

Estado Social de Derecho y Administración Prestacional

J. M. Delgado-Ocando

Dr. en Filosofía del Derecho. Ex-Rector de la Universidad del Zulia. Investigador del Instituto de Filosofía de la Escuela de Derecho (LUZ), el cual lleva su nombre.

Resumen

Se establecen las diferencias entre el Estado Social de Derecho y el Estado de Bienestar. El primero es un Estado administrador de Seguridad Social. El segundo es parte de una política económica y social keynesiana, fundamento del **New Deal** de Roosevelt.

El estado administrador deberá intervenir dentro de la estructura de re-

laciones mercantiles producido por la globalización de la economía para promover el bien común, lo que no es una cuestión meramente económica, pues se requiere de una gestión y planificación eficiente, de la que dependerá la existencia de la sociedad posindustrial.

Palabras claves: Estado Social de Derecho, Estado de Bienestar, Sistema Prestacional, Seguridad Social.

Social rights state and administration of social benefits

The differences between a Social Rights State and a Welfare State are established. The first is a state that administers social security. The second is part of a keynesian political and social economics founded in the New Deal of Roosevelt.

The administrative state must intervene in the structure of mercantile

relationships produced by the globalization of the economy, in order to promote the common good, which is not only a question of economics. It requires efficient administration and planning, upon which depends the existence of the post-industrial society.

Key words: Social Rights State, Welfare State, Social benefits system, Social Security

1. El **Welfare State** debe distinguirse del **Rechtsozialstaat**, pues el primero se refiere a un aspecto de la acción del Estado, mientras que el segundo se refiere a los aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época.

2. Sus antecedentes históricos podemos encontrarlos en Lorenz von Stein, precursor de la idea del Estado social de derecho y en Hermann Heller, socialdemócrata, que la formuló explícitamente en 1929. Hacia 1949, el Estado social de derecho es prescrito por la Constitución de la RFA en sus arts. 20 y 28. Así el art. 20 dice que la República Federal Alemana es un Estado federal, democrático y social ("**demokratischer und sozialer Bundesstaat**"); y el art. 28 ejusdem establece que el orden constitucional de los **Ländern** debe ser conforme con los principios republicanos, democráticos y sociales de un Estado de derecho en el sentido pautado por la Constitución ("**Die verfassungsmässige Ordnung in der Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates in Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen**"). Y la Constitución venezolana vigente proclama en su Preámbulo los valores de justicia social y seguridad social, la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza y el fomento del desarrollo de la economía al servicio del hombre. Insta el orden social frente al orden público (art. 43) y concibe el régimen económico de la República en función de los principios de la justicia social, de modo que se asegure a todos una existencia dig-

na y provechosa para la colectividad (art. 95).

3. El Estado de bienestar, por su parte, está ligado a las ideas de Keynes, las cuales inspiraron el famoso **Beveridge Report** de 1942 sobre los servicios sociales y el pleno empleo, fundamento del **New Deal** de Roosevelt. Pero como dice García-Pelayo (1977), la política del **New Deal** es una política económica y social sectorial, distinta de la política socioeconómica sistemática en que consiste el Estado social de derecho.

4. En el Estado social de derecho las relaciones no se dan entre individuo y Estado sino entre Estado y sociedad, concebidos estos últimos como dos sistemas fuertemente interrelacionados a través de relaciones complejas. Podría hablarse incluso de un "complejo público-privado", que forma parte de un metasistema, cuyos componentes son el sistema estatal, el sistema social y el sistema económico.

5. Lo característico del Estado social de derecho es que al lado de la seguridad jurídica (garantías de los derechos individuales y políticos) debe haber la seguridad social (participación en el producto nacional por medio de un sistema de prestaciones sociales). De lo que se trata es de garantizar los derechos sociales que, como se sabe, son derechos exigencias y no sólo derechos resistencias. Estos derechos sociales tienen, pues, en el Estado, como contrapartida, la procura existencial (**Daseinvorsorge**) entendida en el sentido de garantías del espacio vital mínimo sin el cual el hombre no podría vivir una vida digna.

