

DESARROLLO HUMANO. NUEVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL

Ricardo Alberto MUÑOZ*

I.- INTRODUCCION

La Reforma Constitucional de 1994 introdujo un nuevo paradigma valorativo al incorporar el Desarrollo Humano como objetivo a alcanzar por el Estado e impone a los diversos poderes públicos un marco de atribuciones para ello, de tal modo que implica una redefinición del rol estatal y al mismo tiempo un renovado relacionamiento entre éste, la Sociedad Civil y Mercado, valorizando el accionar político colectivo como actor y generador de un ámbito adecuado para la plena vigencia de los Derechos Humanos.

Esta hipótesis se afirma a poco que se analicen las importantes modificaciones introducidas en el Bloque de Constitucionalidad Federal con motivo de la Reforma operada en el año 1994 que hacen a lo sustantivo en materia de derechos, no solamente por el Capítulo agregado a la Primera Parte denominado Nuevos Derechos y Garantías que de por sí imponen un ensanchamiento expreso de derechos sino también por la jerarquización constitucional de Tratados Internacionales de Derechos Humanos atento lo dispuesto en el art. 75 inc.22 de la CN, de tal modo que la protección reconoce fuentes tanto interna como internacional que privilegian la finalidad tuitiva.

A los fines del presente trabajo, nos limitaremos a efectuar un análisis de la atribución conferida al Congreso Nacional en el art. 75 inc. 19 denominada como “ la cláusula del nuevo progreso” en cuanto, en su primer párrafo, dispone que le corresponde “ *Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento*”. Asimismo, el “ desarrollo humano” vuelve a tener recepción constitucional en el inc. 17 del citado art. en cuanto dispone regular la entrega a los pueblos indígenas de tierras aptas y suficientes para el “ *desarrollo humano*”, en el art. 41 que consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el “ *desarrollo humano*” y también en el art. 125 en cuanto atribuye a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la promoción del progreso económico y el *desarrollo humano*, entre otros.

Precisamente, el *desarrollo humano* – junto al *Bien Común* como fin del estado enunciado en nuestro Preámbulo y desarrollado en otras cláusulas supremas - se constituyen en el núcleo duro ideológico que impregna a toda la Constitución Nacional¹.

III.- DESARROLLO HUMANO Y PROGRESO CON JUSTICIA SOCIAL

1.- Desarrollo humano.

El primer párrafo del inc.19, atribuye al Congreso Nacional la de proveer lo conducente al *desarrollo humano* de forma inseparable con el *progreso económico con justicia social*, de tal modo que analizaremos conceptualmente la primera finalidad estatal mencionada en tal norma, núcleo de la “ cláusula del nuevo progreso”, tomándolo desde las dos vertientes que confluyeron en la misma, la Doctrina Social de la Iglesia y los trabajos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano².

1.1.- *La Doctrina Social de la Iglesia*. En la Encíclica *Populorum Progressio*, Paulo VI enseñaba que el desarrollo debía implicar preocuparse tanto por el progreso social como por el crecimiento económico, y que todo programa concebido para incrementar la producción tenía sentido si

* Profesor Titular Teoría Política II y Derecho Constitucional Económico FCH-UNRC. Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba. Dr. en Cs. Jurídicas y Sociales.

El presente trabajo es la ampliación y actualización de otro de igual título, que fuera presentado en las X Jornadas Internacionales Interdisciplinarias, realizadas en Río Cuarto, en noviembre de 2005, organizadas por Fundación ICALA.

¹ Muñoz, Ricardo Alberto “Bien Común y desarrollo humano. Núcleo ideológico del Estado Constitucional de Derecho” en “ Erasmus. Revista para el diálogo intercultural” Año IX.Nº2-2007.Ediciones del ICALA. Río Cuarto.

² Cabe señalar como antecedente de la norma constitucional, la propuesta de nueva cláusula del progreso, inserta en el Tercer Documento de la Comisión de Juristas del Justicialismo.(Ver, Alberto GARCIA LEMA. “ La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional”. Edit. Planeta. Bs.As.)

estaba al servicio de la persona y si era idóneo para combatir la discriminación, desigualdad y hacerle al hombre capaz de ser por sí mismo agente responsable de su mejora material, progreso moral y desarrollo espiritual. En la Carta Encíclica de Juan Pablo II, *Sollicitudo Rei Socialis*, dictada al cumplirse el vigésimo aniversario de aquella Encíclica, pone en dudas pero con toda claridad, tanto la concepción iluminista del “progreso” entendido éste como proceso rectilíneo, automático e ilimitado, ya que no es cierto que el género humano marche seguro a una especie de perfección indefinida, toda vez que la experiencia de dos trágicas guerras mundiales, de la destrucción de poblaciones enteras y del peligro atómico amenazante, lo desmiente, como también la concepción “economicista del desarrollo” ya que la mera acumulación de bienes y servicios no basta para proporcionar felicidad humana. Advierte, que junto a las miserias intolerables del sub desarrollo, se encuentra un super desarrollo inaceptable consistente en una excesiva disponibilidad de bienes materiales para algunas categorías sociales haciéndolos esclavos de una civilización del consumo.

El desarrollo debe ser pleno, “mas humano” aunque innegablemente también tiene una dimensión económica – sin que se agote en ésta - para procurar al mayor número posible de habitantes la disponibilidad de bienes materiales para “ser”, logrando el “desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres”. En este sentido de plenitud, la obligación de empeñarse por el desarrollo de los pueblos es un imperativo de todos y cada uno de los hombres, para las sociedades y las naciones. Es un deber de todos para con todos y ser común a las cuatro partes del mundo: Este y Oeste, Norte y Sur. El desarrollo pleno implica, además de los aspectos económicos y sociales, también la identidad cultural y la apertura a lo trascendente. No es digno un desarrollo que no respetara ni promoviera los derechos humanos, entendidos éstos los individuales y los económicos, sociales y políticos, como así también los derechos de las naciones y de los pueblos. Tal conexión entre desarrollo auténtico y respeto de los derechos demuestra su carácter moral y la elevación del hombre al tomar conciencia del valor de tales derechos. El desarrollo para ser tal, debe realizarse en el marco de la solidaridad y de la libertad “sin sacrificar la una a la otra bajo ningún pretexto”. Asimismo, el carácter moral del desarrollo merece una triple consideración: tomar conciencia que no se pueden utilizar impunemente las categorías de seres vivos o inanimados de cualquier manera según las propias apetencias económicas, en el carácter limitado de los recursos naturales y no usarlos como si fueran inagotables que pongan en peligro su futura disponibilidad para ésta o las próximas generaciones y, por último, las consecuencias que cierto tipo de desarrollo provoca sobre la calidad de vida en zonas industrializadas.

Asimismo en *Centesimus Annus*, Juan Pablo II reafirma que el desarrollo no debe ser entendido de manera solamente económica, sino “bajo una dimensión humana integral”.

1.2.- *Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.*

Si bien la idea del “progreso” había entrado en crisis, advierte con razón García Lema³ que todavía luego de la II Guerra Mundial continuó la misma vigente, que llegó a insertarse en los Considerandos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre – *creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad*- y Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos – *promover el progreso social y a elevar el nivel de vida* – aunque a partir de la década de 1960 la renovación de aquella idea dio origen al “desarrollo” como proceso de programación y racionalización mayor, y que se exteriorizara en los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (art. 1.1. de ambos instrumentos *proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural*).

