

Agrega también el texto reformado el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios. En tal sentido el artículo 42 afirma que los habitantes “*tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno*”.

El artículo 23 amplía y garantiza los derechos humanos defendidos en los pactos y convenciones mencionados, en estrecha relación con los aspectos socio-económicos y culturales. Incluye, para lograrlo, la facultad de “*legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia*

”.

El último párrafo transcripto fue consecuencia de una suerte de transacción entre los constituyentes que proponían establecer la despenalización del aborto y los que defendían la protección de la vida humana desde el momento de la concepción. Finalmente, las asambleístas acordaron una redacción de tono positivo, protector y positivo, tanto de la madre como del feto, sin definir taxativamente el aspecto penal.

El texto aprobado, además, no contraría la norma del artículo 4, inciso 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada por la reforma, según se ha visto, con jerarquía constitucional.

Se vincula igualmente con la cuestión analizada el inciso 24 del artículo 75 de la ley fundamental reformada, al autorizar al Congreso para la aprobación de “*tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes*

”.

El mismo artículo 75, en su inciso 17, reconoce una serie de derechos antes no incluidos de manera expresa y estrechamente ligados con los campos social, económico y cultural. Cabe señalar, entre ellos, la aceptación de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; la garantía al respeto de su identidad; su derecho a una educación bilingüe; el reconocimiento a la personería de sus comunidades y a la posesión comunitaria de las tierras que ocupan y la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; y la participación en la gestión de los recursos naturales y los demás intereses que los afecten. Los constituyentes de 1853, preocupados por la necesidad de poblar el territorio en el marco de su proyecto de inserción internacional con inmigrantes europeos, no tuvieron en cuenta a los pueblos indígenas que, en ese momento, constituían una amenaza latente y cuya dominación fue conseguida dos décadas más tarde de manera sangrienta y con dureza. Sus sucesores de 1994, imbuidos de una concepción plurista y de respecto a la diversidad y a la identidad cultural de los nativos (que a mediados del siglo pasado aparecían como un riesgo a la unidad nacional y al progreso), trataron de reparar en algo, aunque tarde, esa injusticia.

El inciso 19 (artículo 75) determina la obligación del Congreso Nacional de *"proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, 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-tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones"*.

La lectura del párrafo anterior permite advertir las lecciones de la historia reciente y la influencia del pensamiento de los 90'. Se alude en él a la integridad del desarrollo, sin limitarlo al aspecto económico, y se aspira a compatibilizarlo con la distribución del ingreso, sin suponer que esto último es factible de manera mágica y voluntarista, sin tener en cuenta la producción y la necesidad de la acumulación de capital. Se agrega la necesidad, para lograrlo, de la formación profesional, la defensa del valor de la moneda (aspecto poco tenido en cuenta en las doctrinas keynesianas

anteriores -1949 y 1957- y derivado del fantasma latente de la hiperinflación) y la gravitación de los resultados de la investigación científica y tecnológica. Se trata, finalmente, de buscar una respuesta al notorio desequilibrio demográfico y regional del país, cada día más acentuado.

El inciso 19 del artículo 75 -igualmente una novedad dentro del campo de los derechos culturales- autoriza al Congreso a "*sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado; la participación de la familia y de la sociedad; la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía de las universidades nacionales*".

La cláusula transcripta pone de manifiesto, igualmente, un espíritu moderno (o posmoderno) y equilibrado. Señala la necesidad de combinar la unidad nacional con las características regionales; señala la responsabilidad esencial del Estado en materia educativa pero promueve, al mismo tiempo, la participación de la familia y la sociedad, evitando el estatismo y cualquier tipo de discriminación; se preocupa por la salvaguardia de los valores que surgen de la misma Constitución y procura la equidad y la igualdad de oportunidades, utilizando la gratuidad como principio pero no como dogma. Y, finalmente, salvaguarda como norma constitucional la autonomía universitaria. Este texto fue también producto de una laboriosa negociación.

