

Constitución económica y los Derechos Sociales

Economic constitution and social rights

SALAZAR SOPLAPUCO, Jorge Luis(*)

SUMARIO: I. Introducción. II. Constitución económica. III. Constitución económica en el Perú y actuación del Estado. IV. Derechos sociales V. Derechos sociales en la Constitución peruana. VI. Posiciones sobre los derechos sociales. VII. TC y los derechos sociales. VIII. Conflictividad: constitución económica y derechos sociales. IX. Conclusiones. X. Lista de referencias.

Resumen: El presente artículo plantea sumariamente la discusión en torno a la conflictividad entre la constitución económica y los derechos sociales. Aborda descriptivamente el contenido de la constitución económica peruana y los derechos sociales prescritos en la propia norma. En tal sentido, advierte que el ejercicio de los derechos sociales es aspecto central en una economía social de mercado, tan igual que la garantía de la libertad económica y el rol subsidiario del Estado. De igual forma, se afirma que el tributo y el presupuesto son los medios por los cuales el Estado garantiza el ejercicio de los derechos sociales y, por tanto, desde la Constitución se debe abordar las mo-

(*) Abogado por la Universidad Nacional de Trujillo. Magíster en Derecho por la Universidad de Bruselas, Bélgica, doctorando por la Universidad Carlos III de Madrid, doctor en Derecho por la Universidad Privada Antenor Orrego de Trujillo, Perú. Docente de pre y posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, Perú.

dificatorias que fortalezcan el rol del tributo y el presupuesto para asegurar el ejercicio y defensa de los derechos sociales.

Palabras Clave: Constitución económica, Derechos sociales, tributo, presupuesto.

Abstract: This article summarizes the discussion of conflict between the economic constitution and social rights. It deals descriptively with the content of the Peruvian economic constitution and the social rights prescribed in the constitution itself. In this regard, it warns that the exercise of social rights is central to a social market economy, as is the guarantee of economic freedom and the subsidiary role of the State. In this sense, the tax and the budget are the means by which the State guarantees the exercise of social rights and therefore, since the Constitution, the amendments that strengthen the role of the tax and the budget to ensure the exercise and defence of social rights.

Key Words: Economic constitution, Social Rights, Tax, Budget.

I. Introducción

Los pueblos de Latinoamérica, en particular los sectores políticos e intelectuales, discuten en la academia y en las calles, dos temas centrales que son vitales para el desarrollo de los Estados: la grave crisis política de representación y el agotamiento del modelo de crecimiento económico en relación al bienestar material de la población.

Por un lado, la grave crisis de representación que ha originado la deslegitimidad de los órganos representativos y por tanto de la democracia, entendida esta en su acepción restrictiva, como los procedimientos para asegurar la representación de la población. La presidencia de los gobiernos, los congresos, los órganos de control, la estructura judicial están siendo duramente cuestionados. Presidentes y expresidentes procesados, incluso varios de ellos en prisión o con medidas restrictivas por casos de corrupción, (Perú 5 expresidentes procesados, Brasil tres ex presidentes, Argentina, El Salvador, Ecuador). Congresos disueltos, como el caso del Perú. Crisis de representación que también exhibe, como una de sus manifestaciones, el deterioro de los partidos políticos, y en algunos casos, la desaparición absoluta de los mismos y su conversión en mafias en busca del poder e impunidad.

Y, por otro lado, el agotamiento del modelo económico en relación a las bases constitucionales que lo han venido sosteniendo. El modelo neoliberal de desarrollo, sustentado en el crecimiento económico de la mayoría de países latinoamericanos y que fue asumido a partir del Consenso de Washington está severamente cuestionado, pues genera desigualdad e insatisfacción social. El pujante crecimiento económico de Chile, por ejemplo, no ha correspondido a un equita-

tivo crecimiento del bienestar general de su población lo que ha originado movilizaciones populares sin presentes que exigen un cambio constitucional. De igual modo, la movilización indígena del Ecuador cuestionando medidas promovidas por el Fondo Monetario Internacional, FMI, para sincerar la economía nacional, la grave crisis económica que sufre Argentina. Incluso la emigración venezolana, cuyo gobierno esta fue de los alcances del FMI y de los modelos neoliberales, tiene como una de sus fuentes el deterioro de las condiciones de vida de la población. Todo esto pone en manifiesto la tensión entre un sistema político que afirma la democracia y positiviza un modelo constitucional que garantiza la libertad económica pero que no asegura el bienestar material equitativo de la población. En una palabra, se ha manifestado una contradicción abierta y aparentemente insalvable, entre constitución económica y derechos sociales.

