disposiciones constitucionales el goce irrefragable de la libertad de comercio, industria y de propiedad. Parla de la creencia en un desarrollo espontáneo de las fuerzas productivas donde la libre oferta y demanda iba a producir un equilibrio automático. Consecuencia de esta concepción fue la prescendencia del Estado en las relaciones económico sociales y la inexistencia de relaciones que ampararan a las personas de los riesgos más graves. El individuo se proyectaba como un ser aislado que disponía solamente de sus propias fuerzas para enfrentar la coalición de intereses insuperables.

Bajo esta concepción, dice Sánchez Aagesia (4), "El principio implícito era una concepción que implicaba la autonomía recíproca del derecho y la política. Sobre esta base jurídica que excluía la intervención del poder político, como un instrumento corrector, surgió el capitalismo como un hecho, en que las acumulaciones de capital realizadas en un sistema individualista y racionalista de lucro... va a generar poderes económicos que tienden a eliminar la concurrencia y a constituir monopolios". Es decir, que en su desarrollo el capitalismo desembocó en formas monopólicas u oligopólicas que impidieron la regulación del mercado a través de una transparente concurrencia de ofertas y demandas.

En la práctica existieron dominadores y dominados y pudo surgir la sensación de que la prescendencia del Estado era sólo aparente y que, debajo de esa apariencia existía una alianza entre quienes ejercían el poder político y los que predominaban en el campo económico.

III. LA REACCION MARXISTA

Marx (5) denunció la situación descrita llegando a la conclusión de que los desposeídos sólo podían salir de la sujeción en que los habían colocado los poseedores de riquezas mediante la lucha frontal para lograr la desaparición del régimen capitalista. Preconizó la supresión de la propiedad privada cuyo goce, según él, era la causa de la división entre explotadores, dueños de la riqueza, y los explotados, que no podían acceder a ella por efecto de la desigualdad de fuerzas entre unos y otros. Marx no pensó en la posibilidad de la transformación del sistema capitalista desde su interior por medio de reformas que permitieran superar las rigideces de la cruda etapa inicial del individualismo económico.

IV. LA DEMOCRACIA SOCIAL

Eduard Bernstein (6) fue quien vio con claridad la esterilidad de apostar al fracaso de la sociedad capitalista burguesa advirtiendo acerca de la probabilidad de su transformación. En este sentido expresó que "...la función de la social democracia ha de consistir en organizar políticamente la clase trabajadora y formarla para la democracia y en luchar por todas las reformas políticas que sirven para elevar a la clase trabajadora y para transformar al sistema político en democracia, y no tanto en especular acerca de un fracaso general".

Con Bernstein se inicia un revisionismo de la ortodoxia marxista que desemboca en la propagación de la social democracia que se consolida en este siglo, particularmente después de la Primera Guerra Mundial, y que culmina con su amplio reconocimiento en el ordenamiento constitucional que se plasma después de la Segunda Guerra Mundial.

La democracia social procuró superar al descarnado individualismo que caracterizó a la concepción liberal decimonónica favoreciendo el desarrollo de la solidaridad a través de normas que modificaron sustancialmente las condiciones en que se desarrollaba el trabajo humano. El Estado abandonó su neutralidad pasando a ser un agente activo de la transformación.

La coalición entre el poder económico y el político dejó paso a un Estado regulador, orientador y promotor de las relaciones económico sociales. Las nuevas constituciones dictadas bajo la influencia de la social democracia se impregnaron de cláusulas económico sociales que asignaron al Estado una amplia intervención. Esta etapa culmina con la consagración del Estado de Bienestar (veramente paternalista que regula la actividad económica, la pro-

función del Estado en la S.D.

↓ Cumbré de la S.D.

arte 14, que consagra la libertad de comercio, industria y de disponer y usar de la propiedad de acuerdo con las leyes que reglamentan su ejercicio y 17 que afirma la inviolabilidad de la propiedad. Por último en el art. 67 Inc. 16 -de inspiración albertiana- concede al Congreso Federal la atribución de dictar las medidas conducentes a la prosperidad general.

