

CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Daniel Mendonça

SUMARIO: I. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL. II. ESTADO SOCIAL. III. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. IV. POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. V. DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA A LA DEMOCRACIA SOCIAL

CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Daniel Mendonça

I. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

A mediados del siglo XIX se produjo un cambio significativo en la percepción política del fenómeno de la pobreza, comenzaron a plantearse las primeras demandas sociales y empezaron a surgir los primeros movimientos obreros. Uno de los frutos de esa revolución social fue la Constitución francesa de 1848, cuyo texto incluía, entre otros, el deber del Estado de proteger y asistir al ciudadano en su trabajo. La consagración de los derechos sociales en esa Constitución fue el primer paso hacia un nuevo enfoque del constitucionalismo, acorde con la idea de reformar la estructura de la sociedad: el constitucionalismo social¹. El desarrollo pleno de esta tendencia constitucional comenzó, sin embargo, recién en las primeras décadas del siglo XX, cuando los derechos económicos y sociales se incorporaron a los listados tradicionales de derechos constitucionales, imponiendo al Estado el deber de actuar en favor de los sectores más desprotegidos. Su consolidación data de mediados del siglo XX y décadas posteriores.

La presencia del componente social antes advertida, supuso una resituación de la doctrina liberal que tuvo como resultado una organización política que superó el marco clásico de los Estados liberales. Denominada, entre otras formas, "Estado social" (*Sozialer Rechtsstaat*), "Estado de bienestar" (*Welfare State*) o "Estado providencia" (*État-providence*), esta nueva organización constituye una realidad política y jurídica de las democracias occidentales de la segunda mitad del siglo XX. Este tránsito del clásico Estado liberal al Estado social supuso un intento de armonización y coordinación de ciertos valores mediante una acción estatal de intervención, planificación y

¹ Sobre esta evolución ver Vanossi, J., El Estado de derecho en el constitucionalismo social. Eudeba. Buenos Aires, 1987, pgs. 355-364.

fomento dirigida a atenuar desigualdades sociales y nivelar desequilibrios económicos amparados por la inacción del Estado.

El Estado social, por cierto, es perfectamente compatible con cierta forma de liberalismo. No puede dejar de considerarse la existencia de dos vertientes principales en el pensamiento liberal: el liberalismo clásico (pasivo o conservador), partidario del Estado mínimo o gendarme, y el liberalismo progresista (activo o igualitario), comprometido con la promoción de los menos favorecidos. Esta división se hace evidente al considerar el alcance de los derechos en la interpretación de cada una de las vertientes. Respecto del derecho a la vida y la integridad personal, por ejemplo, éstos se satisfacen, desde la perspectiva clásica, cuando el Estado se abstiene de lesionar activamente tales bienes y prohíbe a los particulares que hagan lo propio; desde la perspectiva progresista, en cambio, esos derechos resultan respetados cuando el Estado provee de las condiciones necesarias para preservar esos bienes y obliga a los particulares, en ciertas circunstancias, a contribuir para tal provisión. La división se soporta, en definitiva, en la distinción entre derechos negativos y derechos positivos, es decir, entre derechos cuyos correlatos son obligaciones pasivas (de omitir) o activas (de hacer), respectivamente. Para el liberalismo progresista, en consecuencia, el derecho a la vida y la integridad corporal no sólo comprenden el hallarse libre de actos que puedan involucrar la muerte o lesiones (como pretende el liberalismo clásico), sino también el contar con medicina, alimentos, albergue, descanso y vestimenta².

Es importante advertir, en cuanto al perfil ideológico del Estado social de derecho, que éste tuvo un origen híbrido, producto de un pacto entre tendencias dispares, que incluso han influido en su evolución posterior. De un lado, el socialismo democrático, lo que se advierte con nitidez en la imposición al Estado de determinados fines materiales que contribuyan a una reforma económica y social justa, y de otro, el liberalismo progresista, que lo concibe como un instrumento de

² Sobre la división del liberalismo y sus fundamentos, ver Nino, C. Ética y derechos humanos, Astrea, Buenos Aires, 1989, pgs. 314 y ss.; Ackerman, B., El futuro de la revolución liberal, Ariel, Barcelona, 1996, pgs. 15-17.

adaptación del aparato político a las nuevas exigencias del capitalismo³. El aspecto central de ese pacto radicaría en la aceptación de cierta intervención de los poderes públicos en los procesos económicos y la configuración social de la comunidad. De acuerdo con algunos autores, los cambios producidos autorizarían a hablar del tránsito de la democracia liberal a la democracia socioliberal o liberal-social⁴, al punto que, en algunos contextos, ha empezado a hablarse, incluso, de un socialismo liberal⁵.

Puesto que la finalidad principal del constitucionalismo inicial fue la limitación del poder del Estado, todas las constituciones de finales del siglo XVIII y principios del XIX estuvieron cargadas de ideología liberal, manifestándose esta influencia en la división del poder y la inclusión de un catálogo de derechos fundamentales. Pero una vez que el constitucionalismo liberal tuvo arraigo extendido en el mundo occidental, surgió otro tipo de influencia ideológica: el constitucionalismo social. Las constituciones de esta época contienen, con frecuencia, verdaderos programas políticos, de modo que una Constitución no parece estar completa cuando no está imbuida por todas partes de determinada ideología. Así, cada vez más, se amplía el catálogo clásico de las libertades individuales, incluyendo derechos sociales y económicos, para cuya ejecución se hace necesaria una intervención directa del Estado. En todos estos casos, la estructura ideológica posee un carácter, más que declarativo, programático. De este modo, cobra pleno sentido en la práctica constitucional enfrentar la tarea de enjuiciar el proceso político de conformidad con determinados valores y premisas ideológicas.

Dentro del marco original, los valores básicos del Estado liberal fueron la libertad física y la igualdad formal. En el marco actual, el Estado social no sólo no niega esos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos, dándoles una base y un contenido material. Bajo esta nueva perspectiva se considera que no existe posibilidad de actualizar la

³ Esta tesis puede hallarse en Requejo Coll, F., Las democracias, Ariel, Barcelona, 1990, pg. 133; Pérez Luño, E., Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución, Tecnos, Madrid, 1986, pgs. 223-224.

⁴ Requejo Coll, F., Op. Cit., pg. 123.

⁵ Bobbio, N., El futuro de la democracia, Fondo de cultura económica, México, 1991, pgs. 100-101.

libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real. Asimismo, la igualdad ante la ley ha de ser complementada con la corrección de las desigualdades económicas y sociales, de modo a asegurar condiciones vitales mínimas. Los valores de la libertad y la igualdad sufren, pues, una redimensión significativa con el paso del Estado liberal al Estado social.

Se ha señalado que el Estado de derecho representa un intento por impedir la intervención del Estado en determinados espacios personales, entendidos como manifestaciones particulares de la libertad. Con el Estado social, en cambio, lo que pretende conseguirse es la realización de una cierta idea de igualdad mediante la asignación de mínimos materiales a favor de determinados grupos sociales⁶. El Estado social de derecho resultaría ser así un modelo basado en dos valores fundamentales: la libertad y la igualdad⁷.

El modelo de Estado social de derecho responde, pues, a una doctrina liberal e igualitaria. Imaginemos el espectro ideológico dividido en cuatro cuadrículas en función de dos ejes, uno vertical, representado por la igualdad, y otro horizontal, representado por la libertad. Sobre esa base, cabría distribuir la doctrinas políticas en cuatro grupos: doctrinas igualitarias y liberales, doctrinas no igualitarias y liberales, doctrinas igualitarias y no liberales, y doctrinas no igualitarias y no liberales⁸. La tabla representativa sería como sigue:

Doctrinas igualitarias y liberales	Doctrinas no igualitarias y liberales
Doctrinas igualitarias y no liberales	Doctrinas no igualitarias y no liberales

⁶ Cossio, J., Estado social y derechos de prestación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pgs. 27-35.

⁷ Cotarelo, R., Del Estado del bienestar al Estado del malestar, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pgs. 15-16.

⁸ Adaptado de Bobbio, N., Derecha e izquierda, Taurus, Madrid, 1995, pgs. 161-163.

En la tabla precedente, el Estado social quedaría ubicado en la cuadrícula superior izquierda, correspondiente a las doctrinas igualitarias y liberales. Desde luego, toda Constitución define, explícita o implícitamente, una estructura de valores, y el modo como los enuncia y tutela configura su perfil ideológico⁹.