La Asamblea General de la ONU, en 1986 aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en cuyo art. 1^a lo califica como derecho humano inalienable por el cual las personas y los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos, considerando – en su art. 2^a - a la persona humana como sujeto central del desarrollo y participante activo y beneficiario de dicho derecho, al mismo tiempo que considera derecho y deber estatal formular políticas de desarrollo nacional adecuadas para mejorar constantemente el bienestar de la población entera sobre la base de la participación activa, libre y significativa tanto en el desarrollo como en la distribución equitativa de los beneficios resultantes.

Desde el año 1990, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se han elaborado Informes anuales sobre el estado y calidad del desarrollo humano, el primero de los cuales trató

³ GARCIA LEMA, Alberto Manuel. “Educación y progreso en la Constitución Nacional” en “Estudios sobre la Constitución Nacional de 1853 en su sesquicentenario”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.2003.

sobre *Concepto y medición del desarrollo humano*, correspondiendo el del año 2004 a *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Tales informes no son documentos oficiales del PNUD, sino que son elaborados por expertos independientes y de reconocimiento académico mundial, constituyen un valioso aporte al tornar visibles el grado de desarrollo de cada país, lo que promueve intensos debates sobre las políticas públicas a adoptar para lograrlo y luego darle sustento en el tiempo. Entre otros indicadores, suele emplearse el denominado Índice de Desarrollo Humano (IDH) como medición alternativa de desarrollo complementando al PNB sobre la base de componentes, tal índice de longevidad, educación e ingreso per cápita.

El *Informe 1990* considera al Desarrollo Humano como aquel proceso en virtud del cual se amplían las oportunidades del ser humano y que en dicho momento eran las de disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para una vida decente. El *Informe 1992* sostiene que el desarrollo es un concepto amplio e integral, que implica mejorar la calidad de vida de las personas no solo para la actual generación sino también para las futuras, implica un llamado a la protección ambiental generando un nuevo concepto de crecimiento económico con justicia. López Alfonsín⁴ señala que el DH no implica anticrecimiento sino que requiere tanto la creación de riqueza como su distribución siendo el crecimiento económico no un fin sino un medio; no se limita a educación o salud sino que incluye la generación de oportunidades económicas para todos y mediante participación activa de la gente; las estrategias del DH son válidas para todos los países ya que si bien cada uno tiene su propia realidad, el principio es el mismo, esto es, colocar a la persona humana como centro del desarrollo.

Cabe agregar que en la Inserción solicitada por el convencional Antonio Cafiero, impulsor de esta iniciativa en la Convención de 1994, se desprende claramente la conceptualización del Desarrollo Humano sobre la base de los informes, destacando que “ *al desarrollo humano le interesa tanto la generación de crecimiento económico, como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones del Norte como las privaciones humanas del Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado Se inspira en las metas a largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas y no las personas en torno al desarrollo*” (DSCC, pag. 3909/10) María Angélica Gelli⁵ cita como los componentes del Desarrollo Humano a aquellos tenidos en cuenta en el Informe 1995 del PNUD, tales el aumento de la productividad y plena participación de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado, equidad en el acceso a las oportunidades, eliminando los obstáculos políticos y económicos, progreso sostenible para igualdad de oportunidades de generaciones presentes y futuras, reponiendo el capital físico, humano y ambiental y por último potenciación de las personas para que el desarrollo sea generado por ellas y no solo para ellas.

2.- Componentes del desarrollo humano

Teniendo en cuenta las fuentes tomadas por el constituyente reformador, el desarrollo humano implica un concepto que marca un proceso que gira en torno de la persona como centro del accionar estatal, importando una concepción claramente personalista y solidarista. Tal como lo expresara el conv. Cafiero, el inc. 19 del art. 75 CN configura “ un proyecto nacional para los argentinos del siglo XXI” (DSCC, pag. 3910) , de donde nos resulta posible reflexionar ahora sobre sus componentes, toda vez que a poco que se analicen las disposiciones del primer y segundo párrafo de dicha norma, se desprende que conforman al mismo tiempo objetivos a alcanzar y medios para la realización del desarrollo humano. En efecto, el proveer lo conducente al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía, a la generación de empleo, a la formación profesional de trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento, el proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio conforman fines en sí mismos pero al mismo tiempo conforman medios para el logro del desarrollo humano de tal modo que su conceptualización exige para su cumplimiento, una armonización y compatibilización que concilie las políticas públicas tendientes a su logro y evite el desplazamiento de alguno de ellos por otros.

De tal modo entonces, y en base al contenido del desarrollo humano tal las Enseñanzas de la Iglesia y de los Informes del PNUD, surge un dinamismo de sus componentes atento con las circunstancias de tiempo y lugar, pero en forma inescindible con la plena vigencia de los derechos humanos, no solamente los individuales, sino también los políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, etc. en plena

⁴ LOPEZ ALFONSIN, Marcelo “ La constitucionalización de un nuevo paradigma: el desarrollo humano” en Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional .Nº 116. Año XI. 1995.

⁵ GELLI, María Angélica “ Desarrollo Humano, igualdad y constitución” LL 1996-B-1096

vinculación con la democracia participativa y el adecuado funcionamiento de las instituciones republicanas. Por otra parte, el desarrollo humano como fin estatal se encuentra contemplado expresamente, además del inc. 19 también en diversas normas constitucionales, tales el inc. 17 del mismo art. 75 y los arts. 41 y 125, 2do párrafo. Asimismo, aunque sin mencionar expresamente al desarrollo humano aunque conforman su contenido, los incs. 22 y 23 del art. 75 y 36,37,38,42 y 124 entre otra normativa.

2..1.- Democracia participativa. Tal como lo expresara el Informe 2002 sobre Desarrollo Humano, la democracia no solamente es un valor en sí misma, sino un medio necesario para el desarrollo toda vez que a través de la política – y no solamente desde la economía – es posible generar condiciones equitativas y aumentar las opciones de las personas y que al ser una experiencia humana está ligada a la búsqueda histórica permanente de libertad, justicia, progreso material y espiritual. En este sentido debe ser vista en tanto democracia electoral como la construcción de una democracia de ciudadanos a partir de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y por la creación de empleo de calidad, tal los desafíos del Informe 2004 del PNUD, referida a “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”⁶. La democracia electoral tiene las características de procesos eleccionarios limpios, libres e institucionalizadas, donde las elecciones son el medio de acceso a los principales cargos públicos – Ejecutivo y Legislativo – el asumir estos y permanecer en los mismos durante los plazos establecidos y donde los adultos tienen el derecho al voto, habiéndose confeccionado para el Informe 2004 del PNUD el denominado índice de democracia electoral (IDE) que mide tales variables. La República Argentina ha logrado excelentes índices en dicho Informe, siendo de destacar que a partir de la Reforma Constitucional de 1994 se han constitucionalizado tanto los derechos políticos (art. 37) como los partidos políticos (art. 38), al mismo tiempo que se avanzó en la democracia participativa al receptarse los institutos de democracia-semidirecta, tales la iniciativa popular, la consulta popular vinculante y no vinculante (arts. 39 y 40), contando estas últimas con las correspondientes leyes reglamentarias.

