

Diez Tesis Antihegemónicas sobre el Estado Social de Derecho

Agustina Yadira Martínez

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad del Zulia

Maracaibo-Venezuela

Resumen

El trabajo pretende analizar Diez Tesis sobre el Estado Social de Derecho, con su despliegue y rasgos característicos. Se establecen algunas diferencias esenciales entre el Estado de bienestar (Welfare State), y el Estado Social de Derecho. Se parte por señalar, que el Estado de bienestar fundamenta gran parte de su teoría en la política socioeconómica keynesiana. Surge como parte de las conclusiones, el nuevo calificativo con el que se designa una administración que tiene como fundamento la procura existencial, o sea la administración portadora de prestaciones o administración prestacional.

Palabras clave: Estado Social de Derecho, Estado de Bienestar, Política Keynesiana, Administración Prestacional.

Ten Anti-Hegemonic Theses on the Social State of Rights

Abstract

This paper attempts to analyze ten theses on the social state of rights, along with its implications and characteristic features. Certain essential differences between the welfare state and social state of rights are established. It begins by pointing out that the welfare state based a large part of its theory on Keynesian social economic policy. Among the conclusions we find the new label used to refer to an administration that has as its founding purpose the existential endeavor, which is to say an administration which offers social benefits or the administration of those benefits.

Key words: Social state of rights, welfare state, Keynesian policy, administration of benefits.

Introducción

Comenzado el siglo XIX, varios autores venían trabajando en la idea de elaborar un instrumento que sirviera para proteger a los estratos más sufridos de la explotación que dio origen al capitalismo; entre ellos Von Stein (1815-1890), reivindica la idea del Estado Social, apelando a la intervención del Estado con su aparato administrativo, para proveer los bienes y servicios que hacen posible el desarrollo de la sociedad, esta fue su respuesta a las contradicciones que eran objeto en esos días entre el Estado y la sociedad. Heller (1891-1933) por su parte, intenta definir una nueva concepción del Estado de Derecho, en una situación muy polémica, en la que era entendido desde la legalidad positivista.

El aporte que Heller realiza a tal situación, es incorporar al Estado de Derecho la idea de la democracia, la cual es entendida como la realización de la democracia en la sociedad, la justicia material en la sociedad, mas no solamente como principio político.

En otras palabras, lo que hoy en día conocemos como el Estado Democrático y Social de Derecho plasmado para su realización en la vigente Constitución Venezolana.

Una de las maneras de presentar el despliegue del actual Estado Social de Derecho con sus rasgos característicos, la expone Delgado Ocando (1989: 170), en las Diez Tesis que ha elaborado sobre su concepto, hasta desembocar en un Estado con administración prestacional.

Para una mejor comprensión del trabajo, se intentará presentar de manera resumida tanto las diez tesis, así como las particularidades del Estado de bienestar (*Welfare State*), y del Estado Social de Derecho.

1. El Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho

Es preciso señalar, que el Estado de bienestar fundamenta gran parte de su teoría en la política socioeconómica keynesiana, cuyo contenido enmarca una serie de programas de bienestar social dirigidos desde el Estado hacia los sectores menos favorecidos en la época de la posguerra, época de una enorme crisis económica y un alto índice de desempleo.

El economista británico John Maynard *Keynes* (1883-1946) describe gran parte de su planteamiento en La teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero, donde sostiene que la economía no tendía de manera automática hacia el pleno empleo y logra explicar el efecto multiplicador que lleva a que la economía propenda hacia un equilibrio con menor empleo, producción e ingresos. Para garantizar el pleno empleo propone el incremento de la producción y el estricto control del mercado; además, presenta dos variables que podrían lograrlo: reducir los impuestos o aumentar el gasto público.

Sostiene que los gobernantes deben generar una demanda suficiente en la economía para crear y mantener el pleno empleo.

Sin embargo, advierte que no debe ser excesiva para evitar que aumente la inflación, sobre todo si los sindicatos negocian sin trabas los aumentos salariales. En la actualidad tal situación es considerada por Claus Offe (1990: 140), quien advierte "...que sindicatos poderosos y reconocidos pueden, de hecho, obtener incrementos salariales superiores a los incrementos en productividad, menguando la rentabilidad de la economía".