En suma, la República Argentina "*tiene una Constitución reformada que, además de mantener la continuidad histórica y salvaguardar los derechos y garantías civiles y políticos, puede constituir un factor de progreso y desarrollo socioeconómico, cultural y educativo; ampliar la democracia y procurar la productividad y la justicia social*"<sup>13</sup>.

---

13 Mignone, Emilio F., *ibid.*, pág. 53.

## **BRASIL**

### **4. Antecedentes constitucionales**

La historia institucional de Brasil se inicia con la Carta Constitucional del Imperio promovida por el emperador don Pedro I y jurada el 25 de marzo de 1824, poco después de la independencia proclamada el 7 de setiembre de 1822. Fue elaborada por una comisión de diez miembros, luego que el emperador hubiese disuelto la Asamblea General Constituyente convocada a ese efecto. Desde el punto de vista de los derechos humanos, un acontecimiento importante lo constituyó la abolición de la esclavitud, dispuesta por su sucesor, don Pedro II, en 1888, a lo cual siguió, el mismo año, el establecimiento de la República (15 de noviembre de 1885). Ésta dio lugar a la primera Constitución republicana en 1891. En 1937, después de sucesivas alteraciones militares, el presidente Getulio Vargas impuso una nueva ley fundamental de características autoritarias y corporativas. Vuelto el país a las instituciones democráticas, la Asamblea Constituyente aprobó una nueva Constitución -la cuarta en cincuenta y siete años- el 17 de setiembre de 1946. Una enmienda efectuada en 1961, consecuencia de una aguda crisis política, disminuyó los poderes del presidente de la República con la creación de un primer ministro responsable ante el Congreso (2 de setiembre de 1861). Pero un plebiscito celebrado el 6 de enero de 1963, seguido de un pronunciamiento similar de la Cámara de Diputados, restauró el sistema presidencialista. El 1º de abril de 1964 las fuerzas armadas proclamaron el "Estado revolucionario", que fue ratificado por el Congreso, permitiéndoles a aquéllas gobernar al margen de la Constitución. El 17 de junio de ese año el congreso aprobó una enmienda constitucional concediendo el voto a los analfabetos. en las elecciones municipales, estableciendo el sistema de mayoría absoluta en la elección del Presidente y ampliando el mandato del primer magistrado, desempeñado por el general Humberto de Alencar Castelo. El 24 de enero de 1967 ambas Cámaras aprobaron la V Constitución brasileña con la finalidad de satisfacer los propósitos del golpe de Estado castrense referido. La nueva ley fundamental comenzó a regir el 15 de marzo de 1967. Sin embargo, el proceso de democratización, iniciado en 1979, promovió una serie de leyes de apertura política que culminaron con una nueva enmienda consti-

tucional en 1980, restableciendo el sufragio universal para la elección de las autoridades constitucionales. En 1986, se celebraron los primeros comicios directos para elegir la Asamblea Constituyente desde que los militares abandonaron el poder. Dicho cuerpo aprobó, en octubre de 1998, la octava constitución de la historia brasileña, vigente en la actualidad, aunque en medio un clima tendiente a la modificación de algunas de sus disposiciones.

### *5. La Constitución política vigente*

La ley fundamental, aprobada en 1988, llama la atención por su extensión y su reglamentarismo. Está compuesta por un Preámbulo en el cual se afirma la voluntad de *"asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales (...) el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin preconceptos, fundada en la armonía social y comprometida en el orden internacional con la solución pacífica de las controversias"*; y Nueve títulos que incluyen 245 artículos y 70 normas transitorias. El título Primero, dedicado a los Principios Fundamentales, señala, entre ellos, los objetivos de construir una sociedad libre, justa y solidaria (art. 3, I), erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales (art. 3, III); promover el bien de todos, sin preconceptos acerca de su origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación (art. 3, IV); y hacer prevalecer los derechos humanos, defender la paz, repudiar el terrorismo y el racismo, cooperar entre los pueblos para el progreso de la humanidad y conceder asilo político (art. 4, II, VI, VIII, IX y X, respectivamente).