El desarrollo humano a nivel político, significa avanzar la democracia mediante el desarrollo de actores, instituciones y capacidades que permitan la mas amplia participación social en el proceso de toma de decisiones colectivas⁷.

2..2.- Derechos Humanos. La incorporación al texto constitucional de un Capítulo Segundo, en su Primera Parte, titulado Nuevos Derechos y Garantías y el otorgamiento de jerarquía constitucional de instrumentos internacionales protectores de derechos humanos en virtud del inc. 22 del art. 75 CN, ha ensanchado las bases normativas de los derechos humanos al tiempo que se ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para los supuestos de violación a derechos previstos en el Pacto de San José de Costa Rica. De tal modo que tienen, ahora por mandato constitucional, una fuente interna y otra internacionales. Cabe señalar que todos los derechos humanos: civiles, sociales, económicos, culturales, ambientales, políticos, etc deben protegerse y respetarse, habida cuenta del carácter *inescindible* que ellos tienen y que se presuponen mutuamente, porque el avance en unos importa una plataforma para la consecución de los otros

La convergencia entre “democracia, desarrollo humano y derechos humanos “ha sido especialmente destacada por Guillermo O’Donnell⁸ quien advierte sobre situaciones que conforman una *ciudadanía de baja intensidad*, cuando se niegan derechos sociales básicos en estructuras de pobreza y desigualdad, también de derechos civiles cuando no tienen fácil acceso a las instituciones estatales o al Poder Judicial, obligados a llevar también una vida de sometimiento y humillaciones. Pero, no obstante, enfatiza el aspecto expansivo que los derechos políticos tienen para el logro de los restantes derechos. Los derechos no solo protegen sino que también dan poder y su concreción permite la plena ciudadanía.

2.2.1. - Como componente especial, es dable mencionar la previsión del art. 41 CN en cuanto prescribe que “ *todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo*”, que a juicio de Quiroga Lavie⁹ estos derechos ambientales operan como “ matriz de todos los demás derechos fundamentales

⁶ MUÑOZ, Ricardo Alberto. “ Democracia electoral y el Informe del P.N.U.D. 2004. El caso argentino” www.acader.unc.edu.ar

⁷ PRATS I CATALA, Joan “ Reforma del Estado y Desarrollo Humano en América Latina” en “ Quorum. Revista de Pensamiento Iberoamericano”. Universidad de Alcalá. 2000

⁸ O’ DONNELL, Guillermo “ Democracia, desarrollo humano y derechos Humanos” en “ Democracia, desarrollo humano y ciudadanía” (G.O’Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullel) Homo Sapiens Ediciones. P.N.U.D. Rosario.2003

⁹ QUIROGA LAVIE, Humberto, BENEDETTI, Miguel Ángel; CENICACELAYA, María de las Nieves “ Derecho Constitucional Argentino” Rubinzal-Culzoni Editores. Santa Fe. 2001.

debiendo orientar todas las formas de actuación de los poderes públicos y de particulares” al mismo tiempo que es presupuesto del ejercicio de cualquier derecho porque el medio ambiente es la circunstancia vital en la que el hombre está inmerso. Cabe citar en esta oportunidad a la convencional Roulet (DSCC, 1607) para quien “ sano” no consistía solamente en la preservación y no contaminación de elementos, sino con condiciones de vida digna, tales como vivienda adecuada, ámbito de trabajo seguro y confortable, escuelas y hospitales en similares condiciones y en una ciudad con agua corriente y cloacas. De donde surge que el ambiente sano es tanto medio para lograr el desarrollo humano como componente esencial de éste, con un claro compromiso intergeneracional.

2.2.2.- Asimismo, la tierra, apta y suficiente, para los pueblos indígenas es un componente del desarrollo humano atento lo dispuso el inc. 17 del art. 75 CN. En efecto, la manda constitucional reconoce la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y las que resulten necesarias para el desarrollo humano, ninguna de las cuales será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos, de tal modo que se encuentran fuera del comercio e incluso del dominio de personas físicas o jurídicas singulares¹⁰. Cabe agregar el derecho a participar de la gestión relativa a los recursos naturales y demás intereses que los afecten¹¹

2.3.- Instituciones republicanas. Existe una relación directa entre desarrollo y calidad del proceso de gobierno y por ende resulta innegable la debilidad institucional que conlleva un déficit del componente republicano que se constituye en obstáculo para el logro de aquel objetivo. Es por ello esencial, la vigencia de los principios de *responsabilidad* de las funciones gubernamentales para lo cual es imprescindible que los mecanismos, organismos y prácticas de las diversas formas de *accountability* se desempeñen adecuadamente; la *publicidad* de los actos de gobierno que transparente tanto el proceso de toma de decisiones como en las instancias previas de elaboración de proyectos y formulación de consultas a los sectores interesados, evitando la existencia de un “ estado invisible” , tanto el fenómeno del poder que *se oculta* como del poder que *oculta*¹² ; la *división de poderes* que evite tanto el obstruccionismo como práctica para evitar la adopción de políticas por parte de la autoridad presidencial y que facilitan su deterioro político y por ende desgastan la gobernabilidad del sistema democrático, como del sometimiento del Congreso o de la mayoría oficialista cuya función se limita a “ protocolizar” las decisiones del Ejecutivo cuando no a tolerar resignadamente, la apropiación de las funciones legislativas por parte del presidente mediante la abusiva práctica de los “ decretos de necesidad y urgencia” o a contribuir con la pérdida de su ya decaído prestigio cuando sanciona leyes delegatorias de sus atribuciones, conformando una *democracia delegativa* al decir de O’Donnell¹³ .

Pero, no cabe duda alguna que la *virtud* es un componente republicano, lo que requiere una estricta obediencia a la ley de parte de quien desempeñe actos de autoridad – política , administrativa, judicial - , persiguiendo el interés público y con el consiguiente sacrificio del interés meramente privado; la idoneidad como requisito de acceso a los cargos públicos constituye un aspecto que intenta frenar la discrecionalidad y evita la arbitrariedad. Asimismo, merece destacar en este punto, que la *corrupción* constituye un grave obstáculo para el logro del desarrollo humano en cuanto por una parte destruye la confianza entre dirigentes y dirigidos y por otra, desvía recursos económicos, destinados a la promoción del bienestar general, de tal modo que la lucha contra la corrupción implica luchar contra la pobreza. La corrupción, ataca tanto a la democracia en cuanto sistema político y forma de gobierno y vida, como al Estado en cuanto organización política institucional, nos lo advierte Carlos Valdez¹⁴ . Por otra parte, el art. 37 CN impone al Congreso la sanción de una ley sobre ética pública, que indudablemente debe alcanzar a los integrantes de los tres poderes del Estado y a los denominados “ extra poderes”, conformando entonces la ética, tanto un requisito para acceder a la función como de mantenimiento en el ejercicio del cargo .

