

# **Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación**

**Por: Víctor Manuel Durán**

Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos  
"Estado Social de Derecho, Democracia y Participación"  
Valle de Bravo, México, 22-25 de abril de 2001

## **Capítulo I**

### **Concepto Origen Y Evolución Del Estado**

1. El Estado Y Su Problemática Son El Problema Central De Los Servidores Públicos Y El Eje De La Ciencia Política

2. Conceptos De Sociedad Y Estado

2.1 El ser humano es un ser social

2.2. Concepto de sociedad

2.3. Evolución de la sociedad humana y aparición del Estado

2.4. El Estado: Concepto y elementos constitutivos

2.4.1 El Estado-Nación como forma predominante del Estado en los inicios del Siglo XXI

## **Capítulo 2**

### **El Surgimiento Del Estado Liberal De Derecho**

1. Un Posible Esquema De La Evolución Del Estado Moderno

2. La Crisis Del Estado Monárquico-Absolutista

3. Características Del Estado Liberal De Derecho

3.1. El liberalismo establece una dualidad entre el Estado y la sociedad.

3.2. La dimensión políticas, económica y social del Estado Liberal de Derecho

3.2.1 La dimensión política

3.2.2 La dimensión económica

3.2.3. La dimensión social

4. Los Principios Clave Que Definen Y Caracterizan El Estado De Derecho:

4.1. Los derechos fundamentales (del hombre)

4.2. El principio de la división de poderes

4.3. El principio de la autoridad de la ley

5. Los Principios Derivados Del Estado De Derecho

5.1. El principio de la reserva legal

5.2. La retroactividad de la ley

5.3. La independencia de los jueces

5.4. La jerarquía de las normas

5.5. La legalidad de la administración pública

5.6. La justicia constitucional

### **Capítulo 3**

#### **El Surgimiento Del Estado Social De Derecho**

1. Los Factores Que Dan Origen Al Estado Social De Derecho

1.1. Las Luchas de la Clase Trabajadora

1.2. El Estado Socialista Marxista

1.3. La Revolución Mexicana y la Constitución de Weimar

1.4. La Crisis Económica del Capitalismo de 1929

1. 5. Los Partidos Social Demócratas

2. Naturaleza Y Características Del Estado Social De Derecho

2.1. Estado Social de Derecho no es lo mismo que Estado de Bienestar

2.2. El Estado es un ente de derecho

### 3. La Dimensión Política, Económica Y Social Del Estado Social De Derecho

3.1. Las tareas del Estado en el campo político

3.2. Las tareas del Estado en el campo económico

3.3. La dimensión social

### 4. La Reformulación De Los Principios En El Estado Social De Derecho

4.1. Una nueva concepción de los derechos fundamentales

4.2. Los derechos fundamentales económicos y sociales derivan de la Constitución y no de la ley, por tanto vinculan no solo al Ejecutivo, sino también al legislador.