Por otro lado, la propuesta de actuar sobre la demanda a través del Estado, trajo como consecuencia el crecimiento de la burocracia estatal y el incremento del gasto público, de tal manera que se amplió su acción, lo que ha significado la reestructuración social que afecta las relaciones del Estado y la sociedad.

Esta política se aplicó en Inglaterra desde los años cuarenta hasta los setenta, inspirando el *Beveridge Report* de 1942 sobre los servicios sociales y el pleno empleo. Otros países industrializados también aplicaron políticas keynesianas. Así, en Estados Unidos, en la época de Roosevelt fue el fundamento del *New Deal*, y en la de Jonh F. Kennedy se empleó para sacar al país de su recesión de principios de la década de los sesenta. La economía ya no funcionaba según los principios clásicos que habían dominado la teoría económica durante más de un siglo, por lo que fue necesario diseñar y poner en práctica nuevas políticas.

Además de garantizar el pleno empleo, se crearon otras políticas de rentas para evitar el crecimiento de los salarios y los precios. Su éxito garantizaba un crecimiento económico, la elevación de las condiciones de vida y el desarrollo de los servicios públicos como salud y educación, entre otros. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para evitar la inflación la cual se aceleró en forma alarmante, sobre todo, en la década de los sesenta; a finales de esta década el keynesianismo dejó de aplicarse, y fue desplazado con varios argumentos, entre ellos el monetarismo, que junto con los cambios políticos han dado mayor importancia a la inflación que al desempleo.

El énfasis de estas variables económicas al parecer impide observar el despliegue de lo que se llamaría la lógica del Estado de bienestar, porque la acción económica del Estado capitalista en la época de la posguerra estaba orientada fundamentalmente hacia la reconciliación entre capitalismo y democracia. "...Ello se expresa en la tensión persistente entre las tendencias igualitarias, de una parte, y la inclinación explícita hacia la preservación del orden social existente, de otra, lo cual había de provocar a la larga una disociación o divorcio entre el ideal sostenido de la democracia y la lógica de la acumulación del capitalismo" (Wolfe en Ramos, 1993: 314).

2. Las primeras de Diez Tesis Hegemónicas sobre el Estado Social de Derecho

En efecto, en tanto "el Estado de bienestar busca instrumentar una estrategia económica para corregir las fallas del capitalismo, la política impositiva, el control y modificación de las cantidades de dinero y el tipo de interés, las políticas de obras y servicios públicos están dirigidos a rectificar las distorsiones del mercado. Mientras que el Estado social de derecho, se propone obtener la procura existencial a través de la llamada administración prestacional. Su nota definitoria es lo social y sus objetivos son el bien común y la participación justa en la riqueza social". De esta forma Delgado (1989), establece **su primera diferencia** entre el Estado de Bienestar y el Estado social de derecho.

En la **segunda diferencia** se señala el carácter intervencionista del Estado el cual se manifiesta en ambos casos; pero mientras en el Estado Social de Derecho es positivo, el bienestar social es interpretado en una forma eminentemente individualista como un epifenómeno de la política económica.

En **tercer lugar** este autor trata el punto de la racionalidad del proceso político-económico y social, reconociendo que tanto el uno y el otro hacen uso de este mecanismo. Sin embargo, "el Esta-

do social fomenta este proceso por medio de un plan, mientras el Estado de bienestar y el neoliberal no pueden prescindir, de alguna manera, de planificar la economía. El plan de estos tipos de Estado es fragmentario y sólo conduce al reforzamiento del mercado. El Estado social se dirige al proceso económico en su conjunto y su problema no es tanto la salvaguarda de la libertad, la propiedad y la seguridad en una sociedad autorregulada sino el derecho a ser legalmente protegido en reconocimiento de la justa participación del ciudadano en el beneficio social”.

En efecto, tal reflexión apunta a un asunto clave que concadena con la **cuarta tesis** donde define el carácter de esta participación, y establece que la que busca el Estado Social no es sólo la participación en la formación de la voluntad política institucionalizada, sino la exigencia de la procura existencial a la administración del Estado, que por ello, se convierte en administración “prestacional”.

La **quinta tesis** antihegemónica, desarrolla el concepto de la procura existencial y describe su contenido. “Queda claro que la procura existencial no es beneficencia, tampoco es simple previsión en caso de pobreza extrema, enfermedad u otras necesidades apremiantes. Es participación en la riqueza social. Para lograr esto ha sido necesaria la politización de la sociedad civil y la conversión del Estado gendarme en Estado planificador, democrático y de derecho”. De igual forma lo entendió el alemán Ernst Fortshoff, a través de su obra la administración como aportadora de prestaciones publicada en 1938.