¹⁰ SCOTTI, Edgardo “ Los pueblos originarios en la reforma constitucional. Operatividad, facultades concurrentes, reconocimiento de la personería jurídica y régimen de la propiedad comunitaria” EDCO,2008-495

¹¹ CHIACCHIERA CASTRO, Paulina “ La cuestión indígena en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1994/2008)”. Suplemento La Ley Constitucional. 9 de septiembre de 2008.

¹² BOBBIO, Norberto. “ El futuro de la Democracia”. FCE. México. 1986.

¹³ O’ DONNELL, Guillermo. “ ¿Democracia delegativa?” en Cuadernos del CLAEH. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Año 17.1992/1 Montevideo.

¹⁴ VALDEZ, Carlos Hugo “ La defensa del sistema democrático (a propósito del delito de corrupción)” en “ Defensa de la Constitución. Garantismo y Controles” (V. Bazán, coord.). Edit. Ediar. 2003.

El desarrollo institucional constituye una condición necesaria para el logro de las diversas metas de desarrollo, progreso y crecimiento, nos lo dice Prats i Catalá, por lo que corresponde dismantelar las estructuras patrimonialistas, clientelares y corporativas en las que las esferas económica y política se confunden y solo son capaces de integrar a aquellos sectores favorecidos con tales prácticas pero discriminan, excluyen y hasta condenan a la pobreza al resto de la población. Del mismo modo, la corrupción enquistada administrativamente, al elevar indebidamente los costos de bienes y servicios, distorsionando la correcta asignación de recursos presupuestarios, encareciendo los costos económicos, provoca deterioro de las condiciones de vida y origina deficiente prestación de servicios básicos en salud, educación, vivienda, afectando a los sectores más vulnerables, por lo que se constituye en lesión o hasta privación de los derechos económicos, sociales y culturales y por ende constituye una causa de la pobreza.

2..4. - Progreso económico con justicia social El “progreso económico ” no es sinónimo de “ crecimiento” aunque lo contiene; si éste es el incremento inercial resultante del aprovechamiento de los recursos económicos, aquel implica un aprovechamiento integral de tales recursos pero con equidad y solidaridad al verse reforzado con la expresa incorporación de la “ justicia social” como direccionalizante del progreso económico. Implica crecimiento con participación equitativa en sus frutos, lo que exige también participación efectiva en el proceso de toma de decisiones. Progreso económico con *equidad*, la que advierte Prats i Catalá también se ha ampliado ya que contiene ahora las cuestiones de género, pueblos indígenas, medio ambiente, que escapan al marco nacional para alcanzar lo internacional.

Cabe puntualizar que equidad como componente del desarrollo humano, abarca la dimensión *intergeneracional* que, receptado constitucionalmente no solo en materia medioambiental – utilización racional de recursos naturales y a su preservación como así también la del patrimonio natural y cultural - en cuanto prescribe que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las generaciones futuras.

Pero también existe una dimensión *intrageneracional* de la equidad en cuanto no admite las irritantes desigualdades entre los segmentos más ricos y los más pobres de la población del país, que implica que aquellos tienen las posibilidades y oportunidades para tener su propio proyecto de vida mientras que estos últimos no los tienen, lo que lleva a pensar, como lo advierte Manuel Urriza ¹⁵, que este fenómeno se produce porque los primeros “*han expropiado las oportunidades de los segundos, pues no solo utilizan las oportunidades que les corresponden dentro de la sociedad sino que también utilizan las de los otros que, de este modo, quedan sin ellas*” La reducción hasta llegar a la eliminación de la pobreza deben basarse en la promoción del desarrollo económico sostenido y en la adecuada distribución de la riqueza, de tal modo de alcanzar el nivel de vida adecuado al cual el Estado se obligara en virtud de lo dispuesto en el art. 11 inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, la equidad *intrageneracional* también rechaza las irritantes desigualdades de bienestar comprensivas no solamente de los aspectos económicos y sociales sino también culturales y educativos, entre regiones del mismo país.

Este principio encuentra recepción constitucional, en el segundo párrafo del inc., 19 en cuanto atribuye al Congreso – pero no solamente a él – *proveer* al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio y *promover* políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones y en el tercer párrafo del inc. 2 del citado artículo relativo a la distribución impositiva entre Nación, provincias y la ciudad de Buenos Aires, la que debe ser equitativa, solidaria debiendo dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Compromisos inter e intrageneracional que ya habían sido asumidos en el Preámbulo cuyos objetivos son *para nosotros y para nuestra posteridad*, que impide despreciar el futuro ni sacrificar el presente.

Progreso económico y compromisos equitativos no estáticos sino en pleno dinamismo conforme las mutaciones de las situaciones económicas y sociales, que con Justicia Social implica la consecución del Bien Común. En este sentido, el convencional Antonio Cafiero afirmaba que la Justicia Social es una suerte de doctrina que corresponde a todos los derechos que hace a la esencia de la dignidad humana, superando lo conmutativo, efectuando las correcciones necesarias, aspirando a realizar la armonía fecunda de todos los factores y grupos sociales, suprimiendo las formas de la injusticia social. “El significado moderno de la

¹⁵ URRIZA, Manuel “ Permitir que las personas se desarrollen” en “ Desarrollo Humano: un diálogo con la economía y las ciencias sociales”. Honorable Senado de la Nación. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Buenos Aires. 1995.

justicia social es una aplicación de los principios de la justicia legal a las cuestiones económicas y sociales” expresaba Arturo Sampay en oportunidad de informar la filosofía de la Constitución de 1949, agregando que por tal “ *debe entenderse la justicia que ordena las relaciones recíprocas de los grupos sociales, los estamentos profesionales y las clases con las obligaciones individuales moviendo a cada uno a dar a los otros la participación en el bienestar general a que tienen derecho en la medida que contribuyeron a su realización*”. Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el mismo sentido ha señalado “que el objetivo de la Constitución es el de lograr el bienestar general, “ *lo cual significa la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización*” (“Bercaitz” F 289:430) citando posteriormente esta causa en “ Sanchez”, “ Aquino” entre otras. “ En definitiva, se trata de convertir a la justicia social, señala Carlos Fayt, en motor del progreso, asegurando la vida, la salud, la vivienda, el medio ambiente y cuanto más signifique enaltecer la dignidad humana”¹⁶

Tanto los fines a alcanzar como los medios conducentes a lograrlos, deben estar informados por la justicia social – inserta incluso en el Preámbulo de la Convención Americana de Derechos Humanos -, por lo que el sistema valorativo incorporado al ordenamiento constitucional alumbra tanto a éste, como al infraconstitucional y evidentemente al proceso de interpretación, toda vez que ha sido la propia Corte Suprema quien sentara el principio de hermenéutica jurídica : *in dubio pro justitia socialis*¹⁷.