II. ESTADO SOCIAL

La transformación del Estado liberal del siglo XIX en el Estado social contemporáneo es quizá el logro más notable del sistema de gobierno democrático. El modelo liberal de gobierno era muy fuerte en términos de derechos políticos y organización política, pero resultó muy frágil desde el momento mismo en que las complejidades de la política social vinieron a integrarse en el ámbito de los Estados modernos. Apenas se habían establecido los conceptos fundamentales del sistema democrático de gobierno cuando las incipientes democracias empezaron a plantearse cómo repartir los costos sociales de la asistencia a los menos favorecidos. Incluso antes de que la democracia adquiriera su forma actual, en los umbrales del siglo XX, los gobiernos comenzaron a reflexionar sobre cómo ampliar la distribución de las prestaciones y de los servicios sociales que había que ofrecer a los ciudadanos. El Estado social representó, así, un desafío institucional para las democracias liberales¹⁰.

Con la expresión "Estado social", empleada en el artículo 1º de la Constitución, se pretende significar, de acuerdo con una acepción muy difundida, que el Estado contemporáneo desarrolla actividades constituidas por servicios públicos que se extienden, predominantemente, al campo de lo social. Se quiere dar a entender, en lo esencial, que los poderes públicos han variado su dirección y son ahora organizaciones que auxilian a los ciudadanos en todas las formas posibles. Esta acepción, por cierto, es puramente descriptiva y sólo pone en evidencia una sustancial diferencia entre los poderes públicos del siglo XIX y los actuales. El Estado social es, pues, un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de

⁹ Sagües, N., Teoría de la Constitución, Astrea, Buenos Aires, 2004, pgs. 238-240.

¹⁰ Ashford, D., La aparición de los Estados de bienestar, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, pgs. 13-44.

manera muy especial, con la de aquellos sectores menos favorecidos. Sobre esa base, es posible ofrecer una caracterización del Estado social en atención a los siguientes rasgos mínimos: (1) consagración de derechos económicos y sociales, y (2) intervención del Estado en la actividad económica y social¹¹.

La aspiración del Estado social de transformación de la sociedad exige un rol activo del Estado para lograrlo. Este rol se manifiesta, preponderantemente, en el ámbito de los derechos sociales, puesto que, en general, las prestaciones y acciones positivas que exige la mayoría de tales derechos las ejecuta el Estado o dependen, en gran medida, de él. Debe tenerse presente que los derechos sociales tienen como objetivo principal superar las desigualdades materiales de las personas individuales y de los grupos que conforman, mejorar sus condiciones de vida y asegurar su participación en la vida política, económica, cultural y social. Estos derechos requieren una decidida actuación estatal para su realización y, por tanto, carecen de entidad sin la decidida voluntad del Estado para concretar su materialización.

Por su condición de modelo de corrector de determinadas inequidades sociales, el Estado social puede ser calificado como "intervencionista", queriendo ponerse de manifiesto con ello el abandono del abstencionismo estatal, propio del modelo liberal clásico. El Estado social asume una clara opción por el intervencionismo estatal y participa activamente en el diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas al establecimiento de complejos sistemas de seguridad social que garanticen prestaciones sociales ante contingencias o necesidades vitales.

El Estado social es, justamente, un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas. La organización de servicios públicos y

¹¹ Mayores detalles sobre los orígenes, la evolución y los modelos de Estado social pueden verse en Picó, J., Teorías sobre el Estado del bienestar, Siglo XXI, Madrid, 1990; Rosanvallon, P., La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia, Manantial, Buenos Aires, 1995; Béjar, R. y Tortosa, J., Pros y contras del Estado del bienestar, Tecnos, Madrid, 1996; Muñoz de Bustillo, R., El Estado de bienestar en el cambio de siglo, Alianza, Madrid, 2000; Navarro, V., Neoliberalismo y Estado del bienestar, Ariel, Barcelona, 2000; Fernández García, T. y Marín Sánchez, M. (Editores), Estado de bienestar y socialdemocracia, Alianza, Madrid, 2001; Ochando Claramunt, C., El Estado del bienestar, Ariel, Barcelona, 2002; Galbraith, J., Historia de la Economía, Ariel, Barcelona, 2007, pgs. 229-240.

la distribución de recursos aparecieron en Europa entre los siglos XVI y XVIII, y se acrecentaron en el siglo XIX. Pero la eclosión del Estado social se produjo, en realidad, en el siglo XX al culminar la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo y la expansión de las intervenciones del Estado en áreas como la economía, la salud, la vivienda, la educación y el empleo. De este modo, el surgimiento y desarrollo de la idea de un Estado social constituyen el origen de la mayor parte de las políticas públicas contemporáneas. Las políticas públicas se presentan bajo la forma de un conjunto de pautas que emanan de uno o varios agentes públicos y que actúan como marco de orientación para la acción¹².

III. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

En el marco de su configuración como Estado social (artículo 1), el diseño constitucional vigente contiene un amplio catálogo de derechos económicos y sociales, pues el Estado social es un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de manera muy especial, con la de aquellos sectores menos favorecidos¹³. En efecto, la Constitución dispone que la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes como la extrema pobreza (artículo 6), al tiempo que consagra un extenso catálogo de derechos económicos y sociales, entre los que cuentan el derecho a la vida y la integridad física y psíquica (artículo 4), a la salud (artículo 68), a la educación (artículo 73), a la cultura (artículo 81), al trabajo (artículo 92), a la seguridad social (artículo 95), a la vivienda (artículo 100), a un ambiente saludable (artículo 7) y a la igualdad (artículo 46), entre otros. Estos derechos, desde luego, requieren una decidida actuación estatal para su realización y, por lo tanto, carecen de entidad sin la decidida voluntad del Estado para concretar su materialización. Los datos socioeconómicos

¹² Para un análisis de las políticas públicas, en general, ver Meny, I. y Thoenig, J., Las políticas públicas, Ariel, Barcelona, 1992, y para un análisis de las políticas sociales, en particular, ver Alcock, C., Payne, S. y Sullivan, M., Introducing Social Policy, Prentice Hall, Singapore, 2000; Alemán, C. y Garcés, J., Política social, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

¹³ Para un análisis del diseño constitucional paraguayo como Estado social, ver Mendonca, D., Estado social de derecho. Análisis y desarrollo de una fórmula constitucional, CIDSEP-Fundación Konrad Adenauer, Asunción, 1999.

disponibles¹⁴, sin embargo, constituyen un indicador elocuente de la escasa operatividad del catálogo de derechos económicos y sociales¹⁵.

La grave crisis que afecta a amplios sectores sociales es el resultado, entre otros aspectos, de la fragilidad institucional registrada en los últimos años del proceso democrático. Revertir esa situación requiere la elaboración de políticas públicas destinadas a garantizar la operatividad de los derechos económicos y sociales y el incremento de los recursos económicos y financieros para ejecutar debidamente tales programas, en especial respecto de los sectores más desprotegidos de la sociedad paraguaya. Y esto es así porque, como advierte Sen, los derechos conllevan obligaciones correlativas, de modo tal que si la persona A tiene derecho a una cosa X, debe haber alguna agencia, por ejemplo B, que tenga la obligación de proporcionar X a A. Desde este punto de vista, si no se impone tal obligación, los supuestos derechos se encuentran inevitablemente vacíos de contenido. En consecuencia, puede estar muy bien decir, por ejemplo, que todos los seres humanos tienen derecho a la vida, a la salud, a la educación o a la seguridad social, pero si no se ha asignado una obligación determinada a una agencia específica, esos derechos nada (o casi nada) significan. Desde ese punto de vista, los derechos considerados generan, en el mejor de los casos, sentimientos reconfortantes, pero resultan jurídicamente irrelevantes¹⁶. No pasan de ser meros derechos en el papel¹⁷.

Pogge ha sostenido que al postular un derecho humano (o fundamental) a X, se afirma que cualquier sociedad o sistema social, dentro de lo razonablemente posible, debe organizarse de manera que todos sus miembros tengan acceso seguro a X, entendiendo siempre que la seguridad esperada es particularmente sensible al riesgo que tienen las

¹⁴ Mendonca, D., Pobres y desiguales. Notas sobre la pobreza y la desigualdad en Paraguay, Intercontinental, Asunción, 2007.

¹⁵ Respecto de la distinción entre respetar, proteger y satisfacer (o facilitar) derechos fundamentales, en función de las obligaciones correlativas, ver Texier, P. "Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal", en Canto, M., Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado, Icaria, Barcelona, 2005, pgs. 117-118.

¹⁶ Sen, A. Op. Cit., pg. 277.

