

RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

*Seminario organizado por las Academias Nacionales
de Ciencias Económicas, de Ciencias Morales y Políticas
y de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*

LA DOCTRINA ECONOMICA DE LA CONSTITUCION NACIONAL (*)

Por el Académico DR. HORACIO A. GARCÍA BELSUNCE

Casi todas las constituciones contienen un orden normativo fácilmente separable en dos aspectos: uno, relativo a la organización del poder que determina los órganos que lo ejercen, sus divisiones, relaciones, atribuciones, etc., que se llama parte orgánica, y otra, que regula las relaciones de los individuos con el Estado y de los individuos entre sí dentro del Estado, que se llama parte dogmática. Separables en su objeto integran un todo que constituye la regulación jurídica de la sociedad en su conjunto y de los individuos que la integran y, en ambos casos, en orden a sus relaciones políticas, económicas y sociales.

Dentro de esta concepción global cabe incluir un orden de normas constitucionales específicas que regulan el orden económico. En la parte orgánica de la Constitución se insertan normas relativas a los poderes económicos del Estado, contemplando la asignación de los mismos en función del sistema tripartito de división de los poderes. En la parte dogmática se establecen declaraciones, derechos y garantías que regulan las relaciones económicas de los individuos entre sí y de éstos con el Estado. Uno y otro orden de normas constitucionales integran lo que podríamos llamar el régimen económico de la Constitución Nacional. Su análisis es el objeto de este seminario que tengo

(*) Conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, el 10 de julio de 1990.

el honor de inaugurar. En su transcurso se examinarán todos esos aspectos y como introducción a ellos se me ha asignado la misión de desentrañar de la letra y del espíritu que surge del texto íntegro de la Constitución, el sistema económico por ella elegido y regulado, y encuadrarlo, en consecuencia, en los sistemas y doctrinas que la historia económica nos enseña como experiencias fácticas, de valor universal, para estructurar un orden económico determinado.

Cuando hablamos de la doctrina económica de la Constitución Nacional pretendemos referirnos al sistema o escuela económica que surge, explícita o implícitamente, de las regulaciones que en la materia contiene la Constitución Nacional. Esta no define dogmáticamente el sistema que debe regir la economía del país. No obstante, en su parte dogmática reconoce con disposiciones categóricas derechos económicos que integran los derechos civiles que garantiza a todos los habitantes, sin perjuicio que de la parte orgánica surjan también derechos y garantías de los individuos frente a la regulación que del ejercicio del poder económico hace la Constitución en esa parte a los distintos órganos del Estado.

El estudio analítico de cada uno de los derechos económicos que consagra la Constitución será materia de próximos estudios a la luz de la doctrina y particularmente de la protección jurisdiccional que han merecido en los estrados judiciales a lo largo de más de una centuria. Nuestro objeto, en cambio, es, por encima de las normas en particular, ahondar y describir el sistema o la doctrina económica en que ellas se han inspirado.

El tema económico es siempre una resultante de los presupuestos filosóficos y políticos que conforman un sistema de gobierno determinado y ello por cuanto la política económica no constituye un objetivo sino un medio al servicio de una finalidad superior: la realización del bienestar general en un contexto de libertad y de justicia. No habiendo disposiciones constitucionales expresas que se remitan a un sistema o doctrina económica determinada, como si dijera que adopta el sistema de economía de mercado, o el sistema de economía social de mercado, o de economía mixta, o de economía centralmente planificada, o de socialización de los medios de producción, etc., ese

sistema o doctrina económica debe surgir por deducción del sistema político-jurídico de la Constitución.

El liberalismo como doctrina política de la Constitución

Nuestra Constitución ha instituido como forma de gobierno el sistema republicano, representativo y federal, sin ningún otro aditamento superfluo, que está enunciado en apretada síntesis en el Preámbulo y se explicita en la parte dogmática en la que la Constitución reconoce principios y derechos que garantiza a todos los habitantes, pues son anteriores a la Constitución misma y al reconocerlos admite así su origen de derechos naturales del hombre, que pasa a ser el fin supremo del Estado en su organización jurídico-política y del gobierno que haya de conducirlo. Este sistema político es el liberal, que se caracteriza por la clara distinción entre la libertad de los antiguos o libertad política, que se circunscribía a la posibilidad de participar en la actividad gubernamental y la libertad civil que se manifiesta en el goce efectivo de los derechos individuales.