En cumplimiento de esos propósitos, el texto comentado desarrolla un minucioso catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, que se propone amparar y promover. El capítulo primero del título segundo, dedicado a los Derechos y Deberes individuales y colectivos, no se limita a las atribuciones y obligaciones clásicas del constitucionalismo del siglo XIX, que desarrolla por otra parte en términos amplísimos y precisos (respeto a la vida y a la integridad física y psíquica, libertades de expresión, trabajo, movimiento, comercio, industria y asociación, debido proceso etc.) sino incursiona también en los aspectos materia del presente documento. En tal sentido, luego de afirmar el derecho

de propiedad, expresa que ésta deberá cumplir una "función social" (artículo 5, XXIII) y privilegia desde el punto de vista impositivo a los pequeños fundos rurales trabajados por la familia (art. 5, XXVI). Promueve, igualmente, la defensa del consumidor (art. 5, XXXII), sanciona la discriminación y el racismo (art. 5, XLI Y XLII) y determina la gratuitud de algunos procesos judiciales (art. 5, LXXIV, LXXVI y LXXVII).

El capítulo segundo del mismo Título se refiere de manera expresa a los Derechos Sociales. Incluye, entre ellos, a la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y la infancia y la asistencias a los desamparados (art. 6). Pero no se limita a esa enumeración genérica sino que, a lo largo de seis artículos y cuarenta y dos incisos, establece detalladamente sus formas de aplicación por medio de la protección contra el despido, el seguro de desempleo, el salario mínimo nacional y unificado, el sueldo anual complementario, la participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa, el salario familiar, la jornada razonable de labor de acuerdo con las características de la ocupación, el descanso semanal y las vacaciones anuales remuneradas, las horas extras, la licencia por enfermedad, la protección especial para la mujer, la reducción de los riesgos laborales, el seguro contra accidentes de trabajo, la prohibición de diferencias salariales para el mismo tipo de tarea; la prohibición de toda discriminación por razón de edad, sexo o estado civil como así también la distinción entre funciones manuales, técnicas y profesionales; y la prohibición del trabajo nocturno a menores de quince años. Determina, igualmente, la libertad de asociación sindical con especiales limitaciones para garantizar la defensa de los derechos de los trabajadores. Finalmente, establece la manera de participación de los asalariados en los órganos públicos y en las negociaciones colectivas de trabajo (arts. 8/11).

El capítulo VII del Título III, dedicado a la administración pública y a los funcionarios, abunda también en requerimientos dirigidos a garantizar el ingreso y las promociones por medio de concursos públicos, de sistemas de retiro, jubilaciones y pensiones por causa de edad, enfermedad e invalidez, y la libertad de asociación, como así también los procedimientos para los reclamos adminis-

trativos. Agrega, al mismo tiempo, limitaciones y exigencias destinadas a evitar abusos y privilegios en perjuicio del resto de la población. En cuanto a los militares, las normas establecidas en el presente capítulo tienden a proteger su disciplina, su carácter profesional y su apoliticidad, prohibiendo los derechos de sindicalización y de huelga y la afiliación de sus miembros, mientras permanezcan en el servicio activo, a los partidos políticos, con limitaciones precisas además para el desempeño de funciones públicas (art. 42).

En el Título VII, destinado a la política económica y financiera, se reitera la función social de la propiedad y la defensa del consumidor, agregándose la referida al medio ambiente y a la promoción del pleno empleo (arts. 170/192). A su vez, el Título VIII, dirigido a organizar el ordenamiento social, detalla las obligaciones del Estado respecto a la seguridad social, estableciendo los recaudos de universalidad, uniformidad, irreductibilidad y equidad y su carácter democrático y descentralizado (arts. 193 y 201/2). Se considera a la protección de la salud como un derecho de los habitantes y un deber del Estado, mediante sistemas integrales, descentralizados y mixtos en relación con las prestaciones públicas y privadas (arts. 196/200). La asistencia social complementa la protección pública y social en los casos específicos de la familia, la maternidad, los niños, ancianos y discapacitados (arts 203/4).