Esta contradicción pone en evidencia que hay un déficit en la democracia: el bienestar social, la igualdad, la satisfacción de las condiciones de vida de calidad y digna. Concordamos con lo que señala Ferrajoli (2018) la democracia no puede entenderse como el mero procedimiento de renovación periódica de los actores políticos, la democracia procedimental. La democracia debe entenderse como aquella que resuelva las grandes necesidades de las mayorías, la democracia sustancial (p. 5).

En este sentido, el presente artículo aborda brevemente, dada la limitación del espacio, la relación entre constitución económica y los derechos sociales, en el caso peruano. Identifica la normatividad que dispensa la libertad económica, identifica los derechos sociales, asimismo, plantea sumariamente las reformas constitucionales que se requiere para asegurar el ejercicio de los derechos sociales.

II. Constitución económica

El constitucionalismo clásico carece de referencias normativas que hayan positivizado la regulación de la economía de los Estados. Si revisamos la Constitución de los Estados Unidos de Norte América (1789), las Constituciones francesas (1791-1793-1795) o la Carta Magna inglesa de 1215, no encontramos disposiciones que promuevan expresamente un determinado modelo económico. Estas constituciones se centran en proteger la propiedad privada y en garantizar los derechos políticos individuales.

Es el constitucionalismo de mediados del siglo XX que inicia la discusión sobre las reglas constitucionales que expresamente modelan un sistema económico. Por ejemplo, es en el contexto de la Constitución de Weimar (Alemania 1934), en la que se apertura el debate constitucional sobre la economía social de mercado, como modelo económico que sustenta, a su vez, un tipo de Estado basado en las libertades

políticas. Probablemente esta propuesta surgió en contraste con lo que estipulaba la Constitución de la Unión Soviética, sistema pujante y en expansión en aquellos años, en donde se diseña un modelo económico basado en la propiedad social y del Estado sobre los medios de producción, de circulación y de ganancia. Sin embargo, es la Constitución española de 1978 que ejerce fuerte influencia en las constituciones latinoamericanas, que inserta todo un capítulo sobre economía y hacienda (artículos 128 al 136).

En nuestra opinión, el debate entre el modelo económico liberal y el estatismo soviético es el que promueve, en el constitucionalismo europeo y latinoamericano, la conceptualización de la constitución económica como aquellas disposiciones fundamentales que consagran un determinado sistema económico que es compatible con las libertades políticas. Entonces, para el constitucionalismo occidental la libertad política supone libertad económica, de propiedad y lucro, que fundamenta a su vez libertad de oferta y demanda.

Es indudable que el principio liberal de que las relaciones económicas se regulan por la ley de la oferta y de la demanda, es un principio que se ha convertido en hegemónico en las relaciones mundiales. Principio consagrado por la caída de los regímenes socialistas y el imperio de la globalización. Los bienes, servicios y salarios se regulan tanto por la producción (la oferta) como las necesidades (la demanda). El Estado se constriñe a ser un ente promotor y garantizador de esta libertad.

En una sociedad liberal, el accionar político, aquel accionar que aspira a ser hegemónico, es decir a gobernar, también se regula con las leyes del mercado, el que oferta, presenta los mejores programas electorales, el que guarda mayor coherencia entre la forma y el contenido, es decir entre la predica y la praxis, es quien recoge las expectativas de la población y esta le otorga su confianza. Por ello, se dice, para que los electores tengan la posibilidad de elegir al mejor producto, debe haber libertad de pensamiento, de organización, de expresión, a fin de que se asegure que los oferentes compitan por lograr la aceptación de la demanda. Los derechos políticos son necesarios para que la oferta y la demanda político-electoral funcionen.