6. El Estado social se sustenta en la justicia distributiva y en la solidaridad social (art. 57). Y el enfoque del Estado social de derecho sobre la procura existencial no versa sólo sobre los económicamente débiles o los marginales, sino que se extiende a todos los ciudadanos. Ello se logra a través del pleno empleo y la expansión de las prestaciones sociales y de los servicios públicos; pero también por medio de la funcionalidad social de la propiedad y la distinción, propia del Estado administrador, entre propiedad y control. Aparte esta diversificación, habrá que agregar el fenómeno de la **tecnoestructura**, en el sentido de Galbraith, es decir, la transferencia de la capacidad de decisión a las instancias que están investidas de lo que se ha llamado **operational authority**.

7. El papel del Estado social de derecho, sin embargo, no puede apartarse de la atención a los grupos económicamente débiles, y, para ello, recurre a las prestaciones sociales en sentido estricto, tales como los servicios médicos, las distintas especies de seguros, las ayudas familiares, etc.; prestaciones que se añaden a las prestaciones legales o contractuales, para complementar y corregir la distribución primaria en forma de salario, todo con criterio de equidad y justicia social. Por esta vía el Estado social de derecho centra su función prestacional en la distribución y redistribución de bienes y servicios económicos en orden a garantizar la procura existencial.

8. De este modo, el Estado social de derecho pasa de su carácter de Estado legislativo al de Estado administrativo o, como lo llama García-Pelayo, **Es-**

tado manager. El **Estado manager** requiere planificación o programación y mide su legitimidad de acuerdo con su **performance**, esto es, con la funcionalidad y eficacia de su gestión. Ello requiere la publicidad o transparencia de los actos del Estado y el respeto a los ciudadanos y asociaciones, a fin de que los conflictos sociales sean ampliados y se conviertan, en lo posible, en "contactos sociales". Vistas así las cosas, el papel del **Estado manager** pretende alcanzar una racionalidad técnica más allá de la sola racionalidad jurídica. Y por eso la división puramente política y jurídica de los poderes cede a la burocracia, donde las asociaciones y los grupos de interés sustituyen, en gran medida, a los partidos en el manejo de la administración estatal. Incluso el principio de legalidad y reserva legal resulta afectado por la influencia de la autoridad técnica de los asesores y comisiones, aparte, por supuesto, de la competencia de los burócratas, que norman el papel de las autoridades políticas. Esto se muestra en las llamadas leyes **actio** (medida, programa, cuadro) que no son como las leyes ordinarias **constitutio**, sino órdenes para la acción y que se agotan en la habilitación del **Estado manager** para garantizar el papel prestacional del Estado.

9. Pero, por supuesto, el **Estado manager** es un Estado sujeto al control de la legalidad y constitucionalidad de sus actos y en este sentido es un Estado de derecho; y, además, es un Estado neocapitalista, pues la propiedad privada de los medios de producción se mantiene, no obstante, la di-

versificación entre propiedad y control de dichos medios.

10. Un tal sistema, que no es socialista, sino neocapitalista, se propone: a) crecimiento del consumo y del bienestar social; b) pleno empleo; c) crecimiento constante eficiente, esto es, crecimiento con los menores costos existenciales, sociales y económicos posibles. Para ello se cuenta con la tecnología como fuerza productiva (plusvalía relativa) y la globalización de la economía producida por la transnacionalización del capital (corporaciones transnacionales) y de las comunicaciones. Estos medios, sin embargo, aunque propenden al bienestar, pueden convertirse en fortalecimiento de los monopolios, en debilitamiento de la empresa mediana y pequeña, y en ausencia de los actores de la sociedad civil, sin cuya participación democrá-