Nuestra Constitución institucionaliza el concepto de libertad al reafirmar en su Preámbulo el objetivo de “asegurar los beneficios de la libertad”, como finalidad del estado constitucional, de organizar jurídicamente una sociedad de naturaleza pluralista, en contraste con un Estado monolítico y totalitario donde el gobierno y el Estado lo son todo y el individuo nada. En nuestro sistema institucional los individuos integramos una comunidad jurídicamente organizada y tenemos obligaciones o deberes para con el Estado y el gobierno, pero ni uno ni otro son el fin; el fin es el individuo. Cosa distinta es que los intereses individuales deban subordinarse a los intereses superiores de la Nación, pues éstos nunca deben implicar la negación de aquel concepto-fin.

Difícil nos resulta no repetirnos en un tema que hemos tratado en varias oportunidades, especialmente cuando procuramos encararlo en función de principios y doctrinas, no de experiencias vividas, porque estas últimas podrían arrojar un resultado negativo frente a nuestra pretensión que es la de analizar la doctrina económica de la Constitución a la luz de su inspiración, de su letra y

de su espíritu que ha estado, está y estará por encima de las deformaciones que ha sufrido por obra de sucesivos gobiernos que, pese a proclamar su devoción constitucional, no han hecho otra cosa que alterarla cuando menos o violarla y desconocerla cuando más. No vamos a expresar conceptos nuevos para quienes han seguido nuestras producciones escritas o verbales. Vamos a ordenar sistemáticamente los mismos para ponerlos al tono que metodológicamente corresponde al desarrollo de este seminario, sintetizando con más concisión, si es posible, argumentos expuestos en trabajos de más larga extensión.

El liberalismo acepta la integración de los deberes del Estado para con el individuo y los de éste para aquél, en cuanto su concepto de la libertad está limitado por la libertad igual de los demás. Liberalismo es la igualdad en el derecho que cada individuo tiene de dirigir su actividad en cualquier sentido hasta donde comienza la actividad igual de los otros. Se completa esta noción político jurídica del liberalismo con el concepto de justicia, pues la medida en que cada uno puede llegar al límite de libertad de los demás está dada por la noción de justicia.

Hace a la esencia del régimen republicano el llamado gobierno de *poderes limitados* que se concreta en normas positivas que reflejan el principio de la limitación en tres órdenes de relaciones a) en cuanto al Estado respecto de los individuos, al reconocer a éstos los derechos y garantías que hacen a su libertad política y civil, autolimitándose no sólo implícitamente por vía de ese reconocimiento, sino explícitamente cuando enuncia en el art. 28 que las declaraciones, derechos y garantías no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio; b) en cuanto a los individuos frente al Estado, a la comunidad y a los demás individuos, al admitir que no hay derechos absolutos, pues ellos están supeditados a las leyes que reglamentan su ejercicio, según lo dispone el art. 14; y c) en cuanto al pueblo soberano, al establecer en su art. 22 que él no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.

Magnífica expresión de poderes limitados es la de Benjamín Constant cuando dice que "Ninguna autoridad sobre la tierra es ilimitada, ni la del pueblo ni la de los hombres que se dicen sus representantes, ni la de los reyes

a cualquier título que reinen, ni la de la ley que no siendo sino la voluntad del pueblo o del príncipe, según sea la forma de gobierno, debe estar circunscripta dentro de los mismos límites que la autoridad de la cual emana". Chateaubriand reconoce al liberalismo un origen trascendente cuando admite que la libertad no proviene del pueblo ni del rey, sino del derecho natural y que emana de Dios que deja al hombre a su libre arbitrio.