En sentido material, la Constitución está formada básicamente por tres tipos de normas jurídicas: por aquellas que definen los órganos y estructura del Estado, determinan la forma de funcionamiento, su relación recíproca y su ámbito de actuación, y fijan, además, la posición básica del individuo en relación con el poder del Estado, es decir los derechos fundamentales. Estableciendo las fuentes, los criterios de creación, vigencia y validez del ordenamiento normativo.

La doctrina constitucional europea, por razones metodológicas y de interpretación, agrupo a los enunciados constitucionales por materias de acuerdo a su contenido y ámbito de regulación. Así, tenemos que se denomina constitución

ambiental, a todas aquellas normas constitucionales que regulan materia y política ambiental; constitución penal o programa penal constitucional aquellas normas constitucionales que establecen los principios, las garantías sustantivas y procesales. Asimismo, denominan constitución fiscal y financiera, aquellas normas constitucionales que regulan precisamente este ámbito. Este criterio metodológico es bastante certero pues ayuda a ubicar y precisar las normas sustanciales del sistema jurídico, pero que deben interpretarse sistemáticamente (valores, normas, fines, etc.) pues bien sabemos que la Constitución encierra un modelo político social y económico y que, por tanto, su interpretación debe ser integral para ser coherente con el modelo propuesto.

En particular, la doctrina y jurisprudencia alemana, ha acuñado el término constitución económica para designar al conjunto de normas e instituciones jurídicas que, garantizando los elementos que definen un determinado sistema económico, establecen un modelo o forma de funcionamiento de la economía y que da lugar a un determinado orden económico. En palabras de GARCIA PELAYO: «las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o dicho de otro modo, para el orden y proceso económico. Tales normas sirven de parámetros jurídicos básicos para la acción de los actores económicos públicos y privados y pueden ser enunciación de principios y valores directivos orientadores de la acción o pueden tener formulación y garantías más rigurosas».

La constitución económica sea producto de una decisión o de un pacto implícito constitucional, es decir de un compromiso entre las diferentes fuerzas políticas y sociales en el momento constituyente, contiene una idea de equilibrio entre los principios contrapuestos, pero complementarios: de libertad y vinculación. Pero, en una concepción democrática y republicana, es la inclusión de la justicia como valor integrador lo que permite legitimar la constitución económica. En suma, la Constitución económica, por un lado, es garantía jurídica de una concreta forma económica de un determinado sistema económico; y por otro lado, el fundamento de un determinado orden social.

III. Constitución económica en el Perú y actuación del Estado

El Tribunal Constitucional asimilando aquella doctrina europea reiteradamente ha señalado que la constitución económica «es representativo de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho en donde imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado. (Exp. N.º 0034-2004-PI/TC, ff.jj. 19, 20).

Si nos remitimos al texto constitucional, las disposiciones que diseñan aquel modelo de constitución económica en el Perú, tendremos el Título III del Régimen económico, artículos 58 al 89, en donde encontramos los Principios generales, la normas que regulan el ambiente y los recursos naturales, un capítulo sobre la propiedad, otro capítulo sobre el Régimen tributario y presupuesto, un capítulo sobre la moneda y la banca, y finalmente un capítulo sobre el Régimen agrario y de las comunidades campesinas. Asimismo, la Constitución peruana vigente modela el aparato económico, sus libertades y ámbito de intervención estatal en los llamados principios del modelo económico peruano, arts. 58 al 65, tales como el principio de economía social de mercado. Iniciativa privada libre y rol subsidiario del Estado. Libertad de empresa, comercio e industria no lesiva a la moral, salud y a la seguridad. El pluralismo económico. Libre competencia. Libertad de contratar. Igualdad de trato de la inversión.

Libre tenencia y disposición de moneda extranjera. Defensa de los intereses del consumidor y usuarios.

En esta idea de libertad económica en donde la iniciativa privada es libre, estas libertades se ejercen en una economía social de mercado (art.58). En este modelo, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura y cumple solo un rol subsidiario. Además, el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población (art.65).