tica no es posible alcanzar los objetivos del Estado social. Por ello se busca, ahora, restaurar, sobre las bases del nuevo estado de cosas producido por la globalización de la economía y de las comunicaciones, lo que el socialcristianismo europeo ha llamado economía social de mercado, lo cual no es otra cosa, que intervención del Estado administrador dentro de la estructura de relaciones mercantiles para promover y alcanzar la justicia social y el bien común. Esto no se logrará, por supuesto, por vía puramente económica, y el **Estado manager** no podrá obviar la racionalidad política para cumplir sus fines. Estamos, por tanto, en el umbral de un nuevo estadio del Estado social de derecho, estadio de cuyo manejo eficiente dependerá la suerte de la sociedad posindustrial.

versificación entre propiedad y control de dichos medios.

10. Un tal sistema, que no es socialista, sino neocapitalista, se propone: a) crecimiento del consumo y del bienestar social; b) pleno empleo; c) crecimiento constante eficiente, esto es, crecimiento con los menores costos existenciales, sociales y económicos posibles. Para ello se cuenta con la tecnología como fuerza productiva (plusvalía relativa) y la globalización de la economía producida por la transnacionalización del capital (corporaciones transnacionales) y de las comunicaciones. Estos medios, sin embargo, aunque propenden al bienestar, pueden convertirse en fortalecimiento de los monopolios, en debilitamiento de la empresa mediana y pequeña, y en ausencia de los actores de la sociedad civil, sin cuya participación democrá-

tica no es posible alcanzar los objetivos del Estado social. Por ello se busca, ahora, restaurar, sobre las bases del nuevo estado de cosas producido por la globalización de la economía y de las comunicaciones, lo que el socialcristianismo europeo ha llamado economía social de mercado, lo cual no es otra cosa, que intervención del Estado administrador dentro de la estructura de relaciones mercantiles para promover y alcanzar la justicia social y el bien común. Esto no se logrará, por supuesto, por vía puramente económica, y el **Estado manager** no podrá obviar la racionalidad política para cumplir sus fines. Estamos, por tanto, en el umbral de un nuevo estadio del Estado social de derecho, estadio de cuyo manejo eficiente dependerá la suerte de la sociedad posindustrial.

Estado Social de Derecho y Administración Prestacional
Esquema de las Notas

1. Tipos de Estado de Derecho

- a) Liberal (nota jurídica) [Estado mínimo]
- b) De bienestar (nota económica) [Estado corrector]
- c) Social (nota social) [Estado necesario]

2. b) De bienestar

- a) Beveridge report (1942) [Seguro Social]
- a) Asignaciones para los niños
- b) Servicios de Salud
- c) Pleno empleo.

4. c') Social

- a) Derecho al desarrollo (art. 28, Declaración Universal de los derechos humanos) [Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966 y Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986].
- b) Diversidad cultural (art. 77 C.N.) (art. 80 CN).
- c) Preservación del medio ambiente (biodiversidad: Conferencia de Río).
- d) Carácter individual e interdependiente de los derechos humanos.

7. Social^{""}

- a) Justicia distributiva y solidaridad social (justicia legal o general) [art. 57 C.N.] .
- b) Tecno estructura.
- c) Distinción entre propiedad y control (art. 99 C.N.).
- d) Autoridad operacional (racionalidad técnica [leyes **actio** y predominio de la administración sobre la constitución]).
- e) Estado manager y **perfomance** (legitimidad por los resultados) [plan, art. 7º, enmienda 2a. C.N.].

8. Social ^{""}

- a) El Estado Social de Derecho, Estado de Derecho (división del poder reserva legal, control de la

Bibliografía

J. M. Delgado-Ocando; "Algunas reflexiones sobre el Estado social de derecho", **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de LUZ**, enero-julio de 1993, No. 70.

J. M. Delgado-Ocando; "Diez tesis sobre Estado social de derecho", Separata de la **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV**, No. 73, 1989.

M. García-Pelayo; **Las nuevas formaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial, 1977.