El legislador al sancionar el Código Civil interpretó las disposiciones constitucionales asignando a la propiedad la calidad de propiedad exclusiva, perpetua y absoluta (arts. 2507, 2508, 2510, 2513). Es decir que en la concepción del derecho real de dominio prevaleció el criterio liberal individualista. Esta orientación es seguida por la Corte Suprema de Justicia (Eduardo Soló, año 1887, T. 32, p. 125) al expresar que "Por grande que sea el interés general, cuando un derecho de libertad se ha puesto en conflicto con atribuciones de una rama del poder público, más grande y más respetable es el de que se rodea a ese derecho individual de la formalidad establecida para su defensa... la Constitución es el arca sagrada de todas las libertades... cuya conservación inviolable... debe ser el objeto primordial de las leyes..."

Durante esa época, como efecto del predominio de la concepción individualista, el Estado se abstiene de intervenir en el área de las relaciones económicas. El art. 67 Inc. 16 (cláusula de la prosperidad) y al fin de "promover al bienestar general" contenido en el Preámbulo, permanecen escondidos en los pliegues de la Constitución.

Esta situación va a tener un vuelco significativo en la década del treinta del siglo actual debido a ciertas situaciones de emergencia que conmovieron a la actividad económica y alteraron el campo social.

La Corte Suprema, sensible a la crisis que afectaba al país, recógió, en un recordado pronunciamiento, los cambios ocurridos amparando una visión distinta que ya había adelantado en alguna sentencia de la década del veinte. Así modificó su posición anterior señalando que "Tan fundamental como el derecho individual es el derecho a la comunidad", afirmando que "...nuestra Constitución no ha reconocido derechos absolutos de propiedad, ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias en la forma y extensión que el Congreso, en uso de su atribución legislativa (arts. 14, 28 y 67 CN.) lo estime conveniente a fin de asegurar el bienestar general cumpliendo así, por medio de la legislación, los elevados propósitos expresados en el Preámbulo" (Avico v. De la Pesa - Fallos 172-37 ó JA 48-690).

AVICO DE LA PESA

Asoman así a la luz, aquellas previsiones constitucionales que posibilitan una acción intervencionista del Estado en la dimensión económica, colocándose en un nivel de paridad a los derechos individuales con el interés general. Esta tendencia se va a consolidar en fallos posteriores de tal modo que las libertades de contratar, de comerciar, de industria y de propiedad ya no van a tener un carácter absoluto.

De la evolución de la jurisprudencia se desprende que sería forzoso identificar a la Constitución Nacional con una concepción rigidamente individualista, pues una interpretación armoniosa de sus preceptos permite sostener la constitucionalidad de una injerencia del Estado en la actividad económica, siempre que, por esa vía, no se llegue a destruir la sustancia de las libertades esenciales.

La tendencia aludida culmina con la reforma constitucional de 1949 (arts. 38, 39 y 40) que acotó al Estado de Bienestar. Sustituida su vigencia, sus rasgos se proyectaron sobre la reforma del Código Civil de 1968 (ley 17.711) que aminoró incisivamente el carácter absoluto de la propiedad (arts. 2513 y 2514).

El Estado de Bienestar así instalado entre nosotros, trajo también las excesivas consecuencias que deparara su expansión en otras naciones según se señalara en el punto 5.

IX. LAS CLAUSULAS ECONOMICAS EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

El tránsito del liberalismo individualista a la democracia social observado en la legislación comparada y en el orden nacional también se lo puede constatar en el constitucionalismo provincial. Ejemplo de ello es la Constitución de Neuquén cuyo art. 12 al establecer que: "Deberán removerse los obstáculos que limitando de hecho la libertad y la igualdad de los habitantes, impidan el pleno desarrollo de la persona humana...", muestra una clara filiación con el art. 3 de la Constitución Italiana. En otro precepto (art. 212) expresó que "la organización y explotación de la riqueza tienen por finalidad el bienestar general, respetando y fomentando la libre iniciativa privada". En el art. 238 prevé la intervención del Estado en la economía cuando la actividad particular afecte al bienestar general. Santa Fe (art. 8) recoge también el postulado 3.º de la Constitución Italiana explicitado en el citado art. 12 de la neuquina.

Asimismo, la Constitución santaleucina expresó (art. 15) que "La iniciativa económica de los individuos es libre..." pero no puede desarrollarse en

pugna con la utilidad social. Si ello ocurre la iniciativa individual podrá ser limitada. También establece que el individuo tiene deberes hacia la comunidad (art. 18).