En cuanto a la educación, el capítulo III del mismo Título la define como un "*derecho de todos y un deber del Estado y las familias*" (art. 205). A continuación se detallan los requisitos mediante los cuales dicho servicio será suministrado teniendo en cuenta la igualdad para el acceso y la permanencia, la libertad de aprender, el pluralismo de ideas, la gratuidad en establecimientos públicos, la valorización de la profesión docente, la gestión democrática y la garantía de calidad (art. 206). El artículo 207 garantiza la autonomía y autarquía de las universidades; el 209, los derechos de la iniciativa privada; y, el 210 y 211, los deberes fundamentales del Estado en relación con los niveles obligatorios y optativos, la oferta ofrecida y la posibilidad de enseñanza religiosa facultativa dentro de los horarios normales. Finalmente, se fijan como objetivos del Poder Público, la erradicación del analfabetismo; la uni-

versalización de la enseñanza; la mejoría de su calidad; la formación para el trabajo; y la promoción humanística, científica y tecnológica (art. 214).

La preocupación por la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología, la comunicación social, el medio ambiente, la familia, los niños y adolescentes, los discapacitados y los indios, constituyen la materia de la Sección Segunda del Título comentado. Ésta incluye normas detalladas y generosas, acentuando el papel del Estado y los derechos y los deberes de los ciudadanos (215/232).

Como antes se dijo, la nueva Constitución política brasileña se caracteriza por su extremo reglamentarismo y por la minuciosidad de los propósitos, recaudos, derechos y exigencias que establece. Como es sabido, tanto la doctrina como la experiencia histórica discuten la conveniencia de este tipo de leyes fundamentales que, con frecuencia, conducen a situaciones de incompatibilidad entre la cambiante realidad socio-económica y las normas vigentes. Según resulta claro del análisis anterior, los objetivos de la Constitución analizada son loables desde el punto de vista de la protección de los derechos sociales, económicos y culturales, pese a su concepción un tanto utópica en relación con el panorama de la sociedad brasileña y sus enormes desigualdades y deficiencias. No cabría criticar la postulación de esos paradigmas éticos y humanos en tanto una constitución política constituye de alguna manera un proyecto nacional destinado a erigirse en un ideal para la actividad pública y privada. Pero, lo discutible, es el nivel de detalle del texto vigente, que puede provocar, al no ajustarse a los hechos, el descrédito público de sus cláusulas y seguramente a multitud de litigios interpretativos. A ello se agrega la circunstancia de los cambios que exige el rápido desarrollo científico y tecnológico contemporáneo en los procesos productivos. Todo esto aconsejaría la redacción de normas no menos esperanzadas pero más generales, dejando en manos del poder legislativo la formulación de sus mecanismos de aplicación.

La otra cuestión a considerar es la sustentabilidad de los objetivos sociales, educativos y culturales fijados por la Constitución brasileña con los instrumentos establecidos por el mismo texto en

màteria de política económica, que no entran en el marco del presente análisis. Todo indicaría lo difícil de la factibilidad de éstos últimos dentro del actual escenario internacional y aún nacional. Por ello es explicable que desde el Poder Ejecutivo se impulsen enmiendas de alguna importancia, que se han constituido en motivo del debate público.

