

**LOS DERECHOS ECONÓMICOS  
EN LAS CONSTITUCIONES**

*José Luis Alemán, S.J.*

*La resistencia a la desigualdad y con ella a los derechos económicos de propiedad sería menor si entre los derechos económicos constitucionales figurase el examen sobre el cumplimiento de obligaciones impositivas de grandes fortunas.*

La Constitución de un país es, debiera ser, expresión solemne del deseo de sus ciudadanos de permanencia de ciertas reglas de convivencia social básicas, garantías de futura seguridad legal y jurídica.

Para defensa de ese deseo se prohíbe legislar contra ellas a no ser por una mayoría calificada: dos terceras partes, por ejemplo. Muchos contemplan la Constitución como simple conjunto de reglas que sólo pueden ser modificadas por votación de una mayoría calificada en la creencia de que por el carácter "evidente" de los preceptos constitucionales difícilmente logren los partidos una mayoría calificada en contrario.

---

1 Alemán, José Luis, "Los derechos económicos en las constituciones", en *Hoy*, 14 de diciembre de 2007, p. 3E

Craso error hoy en día. Hace por lo menos medio siglo, desde la declaración de los Derechos Naturales del Hombre, aceptamos que hay características tan ligadas a la naturaleza humana que ninguna votación en el Congreso, ni siquiera la unánime, puede anularlas aunque obviamente sí regularlas, salvaguardando su sustancia. Entre esas disposiciones, figuran los famosos derechos de libertad de pensamiento, expresión, reunión, organización, tránsito y residencia. Brevemente: los derechos humanos políticos de las personas.

En buena lógica social y jurídica, la validez de estos derechos universales no puede caducar ni siquiera por votación contraria de Asamblea Constituyente alguna. Sin duda este presupuesto jurídico es interpretado de dos maneras: o positivístamente -declaración aceptada de los Derechos Humanos- o filosóficamente, mediante análisis fenomenológico-ontológico. El avance histórico de la humanidad ha probado su importancia. Eliminarlas sería un retroceso.

Constatamos también en las Constituciones modernas, de ninguna manera en las antiguas Constituciones helénicas recopiladas por Aristóteles, la existencia de otra trama fundamental: ser hilo conductor de las relaciones Estado-ciudadanos no ya en el respeto por el Estado de los derechos políticos individuales sino en la dependencia de la administración pública de mecanismos de control legal al alcance de los ciudadanos que dificulten el abuso de la fuerza coactiva del Estado en su contra. Históricamente, estos grandes pactos sociales "modernos" (desde Juan sin Tierra en el siglo XI) que son las Constituciones nacen de la presión de nobles y comunes por limitar los desmanes que el disfrute del poder coactivo monopólico otorgaba al Estado.

En contra de lo que a veces se escucha, ni los derechos humanos ni la organización del Estado, como servidor del bien de los ciudadanos, pueden ser negados legítimamente, sea cual sea la mayoría con que cuente la Asamblea Constituyente. Ninguna Asamblea Constituyente puede hacer tabula rasa de estos dos principios sin cuestionar su propia legitimidad. Una Constituyente refundante puede y debe eliminar preceptos anteriores que modi-

fiquen el modo de ejercer los derechos humanos y las formas de control del Estado por el Estado; no eliminarlos. Sí puede proponer para su aprobación nuevas disposiciones administrativas que faciliten un mejor cumplimiento de esas dos metas.

Estas características constitucionales difieren enormemente de las de las constituciones helénicas cinco siglos antes de Cristo. En aquellos tiempos más que de derechos humanos de ciudadanos las Constituciones especificaban los de la ciudad. El Estado, la polis, decidía "lo bueno, lo justo y lo verdadero" de Goethe. Un choque estridente entre la voluntad de la polis y de los individuos era impensable. Aun cuando la Constitución tuviese que intervenir profundamente a favor de los "derechos" de los ciudadanos, lo hacía por responsabilidad de la paz social de la ciudad, no por exigencia de derechos humanos.

### **1. Las decisiones constitucionales de Atenas en el campo de los derechos económicos.**

a) La organización social ateniense era en tiempos de Solón y Pericles muy diferente de la que estamos acostumbrados en nuestros días. Como grupos económicos figuraban tres: los ciudadanos (varones), en principio dueños de tierras, y su familia que incluía también los siervos o esclavos necesarios para el manejo de la economía familiar, los ciudadanos sin tierra y con frecuencia endeudados, y los "metikoi", extranjeros dedicados con autorización pública al comercio y servicios logísticos.

Atenas, en aquellos tiempos preclásicos, exhibía dos problemas sociales nacidos de su misma estructura económica: la pérdida de ciudadanía y consiguiente reducción a la esclavitud de los deudores, con su familia, en caso de incumplimiento de los términos de endeudamiento (práctica que, como se ve en los Evangelios perduró por siglos en muchas áreas geográficas de la antigüedad) y el enorme poder económico y político de las pocas grandes familias terratenientes.