Asimismo, la manda constitucional, si bien se encuentra inserta en las atribuciones del Congreso, alcanza a todos los poderes del estado dentro de la órbita de sus respectivas competencias. Al Legislativo corresponderá adecuar el marco legal vigente y sancionar las normas necesarias adecuadas a los valores y disposiciones de la Constitución y de los instrumentos internacionales de igual jerarquía; a éste órgano y al Ejecutivo la de establecer políticas públicas tendientes a lograr progresivamente – y con prohibición de regresividad - la plena vigencia de los derechos económicos, sociales, educativos, científicos y culturales atento la pauta del art. 26 del Pacto de San José de Costa Rica, como así también a proporcionar los recursos necesarios para su logro hasta el máximo de los que disponga (art. 2.1. PIDESC). En relación al Judicial, como lo afirma Gialdino, la dignidad humana exige la justiciabilidad de los derechos humanos sobre todo los de contenido económico y social¹⁸

2.5.Otros aspectos instrumentales. El resto del primer párrafo del inciso 19, establece aspectos instrumentales para alcanzar el desarrollo humano en un ambiente de progreso económico con justicia social.

2.5.1.Productividad de la economía nacional, generación de empleo y formación profesional de los trabajadores. Lo primero apunta a una decisión desincentivadora de actividades “ parasitarias” o meramente “rentísticas”, que aleja una concepción abstencionista del Estado en la economía, en la medida que si para lograrla resulta necesaria la intervención estatal, se deberá recurrir al menos a las instancias de planificación económica indicativa, tal la sugerencia de Ekmekdjian¹⁹

Por otra parte, la productividad de la economía es lo que posibilitará la concreción del desarrollo humano y el progreso con justicia social que permitirá la generación de empleo, toda vez que éste es al mismo tiempo “ herramienta dinamizadora de la producción”²⁰ .

El trabajo crea el valor y la riqueza, supone siempre una relación con los demás , domina a la naturaleza y es también un deber social; es fuente de realización humana e instrumento – mediante el salario o retribución – de subsistencia y de poder adquisitivo. En pleno Estado de Bienestar el empleo era un elemento de integración mayoritario con incorporación masiva de jóvenes y gran parte de las mujeres, con la característica esencial que la distribución de la riqueza se repartía – además de la propiedad y el capital – por el salario mediante una política de pleno empleo y las prestaciones sociales en forma de servicios universales y relativamente igualitarios o, marginalmente, por subsidios o prestaciones de desempleo. Precisamente en el denominado Estado de Bienestar se asociaron protecciones y reconocimiento de derechos a la condición de trabajador de tal modo que la condición de asalariado le brindaba un sistema protectivo en cuanto titular de

¹⁶ FAYT, Carlos “ Evolución de los Derechos Sociales: del reconocimiento a la exigibilidad. El legado del siglo XX y los desafíos del siglo XXI”. Edit. La Ley. Buenos Aires.2007

¹⁷ GIALDINO, Rolando E. “ Los pobres y la justicia social”. E.D. (1997) 171-1034.

¹⁸ GIALDINO, Rolando E. “ Dignidad Humana y Derechos Humanos” en Investigaciones 2/3 (2002). Corte Suprema de Justicia de la Nación.

¹⁹EDMEKDJIAN, Miguel Ángel. “ Tratado de Derecho Constitucional”, tomo IV, Edit. Depalma. Buenos Aires. 1997.

²⁰ DROMI, Roberto y Eduardo MENEM. “ La Constitución Reformada”. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1994

derechos sociales que se prolongaban en la cobertura frente a contingencias de accidentes, enfermedades y jubilaciones y pensiones, que implicaban salarios “indirectos”²¹. Con los profundos cambios en la estructura productiva, el incremento de la desocupación y la privatización de la prestación de servicios sometidos a la “lógica” del mercado, se produjo un quiebre de dicho elemento de integración, segmentando a la población entre los “incluidos” –los asalariados y beneficiarios de prestaciones sociales disminuidas- y los “excluidos” carentes de trabajo formal y de prestaciones. De tal modo que en el Estado Post Social la protección y reconocimiento de derechos sociales y económicos no deben quedar limitados a los asalariados²², sino que deberá necesariamente extenderse con características universales y por ende con financiamiento diferente de los aportes y contribuciones de los trabajadores formalizados.

La Constitución impone una política de generación de empleo, pero no de cualquier tipo o provocadora de situaciones de explotación, sino de aquel protegido por el art. 14 bis CN en cuanto se da en una dispar relación habida cuenta de la distancia económica-social entre quien realiza la tarea y quien la requiere y se refuerza por la protección del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales jerarquizado constitucionalmente. En otras palabras, generar “trabajo decente” entendido como aquel que pretende dignidad objetiva y subjetiva de los trabajadores²³, habida cuenta que el trabajo es una manifestación de la personalidad humana, por lo que la retribución del trabajo debe conformarse a la justicia” porque quien entrega en la diaria labor todas las potencias de su ser, debe tener derecho a recibir, en compensación, todo lo necesario para su subsistencia y la de los suyos”²⁴. El trabajo humano es la clave de la cuestión social, ha enseñado Juan Pablo II, ya que el hombre entiende que su trabajo incrementa el bien común elaborado conjuntamente con sus compatriotas, no pudiéndose considerar como mercancía o como “anónima fuerza de trabajo” necesaria para la producción (*Laborem Exercens*, 3, 7, 10).

La “flexibilización” laboral que en los hechos implicó “precarización” de las relaciones de trabajo²⁵, no tiene cabida en la política constitucional de empleo, como tampoco aquella lesiva a la protección al empleado público que pretende desplazar la estabilidad consagrada en el art. 14 bis mediante la celebración de “contratos” dejando en la inestabilidad permanente a importantes trabajadores del sector público, en clara violación al principio protectorio del art. 14 bis que al comprender al trabajo en sus diversas formas, alcanza tanto a trabajadores privados como públicos (voto de los Dres. Fayt, Maqueda y Zaffaroni en “Ramos” y del voto en disidencia de dichos ministros de la Corte en “Sanchez”)

Asimismo y como uno de los medios de favorecer la incorporación al empleo formal, el constituyente reformador dispuso la realización de una política de formación profesional de los trabajadores, de tal modo de preparar su mejor inserción en un sistema de producción y habida cuenta de los importantes y constantes cambios tecnológicos, que favorece el desempleo de aquellos que no han recibido instrucción acorde a los cambios y se ven desplazados por otros que cuentan con los requerimientos que las nuevas formas de producción y de servicios exige. “La formación para el cambio – nos dice Castel – está llamada a ocupar un lugar preponderante” y se trata, agrega, de un verdadero derecho a la formación de los trabajadores. No obstante ello, al ser una especificidad formadora que debería relacionarse con los sistemas educativos mencionados en el segundo párrafo del inc. 19 del art. 75 CN de tal modo de asegurar la imprescindible relación y vinculación entre educación y trabajo.

2.5.2.- Defensa del valor de la moneda. Para Hugo Quiroga²⁶ el proceso de construcción de la estabilidad democrática en Argentina a partir de 1983 se asentó en dos presupuestos fundamentales :uno, la legitimidad electoral y el otro, la legitimidad de la moneda reveladora de la confianza del pueblo en ese bien público. Esta confianza – o no - no esta desprovista de consecuencias políticas y por ello asegura la interdependencia entre el orden económico y el orden político contribuyendo en los años noventa al proceso de consolidación democrática en cuanto formó parte de la integridad del orden social, al ser estable reforzó el sentimiento - o institución invisible - de confianza y después de un

²¹ CASTEL, Robert (2008). “La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?”. Edit. Manantial. Buenos Aires.