Este concepto de la **procura existencial**, “comprende todos aquellos dispositivos que se adoptan para satisfacer las menesterosidades de apropiación (el aumento por parte del individuo, de la dependencia del grupo social para satisfacer sus necesidades). La responsabilidad por la procura existencial reviste ahora un carácter social, constituyendo el Estado la estructura a través de la cual la misma se realiza. El Estado tiene una nueva tarea, a la cual sir-

ve su brazo administrativo: él busca la regulación justa socialmente adecuada, de las oportunidades de apropiación” (Combellas, 1990: 80-81), las cuales se traducen generalmente como derechos adquiridos y suelen formularse, tal y como lo afirma Vallejo (2000: 450-451), en tanto que directrices de la acción pública y, cuya eficacia depende, en principio de la forma en que se los regule e instrumente a través de la ley y la actividad administrativa.

Delgado describe algunas notas que permiten precisar el alcance jurídico de la procura existencial, entre ellas: La procura existencial es un concepto material, no es un concepto formal. **Exige** referencias y datos de índole material para su determinación; es un concepto restringido a la generalidad, sólo abarca aquéllas prestaciones estatales destinadas a la generalidad y al individuo como miembro de esa generalidad. Una característica muy importante se señala al establecer, que la procura existencial implica, en consideración a las relaciones Individuo-Estado, una Administración determinada por el principio de participación, que es distinta a la Administración Interventora del Estado Liberal de Derecho orientada por el principio de la libertad.

De aquí surge el nuevo calificativo con el que se designa una Administración que tiene como fundamento la Procura Existencial “la Administración Portadora de Prestaciones o Administración Prestacional”. Como corolario de esta nueva función del Estado, la procura existencial debe permanecer suficientemente clara como principio orientador en el moderno Estado Social, el cual se realiza a través de la legislación y la administración.

3. Sexta y Séptima Tesis

Al respecto, Delgado establece en su **sexta y séptima tesis**, “la Constitución ha perdido parte de su sentido tradicional. Los objetivos de la Carta fundamental, que fueron la formación de la unidad nacional y la garantía de las libertades personales, han sido más o menos cumplidos. Hoy, se busca la garantía de los derechos sociales y económicos, y ello no puede lograrse a través de

la Constitución, sino mediante la legislación y la administración. La Constitución ha cedido su lugar, pues, a la legislación y la administración y éstas están cada vez más determinadas por la complejidad de la economía moderna, las modalidades de las interdependencias en dicha economía, la racionalidad burocrática y la tecnificación de las funciones sociales y políticas del Estado. La misma legislación ha cedido el paso a la administración prestacional en el Estado social de derecho".

La función legislativa ha dejado de ser, además, monopolio exclusivo del parlamento, para ser compartida por otras instituciones estatales como el gobierno y la administración. De este modo el Estado Social de Derecho, se propone obtener la procura existencial a través de la llamada "administración prestacional".

4. Variables de la característica prestacional del Estado Social

En tal sentido, Combellas (1990) introduce tres variables significativas en esta característica prestacional del Estado Social:

1º) Se refiere a la ampliación del sistema de distribución de poderes, en el cual aparecen dos poderes autónomos junto a la trilogía básica: el poder administrativo y los poderes sociales, los cuales juegan un importante rol en la toma de decisiones, cuestión que escapa a las categorizaciones formales jurídicas tradicionales.

2º) Entre los componentes que integran el sistema político encuentran una esfera propiamente no política, el poder judicial y el administrativo, y la socio estatal conformada por los partidos y grupos de interés.

3º) Resalta la importancia del poder judicial como garante de los valores y principios constitucionales.

5. Octava, novena y décima Tesis del Estado Social de Derecho

La **octava** tesis antihegemónica distingue las formas de actuar del Estado de acuerdo a la naturaleza de los derechos. "Frente a los derechos individuales su actuación será de omisión, a diferencia de los derechos sociales donde la actuación del Estado es de prestación de acciones tendientes a la procura existencial..." a este enfoque Delgado (1995: 81) agrega que "este Estado Social de Derecho sobre la procura existencial no versa sólo sobre los más económicamente débiles o los marginales, sino que se extiende a todos los ciudadanos". En el lenguaje técnico-jurídico de los cometidos estatales, afirma Combellas (2000: 35), junto a los clásicos cometidos de defensa, policía, justicia, fomento, ahora el Estado tiene un cometido social que se expresa como garantía de la procura existencial....