4.3. La protección de los derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho

4.4. La división de poderes ha sufrido una reformulación en el ESD

4.5. El poder judicial asume un nuevo rol en el ESD

4.6. Los Poderes Sociales tienen rango de Poderes Políticos en el Estado Social de Derecho

4.7. El Estado Social de Derecho es la interacción Estado-Sociedad

## **Capítulo 4**

### **Evolución Del Estado En América Latina**

1. Los Estados Latinoamericanos Son El Resultado Del Proceso De Disgregación Colonial

2. En América Latina Básicamente Han Existido Cuatro Tipos De Estado

2.1. En el marco del Estado Liberal: El Estado Oligárquico

2.2. En el marco del Estado Social de Derecho: El Estado Populista

2.3. El Estado Autoritario-Burocrático

2.4. El Estado Neoliberal

## **Capítulo 5**

### **El Estado Neoliberal Y Su Ataque Frontal Al Estado Social De Derecho**

1. El Neoliberalismo Como Corriente Filosófica, Política Y Económica Nace En Europa

2. La Crisis Del Sistema Capitalista En 1973 Como Detonante De La Implantación Del Proyecto Neoliberal

2.1. La Recesión del Sistema Capitalista

2.2. La Implantación del Proyecto Neoliberal en Inglaterra y en USA

2.3. La Implantación del Proyecto Neoliberal en los países socialista y en Asia

3. El Proyecto Neoliberal Y Su Aplicación En América Latina Y El Caribe

4. La Critica Neoliberal Al Estado En General Y El Estado Social De Derecho

4.1. La Reforma del Estado

4.2. La Privatización

4.3. Desregulación de las Economías Nacionales

4.4. Eliminación de las Políticas Sociales y de la Seguridad Social

4.5. La Flexibilización de las Condiciones de Trabajo

4.6. Nuevas Políticas Fiscales y Tributarias

4.7. Nuevas Políticas Monetarias y Financieras

4.8. La Apertura Económica

4.9. La suscripción de Tratados de Libre Comercio

4.10 La Modernización de los Aparatos Productivos Nacionales

4.11. La Reforma de los Sistemas Educativos Nacionales

5. Los Planes De Ajuste Y El Consenso De Washington

## **Capítulo 6**

### **La Reforma Neoliberal De La Administración Pública**

## 1. Las Reformas Estructurales "De Segunda Generación"

### 2. La Reforma De La Administración Pública

2.1. El Contenido de la Reforma

2.2. La aplicación de un modelo alternativo de administración pública

2.3 La implementación de la NAP en América Latina Caribe

### 3. La Descentralización Y Desconcentración Del Estado

### 4. La Reforma Del Sector Salud

### 5. La Reforma Del Poder Judicial

### 6. Conclusiones

## **Capítulo 7**

### **La Respuesta De Los Trabajadores De Los Servicios Públicos**

#### 1. La Democracia Ahora Se Construye Pasando Por El Estado, El Mercado Y La Sociedad Civil

#### 2. La Concepción De La Clat Del Estado

2.1 El bien común, rol y responsabilidad claves del Estado

2.2. El Estado debe operar también de acuerdo al principio de solidaridad y el principio de subsidiariedad

#### 3. La Clat Promovió Siempre Democratización Del Estado

#### 4. Para Definir Que Tipo De Estado Queremos Hay Que Establecer Qué Tipo De Sociedad Democrática, De Desarrollo Y De Integración Se Quiere

#### 5. Lineamientos En Materia De Un Estado Realmente Democrático Y Por Tanto Participativo

5.1. El Estado debe reencontrarse con la Nación y el Pueblo

5.2. Un segundo elemento: El Estado debe relacionarse con la Sociedad Civil

5.3. Una tercera característica: Abrir nuevas relaciones entre el Estado y el mercado

5.4. No habrá Estado Democrático si no encontramos una nueva síntesis Estado-Sociedad Civil-Mercado

5.5. El Estado debe promover y facilitar el ejercicio pleno de los Derechos Humanos en su Globalidad.

6. Se Debe Promover Un Estado Social Y Democrático Con Las Siguietes Características

## **Capítulo I**

### **Concepto Origen Y Evolución Del Estado**

#### **1. El Estado Y Su Problemática Son El Problema Central De Los Servidores Públicos Y El Eje De La Ciencia Política**

Como dice Allan Brewer Carías, "...el tema del Estado ha sido, sin duda, el tema medular de la ciencia política de todos los tiempos. Las reflexiones y estudios sobre el Estado van desde su magnificación hegeliana, al plantear que todo lo que el hombre es y se lo debe al Estado, hasta la consideración marxista como un mero y simple instrumento de dominio de una clase sobre otra, pasando por la concepción liberal de la consagración de derechos individuales frente al Estado, a quien se consideraba un ente separado de la sociedad".

Si esto es así, es indudable que los trabajadores al servicio del Estado (los servidores o empleados públicos y los obreros) tienen que conocer su naturaleza y fines, su evolución histórica y, sobre todo, que tipo de Estado requieren para sí mismos (como patrono) y para la clase trabajadora y la sociedad en su conjunto. Ese es el propósito de este documento.

#### **2. Conceptos De Sociedad Y Estado**

Como dice L. Krader, en su libro "La Formación del Estado", en el siglo XIX hubo antropólogos que defendieron la tesis de que la sociedad y el Estado se dan juntos en todas partes, que no había sociedad humana que no tuviese Estado. Hay antropólogos que hoy sostienen ese punto de vista. De todas formas, ya en el siglo XIX también hubo quienes sostuvieron que podía haber sociedad sin Estado."

En otros términos, hay quienes sostienen que Estado y sociedad son la misma cosa, en cambio otros, sobretodo los filósofos y políticos liberales del Siglo XVIII, sostenían que sociedad y Estado eran diferentes y en momentos hasta antagónicos. Es por este debate que es necesario precisar los conceptos de sociedad y Estado y hacer, aunque sea brevemente un análisis de la evolución histórica de la sociedad humana.

## **2.1 El ser humano es un ser social**

Según la concepción mas universalmente aceptada, el ser humano es un ser de individual de naturaleza social. Como individuo es persona, es decir, es un compuesto inseparable de materia y espíritu. La materialidad le impone necesidades fisiológicas tales como comer, vestir, habitar, cohabitar, que deben ser satisfechas de acuerdo a su dimensión espiritual, es decir, a su racionalidad y a su voluntad. La espiritualidad le plantea necesidades de conocer, reflexionar, decidir-participar, de solidaridad, estéticas, etc. En este aspecto de la espiritualidad, la discusión en todo caso se centra en si esta espiritualidad es trascendente o no y en si es de naturaleza distinta o no a la materia.