²² ABRAMOVICH, Víctor y Christian COURTIS. “El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional” Editores del Puerto. Buenos Aires. 2006

²³ CAPON FILAS, Rodolfo. “Protección constitucional del trabajo” en “Aniversario de la Constitución Nacional”. Suplemento Especial de Derecho Constitucional. La Ley. 2003.

²⁴ CASIELLO, Juan. “Derecho Constitucional Argentino”. Edit. Perrot. Buenos Aires. 1954.

²⁵ BRAVO, Nilde; ALLINEY, María Cristina y Graciela VICTORIN de AVENDAÑO “Reformas laborales: retroceso del derecho del trabajo”. FCE-UNRC. 1999.

²⁶ QUIROGA, Hugo. “La Argentina en emergencia permanente”. Edhasa. Buenos Aires. 2005.

duro proceso de aprendizaje la estabilidad de la moneda se convirtió en un valor que la sociedad comenzó a respetar y defender.

Quiroga, citando a Pedro Malan²⁷ sostiene que hay al menos cuatro razones para detener a la inflación: una que hace a la eficiencia económica ya que la baja inflación extiende el horizonte temporal en el cual se toman las decisiones y favorece el cálculo económico; otra de naturaleza política, en cuanto la baja inflación es lo que la mayoría de la población espera de un Gobierno; una tercera, de naturaleza social, ya que la alta inflación es un impuesto compulsivo que incide primordialmente en los sectores más desfavorecidos social y económicamente; la cuarta razón es de naturaleza ética ya que en hiperinflación se pierden las referencias éticas y morales a causa de las transferencias patrimoniales que las mega inflaciones propician.

La moneda representa una de las manifestaciones de potestad soberana del Estado, y a la anterior disposición constitucional que le atribuye al Congreso el de fijar el valor de la moneda, se le agrega ahora este claro mandato que, al decir de Bidart Campos²⁸ implica prohibir la emisión sin respaldo. Al mismo tiempo, la moneda es también un instrumento eficaz de integración económica nacional también evidenciado con otras disposiciones que establecen una integración fiscal y comercial (arts. 9,10,11,12, 75 incs. 1,2,13) sin perjuicio de la apertura a procesos de integración supranacional (75 inc. 24).

2.5.3.- *La educación en sus diversas formas.* Ha expresado Alberto García Lema que la educación es la garantía del progreso y del desarrollo humano y es funcional a la tarea de reforma social. Es que a partir de la reforma de 1994, se ha ampliado sustancialmente la regulación constitucional de la educación, tanto por la incorporación a su texto de nuevos contenidos específicos a los ya contemplados— incs. 17 y 19 art. 75 , 38, 41,42 – como por la jerarquización de instrumentos internacionales en los términos del inc 22 del art. 75. La educación en sus diversos niveles implica responsabilidades de la familia, sociedad civil, provincias y esencialmente del Estado Nacional, quien tiene la misión de compensar las desigualdades existentes en materia de enseñanza para que todos los habitantes tengan educación de calidad y generar políticas tendientes a superar la desarticulación existente entre sistema educativo en general y universitario en especial con el sector productivo, de tal modo de brindar estímulos tanto por éste como por las instituciones académicas y científicas de participar tanto en la formación de conocimientos para la producción como para el uso de conocimientos ya disponibles . Garantizar el acceso al conocimiento de la educación general obligatoria” es una exigencia de las estrategias de desarrollo con equidad”, señala Juan Carlos Tedesco, quien agrega que este acceso “supone encarar los desafíos que plantean las nuevas tecnologías de la información a las instituciones y a los métodos de enseñanza”²⁹.

III.- ESTADO, MERCADO y SOCIEDAD CIVIL Los actores nacionales del desarrollo humano.

.El desarrollo humano no se produce solamente por el accionar estatal , pero sin duda alguna no es posible alcanzarlo sin el Estado. Es que si , como se ha expuesto en el presente trabajo, el desarrollo humano y el progreso económico con justicia social, tienen componentes complejos como crecimiento sostenido con igualdad de oportunidades y participación democrática tanto en el proceso de toma de decisiones colectivas como en la distribución equitativa de sus productos, surge claramente la necesidad , por una parte de un adecuado equilibrio y por otra de un accionar cooperativo, entre Estado, Sociedad y Mercado, de donde el primero debe ser activo, la segunda participativa y el ultimo, legítimo³⁰.

El Estado activo implica descartar tanto las concepciones de Estado ausente o desertor, como también las de estado “ elefantiásico” que pretende totalizar el proceso económico social. Si el Estado incluye a un conjunto de burocracias, sistema legal y un foco de identidad colectiva, entonces aquellas deben ser eficaces, efectivo en su sistema legal y con credibilidad como realizador del bien común, tal lo postula Guillermo O’Donnell , de tal modo que la población pueda hacer efectivos sus derechos de ciudadanía y que el Estado pueda gradualmente corregir las profundas desigualdades existentes , que implica no solamente un acto de justicia sino de “ empoderamiento” de los sectores populares para que estén en mejores condiciones para definir y redefinir sus propios intereses e identidades. Por otra parte, las instituciones estatales deben someterse a las normas y preceptos constitucionalmente establecidos de tal modo de conformar un Estado de

²⁷ QUIROGA, op. Cit. Pag. 130.

²⁸ BIDART CAMPOS, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, tomo VI, Edit. Ediar. Buenos Aires. 1995.

²⁹ TEDESCO, Juan Carlos. “ Educar en la sociedad del conocimiento”- FCE. Buenos Aires. 2000.

³⁰ LEIBA, Carlos “ Estado, sociedad y mercado: necesaria cooperación” en “ Desarrollo Humano: un diálogo con la economía y las ciencias sociales”. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Honorable Senado de la Nación. 1995.

Derecho, toda vez que un Estado que alienta la anomia en cuanto lesiona el principio de división de poderes, carece de controles horizontales y verticales, promueve la inseguridad jurídica y social y donde la corrupción tiñe el accionar estatal y penetra en los poros de la sociedad, desalienta acciones tendientes al desarrollo humano al mismo tiempo que destruye el necesario orden que exige el mercado y la sociedad.

Habida cuenta del carácter contingente e histórico que tiene el alcanzar el Bien Común – nuestro bienestar general del Preámbulo - la estructuras estatales deberán conformarse temporalmente de tal modo de lograr adecuadamente el desarrollo humano con justicia social, teniendo en algunos tiempos un mayor protagonismo estatal y en otros menos, pero siempre con las irrenunciables funciones de garante y gerente de aquel Bien Común. ¿ hasta donde debe intervenir el Estado en la economía?, se pregunta Ricardo Haro³¹, y responde tajantemente: “Hasta donde el bien común lo requiera y esto depende de los grados culturales y de los objetivos de desarrollo que se pretenden alcanzar”, debiendo dicha intervención estar insuflada del principio de *subsidiariedad*.

Así como la cláusula del “ progreso” alberdiano del inc. 18 del art. 75 tiene su correlato en el art. 125, del mismo modo el inc.19 remite al 125 , segundo párrafo, en cuanto corresponde a las provincias “ *promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura*”. Facultad concurrente entre Estado Nacional y Estados provinciales de promover el bienestar general, pero no en el sentido que el primero desplaza el accionar de los segundos, sino que provoque políticas de concertación interjurisdiccional fortalecedoras del federalismo e incluso con las regiones previstas en el art. 124 para el desarrollo económico y social.