## **CHILE**

### *6. Antecedentes constitucionales*

Luego de la independencia lograda en 1818, la República de Chile se organizó constitucionalmente en 1823. La ley fundamental, jurada el 29 de diciembre de ese año era de tenencia conservadora y fue obra del jurista Juan Egaña, siendo presidente el general Ramón Freire. Después de un interregno federal que duró hasta 1827, se sancionó una nueva constitución unitaria redactada por el abogado español José Joaquín Mora, que comenzó a regir el 8 de agosto de 1828. Ésta, si bien no admitía el sistema federal, propendía a la descentralización política y administrativa. A partir de setiembre de 1831, la figura dominante de la política chilena fue Diego Portales, a quien se debe la organización del Estado. Bajo su inspiración se aprobó la Constitución de 1833, obra también de Egaña, que perduró con pequeños cambios casi un siglo, hasta 1925. Ello otorgó a Chile una relativa paz política y una administración sólida, bajo la hegemonía de una oligarquía conservadora, ilustrada y eficiente. La reforma constitucional de 1925, impulsada por el presidente Arturo Alessandri, subsistió hasta el golpe de estado militar del general Augusto Pinochet contra el presidente constitucional, Salvador Allende, producido el 11 de setiembre de 1973. La larga dictadura pinochetista se mantuvo hasta la década de 1980. Ese año, Pinochet, con el ánimo de controlar una paulatina y moderada transición hacia la democracia, que fue en definitiva aceptada por los partidos políticos, dispuso la elaboración de una constitución sancionada por el decreto-ley Nro. 3.464 del 11 de agosto de 1980. Sometido el texto a un plebiscito, fue aprobado por la ciudadanía el 11 de setiembre de ese mismo año, derrotando la alternativa de la continuidad dictatorial hasta 1997. En tal virtud, el documento propuesto

fue promulgado por el Decreto Supremo Nro. 1.560 del 24 de octubre de 1980 y rige todavía con una serie de modificaciones, entre las cuales se incluye el respeto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El 14 de diciembre de 1989 tuvieron lugar las elecciones previstas para elegir presidente constitucional. La democracia chilena ha entrado en el segundo período presidencial aunque se mantienen diversas limitaciones derivadas del régimen militar, dando lugar a frecuentes conflictos, entre ellos la permanencia del general Augusto Pinochet como Jefe de las Fuerzas Armadas hasta 1997 (Disposiciones transitorias octava y decimotercera).

## *7. La constitución vigente*

Además de la incorporación del Pacto internacional mencionado, la ley fundamental vigente en Chile contiene otras disposiciones vinculadas con los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo primero señala que “*la familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...) el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios (...) está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece (...) Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas con igualdad de oportunidades en la vida nacional*”.

El capítulo tercero del texto constitucional enumera los derechos y deberes civiles y políticos clásicos, agregando, desde el punto de vista que nos ocupa, “*el derecho a la protección de la salud*”, con la libertad de elegir entre la protección estatal y la privada; el “*derecho a la educación*” garantizando la libertad de enseñanza, las atribuciones preferentes de los padres y la iniciativa privada, sin perjuicio de la obligación de fomentarla por parte del Estado (artículo 19, incisos 9 y 10). El inciso 16 de la misma cláusula garantiza “*la libertad de trabajo y su protección (...) y la negociación colectiva con la em-*

presa". Prohíbe, además, cualquier tipo de discriminación que no se base en la capacidad e idoneidad, excepto el recaudo de la nacionalidad chilena para algunas funciones. El inciso 18 establece y regula el derecho a la seguridad social y el 19 la capacidad de sindicarse, determinando que la afiliación será siempre voluntaria. Por último, se asegura el derecho de propiedad, con salvedades respecto a los bienes "*que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare*" (inciso 23).

La Constitución chilena analizada constituye un texto extenso y minucioso, con una significativa precisión terminológica y coherencia interna, producto de su elaboración inicial, al igual que de sus lejanos antecedentes del comienzo del siglo XIX, por una comisión de juristas y no por una numerosa y tumultuosa asamblea. Resulta además evidente que prioriza la autoridad del Estado en aras de sus fines esenciales y de la seguridad y defensa nacional, promoviendo, en cambio, la libertad en materia económica y social, aunque procurando garantizar mínimamente, en este último aspecto, algún tipo de salvaguarda estatal para los sectores desposeídos. En todo su contenido, finalmente, campea la moderación y el esfuerzo por una transición democrática paulatina y controlada.

Desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales, la Constitución garantiza los principios fundamentales en términos concisos y equilibrados, pero sin detenerse en la formulación de los instrumentos que los ejecutarán. En esta actitud subyace la creencia de que el crecimiento económico, consecuencia de una política de libre empresa y de predominio del mercado, dará lugar a la posibilidad de una sociedad relativamente justa y capaz, por sí misma, de resguardar esos derechos para la mayoría de la población, dejando en manos del Estado sólo los aspectos de mayor marginación social. El tiempo dirá si esta perspectiva se hace realidad.

## **PARAGUAY**

### *8. Antecedentes constitucionales*

Después de la revolución independentista de 1811, confirmada con la declaración formal del Congreso en 1813, el Paraguay mantuvo su vocación por el fortalecimiento de su nacionalidad a través del gobierno propio y el aislamiento, favorecido por su situación geográfica y las características de su población. Las sucesivas y férreas dictaduras y la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) demoraron la institucionalización del país que, en 1870, se dio una ley fundamental, aplicada sólo a medias a través de conflictivas etapas de golpes de Estados, gobiernos de hecho, contiendas civiles y breves períodos constitucionales. En 1940, bajo la inspiración del presidente José Félix Estigarribia, héroe de la guerra del Chaco (1932-1935), se sancionó una nueva constitución. La imprevista muerte de Estigarribia en un accidente de aviación inició un nuevo período de turbulencias hasta que el general Alfredo Stroessner alcanzó el poder tras elecciones regulares, el 15 de agosto de 1954, logrando ser reelegido permanentemente hasta su defenestración, en 1989. A partir de 1967, Stroessner gobernó de acuerdo con las normas de una nueva ley fundamental promulgada ese año para la consecución de sus objetivos. El general Alfredo Rodríguez, que lo obligó a exiliarse en 1989, inició una política de liberalización y reconciliación que le permitió ser elegido presidente constitucional. Durante su gobierno una Convención Nacional Constituyente sancionó, el 20 de junio de 1992, la Constitución vigente, que prohíbe en forma terminante la reelección presidencial -una endemia de la historia paraguaya- y ha inaugurado una nueva etapa institucional en la vida del país.

### *9. La Constitución vigente*

El texto constitucional de 1992 es un documento extenso, que abarca 291 artículos seguidos de quince normas transitorias. Su primera parte, intitulada "De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos y de las Garantías", luego de las cláusulas relativas a la preservación de la vida, la integridad psíquica y física, las libertades civiles, políticas, de información, de expresión y de religión, la igualdad y el debido proceso, incursiona de manera amplia en el

campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Sus diversas secciones regulan la preservación del ambiente, de la salud y de la educación y la cultura y garantizan la igualdad de derechos del hombre y la mujer, la protección de la familia, la identidad y formas de propiedad y participación de los pueblos indígenas, los derechos laborales y económicos y la reforma agraria (arts. 7/116).

Todos estos aspectos son tratados de manera minuciosa y a la luz de los problemas, situaciones, condiciones y peculiaridades derivados de la configuración geográfica, la naturaleza, la demografía, la historia, la cultura y los desafíos del país. Afronta, por ello, temas como la maternidad y la paternidad, la unión matrimonial, los hijos, la tercera edad, las personas excepcionales, la protección contra la violencia, la planificación familiar, las etnias indígenas, la propiedad comunitaria, el sistema nacional de salud, la drogadicción, el narcotráfico, la responsabilidad educativa, la Iglesia Católica, la enseñanza de la lengua materna, el patrimonio cultural, el deporte, el pleno empleo, la no discriminación, la seguridad social, la actividad sindical, la jornada de labor, el descanso remunerado, el derecho a la vivienda, la libertad de concurrencia económica, la propiedad privada, el fomento de las cooperativas, la reforma agraria y los latifundios improductivos. Determina, igualmente, que los tratados internacionales sobre derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución (art. 142). Crea, igualmente, la Defensoría del Pueblo, a la cual compete "*la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios*" (art. 276). La disposición transitoria 18, finalmente, además de disponer la impresión del texto constitucional en idiomas castellano y guaraní, determina que, a través del sistema educativo, se fomentará el estudio de la Constitución Nacional.