## **2.2 Concepto de sociedad**

Todas las corrientes filosóficas y políticas, aún las materialistas y las individualistas, están de acuerdo en que los seres humanos además de ser individuos, es decir, seres únicos e indivisibles, son seres sociales, es decir, son seres que para sobrevivir y desarrollarse como seres humanos necesitan de la cooperación y del auxilio de los demás seres humanos. Experiencia históricas recientes permiten afirmar que aún cuando en algunas ocasiones el ser humano ha logrado sobrevivir sin el auxilio de los demás seres humanos, (generalmente conviviendo con lobos), también es cierto que no ha logrado pasar de un cierto nivel de animalidad y que no ha logrado desarrollar funciones básicas tales como el lenguaje y otras.

Si los seres humanos son seres sociales, esto quiere decir que siempre han existido y conformado sociedades. El término sociedad tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto.

En sentido amplio el término sociedad se aplica a todo conjunto de seres vivientes, en cuanto a que su agrupación y grado de organización interna se establece tanto para conseguir la alimentación como para defenderse de otros factores (otros seres vivientes o fenómenos de la naturaleza) que ponen en peligro su sobrevivencia como especie. Si se quisiera simplificar al máximo, podríamos decir que las sociedades no humanas tienen tres funciones u objetivos básicos: comer, defenderse y reproducirse a fin de que la especie continúe. El ejemplo clásico de sociedad en este sentido es el de las abejas constituidas en colmenas y el de las hormigas y su división del trabajo al interior de los hormigueros.

En sentido estricto, sociedad es un término que solamente se aplica a las diversas agrupaciones de seres humanos, que se juntan en cantidades mayores o menores tanto para la satisfacción de las necesidades primarias (comer, vestir, reproducirse como especie), como de necesidades más complejas relacionadas con su realización y perfeccionamiento como seres humanos y como conjunto.

## **2.3 Evolución de la sociedad humana y aparición del Estado**

Pero la sociedad humana no siempre ha sido la misma, sino que ha estado y está en constante evolución y ha pasado, históricamente hablando, desde dimensiones (tamaños) pequeños y formas organizativas simples hasta dimensiones más grandes y con grados complejos de organización interna. Así la expresión actual de la sociedad humana no es la misma que en los orígenes de la humanidad y es evidente que en el futuro asumirá nuevas formas y contenidos.

Por eso es necesario que analicemos, aunque sea breve y panorámicamente, cuál ha sido la evolución histórica de la sociedad humana, cuál es su expresión actual y cuáles son las tendencias más probables.

De las sociedades primitivas a la formación del Estado: Tomando como base las teorías anteriores, creemos que es posible afirmar que la mayoría de los historiadores, etnólogos, arqueólogos y antropólogos están de acuerdo en que más allá de las diversas clasificaciones o combinaciones que se puedan hacer, las sociedades humanas de cualquier parte del planeta han pasado, o están pasando, por un proceso que va de la horda en los albores de la humanidad, hasta el Estado - Nación como forma predominante de organización de la sociedad actual, con una tendencia hacia el futuro mediante la creación de los Estados-Continente, en vías a la conformación del Estado-Mundial.

En términos generales y en materia de evolución sociocultural se habla genéricamente de dos tipos o clases de sociedades: las sociedades no estatales que cronológicamente surgen primero y las sociedades estatales, que surgen después, en etapas más avanzadas de la evolución social y humana. A su vez cada tipo de sociedad pasa o puede pasar por diversas formas.

Una de las visiones mas aceptadas de este proceso de la evolución social es el siguiente:

		* Horda
	<b>NO ESTATALES:</b>	* Clan
		* Tribu
<b>SOCIEDADES:</b>		
		*ESTADO PRIMITIVO
		*ESTADO CIUDAD
	<b>ESTATALES:</b>	*ESTADO FEUDAL
		*ESTADO NACIÓN
		*ESTADO CONTINENTE



Las sociedades no estatales surgieron en los albores de la humanidad y subsisten en algunas regiones de África, de América Latina y el Pacífico. Se caracterizan porque no están suficientemente estructuradas, aún cuando sí mantienen formas primarias de cohesión social y de gobierno (de autoridad) y su territorialidad es inestable, (generalmente son sociedades nómadas) ya que sus formas de producción son generalmente la caza, la pesca y la recolección de frutas y raíces. Es decir, generalmente son sociedades no agrícolas.

Como dice Krader, "Hay que hacer notar que todas éstas sociedades tienen alguna forma de gobierno (es decir, modos de organizar internamente sus asuntos sociales), pero no todas ellas realizan esa función, mediante la forma de gobierno que es el Estado."

Las sociedades estatales son aquéllas formas de agrupación humana que además de una organización económica y social, poseen un territorio y una forma de gobierno (de autoridad) más complejas y estructuradas.