¹⁷ Guastini, R., Distinguiendo Estudios de teoría y metateoría del derecho, Gedisa, Barcelona, 1999, pg. 188.

personas de que se les deniegue X o se les prive de X de modo oficial por parte del gobierno o de sus agentes o representantes. Una inevitable inseguridad de acceso que supere ciertos umbrales razonablemente alcanzables constituyen una falta de respeto oficial y compromete el grado de reconocimiento de los derechos humanos en la sociedad. Los derechos humanos son, entonces, demandas que atañen a la organización de la propia sociedad¹⁸.

IV. POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

La organización de servicios públicos y la distribución de recursos aparecieron en Europa entre los siglos XVI y XVIII, y se acrecentaron en el siglo XIX. Pero la eclosión del Estado social se produjo, en realidad, al culminar la Segunda Guerra Mundial, a mediados del siglo XX, con el desarrollo y la expansión de las intervenciones del Estado en áreas como la economía, la salud, la vivienda, la educación, la cultura, el empleo y la seguridad social. De este modo, el surgimiento y desarrollo de la idea de un Estado social constituyen el origen de la mayor parte de las políticas públicas contemporáneas. Muchas de esas políticas, por cierto, se encuentran definidas en cuerpos constitucionales.

A. Política económica

a. Economía social de mercado

Todo indica que la Constitución apunta a una vía conocida como “Economía social de mercado”, expresión de la teoría económica paralela a la fórmula “Estado social” de la teoría política. Ambas encararían, desde diferentes perspectivas, un mismo fenómeno: el Estado de la segunda mitad del siglo XX. Se afirma que la economía social de mercado no consiste en una combinación entre dos extremos (liberalismo y socialismo), sino que es, básicamente, una economía de mercado, soportada como tal en la libertad de empresa y la iniciativa privada, que acepta ciertas intervenciones estatales de carácter complementario y compatibles con aquéllas. Otros afirman que no se trata sino de la llamada “economía mixta”, en la que se combinan asistemáticamente las

¹⁸ Pogge, T., La pobreza en el mundo y los derechos humanos, Paidós, Barcelona, 2005, pgs. 89-90.

actuaciones privadas y estatales y sobreviven las propiedades públicas y privadas, en diferentes medidas y proporciones, según las necesidades coyunturales. La diferencia sustancial entre una y otra concepción radica en el papel protagónico y director de la economía que la primera le niega al Estado, mientras que la segunda se lo reconoce.

La noción misma de economía de mercado admite múltiples interpretaciones, puesto que existen varios sistemas a los que se designa de ese modo: economía liberal de mercado, economía social de mercado y economía dirigida de mercado. De acuerdo con el primero, el Estado se limita a crear un sistema jurídico neutral, sin orientar las políticas económicas. Conforme al segundo, el Estado asume un protagonismo directo para garantizar la competencia, asegurar el mercado cuando resulte defectuoso y proporcionar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar que se ubica más allá de las posibilidades de los mecanismos del mercado. Según el tercero, es necesario agregar a lo anterior cierta regulación sobre todos aquellos sectores que lo requieran y planificar la acción empresarial privada hacia el logro de objetivos nacionales fijados por el Estado, a cuyo servicio se pone la política fiscal y financiera¹⁹.

Bien puede concebirse a la economía de mercado como un sistema económico basado en la propiedad privada, la libertad de iniciativa y de contratación, en que la coordinación de las decisiones económicas no se lleva a cabo mediante mecanismo coactivo alguno, sino mediante la libre actuación de los sujetos, manifestada en los mercados de factores, bienes y servicios. Pero dada la función asignada al Estado de vigilar, ordenar y estimular el correcto ejercicio de los derechos económicos, éste tiene el deber de secundar la actividad privada estableciendo condiciones que garanticen determinadas oportunidades, estimulándola cuando resulte insuficiente o sosteniéndola en circunstancias críticas. Este es, básicamente, el modelo de la economía social de mercado, concebido como una modalidad que opera según las reglas del mercado, pero provista de complementos y seguridades sociales. Ante la economía liberal de mercado admite

¹⁹ Se ha detectado en el tercer modelo una contradicción insuperable, por cuanto que la modalidad no apunta a defender el mercado y mejorar la competencia, sino a sustituirlos por la intervención y la planificación coactiva. Una economía -se afirma- no puede ser a la vez "dirigida" y "de mercado". Ver al respecto Ariño, G., Economía y Estado, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, pg. 122.

correcciones en tres supuestos básicos: cuando el mercado contenga fuerzas desestabilizadoras que alteren y falseen sus reglas; cuando existan necesidades sociales básicas que el mercado no pueda atender; y cuando se trate de hacer realidad ciertos ideales que la sociedad en su conjunto se ha propuesto. En tales hipótesis, la economía social de mercado admite correcciones y complementos sobre los mecanismos del mercado, aunque siempre de la manera más compatible con él.

Desde la perspectiva histórica de las ideas económicas, la economía social de mercado está enraizada, sin lugar a dudas, en el liberalismo. A partir del liberalismo, surgieron diferentes modelos económicos, en particular el modelo liberal clásico y el modelo liberal progresista. El liberalismo progresista se distingue del liberalismo clásico por ofrecer una interpretación diferente del papel del Estado en la vida económica: los representantes del liberalismo progresista rechazan una economía al estilo *laissez faire* y asignan al Estado la función de crear condiciones dentro de las cuales la actividad económica se desarrolle en forma libre y aseguren la eficiencia competitiva²⁰.

En el diseño de la economía social de mercado es fácil encontrar elementos esenciales del patrón liberal. Sin embargo, el modelo presenta un perfil propio, caracterizado por una mayor acentuación en los temas sociales: el Estado asegura el pleno funcionamiento de la competencia económica y asume una amplia política social, ponderando, de ese modo, la importancia de los objetivos e instrumentos económicos y los objetivos e instrumentos sociales. Este modelo fue concebido por un grupo de economistas alemanes en la década del cuarenta del siglo XX, la "Escuela de Friburgo", escuela que concentró sus esfuerzos teóricos en diseñar un ordenamiento que redefiniera la relación entre economía de mercado y justicia social²¹.

El modelo de economía social de mercado es, probablemente, el modelo económico más ambicioso que jamás haya existido, pues se trata de un ordenamiento que no permite privilegiar unilateralmente los intereses individuales, desatendiendo las necesidades de los miembros

²⁰ Radke, D. Economía social de mercado. ¿Una opción para los países en transición y en desarrollo?, Ciedla, Buenos Aires, 1995, pgs. 15-16.

²¹ *Ibidem*, pgs. 16-17.

más débiles de la sociedad, ni la nivelación absoluta de los ingresos en función de una política redistributiva del Estado. El modelo, pretende conciliar la libertad individual, la eficiencia económica, la justicia social y la compatibilidad ambiental²². La economía social de mercado representa, así, una tercera opción entre el capitalismo y el socialismo²³.

b. Desarrollo económico

Por otro lado, la Constitución fija como fines fundamentales de la política económica, la promoción del desarrollo económico, social y cultural. Además, asigna al Estado la función de promover el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, acrecentar el patrimonio nacional, asegurar el bienestar de la población (artículo 176), y promover la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del sector agropecuario (artículo 114). La Constitución establece, además, que el desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional. Tales planes serán indicativos para el sector privado y obligatorios para el sector público (artículos 176 y 177).

La planificación de la actividad económica es un fenómeno relativamente moderno, cuyos inicios se remontan a las primeras décadas del siglo XX. A partir de determinado momento, la intervención estatal en la economía alcanzó tales grados de complejidad que resultó necesaria su programación. Aunque la expresión más acabada de la planificación económica por los poderes públicos se encontraba en los países socialistas del Este, donde el plan se convertía en el centro propulsor de toda la actividad económica, la técnica de la planificación se ha extendido, en mayor o menor medida, a las democracias occidentales.

En los orígenes de la planificación se encuentra la idea del fracaso del mercado para dirigir espontáneamente la economía hacia el desarrollo. Sobre esa base, dos argumentos se esgrimen en favor de la planificación económica: por un lado, la necesidad de racionalizar la

²² *Ibidem*, pg. 31.

²³ *Ibidem*, pg. 13.

intervención de los poderes públicos en el proceso económico y, por otro, la necesidad de orientar y coordinar la iniciativa del sector privado en la economía, dado que para tomar decisiones los agentes económicos requieren de un mínimo de información sobre la situación económica, la evolución de las principales variables y el comportamiento de los restantes agentes.