Las Constituciones atenienses de Solón y Pericles legislaron duramente contra ambos males económicos. En primer lugar prohibieron la reducción a la esclavitud de los deudores morosos

y, en segundo término, dictaron medidas extremas de represión contra los terratenientes: obligarlos por decreto a pagar las costosísimas fiestas cívico-religiosas y las naves de su marina de guerra, condición de posibilidad de las ingentes e imprescindibles importaciones de trigo de las colonias del Egeo y del Mar Negro (la seguridad alimentaria de la ciudad no podía ser satisfecha en una extensión geográfica tan pequeña y accidentada). En casos extremos, nada infrecuentes y manejados más política que legalmente, la polis recurría al ostracismo, exilio coactivo de quienes amenazaban su paz interior.

Estas tres disposiciones constitucionales -prohibición de la esclavitud a los ciudadanos por incumplimiento de obligaciones financieras, erogaciones financieras coactivas contra los grandes terratenientes y ostracismo- atacaban eficazmente los problemas sociales de la era pero más por el peligro de inestabilidad social que representaban que por atención a derechos de los individuos.

b) Sea cual sea su fundamento, la nueva Constitución de Solón, eficaz en eliminar la reducción a la esclavitud por deudas y el poder político de los terratenientes, no resolvía los problemas de la pobreza y de la brecha entre ricos y pobres. No había ahora quien tuviese los recursos necesarios para prestar a quienes ya no tenían tierras y ni siquiera para pagar las fiestas cívico religiosas dionisíacas o mantener la marina. El desempleo y el hambre aumentarían.

Las reformas socioeconómicas de Solón hubieran acabado en la ruina económica de Atenas si no se hubiesen descubierto las ricas minas de plata cercanas al puerto del Pireo que permitieron a Pericles introducir nuevas y radicales reglas económicas que facilitaban el empleo y robustecían el poder militar de Atenas.

La quinta esencia de la reforma de Pericles fue ofrecer empleo militar pago en la acrópolis a todos los pobres ciudadanos sin tierras ni esclavos, pingües contratados a artistas y filósofos, y un óbolo monetario (el "pan nuestro cotidiano" de la oración del Señor) para todo ciudadano que asistiese diariamente al ágora. La

riqueza de las minas se usó además para financiar la armada y los juegos cuando disminuía la riqueza de los terratenientes enfrentados a una escasez radical de esclavos, a pagos "litúrgicos" y militares, y al mismo exilio forzado.

Dos lecciones podemos aprender de esta historia. Primera: las meras reformas constitucionales encaminadas a suprimir por decreto y realmente las injusticias económicas necesitan ser complementadas por nuevas políticas de empleo y gasto público que, a su vez, exigen nuevo financiamiento. Segunda: las nuevas políticas económicas deben orientarse no tanto a eliminar injusticias como a reforzar la capacidad financiera y productora de riqueza del Estado.

Atenas tuvo la fortuna de encontrar el "petróleo" de la antigüedad, la plata, y la clarividencia de sus grandes políticos de orientar el gasto público a asegurar su futuro económico. No todo fue, sin embargo, color de rosa. Atenas perdió totalmente la posibilidad de producir sus propios alimentos y necesitó, ella tan "democrática" en su interior (si excluimos esclavos y extranjeros) convertirse en una potencia militar imperialista que obligase a otras ciudades griegas a pagarle tributos forzosos por su poder naval y que hiciera de esa actividad garantía de supervivencia.

Solón y Pericles lesionaron también seriamente el espíritu emprendedor helénico para dejarlo en manos de la que bien podemos llamar "inversión directa extranjera". En efecto, las actividades industriales y comerciales estaban reservadas a los extranjeros autorizados. Los ciudadanos atenienses podían dedicarse a la agricultura, a las fuerzas armadas y a las discusiones del ágora.

Ambos prohombres atenienses lograron eliminar la burocracia permanente y especializada aunque todos los ciudadanos tuviesen que turnarse por un año sin reelección posible en la dirección y administración de los servicios públicos. Sólo los jefes del ejército, el "estrategós", y de la marina, el "náuticos", permanecían en sus cargos indefinidamente. Autoritarismo disfrazado.

La historia no vacila en atribuir a Pericles abusos patentes en el manejo del ostracismo para eliminar a potenciales competidores hasta que él mismo fue víctima de él. La polis, el Estado, lo exigía. Definitivamente no había llegado aún en la historia la hora de unir bien público y derechos del individuo ni de someter el manejo del Estado a un control ciudadano.

Los atenienses vivían con orgullo su ciudadanía: eran pueblo de soldados, artistas y ciudadanos. Vistos desde fuera, desde las otras polis, la visión era diferente: parecían agresivos y gárrulos.