En esta actuación promotora y aseguradora de derechos sociales que tiene el Estado, la Constitución le asigna al tributo un papel singular a la hora de plantearse el cómo hará el Estado para obtener los recursos suficientes justamente para que la libertad económica consagre su fin social, es decir materialice el interés social. Así, la Constitución establece que la potestad tributaria que ostenta el Estado se sustenta en principios y valores que respetar los derechos fundamentales a la igualdad y a la justicia tributaria (Art. 74). En esta concepción, en el Estado no solo existe un balance de poderes, en donde el control y autocontrol de la función ejecutiva, legislativa y judicial justifica su naturaleza política, democrática y republicana, sino que también existe un balance, un equilibrio, entre la promoción de la libertad económica, de la inversión privada y el lucro, por un lado, y la responsabilidad social que se tiene ante las necesidades básicas de la población, por el otro lado. Esta libertad y vinculación, se logra a través del tributo.

Si el Estado garantiza la libertad económica, sin intervenir directamente en los procesos productivos y del aprovechamiento de la utilidad que genera el sistema eco-

nómico, solo le queda el tributo como el ingreso que posibilite materialmente la justicia y el bienestar de la población, sobre todo de aquellos sectores más vulnerables.

Además, la propia Constitución establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. (art. 77)

Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

Hasta aquí, podemos decir que en un análisis formal de las prescripciones constitucionales, el modelo económico constitucional peruano consagra las libertades económicas pero estas se ejercen en una economía social de mercado, es decir el Estado garantizador de la libertad económica, promueve el ejercicio de los derechos sociales a la salud, empleo, educación, infraestructura, seguridad, información y otros. Sin intervenir directamente en la economía, el Estado tiene como medio el tributo para financiar su actuación sobre los derechos sociales, y al Presupuesto Nacional como el instrumento de planificación para prever, disponer y asignar esos recursos para satisfacer aquellos derechos sociales.

IV. Derechos sociales

Los derechos sociales son parte de los derechos fundamentales. En la doctrina nacional e internacional encontramos denominaciones que son sinónimos al concepto de derechos fundamentales, sin embargo contienen matices si los concebimos en sentido positivo-normativo o doctrinal de la palabra. Así, tenemos que podemos hablar de derechos humanos, libertades públicas, derechos públicos subjetivos, derechos constitucionales. Brevemente, podemos señalar que los derechos fundamentales son bienes susceptibles de protección que permiten a la persona la posibilidad de desarrollar sus potencialidades en la sociedad. Son el fundamento ético, moral y jurídico de todo el orden político, económico y social.

Los derechos fundamentales pueden ser clasificados, por su naturaleza y contenido, en Derechos Civiles y Políticos, Derechos Económicos y Sociales, Derechos Culturales, Derechos a la Paz y al Desarrollo.

No concordamos con la tesis de «las generaciones de los derechos fundamentales». Generación se refiere a un determinado grupo de entes (personas, insti-

tuciones, normas) que comparten un determinado nivel de consagración y desarrollo, es decir si hay una primera generación y una segunda generación es que la primera ha sido concebida, ejercida y satisfecha. Concebidos, en el caso de los derechos y consagrados no solo en la disposición normativa sino también en su ejercicio. En realidad, sería muy ingenuo argumentar que entre los derechos humanos o fundamentales hayan generaciones, cuando en la realidad práctica hay poblaciones que ni siquiera logran positivizar ni gozar los derechos que suelen ser calificados de primera generación (derechos civiles y políticos), y viceversa, hay sociedades que habiendo alcanzado los derechos civiles y políticos, estos derechos están siendo revisados, limitados o, en algunos casos, eliminados.

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) son los derechos fundamentales relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y hablan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, vivienda digna, ambiente equilibrado. El Tribunal Constitucional los ha definido como «facultades tuitivas dirigidas a favorecer a aquellos grupos humanos con características accidentales diferenciadas con relación a otros por factores culturales, o que se encuentran en situación de desventaja por razones económico-sociales, es decir, con una posición o ubicación depreciada en sus estándares de vida, no acordes con la dignidad humana» Cfr. Exp. Nro. 2945-2003-AA/TC (F.j. 10).

La teoría jurídica propone que los derechos sociales poseen doble sentido: objetivo y subjetivo. En el sentido objetivo, son un conjunto de normas de rango constitucional con las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibradora de las desigualdades sociales. En el sentido subjetivo, son las facultades de los ciudadanos y grupos a participar de un estado de bienestar material, es decir gozar de determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas, por parte de los poderes.