De acuerdo con la Constitución vigente, el objeto del plan, la materia sobre la que se proyecta la tarea planificadora, es la política económica del Estado. Es obvio que no se trata de un sistema de planificación neutra o indiferente a fines socioeconómicos, sino que fija un cuerpo de metas objetivas para alcanzar el desarrollo. Parece razonable entender que la enumeración de fines establecidos no es limitativa o excluyente de otros fines de política económica y social fijados en la misma Constitución. Por otra parte, parecería que tal enumeración de fines debe influir en la elección de medios y la asignación de recursos que tiendan a la consecución de las referidas pautas, de forma que la relación entre medios y fines resulte verificable en el contexto del plan, dentro del marco constitucional.

El contenido de las pautas mencionadas parece imponer la planificación estatal con vistas al logro de los fines indicados, pero sin aludir en forma expresa a los mecanismos operativos (técnicos y jurídicos) para hacerlos efectivos, ni a los agentes económicos destinatarios. En otros términos, parece surgir un imperativo constitucional de recurrir a la técnica de la planificación económica dirigida a los poderes públicos legitimados en términos especialmente amplios y difusos. En ese contexto, la técnica de planificación global apunta al cuadro de objetivos generales de la política macroeconómica, de manera que la planificación prevista no puede ser concebida como una modalidad intervencionista, sino la formalización de las medidas y estrategias del sector público para la orientación del proceso económico durante un período determinado.

Resulta razonable suponer que la dirección del proceso económico se halla dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo. En la mayor parte de los países, el gobierno ha asumido la orientación de la política económica, justificando esa asunción en razones técnicas y políticas. Se sostiene que las decisiones de política

económica requieren conocimientos especiales y una celeridad que no poseen las institucionales parlamentarias. Por cierto, conviene llamar la atención sobre el enorme poder que, por este medio, se concentra en el Ejecutivo, poder del que en muy escasa medida responde políticamente.

B. Política social

a. Empleo

Pleno empleo

El artículo 87 establece que el Estado debe promover políticas tendientes al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos. La Constitución emplaza al Estado a la ejecución de una política de pleno empleo, pero con un carácter de tal generalidad que no efectúa indicación alguna sobre la orientación que debe recibir, al menos en los aspectos esenciales. Por "política de empleo" puede entenderse, en general, el conjunto coordinado de decisiones dirigidas a una acción específica destinada a paliar los desequilibrios entre la oferta y la demanda que se producen en el mercado de trabajo, lo que supone la adopción de una serie de medidas de ordenación, impulso y fomento, a corto, mediano y largo plazo, orientada a alcanzar una permanente y dinámica situación de equilibrio entre ambos componentes. Así, el objetivo principal es la consecución y mantenimiento de una situación de pleno empleo para que puedan ser atendidas todas las demandas²⁴.

En sentido paralelo, y en conexión con la política de pleno empleo, la disposición impone al Estado el deber de promover la formación profesional. Por "formación profesional" ha de entenderse la preparación de la persona para el trabajo que habitual y establemente constituirá su medio de vida. Se trata, pues, de una etapa previa a la incorporación a la vida laboral activa, distinta de la formación básica y posterior a ella. Esta es, sin lugar a dudas, una estrategia preventiva del desempleo, puesto que al potenciar la calificación profesional del trabajador se logra un mayor grado de fluidez en el mercado de trabajo²⁵.

²⁴ Echevarría, B. "Pleno empleo", en Alzaga, O. Constitución española de 1978. Editoriales de derecho reunidas. Madrid, 1984, pg. 56.

²⁵ *Ibidem*, pg. 64.

Derechos del ámbito laboral

En el ámbito laboral, la Constitución consagra una serie de derechos específicos de particular relevancia. El artículo 86 consagra el derecho al trabajo. Los artículos 88, 89 y 90 dedican especial atención al trabajo de personas limitadas o incapacitadas (física o mentalmente), al trabajo de mujeres y al trabajo de menores. El artículo 91 establece el derecho a la jornada laboral. El artículo 92 consagra el derecho al salario mínimo vital y móvil. El artículo 93 introduce un elemento importante en función de la política estatal en materia laboral, al disponer que el Estado establecerá un régimen de estímulo a las empresas que incentiven con beneficios adicionales a sus trabajadores, independientemente de los salarios y otros beneficios legales. El artículo 94 garantiza la estabilidad de los trabajadores, dentro de los límites que la ley establezca, así como el derecho a la indemnización en caso de despido injustificado. El artículo 96 consagra el derecho y rechaza la obligación de los trabajadores y empleadores a organizarse en sindicatos democráticos, sin necesidad de autorización previa, bastando para el reconocimiento la inscripción ante el organismo administrativo competente. El artículo 98 consagra el derecho de los trabajadores de recurrir a la huelga en caso de conflicto de intereses, alcanzando este derecho tanto a trabajadores del sector privado como del sector público, salvo a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. El artículo 97 consagra el derecho de los sindicatos a promover acciones colectivas y a concertar convenios sobre las condiciones laborales. Establece, asimismo, que el Estado debe favorecer las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación social.

b. Bienestar Pobreza

En el marco de su configuración como Estado social (artículo 1), el diseño constitucional contiene previsiones sobre la pobreza. En efecto, la Constitución dispone que la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes como la extrema pobreza (artículo 6). El concepto de pobreza ha sido abordado desde dos perspectivas distintas: la pobreza relativa y la pobreza absoluta. La pobreza relativa se refiere a la

privación de recursos que experimentan algunas personas con relación al resto de la sociedad. Entendida en términos relativos, la pobreza es universal e inevitable, pues incluso en las sociedades más ricas siempre hay un sector de la población que, con respecto al resto, tiene muchos menos recursos. Podemos medir la pobreza relativa teniendo en cuenta lo que en esa sociedad se entiende que es un nivel de vida digno, y contando el número de hogares que no tienen ese nivel de vida. La pobreza absoluta, en cambio, se refiere a una privación tal de recursos que pone en peligro la misma supervivencia de las personas. Para medir la pobreza absoluta debemos tener en cuenta la satisfacción de las necesidades nutritivas o de otro tipo que son mínimas para continuar viviendo²⁶.

Seguridad social

El artículo 95 dispone que la ley establecerá un sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia, debiendo promoverse su extensión a todos los sectores de la población²⁷. El sistema de seguridad social podrá ser público, privado o mixto, aunque en todos los casos supervisados por el Estado. Sus recursos financieros no serán desviados de sus fines específicos, debiendo estar disponibles para su cumplimiento, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que pudieran realizarse.

La expresión “seguridad social” tiene, al menos, dos acepciones diferentes en el vocabulario jurídico. En un sentido amplio ella alude a un mecanismo de protección y cobertura de ciertos riesgos comunes a todos los hombres (enfermedad, vejez, desempleo, accidente), mientras que en un sentido restringido ella alude a esos mismos riesgos con respecto a todos los trabajadores. De este modo, la nota distintiva de las dos acepciones no radica en las contingencias amparadas, sino en el alcance en cuanto a los sujetos beneficiados (todos los hombres o todos los trabajadores). En la disposición citada, la acepción empleada es, sin lugar a dudas, la restringida, de modo que debe reducirse el alcance de la

²⁶ Macionis, J. y Plummer, K. Sociología, Prentice Hall, Madrid, 1999, pg. 276; Giddens, A. Sociología, Alianza, Madrid, 2001, pgs. 352-353.

²⁷ Para un análisis del sistema previsional en el Paraguay, ver Gómez Zaputovich, E. Seguridad social, Ricor, Asunción, 2001.

seguridad social, con rango constitucional, a la prevención de riesgos, únicamente en beneficio de los trabajadores.

Por lo demás, la seguridad elevada a rango constitucional se sustenta sobre tres bases, a saber: social, en el doble sentido de afrontar riesgos o contingencias que si bien son individuales en cuanto al sujeto que los padece, se proyectan socialmente en sus efectos, por un lado, y de financiarse, en alguna medida, colectivamente, haciendo participar a toda la sociedad en el sostenimiento del sistema, por otro; integral, en el sentido de asumir todas las contingencias sociales; y obligatoria, en el sentido de no estar sujeta a la voluntad de las partes en cuanto a la incorporación al sistema.

El artículo 103 establece que, dentro del sistema de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de funcionarios y empleados públicos y de todos los que presten servicios al Estado. Los aportantes y jubilados tendrán la administración, bajo el control del Estado, de los organismos autárquicos creados para el efecto. El mismo artículo 103 dispone que la ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios, en igualdad de tratamiento respecto del dispensado a los funcionarios en actividad.

Es sabido que la movilidad de los haberes jubilatorios incluye la actualización y el ajuste de sus montos para adecuarlos al costo de vida. La disposición considerada prevé, sin embargo, solamente la actualización de dichos haberes jubilatorios, pero no su ajuste. La pauta de actualización sentada persigue que el jubilado perciba durante todo el tiempo de su pasividad un beneficio cuya suma sea razonablemente proporcional no sólo a la remuneración que ganaba a la fecha de jubilarse, sino a la que seguiría ganando si estuviera en servicio activo. El parámetro fijado a tal efecto es la remuneración asignada al funcionario en actividad.