El liberalismo es así un concepto integral que sustenta una doctrina política sentada en la limitación del poder, para que el Estado y los ciudadanos, en razón de esas limitaciones, permitan a cada individuo el libre goce y ejercicio de sus derechos. Se proyecta a lo económico para lograr a través de la libre decisión de los individuos, en tanto consumidores, la mejor distribución de la riqueza, la igualdad en el acceso a las oportunidades, el pleno derecho al gozo del producto del esfuerzo, la inviolabilidad de la propiedad. Se extiende a lo social, sobre la base de ese ordenamiento político y con premisas económicas se asegura la paz y la convivencia pacífica entre los individuos y, por ende, en la sociedad que integran. Se proyecta al orden internacional porque la soberanía como concepto superior en las relaciones externas de cada país, encuentra sus aplicaciones en los principios de no intervención y en el respeto de las decisiones de cada nación, como repercusión de las limitaciones del poder en el orden interno, que no pueden admitir su desplazamiento hacia el orden externo. Este es el liberalismo integral que abarca lo político, lo económico, lo social, lo religioso, lo cultural, o internacional, integridad que como tal no admite divisiones.

La doctrina económica de la Constitución según Alberdi

La hermenéutica jurídica nos ha enseñado que la interpretación auténtica de las normas jurídicas es aquélla que proviene de quien las ha dictado, o de aquéllos que como legisladores la han proyectado o propiciado y aun también, la de otros que sin asumir ese rol son los autores indirectos de la norma porque a ellos pertenece su inspiración. En materia de interpretación de la Constitución Argentina no hay una más auténtica, compatible con la de los constituyentes de 1853, que la de Juan Bautista

Alberdi, por dos razones: una, porque a través de sus *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, proyectó la Constitución de 1853, porque ésta reconoce en esa obra su anteproyecto, y otra, porque fue su primer intérprete cuando en 1854 escribió su libro *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*.

La orientación económica de la Constitución ha sido recogida de las *Bases* de Alberdi, donde está expuesta con menos doctrinarismo pero en forma terminante, aunque el desarrollo del sistema constitucional surge con amplitud, claridad y practicidad de conceptos, en la interpretación de la Constitución de 1853 que hace en su obra *Sistema económico y rentístico*.

Alberdi empieza por ubicar el pensamiento económico de la Constitución Argentina enrolándolo en determinadas escuelas económicas, lo que consideramos como toda una definición incuestionable. Así dice en su *Sistema* . . . que "como la economía política es un caos, un litigio interminable y complicado donde no hay dos escuelas que se entiendan . . . es muy fácil que el legislador y el publicista, según la escuela en que reciban su instrucción, se desvíen de la Constitución y alteren sus principios y miras económicas, sin pensarlo ni desearlo, con sólo adoptar principios opuestos en las leyes y reglamentos orgánicos que se dieran para poner la Constitución en ejercicio. Para evitar ese peligro, conviene tener presente a cuál de las escuelas en que se halla dividida la ciencia económica pertenece la doctrina de la Constitución Argentina". Luego de referirse a la escuela mercantil o dirigista y a la que él llama "economía socialista de nuestros días", dice: "Estas dos escuelas son opuestas a la doctrina económica en que descansa la Constitución Argentina. En frente de estas dos escuelas y al lado de la libertad se halla la escuela fisiocrática representada por Quesnay y la grande escuela industrial de Adam Smith . . . A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esa Constitución". (*Sistema* . . . , Edición de la Escuela de Educación Económica y Filosofía de la Libertad, 1979, pp. 2, 4 y 5).

Más adelante se pregunta: "¿Quién hace la riqueza? ¿Es la riqueza obra del gobierno? ¿Se decreta la riqueza? El gobierno tiene el poder de estorbar o ayudar a su producción, pero no es obra suya la creación de la riqueza. La riqueza es obra del hombre impuesta por el instinto de conservación y mejora obtenida por las facultades de que se halla dotado para llenar su destino en el mundo. En ese sentido ¿qué exige la riqueza de parte de la ley para producirse y crearse? Lo que Diógenes exigía de Alejandro: que no le haga sombra. Asegurar una entera libertad al uso de las facultades productivas del hombre; no excluir de esa libertad a ninguno, lo que constituye la igualdad civil de todos los habitantes; proteger y asegurar a cada uno de los resultados y frutos de su riqueza; he ahí toda la obra de la ley en la creación de la riqueza; toda la gloria de Adam Smith, el Homero de la economía, descansa en haber demostrado lo que otros habían sentido: el trabajo libre es el principio vital de todas las riquezas. La libertad de trabajo, en ese sentido, envuelve la de sus medios de acción, la tierra y su capital y todo el círculo de su empleo —la agricultura, el comercio, la manufactura no son más que variedades del trabajo" (ob. cit., pp. 6/7).