Es decir, se revelan las dos grandes actuaciones del Estado, en cuanto en unos debe abstenerse en los otros debe intervenir. En efecto, y a diferencia de los recogidos por el antiguo catálogo liberal, los derechos sociales no están destinados a garantizar la libertad frente al Estado, sino que son pretensiones del individuo o del grupo colectivo ante el Estado y la sociedad. Ellos se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana (Martínez, 2000:127).

Además se establece que "el Estado Social de Derecho pretende ser el conductor proyectivo de la sociedad, busca convertir los derechos económicos y sociales en participación efectiva y justa de los ciudadanos en la riqueza social, garantiza y promueve la participación democrática en la designación de los gobernantes y mantiene el decurso de la vida social, política y económica dentro de las exigencias de seguridad que conforman el Estado de Derecho. Se fundamenta en los principios básicos como el imperio de la

ley, separación de los poderes, legalidad de la administración y garantía de los derechos y libertades fundamentales”.

En la *novena y décima* tesis se plantean algunas conclusiones tales como: que el Estado Social de Derecho sin administración prestacional es sólo constitucionalismo social; los derechos sociales son programas de acción realizables por vía legal y administrativa; en palabras de Fioravanti (1996:131), la doctrina del constitucionalismo ya no puede ser sólo la doctrina del gobierno limitado sino también doctrina de los deberes del gobierno.

La función legislativa dice Delgado, debe consistir en establecer el marco de referencia dentro del cual se realiza la discrecionalidad de la administración prestacional; a la crisis del Parlamento se une la hipertrofia del Poder Ejecutivo tanto por la naturaleza de la administración prestacional, como por la superioridad técnica de las instancias administrativas.

La crisis de estos dos poderes exige la revaloración del poder judicial, a fin de lograr un conveniente control de la legalidad y constitucionalidad de los actos del poder público. El control jurisdiccional de la legalidad y constitucionalidad de los actos del poder público incluye la interpretación social de los derechos sociales y económicos y la protección judicial del orden de valores contenido en la Constitución. Finaliza Delgado señalando que “el caso de las Constituciones en el Estado Social de Derecho es paralelo, paradójicamente, a la vigencia del sistema social de valores de aquéllas por obra de la intervención positiva del Estado”.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el **Estado Social de Derecho** está conformado por valores inspirados por el Estado liberal, pero que se interpretan de distinta manera. Así, por ejemplo, la libertad, la propiedad individual, la seguridad jurídica, la representación ciudadana en el Estado Social, no se agotan al ser establecidos formalmente como meros derechos individuales aislados del Estado, si no son entendidos como derechos para cuya realización se necesita de su intervención, su propósito

responde o mejor dicho debe responder, a la noción deontológica del Estado la cual destaca -como he señalado- el elemento que define el carácter finalista de su concepto: la realización del bien común. (Martínez, 2000:173).

En efecto, como observa Foucault (en Lafer, 1994: 145), la población será el punto en torno al cual se organizará lo que en los textos del siglo XVI se llamaba la paciencia del soberano, en el sentido de que la población será el objeto que el gobierno deberá tomar en consideración en sus observaciones, en su saber para lograr gobernar en forma racional y planificada.

La concepción del Estado Social de Derecho y Democrático presume que el Estado está al servicio del hombre, es garante del bien común y tiene como valores rectores la justicia social y la dignidad humana. La justicia social debe ser la realización material de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales. En consecuencia, para su efectividad se complementan con la procura existencial a través de la llamada administración prestacional que planifica, distribuye y controla, pues como afirma Combellas significa que los poderes del Estado se encuentran sometidos entre sí a una serie de controles de carácter político, administrativo y jurisdiccional. Es un Estado Social y Democrático que acoge los derechos clásicos e incorpora los derechos sociales como programas de acción realizables.

Hoy entendemos que la legitimidad de ese Estado democrático moderno, se sustenta con la participación del pueblo en la designación de sus gobernantes, pero se complementa con su eficiencia en la satisfacción de las necesidades vitales del ciudadano, conciliando como afirma Borja (1991), valores como la libertad política y la justicia social, como elementos complementarios de una moderna y revolucionaria operación política, que tiende a crear una sociedad más igualitaria.