Derecho a la vivienda

De acuerdo con el artículo 100, todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. Para hacer efectivo este derecho, dispone el mismo artículo, el Estado establecerá las condiciones necesarias, promoverá los planes de interés social y diseñará los sistemas

de financiamiento adecuados, prestando especial atención a las familias de escasos recursos. La política de vivienda, en tanto es parte de la política social, hace referencia a los criterios distributivos con los que el gobierno interviene para permitir el acceso a la vivienda a quienes más lo necesitan, que suelen ser quienes menos medios económicos poseen²⁸. El derecho a la vivienda es un derecho social que ampara, según lo anticipado, a los más necesitados, y para el cual la actividad del Estado resulta indispensable.

c. Educación **Intervención educativa**

La necesidad de reconocer una serie de situaciones en el terreno de la educación y la cultura constituye un presupuesto básico en la formación del Estado social y democrático de derecho. Sobre todo porque existe una relación inmediata entre libertad y democracia, por un lado, y entre educación y cultura, por el otro. Parece claro que no puede darse un ejercicio de la libertad y un funcionamiento efectivo de la democracia sin un sólido sustento educativo y cultural, puesto que cualquier forma de progreso político, económico y social exige como requisito indispensable la difusión de la cultura y la capacidad para juzgar. A la vez, la educación y la cultura suponen prolongaciones importantes de la libertad de ideas y de manifestación del pensamiento y constituyen condiciones *sine qua non* para el libre desarrollo de la personalidad.

Durante un largo período histórico, sin embargo, han sido únicamente las clases privilegiadas las que han podido acceder y disfrutar de los bienes culturales. Sólo en una etapa relativamente próxima el desarrollo político y económico han permitido una difusión social de la cultura en los países más avanzados. Pero, en todo caso, lo importante es que se ha adquirido clara conciencia de que las personas que crecen sin acceso a la educación y a la cultura se hallan condenadas a la dependencia, aun cuando pudieran alcanzar cierto nivel de bienestar material. La Constitución, por ello, no podía quedar ajena a la creación de las condiciones socioeconómicas y culturales que permitan a cada

²⁸ Sánchez Vera, P., "Política social y vivienda", en Alemán, C. y Garcés, J., Política social, MacGraw Hill, Madrid, 1997, pgs. 383-413.

ciudadano el pleno desarrollo individual. Los poderes públicos no pueden desentenderse de asumir un firme compromiso en este aspecto clave del progreso humano.

A lo largo de la primera parte del siglo XX, todas las naciones occidentales se dedicaron a la construcción de sistemas de educación. Las principales naciones aceptaron la intervención del Estado en la educación, y en la época inicial de legislación sobre la escuela elemental obligatoria se extendió en el siglo XX a la educación secundaria y técnica para las clases trabajadoras. Las características principales de este movimiento radicaban en que el Estado pasaba a ser el principal dispensador de educación y que la planificación de la educación se convertía cada vez más en una preocupación del gobierno. A finales del siglo XX esta actividad ha llegado a tal punto de expansión que el gasto en educación se ha convertido en una de las mayores exigencias en cuanto al presupuesto interior²⁹.

La política educativa, en sí misma, no es más que un aspecto de la política general y se integra en ella como un elemento que se coordina con otros y que conforman la política global de una sociedad determinada. En ese sentido, la política educativa constituye un subsistema de la política y como tal es fruto de acciones políticas previas, al mismo tiempo que pretende incidir en el futuro sobre la realidad que atiende (la educación) para asumir logros que se consideran pertinentes. Así contextualizada, la política educativa se nos presenta como la actividad del poder público dirigida a atender problemas relativos a la educación, por lo que, en definitiva, representa un conjunto de medidas de la política general cuyo objetivo específico es, en todas sus dimensiones, el educativo³⁰.

Los dos grandes instrumentos que usualmente se utilizan en política educativa para que los principios políticos e ideológicos se conviertan en práctica cotidiana de la educación son la planificación y la legislación. Obviamente que no son los únicos instrumentos utilizados para conseguir los fines que se proponen en un sistema educativo, pero

²⁹ Bowen, J., Historia de la educación occidental, Herder, Barcelona, 1985, pgs. 551, 675.

³⁰ Colom, A. y Domínguez, E., Introducción a la política de la educación, Ariel, Barcelona, 1997, pg. 20.

no hay dudas de que son los más importantes a la hora de codificar en la realidad social las políticas educativas³¹. En ese sentido, la Constitución fija el marco jurídico fundamental de la educación paraguaya. Ello supone, consecuentemente, que para comprender la política educativa actual es necesario determinar y analizar los principios, derechos y valores que nuestra Constitución consagra.

Sistema educativo

Los lineamientos básicos del sistema educativo están trazados por los artículos constitucionales que se consideran a continuación.

Los fines generales de la educación se hallan establecidos, en lo sustancial, en el artículo 73, siendo ellos los siguientes: la promoción del desarrollo pleno de la personalidad humana; la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación, la integración de los pueblos, el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural; la formación intelectual, moral y cívica; la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio; la erradicación del analfabetismo; y la capacitación para el trabajo. En concordancia, el artículo 79 establece los fines de la educación superior, a saber: la formación profesional; la investigación científica y tecnológica; y la extensión universitaria. En cuanto a los fines de la educación técnica, el artículo 78 establece que ellos son los siguientes: la capacitación para el trabajo; y la formación de recursos humanos requeridos para el desarrollo nacional.

El artículo 75 establece, en cuanto a la responsabilidad en materia educativa, que ella recae sobre los siguientes agentes: la familia, el Municipio y el Estado.

El artículo 76 establece las obligaciones del Estado en materia educativa, entre las que cuentan las siguientes: garantizar la educación escolar básica con carácter obligatorio; proveer educación gratuita en las escuelas públicas; fomentar la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior; estimular la investigación científica y tecnológica;

³¹ *Ibidem*, pg. 62.

organizar el sistema educativo, público y privado, escolar y extraescolar, con participación de las distintas comunidades educativas; el artículo 75 amplía las obligaciones del Estado incluyendo el deber de promover programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para alumnos de escasos recursos.

En cuanto al régimen presupuestario, el artículo 85 dispone que los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración Central, con exclusión de los préstamos y las donaciones.

Derechos del ámbito educativo

La Constitución consagra una serie de derechos subjetivos en el ámbito de la educación: el artículo 73 reconoce el derecho a la educación integral y permanente, mientras el artículo 74 reconoce el derecho a aprender; el mismo artículo 74 reconoce, además, el derecho a la educación religiosa. El artículo 58, de manera específica, garantiza educación especial a las personas excepcionales.

En forma correlativa, el artículo 74 reconoce el derecho a enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética. Tal derecho se halla enfatizado en el artículo 79, dentro del ámbito de la educación universitaria. El mencionado artículo 79 consagra, además, la libertad de cátedra.

Del listado anterior de derechos subjetivos dos de ellos resultan especialmente importantes: el derecho a la educación y el derecho a la enseñanza. El derecho a la educación, en cuanto derecho de prestación frente al Estado, recae sobre el proceso sistemático de transmisión del saber y la cultura delimitado por la enseñanza formal, dentro del sistema educativo público. El derecho a la enseñanza, por su lado, tiene un doble componente: por un lado, el derecho a ejercer la docencia y, por otro, el derecho a crear centros de enseñanza; el primero de estos derechos apunta a la actividad encaminada a la transmisión de un cuerpo

sistemático de conocimientos y valores, mientras que el segundo se dirige a la fundación, organización y dirección de centros educativos³².

d. Cultura Intervención cultural

La Constitución emplea los términos “cultura” y “cultural” en numerosas ocasiones. En efecto, el sustantivo “cultura” aparece en los artículos 47, 57, 62, 73, 74, 81 y 168; el adjetivo “cultural”, por su lado, aparece en los artículos 38, 48, 56, 63, 65, 66, 82, 115, 140, 145, 159, 171 y 176³³. Este dato revela, en gran medida, el estado actual de sensibilidad política, jurídica y social ante el fenómeno de la cultura. Este bloque de artículos constituye, por cierto, lo que en doctrina se ha dado en llamar “Constitución cultural”³⁴.