Señalando la función del Estado en la economía escribe Alberdi en las *Bases* que: "Gobernar poco, intervenir lo menos, dejar hacer lo más, no hacer sentir la autoridad, es el mejor medio de hacerla estimable... La prosperidad ha de ser obra espontánea de las cosas, más bien que una presión oficial. Las naciones, por lo general no son obra de los gobiernos y lo mejor que en su obsequio puedan hacer en materia de administración, es dejar que sus facultades se desenvuelvan por su propia vitalidad. No estorbar, dejar hacer, es la mejor regla cuando no hay certeza de obrar con acierto..." (Editorial Plus Ultra, 1980, p. 261).

Hemos dicho en otra oportunidad que "El liberalismo económico propio del sistema de la Constitución de 1853 - 1860, se mantiene vigente en la verdadera y auténtica interpretación que de ella se haga, sin que variables históricas de orden político, económico o social justifiquen su apartamiento. Sólo basta para entender que el liberalismo moderno no es distinto del liberalismo de los

constituyentes, advertir que avizorando el futuro de las necesidades del país al que debía aplicarse, ensancharon los límites de los moldes clásicos para recogerlos en su esencia y sin desnaturalizarlos los adaptaron a una realidad histórica distinta de la de un siglo atrás. Se adelantaron al concepto de Julián Marías de que el liberalismo es la organización social de la libertad" ("La Nación", 18 de enero de 1983).

Las ideas económicas de Alberdi están muy lejos de consagrar la teoría de un antiestatismo vernáculo o denegar toda intervención del Estado en la organización y custodia del proceso económico. Así, mientras por un lado dice: "La idea de una industria pública es absurda y falsa en su base económica. La industria en sus tres grandes modos de producción es la agricultura, la fabricación o el comercio; pública o privada, no tiene otras funciones. En cualquiera de ellas que se lance el Estado, tenemos el gobierno de labrador, de fabricante o de mercader; es decir, fuera de su rol esencialmente público y privado que es el de legislar, juzgar y administrar. El gobierno no ha sido creado para hacer ganancia, sino para hacer justicia. No ha sido creado para hacerse rico sino para ser el guardián y centinela de los derechos del hombre, el primero de los cuales es el derecho al trabajo o bien sea la libertad de industria".

Agrega que: "La industria, es decir, la fuerza que produce las riquezas, forma inicialmente un derecho privado... el gobierno que se hace banquero, martillero, empresario de industria en vías de comunicación y en construcciones de otro género, sale de su rol constitucional; y si excluye de esos ramos a los particulares, entonces se alza con el derecho privado y con la Constitución, colocando al país en la pobreza y en la arbitrariedad. Si esas industrias fuesen atribuciones suyas y no de particulares, por utilidad del Estado convendría desprenderse de ellas y diferirlas a los particulares; no hay peor agricultor, peor comerciante, peor fabricante que el gobierno, porque siendo esas cosas ajenas a la materia gubernamental, ni las atiende el gobierno, ni tiene tiempo, ni capitales, ni está organizado para atenderlas por la Constitución, que no ha organizado sus facultades y deberes como para casa de comercio sino para gobierno del Estado...".

Pero no obstante estas apreciaciones, Alberdi es el autor de la famosa *cláusula del progreso*, que fue redactada en su anteproyecto y que en idéntica redacción ha pasado al texto actual del art. 67, inc. 16 de la Carta Magna que dice y es bueno recordarlo:

“Corresponde al Congreso... 16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

El liberalismo como doctrina económica de la Constitución

Dentro de las libertades civiles, podemos distinguir, en relación de género a especie, las llamadas libertades económicas. Surgen de los artículos 14, 14 bis, 16, 17 y 20 de la Constitución Nacional. El derecho de todos los habitantes —nacionales o extranjeros— de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de gozar de condiciones dignas y equitativas de labor; de jornada limitada; de descanso y vacaciones pagas y otras declaraciones y garantías de derechos sociales que obran en el artículo 14 bis. De la inviolabilidad de la propiedad, la que sólo podrá ser expropiada por causa de utilidad pública, calificada por ley y previamente indemnizada; de la propiedad exclusiva al autor o inventor de su obra, invento o descubrimiento; de la abolición de la confiscación de bienes en el orden penal.