Pese a la amplitud y detalle de los temas abordados en materia socio-económica, educativa y cultural, el texto constitucional paraguayo no se detiene en la especificación de los instrumentos y recaudos que podrían lograr su aplicación. Esta generalidad en la expresión de los principios permite, con mayor facilidad, su adaptación a las circunstancias concretas y a las posibilidades financieras por parte de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

## **URUGUAY**

### **10. Antecedentes constitucionales**

A partir de 1810 y luego de una conflictiva relación con Buenos Aires y las Provincias Unidas del Río de la Plata, la Banda Oriental - hoy República Oriental del Uruguay - declaró su independencia y juró su primera constitución política el 18 de julio de 1830, como resultado de la guerra entre Argentina y Brasil y la mediación de Gran Bretaña. Las luchas internas e internacionales prosiguieron hasta que, concluida la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), se inició un período de progreso económico y cultural, favorecido por el arribo de inmigrantes europeos y pese a las frecuentes contiendas civiles y dictaduras. En 1903, con la presidencia de José Batlle y Ordóñez y el predominio del Partido Colorado, se inició una era de paz, ilustración y desarrollo, sobre la base de un ejecutivo colegiado que fue modificado por la reforma constitucional de 1915, volviéndose al unipersonal, aunque reintegrado en forma dual desde 1919. Una nueva ley fundamental se sancionó en 1934, aboliéndose nuevamente el colegiado. En 1951, mediante un plebiscito popular, se volvió al sistema anterior integrado por nueve miembros. El triunfo del Partido Blanco, en 1958, después de noventa y tres años de apartamiento del poder, dio lugar a un nuevo intento fracasado de volver al presidencialismo, al cual se retornó finalmente en 1967 con la aprobación de la Constitución que aún rige, aunque interrumpida su vigencia por la intervención militar en 1976. Al año siguiente, las fuerzas armadas iniciaron un proceso de institucionalización que fracasó, al rechazar la ciudadanía, en un referéndum, el proyecto de ley fundamental propuesta por los detentadores del poder. Por último, luego de once años de gobiernos dictatoriales, las fuerzas armadas y los partidos mayoritarios arribaron a un acuerdo y, el 11 de marzo de 1985, se hizo cargo de la presidencia el doctor Julio María Sanguinetti, vencedor en las elecciones del 25 de noviembre del año anterior, de conformidad con las cláusulas de la Constitución política de 1967, que sigue vigente.

### **11. La constitución vigente**

El texto en vigencia conserva los rasgos de la tradición constitucional del liberalismo del siglo XIX y, de manera particular, la

impronta del *batllismo*. Esta circunstancia se pone de manifiesto de manera particular en los enunciados de las secciones primera ("De la Nación y su soberanía", arts. 1/6) y segunda ("Derechos, deberes y garantías, capítulo primero", arts. 7/39). El capítulo segundo de la misma sección se extiende, en cambio, aunque con trazos vinculados con la época de su aprobación, anterior al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la protección de la familia, el cuidado y educación de los hijos, la salud y la higiene públicas, el derecho a una vivienda decorosa, la asistencia a los indigentes a cargo del Estado, la prohibición de la usura, la protección del trabajo y de los derechos de los asalariados, la organización de sindicatos, el servicio civil, las jubilaciones y seguros sociales y la libertad y obligatoriedad de la enseñanza (arts. 40/71). Una cláusula de esta sección, originada en épocas de mayor estabilidad monetaria y crecimiento económico, está trayendo en la actualidad dificultades para su cumplimiento y para su modificación. Es la que establece que "*los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central. Las prestaciones (...) se financiarán sobre la base de contribuciones obreras y patronales (...) y la asistencia financiera que deberá prestar el Estado, si fuera necesario*" (art. 67).