La tendencia a la intervención del Estado en el ámbito de la cultura dio origen, a comienzos del siglo XIX, a la expresión “Estado de Cultura” o *Kulturstaat*. Esta expresión, sin embargo, comenzó a adquirir sentido jurídico sólo a partir de mediados de ese siglo. Fue en el siglo XX, sin embargo, cuando el concepto de *Kulturstaat* comenzó a adquirir, en el Derecho alemán, desarrollo progresivo, junto a las cláusulas de Estado social, Estado de derecho y Estado democrático. En ese sentido, el hito principal se sitúa en la incorporación de la cláusula “Estado de cultura” en el artículo 3º de la Constitución del Estado de Baviera, de 1947³⁵. Desarrollos posteriores han habido en la doctrina constitucional italiana y española, calificando al modelo de Estado consagrado en esos países como “Estados de cultura”, entendida la fórmula en alusión al Estado tutor y promotor de la cultura bajo cánones de pluralismo, libertad e igualdad. En concreto, se concibe en ese ámbito al Estado de

³² Fernández-Miranda, A. “Enseñanza”, en Alzaga, O., Constitución española de 1978, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1983; Moore, T., Introducción a la filosofía de la educación, Trillas, México, 1987, pgs. 59-76; López Guerra, L. et. al., Derecho constitucional, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pgs. 299-322.

³³ Para un análisis de los términos “cultura” y “cultural” en el ámbito constitucional, ver Prieto, J. Cultura, culturas y Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

³⁴ Pérez Luño, E. Los derechos fundamentales, Tecnos, Madrid, 1991, pgs. 197-203; Pizzorusso, A. Lecciones de derecho constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pg. 193.

³⁵ Prieto, J., Op. Cit., pgs. 213-214.

cultura como aquél que refuerza las garantías de existencia libre y plural de la cultura y que promueve condiciones positivas para el progreso de la cultura hasta hacerla accesible a todos los individuos³⁶.

Patrimonio cultural

En las sociedades más avanzadas existe la convicción de que el hombre no puede desarrollarse plenamente sino en el marco de un entorno que lo ligue con el legado más valioso de su pasado cultural. Se trata, pues, de que el hombre pueda desenvolver sus vivencias en un medio que le permita identificar sus señas de identidad cultural, las que quedarían desdibujadas en caso de que se perdieran los testimonios históricos y culturales que conforman los aspectos más destacados de sus propias raíces sociales³⁷.

La necesidad de proteger el patrimonio cultural ha hallado expresión normativa en diversos textos constitucionales de nuestros días. Entre las constituciones europeas que incluyen disposiciones relativas a la protección del patrimonio histórico y artístico cuentan las Constituciones de España (artículo 46), Grecia (artículo 24.6), Italia (artículo 9.2) y Portugal (artículo 9.e y 78). En Iberoamérica, consagran disposiciones al respecto las Constituciones de Argentina (artículo 41), Brasil (artículos 216) y Colombia (artículos 8, 63, 72, 313.9 y 333), entre otras.

Mucho se ha debatido en doctrina acerca del carácter de los derechos vinculados a la protección del patrimonio cultural. En tal sentido, importa advertir que, a medida que el Estado social ha ido consolidándose, los derechos fundamentales han dejado de concebirse como meras limitaciones a la acción estatal para pasar a ser concebidos como fines de la acción estatal, fines establecidos para garantizar la participación de los ciudadanos en las diversas esferas de la vida social, económica y cultural³⁸.

³⁶ *Ibidem*, pgs. 224.

³⁷ Pérez Luño, E., "Patrimonio histórico, artístico y cultural", en Alzaga, O., Constitución española de 1978, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1984, pg. 473.

³⁸ *Ibidem*, pg. 484.

La Constitución dedica, por su lado, numerosas disposiciones al tema de la protección del patrimonio cultural. De acuerdo con la previsión del artículo 81, los fines de la política cultural son, básicamente, los siguientes: conservar, rescatar y restaurar el patrimonio cultural. Debe, asimismo, procederse a definir y registrar el patrimonio que se encuentre en el país, así como a gestionar la recuperación de aquello que se halle en el extranjero. Dicho patrimonio comprende: objetos, documentos y espacios de valor histórico, arqueológico, paleontológico, artístico o científico, así como sus respectivos entornos físicos.

Dentro de la política cultural y como mecanismo de tutela del patrimonio, existe la prohibición de usarlo de manera inapropiada, emplearlo de modo desnaturalizante, destruirlo, alterarlo dolosamente, removerlo de su lugar originario y enajenarlo con fines de exportación.

El artículo 83 dispone, en cuanto a la política fiscal respecto de objetos, publicaciones y actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación, que no pesará sobre ellos impuesto fiscal o municipal alguno. El mismo artículo establece que la ley reglamentará las exoneraciones impositivas y establecerá un régimen de estímulo para la introducción e incorporación al país de los elementos necesarios para el ejercicio de las artes, la investigación científica, la investigación tecnológica, y la difusión en el país y el extranjero del producto de lo anterior (arte, ciencia y tecnología).

Cultura indígena

La Constitución alude en su texto, en reiteradas ocasiones, a “pueblos indígenas” (artículos 62, 63, 64, 65, 66 y 67). Importa señalar, a este respecto, que organismos internacionales, como las Naciones Unidas, conciben a los pueblos indígenas como aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión colonial se desarrollan en su territorio y se consideran distintos de los sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Tales pueblos -se agrega- constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada

como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales³⁹.

En nuestro país, se halla generalmente aceptado el criterio de agrupación de las etnias paraguayas por familias lingüísticas. Las categorías lingüísticas compartidas actúan, a su vez, como indicadores de características culturales comunes y, en muchos casos, de territorios continuos, ya que etnias de la misma familia habitan con frecuencia áreas adyacentes. De hecho, las familias lingüísticas se encuentran relacionadas también con determinados espacios ecológicos, al punto que, prescindiendo de los grados y formas de relación entre cultura y ambiente, se puede hablar de una cultura ecológica, como determinante de la vida y el desarrollo de las etnias. Es por esta razón que las etnias del Paraguay se identifican con el lugar que habitan. Lengua y hábitat son, en definitiva, los criterios de identificación de la población étnica⁴⁰.

La cultura de los pueblos indígenas se halla cuidadosamente protegida, en términos formales, por los artículos 62 a 67 de la Constitución. Específicamente, el artículo 62 reconoce la existencia de los pueblos indígenas, como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. El artículo 63 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica, así como el derecho a aplicar sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa; se reconoce valor, asimismo, al derecho consuetudinario, siempre que no atente contra los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, debiendo ser considerado, incluso, en los conflictos jurisdiccionales.

³⁹ Equipo Nacional de Misiones., Algunas consideraciones sobre el estatuto de las comunidades indígenas. Equipo Nacional de Misiones, Asunción, 1987, pg. 9.

⁴⁰ Las etnias del Paraguay se agrupan en cinco familias lingüísticas, a saber: Tupí-Guaraní, Zamuco, Mataco-Mataguayo, Lengua-Maskoy y Guaicurú. En la actualidad, estas cinco familias lingüísticas incluyen diez y siete pueblos indígenas, distribuidos en diferentes zonas del territorio paraguayo. Debe hacerse notar que grupos y parcialidades de varias de estas familias se encuentran también en otros países, de manera que su población en el Paraguay representa sólo una parte del total de la etnia. Ver al respecto Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Pueblos indígenas en el Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, 1997, pg. 79.

El artículo 65 garantiza a los pueblos indígenas el derecho de participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, la Constitución y las leyes. El artículo 66 dispone que el Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas, en especial en lo relativo a la educación formal. Dispone, además, que se atenderá a la defensa contra la regresión demográfica, la depredación del hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural. El artículo 67, finalmente, exonera a los miembros de los pueblos indígenas de prestar servicios sociales, civiles y militares, así como de toda carga pública que establezca la ley.

e. Salud

Sistema nacional de salud

Después de la Segunda Guerra Mundial han tenido lugar dos revoluciones importantes: la revolución médica, que ha producido el efecto de permitir el acceso generalizado a una medicina activa capaz de cuidar la salud y curar las enfermedades, y la revolución social, que ha producido el efecto de transferir las necesidades de protección social de las pequeñas comunidades al Estado mismo. El origen del derecho a la protección de la salud se encuentra, precisamente, en esas dos revoluciones y ha ejercido, a partir de entonces, una notable influencia sobre la organización y desarrollo de los sistemas de salud⁴¹.