En materia fiscal, luego de establecer el principio fundamental de la legalidad como base de toda contribución, determina la Constitución en los artículos 4, 9, 10, 11, 12, 25 y 67, incisos 1º y 2º, los llamados principios constitucionales de la imposición o garantías del contribuyente frente al poder fiscal, que son: la equidad, proporcionali-

dad, igualdad y uniformidad, agregándose la garantía de la no confiscatoriedad por aplicación del art. 17, en cuanto ella significa una violación de la propiedad y la de la razonabilidad de la ley en su aplicación concreta y conforme al artículo 33 de la Constitución.

En una sociedad jurídicamente organizada bajo un régimen constitucional, el sistema político y el económico no pueden andar por carriles opuestos o contradictorios. El esquema de liberalismo político con economía dirigida ha demostrado su falacia en la historia contemporánea, de la que no se excluye a nuestro país. A la inversa, regímenes políticos no liberales, han querido alzar la bandera del liberalismo económico sin alcanzar ninguna realización concreta, porque no se adentraron en las raíces del sistema para reemplazar las estructuras dirigistas anquilosadas durante décadas.

En todos los tiempos, sea por ignorancia o por mala fe, se ha vituperado al liberalismo sin querer profundizar su verdadera acepción, tanto en la integridad del concepto como en el orden específico de las relaciones que genera en lo político, lo económico, lo social y lo religioso, para presentarlo las más de las veces como la doctrina del libertinaje en lo religioso y lo político, la explotación de los desposeídos en lo social y del lucro desmedido en lo económico.

Suele la gente pensar que el liberalismo se distingue de otras tendencias políticas en que procura beneficiar una determinada clase —la constituida por los poseedores, los capitalistas y los grandes empresarios— en perjuicio del resto de la población. Ese supuesto es erróneo. El liberalismo ha pugnado siempre por el bien de todos. Tal es el objetivo que los utilitaristas ingleses pretendían describir con su frase de la “máxima felicidad para el mayor número posible”. Desde el punto de vista histórico, el liberalismo fue el primer movimiento político que quiso promover, no el bienestar específico de grupos, sino el general. Difiere el liberalismo del socialismo —que igualmente proclama su deseo de beneficiar a todos— no en el objetivo perseguido sino en los medios empleados.

Los fundamentos de la política liberal radican en el respeto inalterable de la propiedad privada, de su empleo y de sus frutos; de las libertades individuales, tanto civi-

les y políticas y particularmente una especie dentro de aquéllas, las económicas; la igualdad de los habitantes ante la ley aunque admitiendo la necesaria y natural desigualdad de las rentas y los patrimonios; el rol del Estado ajustado a las funciones esenciales a su organización, a la protección y defensa de los derechos individuales y a crear el marco adecuado para que estos últimos puedan desenvolverse.

Los antiliberales suelen denominar "economicistas" a los liberales, lo que no es exacto. El liberalismo no da prioridad a la economía por sobre el derecho o la moral, sino que se ubica en el terreno económico por ser éste el elegido por Marx y sus imitadores para destruir así el derecho, la moral y la convivencia civilizada. No es economicista una teoría que se funda esencialmente en la prevalencia de los derechos naturales del individuo, sean relativos a su persona o a sus bienes. Si se ubica en una posición económica, es fundamentalmente para defender la teoría del mercado, porque la economía de mercado es un sistema social de división del trabajo basada en la propiedad privada de los medios de producción. Como dice von Mises, el mercado no es un lugar, ni una cosa ni una asociación; es un proceso puesto en marcha por las actuaciones diversas de los individuos que cooperan bajo un régimen de división del trabajo y nada hay en el mercado que no sea de índole humana y por ello la economía de mercado no es más que la resultante específica de actuaciones humanas.