Entre las Constituciones recientemente reformadas se destacan las de Salta (Preámbulo y art. 69) y Jujuy (art. 71) por el valor que otorgan a la libre iniciativa privada. Ello sin perjuicio de admitir la intervención del Estado (Salta, arts. 69 párr. 2, 74 y 75; Jujuy, art. 72). El nuevo ordenamiento riojano garantiza la libre iniciativa privada armonizándola con los derechos de la persona y la comunidad (art. 68) y prescribe la función social del capital y de la propiedad (arts. 59 y 60) manifestando así su adhesión a los principios de la Constitución Nacional de 1949 (arts. 38, 39 y 40) citados anteriormente.

X. EL PERFIL DEL REGIMEN ECONOMICO QUE SE PROPICIA INCLUIR EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCION NACIONAL

En Argentina, que soportó la frustración de la experiencia demagógica populista; que sufrió tanto el fuego cruzado de las disputas entre nacionalistas y marxistas como el sabor amargo del autoritarismo y donde la democracia aún debe consolidarse, la erradicación del Estado benefactor paternalista que, insinuado antes, adquirió fuerte impulso a partir de la década del cuarenta, es una tarea difícil. Ello así porque su presencia actuó como un elemento falazmente compensador de las debilidades, contradicciones y frustraciones de un cuerpo social impaciente, indisciplinado e incapaz de resolver sus problemas. De esta forma el Estado omnipotente, dispensador de felicidad, sirvió de refugio, de mecanismo de evasión por medio del cual se pretendía obtener la seguridad y prosperidad que los individuos no procuraban alcanzar por sí mismos. Por ello, tal como se lo destacara precedentemente, en nuestro medio, la práctica del Estado de Bienestar no escapó a las vicisitudes de las experiencias similares acaecidas en otros países.

Urge salir de un estado de cosas que sumergió a los argentinos en una especie de estancamiento.

Parece que la fórmula más adecuada para lograrlo es la del liberalismo progresista que recogiendo el nuevo signo de los tiempos pone el acento en la compañeridad que, realmente, no podrá desplegarse sin el reconocimiento de la iniciativa privada que, a su vez, reclama el goce pleno pero razonable de la propiedad. La iniciativa privada adquiere hoy un valor fundamental para alcanzar un amplio desarrollo de la personalidad y lograr, también, el

bienestar general. Tal afirmación no se opone a la necesidad de reconocer, con pragmatismo y sin prejuicios, la intervención del sistema político en las relaciones económicas para impulsar las transformaciones y evitar los excesos en que pudieran incurrir los protagonistas del ámbito económico social.

Ya se ha visto cómo el liberalismo receptado en la Constitución Nacional vigente no impide la injerencia del Estado en la actividad económica sin alterar la esencia de los derechos reconocidos. Sin embargo, sería conveniente en una reforma futura de la Constitución, recaptar con una redacción más actual, las tendencias modernas aludidas que se han insinuado en las Constituciones de Jujuy y Salta y que se expresan a través del liberalismo progresista.

Por último, cabe recomendar, como lo sugiere Juergen Donges (15), que en la reforma que se vaya a proyectar se introduzcan principios generales coherentes y flexibles para posibilitar la dinámica adaptación del texto constitucional a la evolución de las demandas provenientes del juego de las fuerzas creadoras e innovadoras de cada momento.

- (1) Sánchez Agesta, L.: "Constitución y economía", Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, año 1977, p. 3.
- (2) de Lojendio, I. M.: "Constitución y economía", Ed. cit., ps. 85/86.
- (3) de Lojendio, I. M.: op. cit., ps. 86 y 91.
- (4) Sánchez Agesta, L.: op. cit., p. 4.
- (5) Marx, Carlos: "Manifiesto Comunista", Ed. Antea, año 1956, Cap. IV, p. 20.
- (6) Bernstein, E.: "Las premisas del socialismo y las tareas de la social democracia", Ed. Siglo XXI, 1902, ps. 96/77.
- (7) Guizovich, M.: "Las nuevas constituciones del mundo", Ed. España, 1931, p. 37.
- (8) Sánchez Agesta, L.: op. cit., p. 9.
- (9) Predieri, A.: "Constitución y economía", Ed. cit., ps. 25 y 26.
- (10) de Lojendio, I. M.: op. cit., p. 8.
- (11) Eglau, Otto: "Lucha de gigantes", Ed. Planeta, 1963, p. 220.
- (12) Ohmas, Kenichi: "La mente del estratega", Ed. Mc. Graw-Hill, 1965, p. 254.

No olvide