Históricamente, han existido dos modalidades diferentes en la orientación de la protección de la salud: una modalidad individualista, que confía los cuidados de la salud, en sus distintos aspectos, a la acción de cada sujeto afectado o interesado, y una modalidad colectivista, que confía tales cuidados exclusivamente al Estado. En nuestro tiempo, se halla consolidado en los países avanzados un sistema mixto en virtud del cual la atribución de la carga sanitaria, sin afectar la iniciativa individual, compromete también a los poderes públicos en acciones colectivas de carácter preventivo y les obliga a desarrollar una serie compleja de prestaciones vinculadas a la salud, de modo a garantizar que la sociedad

⁴¹ Borrajo, E. "Protección de la salud", en Alzaga, O., Constitución española de 1978, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1984, pg. 175.

cuenta con los medios y servicios sanitarios que posibilite a todos los individuos la obtención de cuidados sanitarios gratuitos⁴².

Bajo este diseño, el Estado se halla obligado a organizar y tutelar la salud pública y a tal efecto debe establecer servicios sanitarios de acción colectiva. Los poderes públicos extienden sus competencias, de este modo, más allá de la simple coordinación sanitaria, e incluyen la planificación del sistema, por lo que puede afirmarse que la salud es, en la actualidad, el resultado de la acción generalizada y creciente del Estado⁴³.

En esa línea, el artículo 69 de la Constitución Nacional establece que el Estado promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que permitan la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado. En forma conexa, los artículos 163.4 y 168.1 atribuyen, respectivamente, competencia adicional en materia sanitaria a los gobiernos departamentales y municipales.

Derecho a la salud

La doctrina ha debatido con agudeza acerca de la corrección terminológica de las expresiones “derecho a la salud” y “derecho a la protección de la salud”, optando, en definitiva, por la última, considerada más adecuada. Desde ese ángulo, se estima que el derecho a la protección de la salud incluye dos aspectos específicos, uno negativo y otro positivo. El aspecto negativo implica que el individuo tiene derecho a que el Estado se abstenga de cualquier acto que pueda lesionar la salud individual o colectiva. Desde este punto de vista, el derecho a la protección de la salud opera como los derechos fundamentales clásicos, pues bajo su amparo la persona puede exigir al poder público la abstención de toda actividad lesiva, actual o potencial, de la salud individual o colectiva. El aspecto positivo, por otro lado, se perfila como el derecho a un conjunto de medidas que, en cuanto tienen por objeto la atención y la prevención de las enfermedades o la mejora de los ambientes sanitarios, gravitan sobre el Estado. Así, este aspecto del

⁴² *Ibidem*, pgs. 176-7.

⁴³ *Ibidem*, pgs. 180-1.

derecho a la protección de la salud incluye el derecho a exigir una protección contra riesgos exteriores capaces de poner en peligro la salud, el derecho a exigir la organización y la disponibilidad de los servicios sanitarios suficientes, así como el acceso a los cuidados médicos, y el derecho a exigir la seguridad y la higiene necesarias en las actividades profesionales⁴⁴. Desde esta perspectiva, el individuo es titular de un derecho subjetivo frente al Estado para obtener asistencia sanitaria.

En la línea trazada, el artículo 68 consagra el derecho de toda persona a la salud e impone al Estado el deber de protegerla. Agrega la disposición que nadie podrá ser privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, así como que nadie podrá ser privado de asistencia y socorro en casos de catástrofes o accidentes. Al mismo tiempo, impone el artículo el deber de toda persona de someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana.

Otros artículos integran el plexo constitucional vinculado al derecho a la protección de la salud: los artículos 57 y 58 reafirman, más específicamente, el derecho a la salud de las personas de la tercera edad y las personas excepcionales; el artículo 70 dispone que la ley establecerá programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y la participación comunitaria; el artículo 72, por su lado, impone al Estado el deber de facilitar el acceso de sectores de escasos recursos a los medicamentos considerados esenciales; los artículos 61 y 71, respectivamente, prestan especial atención a la salud reproductiva y materno-infantil, así como a la prevención y rehabilitación de adictos a las drogas; el artículo 38 consagra el derecho de toda persona a reclamar a las autoridades públicas, individual o colectivamente, medidas para la defensa de la salubridad pública.

V. DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA A LA DEMOCRACIA SOCIAL

En un comienzo, cuando el derecho al voto se hallaba reservado a los propietarios, resultaba natural que quienes participaban de las decisiones reclamasen al poder público que ejerciera como función

⁴⁴ Ibidem, pgs. 173-174, 189-191.

fundamental la protección de la propiedad. Este fue el origen de la doctrina del Estado mínimo, configurado como asociación de propietarios para la defensa de aquél supremo derecho. Sin embargo, cuando el voto fue ampliado a los analfabetos, resultó inevitable que éstos exigiesen al Estado la creación de instituciones educativas gratuitas y, por tanto, a asumir un gasto desconocido hasta entonces. La ampliación posterior del derecho de voto a los trabajadores desposeídos, aquellos que no disponían de otra propiedad más que la fuerza de su trabajo, acarrió como consecuencia el reclamo al Estado de la protección contra la desocupación y, progresivamente, seguridad contra las enfermedades, la ancianidad, la maternidad y la falta de vivienda. De este modo, el Estado social ha sido la respuesta a una demanda democrática, de la base a la cúspide del poder⁴⁵.

La situación actual del Estado social es todavía más delicada, pues debe enfrentar a una sociedad convertida en una fuente inagotable de demandas sociales, a las cuales debe responder adecuadamente. Tales demandas resultan, además, no sólo cada vez más numerosas, sino también más costosas, por lo que su satisfacción resulta especialmente dificultosa. Por otro lado, la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno contrasta con la lentitud y complejidad de los procedimientos decisorios del sistema político, de modo que se produce un notorio desfase entre la emisión del reclamo y su respuesta (el primero cada vez más acelerado y el segundo cada vez más lento). Esto es exactamente opuesto a lo que sucede con los regímenes autoritarios, los cuales son capaces de controlar las demandas sociales, sofocándolas, y de responder en corto tiempo, ya que no necesitan respetar complejos procedimientos decisorios. En otros términos: en la democracia del Estado social la demanda es fácil y la respuesta difícil⁴⁶. Es por ello que la democracia asociada al Estado social es sumamente compleja, no sólo por el mayor número de sus actores, sino también por la pluralidad de los sectores a los que se extiende y por la cantidad y heterogeneidad de los problemas que ha de abordar⁴⁷.

⁴⁵ Bobbio, N., El futuro de la democracia, Op. Cit., pgs. 27-8.

⁴⁶ Ibidem, pg. 28.

⁴⁷ García Pelayo, M., Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza, Madrid, 1993, pg. 51.

En el contexto de los Estados sociales existe una marcada tendencia a extender el uso de la expresión "democracia" más allá del que corresponde a la democracia política, en especial hasta abarcar la democracia económica y la democracia social, es decir, en relación con el ordenamiento que tiene como objetivo la nivelación de los privilegios económicos y de las desigualdades resultantes de diferencias de clases, a favor de aquellos sectores de la población que actualmente son tenidos como desprovistos de privilegios y en situación de dependencia.

Es así que se sostiene que el Estado social constituye un sistema en el que la sociedad no sólo participa pasivamente como beneficiaria de bienes y servicios, sino que, a través de sus organizaciones, toma parte activa tanto en la formación de la voluntad general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones estatales⁴⁸. Esto supone, en definitiva, que el Estado social exige un régimen en el que la participación en la formación de la voluntad política del Estado vaya acompañada de la participación en los bienes económicos y culturales y en la intervención de los afectados en el proceso de distribución o asignación de bienes y servicios.

Se halla generalizada, pues, la idea de que el componente social del Estado conduce a la democracia social, caracterizada como la que pretende situar a todas las capas de la población en condiciones socioeconómicas y culturales adecuadas para el ejercicio efectivo de los derechos políticos, al tiempo que desarrolla una acción destinada a defender los intereses de las clases populares y, por consiguiente, a la disminución de las diferencias económicas, culturales, sociales y políticas. De este modo, en el Estado social, la democracia política y la democracia social se muestran como nociones complementarias, al punto que sin democracia política no existen suficientes garantías para una democracia social y sin democracia social la democracia política carece de sólido sustento⁴⁹.

⁴⁸ Ibidem, pg. 48.