Sostenemos el sistema de economía de mercado no por ser economicistas, sino porque ese sistema constituye el único que sirve de garantía del orden jurídico, contrario a la arbitrariedad que la gente de bien no desea. Así se llega al orden jurídico, económico y social de la libertad, que constituye la esencia de la democracia liberal, implícita en todo sistema republicano de gobierno.

Dos ideas básicas hay que esclarecer para aceptar el liberalismo y entender su adaptabilidad a la organización política, económica y social de nuestro tiempo: el liberalismo no pretende un antiestatismo a ultranza y está más lejos aún de predicar las libertades absolutas que conducen al libertinaje suicida y anarquista. Ya decía Ludwig Erhard en su libro *Bienestar para todos* que "En un Es-

tado moderno y responsable no puede permitirse sencillamente que se lo relegue otra vez al papel de vigilante nocturno. Esa mal entendida libertad es, precisamente, lo que ha enterrado a la libertad antigua y el orden liberal bienhechor". Dice sobre este particular Guy Sorman que "Los liberales no son antiestatistas; el desorden actual del Estado no se debe a nosotros, sino a la confusión de las leyes. El Estado desaparece allí donde es indispensable orden, seguridad, solidaridad y es omnipotente allí donde no lo necesitamos. El estado de derecho, fundamento de la reflexión liberal, exige el establecimiento de una frontera nítida y si es posible de orden constitucional entre lo que pertenece a los poderes públicos y lo que concierne a la sociedad civil".

El liberalismo económico se asienta fundamentalmente en la economía de mercado que se ve reflejada en la estructura de los precios, esto es, en el conjunto de los tipos de cambio que genera la mutua actuación de todos aquellos que desean comprar o vender. Los precios del mercado informan a los productores acerca de qué, cómo y cuánto debe ser producido. El mercado es el punto donde convergen las actuaciones de los hombres y, al mismo tiempo, el centro donde se originan.

La economía de mercado no es, como dicen los marxistas, la anarquía de la producción capitalista, sino, por el contrario, la acción cooperativa social que cada uno, al satisfacer sus propias necesidades, satisface y coopera en las de los demás. La economía de mercado funciona sin necesidad de compulsión ni coerción. La competencia es su base, el motor que acciona la oferta y la demanda determinantes en el mecanismo de los precios y, por ende, del nivel de la producción. La escasez hace a la existencia de la ciencia económica y es precisamente a atender el problema de escasez que tiende la competencia social —como la llama von Mises— en la que al luchar cada uno por satisfacer sus necesidades coopera en la satisfacción de las de los demás y, por ende, de la comunidad que en conjunto integran.

El acceso a cualquier rama de la actividad productiva es libre, pero esa libertad no supone privilegio ni derecho alguno concedido por norma positiva; sólo se accede a ella si los consumidores desean que sea ampliada la pro-

ducción de que se trate o si esos nuevos productores van a sustituir a los anteriores con mayor eficacia en cantidad, tecnología y precios, satisfaciendo así tales deseos de los consumidores.

En las economías socialistas o centralmente planificadas, no es un hecho de la realidad la igualdad de las oportunidades, pues en reemplazo del consumidor decide el Estado o el jerarca de turno sobre la base del privilegio, el favor, cuando no el cohecho, para conseguir el permiso, la cuota, la licencia u otra de las tantas formas de presión de las autorizaciones para hacer algo que a otros no se les permite o para hacerlo con determinados precios máximos o mínimos, según el caso, con abstracción total del interés o conveniencia de los consumidores y de la colectividad entera.

La función del Estado en la economía según la Constitución Nacional

Al sistema liberal o de economía de mercado se le opone el sistema socialista bajo el rótulo de socialismo, economía centralmente planificada, capitalismo de Estado, colectivismo y comunismo que expresan sistemas económicos en los que, con diferente graduación de intensidad, el hombre deja de ser medio y fin para convertirse solamente en medio al servicio del Estado que asigna a cada uno el rol que tiene que cumplir en la sociedad, tanto en la vida política como en la civil y dentro de ésta, en sus relaciones económicas, sustituyendo por el propio imperio las decisiones que le corresponden al consumidor.