Precisamente, el segundo párrafo del inc. 19 asigna al Congreso Nacional el proveer al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento de todo su territorio, a la promoción de políticas diferenciadas que equilibren el desarrollo relativo de provincias y regiones, de tal modo de integrar equitativamente a todo el país y a hacer cumplir el postulado de la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos – sin olvidar a los económicos, sociales y culturales inescindibles de los otros – en todo el territorio nacional.

El Mercado, por su parte, entendido como una construcción social reguladora del proceso productivo, que asigna y distribuye recursos económicos, que remite al juego objetivo de la oferta y demanda, de los productores y prestadores de una parte y de los consumidores y usuarios por otra, sustentados en la libre iniciativa privada que supone libertad de acceso y permanencia en el mercado, libertad de contratación, libre concurrencia o competencia entre los agentes económicos, con pleno respeto al derecho de propiedad. Pero partiendo de la base que se trata de espacios no solamente de coordinación de cuestiones económicas sino también conformadores de relaciones de poder que desde una pura lógica de utilidad podría provocar situaciones de conflictividad social o de dependencia estatal. Es por ello que el modelo constitucional impone su conformación por parte del Estado tanto por razones de índole económica como de tutela de intereses sociales relevantes³² de tal modo que al Mercado concurren operadores económicos privados y públicos teniendo en vista al interés general. Si bien no resulta admisible que estructuras burocráticas estatales pretendan reglamentar el funcionamiento del mercado en una planificación económica forzada, ahogando la iniciativa individual que impida el funcionamiento eficiente de la economía u obstaculice el crecimiento y generación de oportunidades para la población, tampoco hay que olvidar que no puede haber mercados sin reglas de juego transparentes provenientes de decisiones políticas democráticas y que, como la propia Doctrina Social de la Iglesia lo advierte, corresponde tanto al Estado como a la sociedad defender los bienes colectivos, lo que implica un límite al mercado ya que hay exigencias humanas que escapan a su lógica y que por su propia naturaleza no se pueden vender o comprar (*Centesimus Annus*).

El Estado, siguiendo en esto a Predieri³³, en sus relaciones con el Mercado es dinámico, variable, contingente e histórico y se muestra *sobre el mercado* cuando debe regular la producción y distribución de bienes y servicios, reglamentando características de información para el consumo, defensa del medio ambiente, prohibiendo comercio de determinados bienes y servicios, en todos los casos por razones de bienestar general y cohesión social. Actúa *en el mercado* mediante la colocación de títulos públicos,

³¹ HARO, Ricardo. “ Principios rectores del orden económico constitucional” en “ La Constitución Argentina de nuestro tiempo” (Coords. R. Dromi y J. Sáenz). Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1996.

³² PAREJO ALFONSO, Luciano. “ El sistema económico en el ordenamiento español” en “ La Constitución Argentina de nuestro tiempo”. (Coords. Dromi y Sáenz). Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1995.

³³ PREDIERI, Alberto (1994) “ Estado y Mercado: La ósmosis como elemento cualificador y legitimante” Revista del Centro de Estudios Constitucionales. N° 17 (enero-abril). Madrid.

realizando operaciones mediante Banco Central, produciendo y comercializando bienes y servicios en competencia con los particulares como empresario. Opera *fuera del mercado* pero con incidencia *en el mercado*, cuando sanciona el presupuesto general de gastos y recursos, por el cual no solamente define las políticas públicas, sino que direcciona las erogaciones estatales al mismo tiempo que detrae impositivamente riqueza de los particulares.

Entre la economía/mercado y el Estado/poder existe la sociedad civil entendida como conjunto de relaciones, procesos, normas, valores, actitudes, instituciones, organizaciones no encuadradas como económicas o políticas; aquella construcción social no sometida a la lógica del mercado o a la del Estado. En su relacionamiento con este, desarrollan un importante papel los *partidos políticos* en tanto organizaciones de la sociedad civil en su doble función de articulación y combinación de intereses e incluso con su competencia en la nominación de candidatos, aunque con fuertes déficit en su misión de socialización y educación política y sumamente cuestionada por la deficiente preparación de cuadros idóneos para la función pública, lo que los ha llevado a fuertes críticas, especialmente al transformarse en meras maquinarias electorales desdibujando su perfil ideológico al estructurarse como partidos “atrapa todo”³⁴. Las organizaciones *sindicales*, si bien con pérdida de presencia política social a partir del desmantelamiento del Estado de Bienestar y el incremento del desempleo y del trabajo informal, todavía conservan algo de su carácter esencialmente reivindicativo.

Asimismo, corresponde agregar las diversas estructuras y formas de asociativismo: barrial, organismos de derechos humanos, ong, nuevos movimientos sociales y el denominado tercer sector, que en general contribuyen a desarrollar acciones promotoras del desarrollo humano y de la solidaridad conformando un nuevo espacio público no estatal construyendo un importante capital social y al mismo tiempo formando ciudadanía activa y protagónica.

Lo importante de la Sociedad Civil es que por una parte, *desprivatiza* relaciones y torna más públicos ciertos espacios de la vida (ej, relaciones de trabajo, de género) Siempre que se constituya un sujeto social, que se organiza como grupo se da un saldo desde lo privado hacia una identidad pública. Por otra parte, *desestatiza* a la propia política, que deja de ser monopolio de partidos e instituciones estatales ya que al ampliarse el espacio público también se amplía el ámbito de la política (comunicación de masas, vecinales)³⁵.

IV. CONCLUSIÓN PROVISORIA. Es imprescindible la estructuración en base a los tres principios antes expresados: estado, mercado y sociedad civil configurando un nuevo espacio público en el cual existe cooperación entre las diversas instituciones pero no desde la despolitización sino de una repolitización de la realidad desde nuevas formas de hacer política. El proceso político no es independiente de las instituciones y tampoco de la acción de líderes emprendedores de la sociedad, de tal modo que se cambien las percepciones dominantes del ejercicio del poder y construyan las coaliciones necesarias para mantener las nuevas reglas. Ello solo es posible con la política, entendida como la fibra más sensible y más visible de la conexión entre Estado, economía y Sociedad³⁶ a los fines de la construcción colectiva de ciudadanía con plena vigencia de los derechos humanos, no reducidos solamente a los individuales, sino abarcadora de los económicos sociales, culturales y colectivos o difusos. Ello en el marco de un Estado activo y atento a la cuestión económica y social, no desertor sino “inteligente” al decir de Carlos Fayt, que cumpla su deber con la sociedad, que utilice los fondos para hacer realidad los derechos sociales, absteniéndose de usarlos en prácticas viciosas o suntuarias, reformulando un modelo económico de justa distribución del ingreso basado en la cultura del trabajo, cuyo eje sea la actividad productiva y con miras a lograr el pleno desarrollo humano³⁷. El Bloque de Constitucionalidad Federal – texto constitucional e instrumentos jerarquizados a su nivel – diseñan un modelo de Constitución socio- económica sustentado en el Bien Común y en el Desarrollo Humano con justicia social, brindando, entre otros, los incs. 18 y 19 del art. 75 los instrumentos normativos necesarios para su realización.