Conclusiones

Basándonos en las Tesis expuestas, entendemos que el Estado Social y Democrático, es un Estado de Derecho, plasmado en una Constitución, como la decisión política fundamental del pueblo. Sin embargo, ese Estado de Derecho no se agota en esa legalidad como lo entiende el liberalismo, ni existe como fin del Estado Democrático, sino como un sustento que permite que la idea de la libertad y la igualdad, tengan validez y realización efectiva, o sea una idea social de derecho material, no formal, de lo contrario los valores jurídicos perderían su trascendencia, y suprapositividad.

Si bien es aceptable el planteamiento, según el cual para lograr la procura existencial, no basta con el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, también es cierto que se requiere que el Estado tenga en cuenta el conjunto de funciones a desempeñar para hacer cumplir estas garantías sociales, que jurídicamente originan una serie de facultades de fiscalización que se transforman en preventivas, sancionadoras y fiscalizadoras, y se desenvuelven en un escenario de instituciones sociales y económicas, de políticas y programas sociales. Es allí, donde se resalta la conveniencia de la intervención del gobierno en sus diferentes ámbitos de acción territorial.

Delgado, deja claro que el principio orientador de la administración interventora del Estado liberal de derecho, es la libertad, en cambio la procura existencial implica una administración determinada por el principio de la participación. Desde esta perspectiva, el reto en la actualidad se centra, a no perder de vista en este proceso la inserción de la participación, por cuanto su presencia se encuentra en los diferentes ámbitos de acción. En primer lugar: en la distribución de la riqueza social, esto es lo relativo a distribuir con equidad; en segundo lugar: en la participación de la voluntad política institucionalizada, y en tercer lugar: como sujeto portador de las garantías sociales a quien se le permita en caso de

incumplimiento, la exigencia de la procura existencial a la administración del Estado.

Alcanzar lo que denomina Delgado, como una Administración Portadora de Prestaciones requiere además, de un cuadro administrativo competente, normas claras de participación en los diferentes ámbitos de actuación, y sobre todo la creación de condiciones económicas y sociales que permitan poner en práctica las políticas conducentes para la efectiva realización de los derechos sociales. No menos importante resulta, la creación de mecanismos de control que incidan en la observancia de la realización de la procura existencial.

Lista de Referencias

- BORJA**, Rodrigo. **Derecho Político y Constitucional**. Fondo de Cultura Económico. México, 1991.
- COMBELLAS**, Ricardo. **Estado de Derecho. Crisis y Renovación**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990.
- COMBELLAS**, Ricardo. **Derecho Constitucional**. Mc Graw Hill. Caracas, 2000.
- DELGADO OCANDO**, José Manuel. Diez Tesis sobre el Estado Social de Derecho. **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**, N° 73. Universidad del Zulia. Maracaibo, 1989.
- DELGADO OCANDO**, José Manuel. Estado Social de Derecho y Administración Prestacional en **Revista Gaceta Laboral**, Vol. 1, N°2. CIELDA. Astro Data S. A Maracaibo, 1995.
- FIORAVANTI**, Maurizio. **Los Derechos Fundamentales**. Universidad Carlos III Madrid. Trotta. Madrid, 1996.
- LAFER**, Celso. **La Reconstrucción de los Derechos Humanos**. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- MARTÍNEZ**, Agustina Yadira. Justicia Constitucional de los Derechos Sociales en Venezuela, en **Revista Cuestiones Políticas** N° 24. IEPDP. Astro Data Maracaibo, 2000.

- MARTÍNEZ, Agustina Yadira. Bases Teóricas sobre la Conformación del Estado Moderno, en **Revista Cuestiones Políticas** N° 25. IEPDP. Astro Data. Maracaibo, 2000.
- OFFE, Claus. **Contradicciones en el Estado de Bienestar**. Editorial Alianza Universidad Madrid, 1990.
- RAMOS, Alfredo. **Comprender al Estado. Introducción a la Política**. Editorial ULA. Consejo de Publicaciones. Mérida. Venezuela, 1993.
- VALLEJO, Jesús. **Lecciones de Teoría Constitucional**. Universidad Pontificia Bolivariana y Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín-Colombia, 2001.