Desde que hemos admitido que el liberalismo acepta cierta intervención del Estado, es necesario clarificar qué se entiende por intervencionismo del Estado en la economía, cuáles son sus límites y alcances.

En efecto, debemos distinguir la intervención que admite el sistema económico de la Constitución, de la intervención del Estado en la economía como política y objetivo esencial, que para nosotros es lo que se debería realmente llamar intervencionismo. Distinguimos que una cosa es la intervención del Estado en la economía con ciertas limitaciones y otra es el intervencionismo como

política con el objeto de sustituir al consumidor por el Estado.

Así, llamaremos a este último el **intervencionismo amplio**, que se diferencia del socialismo soviético en que aquél admite la propiedad privada de los medios de producción mientras éste la niega. Las autoridades interfieren y perturban la operación del mercado, pero no desean abolirlo por entero; quisieran, como dice von Mises, que tanto la producción como el consumo se apartaran de los cauces que libremente adoptarían y pretenden plasmar sus deseos mediante órdenes, mandatos y previsiones que respalda el coercitivo y compulsivo aparato oficial, pero tales medidas constituyen, según ese autor, sólo intervenciones aisladas. Este intervencionismo amplio, también llamado dirigismo económico, pese a sus medidas perturbadoras de la vida económica, no pretende borrar la dualidad que existe bajo el régimen capitalista de la actividad estatal de un lado y el mercado libre del otro. Este intervencionismo amplio consiste siempre en una orden directa emanada de quien detenta el poder público, la que obliga a los empresarios y capitalistas a explotar determinados factores de producción de manera distinta de como lo harían en un mercado competitivo.

La otra subcategoría de intervencionismo, la que llamamos el **intervencionismo subsidiario o supletorio**, es la que admite y garantiza la existencia del mercado, pero acepta la intervención del Estado no como un objetivo o una política que haría de esa intervención la regla y del juego del mercado la excepción, sino como una necesidad para suplir la ausencia de la actividad privada del mercado en ciertas situaciones o bien para coadyuvar a superar los obstáculos que impidan el libre acceso de las reglas de la competencia.

En épocas de cambio como las que vivimos, parece signo de obsolescencia o de inadaptabilidad a los nuevos tiempos, el sostener ideas antiguas. No nos consideramos arcaicos ni obsoletos, pero reafirmamos y revivimos ideas y conceptos viejos, como expresión de convicción y de coherencia; quizás lo que sostuvimos años atrás era en ese entonces visto como ridículo o impracticable y ahora es aceptado con mayor consenso.

En 1959, en una monografía que hicimos bajo el tí-

tulo "Nociones de desarrollo económico" expusimos los siguientes conceptos que vamos a repetir con perdón de muchos que ya los han leído u oído en otras oportunidades, pero nos parece atrevido y peligroso ensayar una nueva improvisación para dar sensación de "aggiornamento". Preferimos remitirnos a lo antiguo. Hace treinta años dijimos:

"El Estado en el proceso económico tiene una función primordial, cual es la de cumplir adecuada y eficientemente con las funciones y servicios que le son propios, sin los cuales ese proceso económico carece de la infraestructura necesaria para concretarse. No es una anacrónica reminiscencia liberal el sostener que el Estado debe, ante todo, cumplir las funciones esenciales en materia de defensa exterior, seguridad interior, justicia, sanidad, educación, obras públicas, infraestructura, etc. Tres ideas básicas hay que esclarecer para aceptar el liberalismo en su acepción moderna y entender su adaptabilidad a la organización política, económica y social de nuestro tiempo: el liberalismo moderno no pregona un antiestatismo a ultranza. Está más lejos de predicar libertades absolutas que conducen al libertinaje o anarquismo. No niega los derechos sociales, sino que los sostiene como base de toda política y lo confirma la experiencia de que en los países más liberales los trabajadores han alcanzado niveles de vida incomparablemente superiores a los que se ofrecen en las naciones socialistas. . . En su adaptación a la realidad moderna el liberalismo admite la intervención del Estado, pero no para sustituir al individuo ni para trabar la competencia o crear monopolios de hecho o de derecho, sino para instituir o hacer respetar la existencia de un marco adecuado para que la actividad económica pueda desenvolverse libremente, facilitando la iniciativa individual y la libre competencia mediante la regulación de aquellos aspectos del mercado que no están en condiciones propicias para ello, actuando a través de la política monetaria, arancelaria y fiscal y siempre subsidiaria o supletoriamente para lograr los objetivos de la comunidad, esto es, el bien común, en los casos en que por la naturaleza de las actividades, la magnitud de las inversiones, la seguridad nacional bien entendida y otras razones igualmente valederas, la actividad privada no tome a su cargo esas actividades o no lo haga