V.- BIBLIOGRAFÍA.

³⁴ MUÑOZ, Ricardo Alberto. “Partidos Políticos y crisis de representación” en “Crisis política y acciones colectivas” (O. Prieto y R. Monteiro, comps.) Serie: Problemáticas Políticas Contemporáneas N°1. CEPRI-FCH-UNRC. 2002.

³⁵ GRZYBOWSKI, Cándido. “Democracia, Sociedad Civil y política en América Latina: notas para un debate” en “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate” PNUD. 2004.

³⁶ IGLESIAS, Enrique. “Repensar la política para repensar el Estado” en “Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano”. Universidad de Alcalá. 2000

³⁷ Fayt, op. cit. Pag.3.

ABRAMOVICH, Víctor y Christian COURTIS (2006). "El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional". Editorial del Puerto. Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, Germán (1995) "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", tomo VI, Edit. Ediar, Bs.As.

BOBBIO, Norberto (1986) "El futuro de la democracia" FCE. México.

BRAVO, Nilde de las Mercedes; María Cristina ALLINEY y Graciela VICTORIN de AVENDAÑO (1999). "Reformas laborales: retroceso del derecho del trabajo". FCE-UNRC.

CAPON FILAS, Rodolfo (2003) "Protección constitucional del trabajo" en "Aniversario de la Constitución Nacional" Suplemento Especial de Derecho Constitucional. La Ley.

CASTEL, Robert (2008). "La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?". Edit. Manantial. Buenos Aires.

CHIACCHIERA CASTRO, Paulina (2008). "La cuestión indígena en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1994/2008)". Suplemento La Ley Constitucional. 9 de septiembre de 2008.

DALLA VIA, Alberto Ricardo (1999) "Derecho Constitucional Económico" Edit. Abeledo-Perrot. Bs. As.

DROMI, Roberto y Eduardo MENEM (1994) "La Constitución Reformada". Ediciones Ciudad Argentina. Bs. As.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel (1997) "Tratado de Derecho Constitucional", tomo IV. Edit. Depalma. Bs.As.

FAYT, Carlos (2007). Evolución de los Derechos Sociales. Del reconocimiento a la exigibilidad. El legado del siglo XX y los desafíos del siglo XXI" Edit. La Ley. Buenos Aires.

FITOUSSI, Jean Paul (1999) "Democracia y Mercado" en "Archivos del Presente", N° 16. abril, mayo, junio de 1999. Bs. As.

FORNI, Floreal (1999) "La conformación de la noción de desarrollo: humano y local" en "Argentina: alternativas frente a la globalización" AAVV. Ediciones San Pablo. Bs.As.

GARCIA DELGADO, Daniel (1999) "Ciudadanía, participación y desarrollo local" en "Argentina: alternativas frente a la globalización" AAVV Ediciones San Pablo. Bs.As.

GARCIA LEMA, Alberto Manuel (1994) "La reforma por dentro" Edit. Planeta. Bs.As.

GARCIA LEMA, Alberto Manuel (2003). "Educación y progreso en la Constitución Nacional" en "Estudios sobre la Constitución Nacional de 1853 en su Sesquicentenario". Biblioteca Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

GELLI, María Angélica (1996) "Desarrollo humano, igualdad y constitución" LL 1996-B-1096

GIALDINO, Rolando E. (1997) "Los pobres y la justicia social" E.D. 171-1034.

GIALDINO, Rolando E. (2002). "Dignidad Humana y Derechos Humanos". Investigaciones 2/3 (2002) Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires.

GRZYBOWSKI, Cándido (2004) "Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate" en "La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate" PNUD.

HARO, Ricardo (1996). "Principios rectores del orden económico constitucional" en "La Constitución Argentina de nuestro tiempo" (Coords, R. Dromi y J. Sáenz). Ediciones Ciudad Argentina. Bs.As.

IGLESIAS, Enrique (2000). "Repensar la política para repensar el Estado" en "Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano" Octubre 2000. Universidad de Alcalá.

LEYBA, Carlos (1995) "Estado, sociedad y mercado: necesaria cooperación" en "Desarrollo Humano_ un diálogo con la economía y las ciencias sociales" programa Argentino de Desarrollo Humano. HSN.

LOPEZ ALFONSIN, Marcelo (1995) "La constitucionalización de un nuevo paradigma: el desarrollo humano" en Boletín N1 116, año XI. AADC.

MUÑOZ, Ricardo Alberto (2002) "Partidos políticos y crisis de representación" en "Crisis política y acciones colectivas" (O.Prieto y R. Monteiro, comps) Serie :Problemáticas Políticas Contemporáneas N° 1. CEPRI-FCH-UNRC.

MUÑOZ, Ricardo Alberto (2007). "Bien común y desarrollo humano. Núcleo ideológico del Estado constitucional de Derecho" en "Erasmus. Revista para el diálogo intercultural". Año IX.Nº2-2007. Ediciones del ICALA. Río Cuarto.

MUÑOZ, Ricardo Alberto. "Democracia electoral y el Informe del P.N.U.D. El caso argentino" www.acader.unc.edu.ar

O'DONNELL, Guillermo (2003) " Democracia, desarrollo humano y derechos humanos " en "Democracia, desarrollo humano y ciudadanía" (G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell) Homo Sapiens Ediciones. PNUD. Rosario.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1996) " El sistema económico en el ordenamiento español" en " La Constitución Argentina de nuestro tiempo" (Coords. R. Dromi y J. Sáenz). Ediciones Ciudad Argentina. Bs.As.

PEREZ HUALDE, Alejandro (2003) "El modelo económico de la Constitución Argentina y la " reforma del Estado" JA 30/04/2003. Sup. "150 años de la Constitución Nacional"

PRATS I CATALA, Joan (2000) " Reforma del Estado y Desarrollo Humano en América Latina" en "Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano" Universidad de Alcalá.

PREDIERI, Alberto (1994) " Estado y Mercado: La ósmosis como elemento cualificador y legitimante" Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Nº 17 (enero-abril). Madrid.

QUIROGA, Hugo. (2005) " La Argentina en emergencia permanente". Edhasa. Buenos Aires,

QUIROGA LAVIE, Humberto y otros (2001) "Derecho Constitucional Argentino" Rubinzal-Culzoni Editores. Santa Fe.

SCOTTI, Edgardo. (2008). " Los pueblos indígenas originarios en la reforma constitucional. Operatividad, facultades concurrentes, reconocimiento de la personería jurídica y régimen de la propiedad comunitaria". EDCO 2008:495.

TEDESCO, Juan Carlos (2000). " Educar en la sociedad del conocimiento". FCE. Buenos Aires.

URRIZA, Manuel (1995) " Permitir que las personas se desarrollen" en "Desarrollo Humano: un diálogo con la economía y las ciencias sociales". Honorable Senado de la Nación. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Bs.As

VALDEZ, Carlos Hugo (2003) "La defensa del sistema democrático (a propósito del delito de corrupción)" en " Defensa de la Constitución. Garantismo y Controles" (V. Bazán coord.). Edit. Ediar. .