⁴⁹ Ibidem, pg. 101.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, B. El futuro de la revolución liberal, Ariel, Barcelona, 1996.
- Alcock, C., Payne, S. y Sullivan, M. Introducing Social Policy, Prentice Hall, Singapore, 2000.
- Albiñana, C. "El gasto público", en Alzaga, O. Constitución española de 1978. Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1983.
- Alemán, C. y Garcés, J. Política social, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- Ariño, G. Economía y Estado, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.
- Asenjo, O. La Constitución económica española, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- Ashford, D. La aparición de los Estados de bienestar, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- Béjar, R. y Tortosa, J. Pros y contras del Estado del bienestar, Tecnos, Madrid, 1996.
- Benn, S. y Peters, R. Los principios sociales y el Estado democrático, Eudeba, Buenos Aires, 1984.
- Bidart Campos, G. El derecho constitucional del poder, Ediar, Buenos Aires, 1967, t. I.
- . Manual de derecho constitucional argentino, Ediar, Buenos Aires, 1986.
- Bobbio, N. Derecha e izquierda, Taurus, Madrid, 1995.
- . El futuro de la democracia, Fondo de cultura económica, México, 1991.
- . El tiempo de los derechos, Sistema, Madrid, 1991.
- . Igualdad y libertad, Paidós, Barcelona, 1993.
- Borrajó, E. "Protección de la salud", en Alzaga, O. Constitución española de 1978, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1984.
- Bowen, J. Historia de la educación occidental, Herder, Barcelona, 1985.
- Caminal Badía, M. Manual de ciencia política, Tecnos, Madrid, 1999.

Canto, M. Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado, Icaria, Barcelona, 2005.

Colom, A. y Domínguez, E. Introducción a la política de la educación, Ariel, Barcelona, 1997.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, Nuestro futuro común, Alianza, Madrid, 1987.

Cossio, J. Estado social y derechos de prestación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

Cotarelo, R. Del Estado del bienestar al Estado del malestar, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

Dahl, R. La democracia, Taurus, Madrid, 1999.

De Carreras, F. El Estado de Derecho como sistema, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

Díaz, E. Estado de derecho y sociedad democrática, Taurus, Madrid, 1988.

Echevarría, B. "Pleno empleo", en Alzaga, O. Constitución española de 1978. Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1984.

Enríquez, I. La construcción social de las teorías del desarrollo, Porrúa, México, 2009.

Equipo Nacional de Misiones. Algunas consideraciones sobre el estatuto de las comunidades indígenas, Equipo Nacional de Misiones, Asunción, 1987.

Esteve, F. y Muñoz, R. Conceptos de Economía, Alianza, Madrid, 2005.

Fenochietto, R. Economía del sector público, La Ley, Buenos Aires, 2006.

Fernández Gadea, C. "Instituciones de la reforma agraria y el derecho ambiental previstas en la Constitución", en Camacho, E. y Lezcano Claude, L. Comentario a la Constitución, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 2002, t. II.

Fernández García, T. y Marín Sánchez, M. (Editores). Estado de bienestar y socialdemocracia, Alianza, Madrid, 2001.

Fernández-Miranda, A. “Enseñanza”, en Alzaga, O. Constitución española de 1978, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1983.

Galbraith, J. Historia de la Economía, Ariel, Barcelona, 2007.

Giddens, A. Sociología, Alianza, Madrid, 2001.

Gómez Zaputovich, E. Seguridad social, Ricor, Asunción, 2001.

González, C. A. “El Estado social de derecho en la Constitución de 1992 y sus antecedentes constitucionales”, en Corte Suprema de Justicia, Comentario a la Constitución, La República, 2007, t. III.

—. “La reforma agraria en la Constitución”, en Camacho, E. y Lezcano Claude, L. Comentario a la Constitución, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997, t. I.

González, C.A. y Petit, A. Manual de derecho agrario y ambiental, Intercontinental, Asunción, 2007.

Goodland, R., Daly, H., Serafy, S. y von Droste, B. Medio ambiente y desarrollo sostenible, Trotta, Madrid, 1997.

Guastini, R. Distinguiendo Estudios de teoría y metateoría del derecho, Gedisa, Barcelona, 1999.

Habermas, J. La inclusión del otro, Paidós, Barcelona, 1999.

Huntington, S. ¿Quiénes somos?, Paidós, Barcelona, 2004.

Instituto Internacional de Gobernabilidad, Libro blanco sobre la reforma institucional en Paraguay, PNUD, Asunción, 2003.

Jaksic, F. 1996. “La Agenda 21: Hacia una Ley Internacional del Ambiente”, en Fundación Konrad Adenauer. El desafío de la política ambiental, Buenos Aires, 1996.

Kottak, C. Antropología cultural, McGraw-Hill, Madrid, 2006.

Kriele, M. Introducción a la teoría del Estado, Depalma, Buenos Aires, 1980.

Kymlicka, W. Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías, Barcelona, Paidós, 1996.

Libster, M. Delitos ecológicos, Depalma, Buenos Aires, 1993.

Loewenstein, K. Teoría de la Constitución. Ariel. Barcelona, 1970.

López Guerra, L. et. al. Derecho constitucional, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

López Guerra, L. Introducción al Derecho Constitucional, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

Lucas Verdú, P. La lucha por el Estado de derecho, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975.

Macionis, J. y Plummer, K. Sociología, Prentice Hall, Madrid, 1999.

Medina, H. Nuevo estatuto agrario. Aspectos constitucionales y doctrinales. El régimen de la propiedad rural en el Paraguay, Don Bosco, Asunción, 2007.

Mendonca, D. Análisis constitucional. Una introducción. Cómo hacer cosas con la Constitución, Intercontinental, Asunción, 2008.

---. Constitución y medio ambiente. Apuntes sobre el derecho constitucional ambiental, Universidad Nacional de Pilar, Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2010.

---. Estado social de derecho. Análisis y desarrollo de una fórmula constitucional, Cidsep-Fundación Konrad Adenauer, Asunción, 2000.

---. La autonomía universitaria y su desarrollo constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2008.

---. La máquina de gobernar. Diseño constitucional y gobernabilidad democrática, Intercontinental, Asunción, 2004.

---. Pobres y desiguales. Notas sobre la pobreza y la desigualdad en Paraguay, Intercontinental, Asunción, 2007.

Moore, T. Introducción a la filosofía de la educación, Trillas, México, 1987.

Muñoz de Bustillo, R. El Estado de bienestar en el cambio de siglo, Alianza, Madrid, 2000.

Navarro, V. Neoliberalismo y Estado del bienestar, Ariel, Barcelona, 2000.

Nino, C. Ética y derechos humanos, Astrea, Buenos Aires, 1989.

O'Kean, J. Economía, McGraw-Hill, Madrid, 2005.

- Ochando Claramunt, C. El Estado del bienestar, Ariel, Barcelona, 2002.
- Paja Burgoa, J. La Convención de los derechos del niño, Tecnos, Madrid, 1998.
- Pastore, C. La lucha por la tierra en el Paraguay, Intercontinental, Asunción, 2008.
- Pérez Luño, E. "Patrimonio histórico, artístico y cultural", en Alzaga, O. Constitución española de 1978, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1984.
- . Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Tecnos, Madrid, 1986.
- . Los derechos fundamentales, Tecnos, Madrid, 1991.
- Pérez Royo, J. Curso de derecho constitucional, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- Pettit, H. La propiedad de la tierra en el Paraguay, Bijupa, Asunción, 2005.
- Picó, J. Teorías sobre el Estado del bienestar, Siglo XXI, Madrid, 1990.
- Pizzorusso, A. Lecciones de derecho constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- Pogge, T. La pobreza en el mundo y los derechos humanos, Paidós, Barcelona, 2005.
- Prieto, J. Cultura, culturas y Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- Radke, D. Economía social de mercado. ¿Una opción para los países en transición y en desarrollo?, Ciedla, Buenos Aires, 1995.
- Rawls, J. Teoría de la justicia, Fondo de cultura económica, México, 1979.
- Requejo Coll, F. Las democracias, Ariel, Barcelona, 1990.
- Rey Martínez, F. La propiedad privada en la Constitución española, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

- Rist, G. El desarrollo: historia de una creencia occidental, Catarata, Madrid, 2002.
- Rosanvallon, P. La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Sáenz, O. Pedagogía general, Anaya, Madrid, 1986.
- Sánchez Agesta, L. “La lengua”, en Alzaga, O. Constitución española de 1978, Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1983, t. I.
- Sánchez Vera, P. “Política social y vivienda”, en Alemán, C. y Garcés, J. Política social, MacGraw Hill, Madrid, 1997.
- Sartori, G. La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, Madrid, 2001.
- Sodaro, M. Política y ciencia política, McGraw-Hill, Madrid, 2006.
- Tamames, R. Introducción a la Constitución española, Ediciones del Prado, Madrid, 1995.
- Taylor, C. Argumentos filosóficos, Paidós, Barcelona, 1997.
- Troche, D. La expropiación, Intercontinental, Asunción, 2010.
- Vanossi, J. El Estado de derecho en el constitucionalismo social. Eudeba. Buenos Aires, 1987.
- Zarini, H. Derecho constitucional, Astrea, Buenos Aires, 1992.