## CONSIDERACIONES FINALES

12. Las leyes fundamentales comentadas ponen de manifiesto que cuatro de ellas, las de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay - sancionadas o reformadas en las décadas de 1980/90-, incorporan normas que procuran la aplicación de los denominados derechos económicos, sociales y culturales en la línea desarrollada por el Pacto Internacional de 1966, ratificado y difundido diez años más tarde. En el caso de la Argentina, esas preocupaciones aparecieron con anterioridad en el texto constitucional de 1949 - posteriormente anulado - y en la reforma de 1957, aunque con un enfoque y un lenguaje distinto al presente. No ocurre lo mismo en relación con el Uruguay, cuya ley fundamental vigente, de 1967, no alcanzó a sufrir esa influencia, aunque algunas de sus disposiciones se ade-

lantan a ella dentro de la concepción de un anticipado Estado de bienestar, propuesto por el *coloradismo batllista* en la década de 1910, en un contexto de crecimiento, bonanza y optimismo económico, con un estilo decimonónico y en el marco de una convivencia democrática notablemente estable.

No cabe duda que los derechos económicos, sociales y culturales están presentes de manera aguda en el mundo contemporáneo en el cual, después de la caída de la Cortina de Hierro y la implosión de la ex-Unión Soviética, por las razones expuestas en el numeral 1, aparece como problema esencial la marginación o la pobreza extrema de más de la tercera parte de la humanidad, tanto en los países denominados comúnmente del Sur como en el seno mismo de las naciones centrales, desarrolladas e industrializadas.

Lo anterior conduce a considerar como un desafío para la supervivencia del género humano y el logro de una paz duradera, la búsqueda de fórmulas que garanticen los derechos humanos civiles y políticos y los de tipo económico, social y cultural en el marco de una economía globalizada, fundada en el progreso científico y tecnológico, el respeto al medio ambiente, la competitividad y el libre mercado. En otras palabras, la posibilidad, como lo expresan los documentos de los organismos e instituciones mencionadas al comienzo del presente trabajo, de un crecimiento económico sustentable con equidad. Ello supone, igualmente, el equilibrio entre Estados reducidos y fuertes, con una burocracia honesta y eficiente y una capacidad de intervención y control que supere la dictadura y la extrema movilidad de los centros financieros internacionales.

No cabe duda que los textos de las cuatro constituciones comentadas en primer término expresan de una u otra manera dicha aspiración. Las de la República Argentina, Chile y Paraguay se plantean esa posibilidad e incorporan fórmulas genéricas y equilibradas que excluyen la aplicación de políticas estatistas o fundadas en un mero voluntarismo que impediría adaptarse a las condiciones económicas del mundo actual y no lograrían el sustento productivo indispensable para una distribución justa de los ingresos y los servicios. No ocurre lo mismo en las situaciones de Brasil y Uruguay. En la primera de esas dos leyes fundamentales, el

excesivo detallismo, rigidez y voluntarismo de su contenido y aún su inaplicabilidad, está poniendo de manifiesto que, a poco andar, surge la necesidad impostergable de su reforma. Lo mismo cabe decir en relación con el anacronismo de algunos aspectos de la ley fundamental uruguaya, como el transcripto precedentemente en materia previsional. Dicha norma no coincide con el cuadro demográfico de la sociedad uruguaya contemporánea y las posibilidades reales de financiamiento del sistema de previsión social. Ello da lugar a desviaciones perversas, como el estancamiento del salario mínimo para la población activa, a fin de evitar la necesidad de aumentar en igual proporción las jubilaciones y pensiones, que el Estado no está en condiciones de afrontar. Por tal razón, sin una decisión razonable a ese respecto, como la que ha tenido lugar mediante el consenso partidario recientemente en Italia, la situación se tornará traumática e inmanejable.