en la escala y eficiencia necesarias. Pero, agreguemos que su intervención supletoria requiere que se dé un recaudo indispensable, la mayor parte de las veces olvidado: que ella sea necesaria; esto es, que no basta que se trate de una actividad no tomada a su cargo por el sector privado, sino que, además, sea necesaria”.

En términos de la realidad actual, añadiríamos a lo dicho que es necesario restringir a un campo estricto, limitado, transitorio y de excepción, un requisito que sirve de justificativo para la imprecisa y a veces no bien aplicada actividad supletoria del Estado: el de las razones de seguridad nacional o de estrategia que justifican la intervención en competencia con los individuos. Y un último requisito: la intervención del Estado, por la naturaleza de los recursos empleados, no significa una irrazonable asignación de los escasos recursos de la economía, porque ello atenta contra la productividad.

Pensamos que estos conceptos fijan con relativa precisión el alcance y la oportunidad de la intervención subsidiaria o supletoria del Estado en la economía. Concluimos en que esta forma de intervención es la que admite el sistema económico de la Constitución Nacional.

En momentos en que en distintas latitudes del mundo los pueblos se rebelan contra el yugo comunista, en que caen regímenes opresivos o cuando menos autoritarios, para ser reemplazados por formas democráticas, en que en general soplan vientos en favor de la liberalización de los regímenes políticos y de los sistemas económicos, no puede menos que aceptarse que es una realidad en el presente el retorno del liberalismo como una tentativa razonada de reinscribirse en la historia de las ideas, en el orden económico y en las instituciones políticas.

Pero es necesario poner la verdad en su punto y señalar que el retorno al liberalismo debe ser al verdadero y auténtico, no al que muchos gustan de enrolarse para predicarlo en la palabra y negarlo en los hechos y conductas. Es una trampa ideológica y política titularse liberal y reclamar del Estado subsidios, protecciones a la producción, precios sostén o mínimos para artículos determinados, promociones sectoriales o regionales con beneficios fiscales, crediticios y tarifarios, crédito a tasa de interés real negativa y muchas otras demandas mediante las cuales se

elude la decisión del mercado y la elección del consumidor, para reemplazarla por el privilegio o la prebenda concedida por la autoridad. No es tampoco retornar al liberalismo salir de monopolios estatales para entrar en monopolios privados porque éstos, igual que aquéllos, implican la negación de la competencia y sin competencia ni apertura económica no hay economía de mercado. Tampoco es liberalismo el escudarse en las indefiniciones del pragmatismo.

Para nosotros el llamado retorno al liberalismo no es sino el retorno a la letra y al espíritu de la Constitución de 1853-1860. Aplicar los principios políticos y económicos de nuestra Constitución histórica, como lo hicieron los estadistas que gobernaron la Nación en las últimas décadas del siglo pasado y en las primeras del presente, colocando a la Argentina entre las primeras potencias del mundo por su nivel económico, social y cultural, no es patrimonio reservado a gobernantes iluminados ni a corrientes políticas de excepción, sino el resultado de una acción de gobierno inspirada en dos ideas rectoras: una, que sin el más estricto respeto del orden jurídico propio de un estado de derecho, ni el liberalismo ni ningún otro sistema económico encuentran legitimidad en su acción ni perspectivas en su desarrollo, y otra, que el hombre y la sociedad que él integra constituyen el fin superior del Estado por encima de otras estructuras destinadas a servirlo y no a servirse de él como única vía para asegurar el bienestar general, garantía suprema de la Constitución Nacional la que, Dios mediante, esperamos se mantenga incólume en el devenir de los años para seguir rigiendo los destinos de las generaciones presentes y futuras.