Los derechos sociales aparecen en la Constitución alemana de Weimar de 1911 y en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917. En el Perú se reconocen en la Constitución de 1920. El catálogo pleno de estos derechos se establece por primera vez en la Constitución de 1979 bajo la influencia de la Constitución española de 1978 y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 1966.

V. Derechos sociales en la Constitución peruana (1993)

Si bien en la Constitución vigente existe expresamente un Capítulo con la denominación de Derechos Sociales y Económicos que incluye los artículos 4 al 29. En nuestra opinión, los derechos sociales, como los derechos políticos, civiles están esparcidos expresa o implícitamente en todo el texto constitucional. Bajo una somera descripción podemos señalar que los derechos sociales serían:

- Derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (arts. 2.22, 67, 69).
- Derechos sociales implícitos o no enumerados (art.3 y IV Disposición Final).
- Derecho a la protección social de las personas vulnerables: niño, adolescente, madre, anciano en situación de abandono (art. 4).
- Derecho a decidir y derechos reproductivos (art. 6).
- Derecho de alimentos para hijos y padres (art. 6).
- Derecho a la salud y protección de los discapacitados (art. 7).
- Derecho al agua potable (art. 7-A).
- Derecho a los servicios de salud y seguridad social (art. 9).
- Derecho a la seguridad social (art. 10).
- Derecho a la pensión y prestaciones de salud (art.11).
- Derecho a la educación, libertad de enseñanza y de participación en el proceso educativo (art. 13).
- Derecho a la gratuidad de educación inicial, primaria, secundaria y universitaria en las instituciones del Estado (art.17).
- Derecho al fomento la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona (art. 17).
- Derecho a preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país (art. 17).
- Derecho a la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica (art. 18).
- Derecho al trabajo (art. 22).
- Derecho a una remuneración equitativa y suficiente (art. 24).
- Derecho a una jornada laboral de 8 horas (art. 25).

VI. Posiciones sobre los derechos sociales

En torno a los derechos sociales hay una discusión sobre su eficacia. Paradójicamente en la teoría de los derechos humanos, es decir en la teoría que justifica los derechos que aseguren la dignidad, el desarrollo y bienestar de la persona, ha

surgido una serie de posiciones que, en la práctica, cuestionan la naturaleza jurídica vinculante de los derechos sociales. Así tenemos, los derechos sociales serían:

- PROGRAMÁTICOS, en sentido de que son lineamientos generales, es decir que sustentan políticas públicas o iniciativas legislativas de carácter político, pero que no necesariamente consagran facultades subjetivas, es decir derechos diseñados para ejercitarse en la práctica.
- COSTOSOS, es el argumento de que el ejercicio de los derechos sociales requiere financiamiento estatal o privado y, por tanto, su ejercicio depende de que si el Estado tiene el dinero y presupuesto para que sean otorgados.
- NO JUDICIALES, esta postura sostiene que los derechos sociales no son judiciales, es decir carecen de garantías para sean ejercitados o protegidos a través de procesos o medidas jurisdiccionales.
- PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN, otros afirman que los derechos sociales son meros principios constitucionales que posibilitan que, vía interpretación, sean utilizados para optimizar situaciones favorables a las personas que los invocan, pero en sí, no son derechos a ejercitar.
- CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR, es el argumento que proviene de la tesis neoliberales y sostiene que las políticas públicas que conlleva el financiamiento de los derechos sociales ha llegado a su fin. Que el modelo de Estado que proponía su intervención para asegurar el ejercicio de los derechos sociales, ahora carece de los medios financieros para asegurar la salud, la educación, las pensiones para todos, y que por tanto estos derechos carecen de eficacia.
- PROGRESIVIDAD, es el argumento consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la mayoría de constituciones. Y es, el que considero que más se acerca a su consideración como normas jurídicas de naturaleza vinculante y de efectos inmediatos que poseen los derechos sociales. Por supuesto que los derechos sociales cuestan, y deben ser financiados por el Estado y los particulares, pero su ejercicio debe tener en cuenta su costo para prever y presupuestar su ejercicio y progresivamente sostenerlo para que su goce alcance gradualmente a todos, pues progresividad supone no regresividad.