## **2. La problemática actual de los derechos económicos constitucionales**

Hay que distinguir dos tipos de derechos económicos en las modernas Constituciones: los referidos al control por la ciudadanía del poder económico del Estado y los que explicitan los derechos económicos de los ciudadanos frente al Estado

a) Aunque el listado de limitaciones impuestos al poder económico del Estado puede ampliarse casi indefinidamente como hace el famoso artículo 55 de nuestra actual Constitución no parece exagerado reducirlo a cuatro grandes áreas; a) la monetaria, financiera y cambiaria que busca sustraer del Ejecutivo la política y el manejo de la emisión y de las reservas monetarias para colocarlos en el Banco Central; b) la fiscal que recaba la aprobación por el Congreso de ingresos, gastos, ventas, endeudamiento y exoneraciones públicas; c) la administrativa que especifica qué cargos pueden nombrar los Poderes del Estado y quién es responsable civil y comercialmente de su ejecución; d) y la inspección y evaluación legal, administrativa y económica de ingresos y gastos públicos ejecutados.

Los principios que justifican estas limitaciones basadas en muchas experiencias históricas nacionales e internacionales son la conveniencia de una división de poderes para un manejo plural y vigilado del dinero, de las fuentes y usos de ingresos públicos y de préstamos internacionales que disminuyan los peligros de inflación, endeudamiento y uso personal medalaganario de ingresos y activos públicos.

Sin duda estas limitaciones pueden revestir formas concretas distintas, pero su naturaleza y objetivos justifican en demasía su aceptación como derechos económicos de la sociedad y de los ciudadanos frente al Estado.

b) Los derechos económicos constitucionales de los individuos son especiales. Estos pueden subdividirse a su vez en dos grandes áreas: la que define las obligaciones del Estado para la población en general, y la que lidia con los derechos económicos de inversionistas, propietarios y empresarios.

b.1) En casi todos los países, incluso en aquellos de tradición jurídica no sajona, más propensos a atribuir a los individuos la responsabilidad predominante de su superación económica, se supone que el Estado tiene obligaciones irrenunciables con el bienestar económico de todos los ciudadanos, y genuino interés en promover niveles mínimos de bienestar económico.

El cumplimiento de estos ideales exige la oferta de servicios públicos generales -educación, salud física y ambiental, agua potable, comunicaciones, seguridad, acceso a la justicia, energía, seguridad social, libertad de profesión y de apertura o cierre de empresa - que garanticen estándares nacionales básicos e incluyan cierto grado de dinamismo operacional para evitar desigualdades extremas.

Obviamente, los recursos naturales, técnicos y financieros impiden la realización igual a nivel mundial de estos derechos económicos. A diferencia de los llamados derechos humanos políticos, cuyo cumplimiento no exigen demasiados recursos (más bien prohíben que ofrecen) los derechos sociales y económicos sí demandan, si pretenden ser reales, recursos, relativamente hablando, importantes.

b.2) Más controversiales resultan ser los derechos económicos de los inversionistas y propietarios, "los llamados derechos de propiedad" de los sajones: qué pueden hacer legítimamente los titulares de propiedades, validez y cumplimiento de contratos, y tribunales de justicia para resolver conflictos en el área.

El origen de las dificultades está en la existencia en muchos países de extremas desigualdades de ingreso y riqueza (Greenspan ve en los Estados Unidos una seria dificultad de estas desigualdades para la aceptación pública del capitalismo "creativo y destructor" de Schumpeter) y en la vigencia en la opinión pública del origen violento y viciado de la gran riqueza (otro economista notable James Stuart Mill, ultraliberal por más señas) así lo creía.

El problema intelectual y moral de la desigualdad debiera haber llevado a los mismos Estados Unidos a una radicalización social apreciable. Gallbraith explicaba la no radicalización norteamericana por la capacidad de su economía, de generar amplias brechas entre ricos y pobres pero manteniendo una tasa creciente de consumo para los menos pudientes.

Es más probable, sin embargo, que a nivel bastante conciente, los norteamericanos crean que un ataque a la riqueza les traería males mayores de desempleo y de horizontes de consumo. Paradójicamente los americanos exhiben un grado de imaginación económica superrealista. Con esto me remito a lo que indiqué sobre el peligro económico de un mero ataque a la injusticia social en Atenas, si no se hubiesen descubierto las minas de plata del Pireo y si sus estadistas hubiesen usado sus rendimientos para el bienestar personal y no el social.

Creo, por último, que la resistencia a la desigualdad (y con ella a los derechos económicos de propiedad) sería menor si entre los derechos económicos constitucionales figurase el examen sobre el cumplimiento de obligaciones impositivas de grandes fortunas.

### **3. Conclusión**

De sobra sé que las Constituciones y más cuando más perfectas sean, pueden y suelen convertirse entre nosotros en simples pedazos de papel. En gran parte esto sucede por las debilidades de nuestro sistema judicial. La ley puede ser buena, pero si aquellos que tienen que forzar su cumplimiento no obligan su cumplimiento, ya sabemos quién es responsable de la celulosa, mejor quiénes son los responsables de su metamorfosis en papel.