VII. TC y los derechos sociales

El Tribunal Constitucional en los últimos años ha venido precisando diferentes argumentos para otorgarle contenido a los derechos sociales en el Perú. Así, por ejemplo en los Casos Meza García y Correa Condori (STC Exp. N.º 2945-2003-AA y STC N.º 2016-2004-AA) primer sentencias donde el TC se pronunció sobre la judi-

cialidad de los DES. «sin educación, salud y calidad de vida digna en general, mal podría hablarse de libertad e igualdad social» (Exp. 2945) «los derechos sociales debe interpretarse como verdaderas garantías del ciudadano frente al Estado dentro de una visión que busca revalorar la eficacia jurídica de los mandatos constitucionales (Exp.2016) «Los derechos sociales requieren un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos» (Exp. 2945) En el caso Anicama retrocede y afirma que son «derechos de configuración legal» (STC Exp. 1417-2005-PA). En el caso Azan Alheli y Correa Condori, el TC, establece la posibilidad de judicializar los derechos sociales cuando: a) La gravedad del caso, dada la agresividad de la enfermedad del VIH; b) Afectación adicional al derecho a la vida, y c) La posibilidad presupuestaria del Estado.

Respecto a la exigibilidad de los derechos sociales ya no es pretexto para que sean exigibles judicialmente pues la mayoría de tribunales lo han afirmado, y en el caso del Perú, es el propio Código Procesal Constitucional que permite invocarlos. Ahora, el asunto pasa por la forma y la capacidad de los tribunales para controlar las prácticas, políticas y patrones burocráticos que impiden el cumplimiento de los mandatos judiciales que amparan los derechos sociales, además, asegurar su goce universal, ateniéndose al principio de progresividad y no regresividad.

VIII. Conflictividad: Constitución Económica y Derechos Sociales

Toda Latinoamérica está convulsionada socialmente. La insatisfacción es porque el modelo económico neo-liberal establecido en los últimos años, si bien promovió el crecimiento económico, el crecimiento de la riqueza, no significó la satisfacción mayoritaria en las expectativas de vida.

En particular en el Perú, luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, que posibilitó la privatización de las empresas estatales y un auge de la extracción de los recursos mineros sin precedentes supuso un incremento sustancial de la inversión y utilidad privada pero no significó gran inversión social en el mejoramiento de los servicios públicos de educación, de salud, en el mejoramiento de la infraestructura, en suma en el ejercicio de los derechos sociales, generando una suerte de indefensión de los sectores vulnerables y de insatisfacción de las demandas sociales.

La población sufre y se siente molesta e insatisfecha por el incremento de la riqueza privada mientras que los hospitales públicos están abandonados, sucios y desbastecidos de medicinas y equipos médicos; el seguro social carece de implementos médicos y de personal especializado, que los servicios educativos, sobre todo en las

zonas alejadas de la capital, funcionen en pésimas condiciones, que los sueldos de los maestros sean precarios, que el salario mínimo no alcance para satisfacer la canasta familiar, que no exista policías suficientes que brinden seguridad, que las condiciones laborales sobre todo de la mujer sea injustas, que no haya generación de empleo, o falta de apoyo a los sectores en donde sí se puede generar empleo masivo, la agricultura. Datos y figuras estadísticas que pueden ser consultadas en: Brechas Latentes, Índice de avance contra la desigualdad en el Perú, 2017 -2018 (OXFAM 2019).

Uno de los factores que ha posibilitado está abierta tensión entre las libertades económicas y el ejercicio de los derechos sociales y que, en la práctica, cuestiona al modelo peruano de economía social de mercado, ha sido la indebida política tributaria que ha generado elusión y evasión al fisco. Las más grandes empresas y corporaciones que se han enriquecido en este periodo de auge, no han pagado los impuestos que deberían haberlo hecho, justamente para el Estado satisfaga los derechos sociales, e incluso muchos de ellos, han terminado enjuiciando al Estado para reducir sus obligaciones fiscales.

Por otro lado, los graves índices de corrupción que han llevado a que en dos décadas se hayan «perdido» más de 20 mil millones de soles en actividad de corrupción, sin que los aparatos de control, prevención y sanción hayan funcionado.

Y, finalmente, el manejo y ejecución del Presupuesto de la República, que conforme a la Constitución, debería elaborarse teniendo en cuenta la satisfacción de las necesidades básicas de la población, es decir con valores significativos en educación, salud, infraestructura. Un claro ejemplo de ello es que en el presupuesto del 2019, equivalente a cerca de 168,074 mil millones de soles, solo se destina a la educación 30,628 (18%) y al sector salud 18, 217 (10%), y al mes de noviembre 2019, su ejecución en áreas relacionadas a los derechos sociales, solo se haya realizado en un 55% por ciento.

¿Qué hacer? Considero que las movilizaciones populares y la insatisfacción generalizada de las población de los países latinoamericanos no se debe a que reclaman un cambio del modelo político democrático-republicano, lo que se exige es que el modelo económico sea más solidario, que la riqueza alcance a todos. Y en ese sentido, es necesario abrir una discusión en torno a:

- El rol de tributo y el ejercicio de los derechos sociales.
- El presupuesto nacional y los derechos sociales.
- Garantías constitucionales para el ejercicio de los derechos sociales: porcentaje de inversión social mínimos en el orden constitucional: en salud, educación, pensiones y justicia.

- Licencia social y consulta previa como garantías para el ejercicio de los derechos ambientales.
- Todo ello conllevaría a una urgente reforma constitucional que mejore el modelo económico, haciendo vinculante la implementación de políticas públicas de generación de empleo, que disuelva la contradicción entre extractivismo versus la agricultura. Que incorpore otros derechos sociales como el de los derechos de los consumidores y usuarios, derecho a la vivienda y territorio de los pueblos indígenas. Que mejore el rol del presupuesto en el ejercicio de los derechos sociales estableciendo los porcentajes mínimos para asegurar su ejercicio y que mejore los sistemas de control del gasto público.

IX. Conclusiones

En esta breve descripción de la problemática conflictiva entre constitución económica y derechos sociales, podemos concluir que:

- El concepto de constitución económica posibilita agrupar una serie de normas fundamentales que regulan y garantizan las libertades económicas modelando un determinado modelo productivo, garantizando la propiedad, la competencia y la libertad de inversión. En el caso peruano la constitución económica tiene como eje central el principio de economía social de mercado.
- La economía social de mercado implica dos pilares: el ejercicio y garantía de las libertades económicas y el ejercicio y garantía de los derechos sociales. Para ello el Estado se le reserva el tributo y el presupuesto para su actuación sobre todo en los servicios públicos de educación, salud, seguridad, promoción de empleo, cuidado de las personas vulnerables, entre otros.
- Los derechos sociales solo están garantizados si el Estado tiene los suficientes recursos financieros para prestarlo o promover su ejercicio.
- La tensión existente entre generación de riqueza privada a través de las libertades económicas y la insatisfacción de los derechos sociales, es debido en parte a políticas tributarias insuficientes, bajo control de la inversión social y corrupción.
- Se debería promover la discusión constitucional para el mejoramiento del modelo de economía social de mercado.

X. Lista de referencias

- FERRAJOLI, L. *Libertad y Propiedad*. Lima: Palestra Editores, 2018.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. *El Derecho a la Salud Mental. Informe Defensorial 180*. Lima: Corporación Gráfica Gama, 2019.
- GARCIA BELAUNDE, D. *Las Constituciones del Perú*. Lima: JNE, 2016.
- LANDA, C. (coordinador). *Constitución Económica del Perú*. Lima: Palestra Editores, 2008.
- NOGUERA FERNANDEZ A. y GUAMAN HERNADEZ A. (Directores). *Lecciones sobre el Estado Social y Derechos Sociales*. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2014.
- OXFAM. *Brechas latentes. Índice de Avance contra la Desigualdad en el Perú 2017-2018*. Lima: Oxfam 2019.
- RODENAS, Á. *Repensar los Derechos Humanos*. Lima: Palestra Editores, 2018.