En otros términos y siguiendo en esto a Krader, podemos afirmar que para que el Estado llegue a formarse, los seres humanos han de sentirse impelidos a agruparse saliendo de las múltiples comunidades dispersas en que han vivido, han de salirse del ambiente local para entrar juntos en un nuevo tipo de organización. El Estado es una de las formas.

Una visión generalmente aceptada de la evolución de las sociedades estatales es la siguiente:

	Estado Primitivo
<b>ÉPOCA ANTIGUA:</b>	Estado Teocrático y/o Imperial
	Estado Ciudad –
<b>ÉPOCA FEUDAL:</b>	Estado Feudal
<b>ÉPOCA MODERNA:</b>	Estado – Nación que se proyecta como forma predominante de sociedad estatal en la época actual y que según los defensores de la globalización capitalista está

	en vía de desaparición.
<b>ÉPOCA CONTEMPORÁNEA</b>	Estado – Continente o Regional como forma de sociedad estatal del presente y del futuro inmediato

Otra forma de analizar la evolución de la sociedad, pero principalmente desde el punto de vista económico, es la de Marx y Engels que basados en la teoría de Morgan, explican la evolución de la sociedad humana a través de un proceso dialéctico de lucha de clases que va desde la comunidad primitiva (socialismo primitivo), hasta la sociedad comunista, pasando sucesivamente por la sociedad esclavista, la sociedad feudal, la sociedad capitalista y la sociedad socialista.

Pero cualquiera sea la hipótesis de que se parta, podemos afirmar que de los diversos tipos de Estado antes mencionados, muchos de ellos han desaparecido, por ejemplo las ciudades-Estado que existieron durante la historia antigua y durante el periodo renacentista. Estos Estados eran, en términos de tamaño y población, pequeños en comparación con los imperios persa, romano o chino y se establecieron en torno a una ciudad, como en el caso de Ur de Caldea, de Atenas en la Grecia antigua, o de Venecia durante el medioevo y el renacimiento.

Una vez más Krader: "El Estado no aparece más que en sociedades y economías grandes y complejas. ... En todas las sociedades humanas el gobierno y la política son instrumentos para mantener el orden interno y atender la defensa contra el exterior y asimismo, son un medio para simbolizar ante sí mismos y ante los demás la unidad del pueblo. El Estado cumple todas esas funciones igual que las cumplen las sociedades sin Estado, pero el Estado actúa también en nombre propio y procura consolidar su soberanía identificándose con la sociedad cuyos destinos rige. El Estado no es una cosa independiente, sino la institución de una sociedad en la que el poder político está concentrado y monopolizado." Los subrayados son nuestros.

#### **2.4. El Estado: Concepto y elementos constitutivos**

Esta forma de la sociedad humana, desde el punto de vista de la ciencia política ofrece menos dificultades para su comprensión.

"Estado: Del participio latino "status". El término en su sentido moderno fue introducido por Maquiavelo. Al hablar de lo stato, lo convierte en sustantivo abstracto con una significación similar a la de polis para los griegos y civitas

para los romanos, es decir, comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden. Se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de "sociedad", porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado. También se distingue de la nación." (Léxico de Política, Colección UTAL)

Al Estado generalmente se le define como "la sociedad civil jurídica y políticamente organizada". En eso consiste el Estado: En la institucionalización jurídica y política de la sociedad. Es justamente por esto que Kelsen, uno de los grandes teóricos del Estado moderno afirma que "... el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo".

1. - Poder Público (Gobierno)	
2.- Territorio (Espacio geográfico)	ESTADO
3.- Población (Pueblo)	

Norbert Lechner dice "Un Estado existe -en términos jurídico-institucionales- cuando se da un territorio delimitado, una población y un gobierno central, que ejerce el poder sobre ambos, representando una soberanía nacional."

Ahora bien, y dado que el Estado "es la institucionalización jurídico-política de la sociedad civil y dado que esta institucionalización jurídico-política se expresa y se concreta en la existencia de una autoridad, de un poder público, es que en el lenguaje común y corriente, ... y también en el marxista, se llega a identificar casi exclusivamente al Estado con el Poder Político. Esto nos parece una simplificación pues si bien la existencia de un poder público jurídica y políticamente establecido es necesario para que nazca el Estado, también es cierto que es necesaria la existencia de una población (de una sociedad humana) sobre la cual se ejerza ese poder y un espacio geográfico (un territorio), sobre el cual haya una jurisdicción de ese poder.

"Los tratadistas suelen distinguir dos elementos esenciales del Estado: los materiales (territorio y población) y los formales (los órganos oficiales que lo representan y cumplen sus funciones, y la autoridad legal de la que se hallan investidos)." Léxico de Política". Ezequiel Ander-Egg, Colección UTAL, 1991.

### **2.4.1 El Estado-Nación como forma predominante del Estado en los inicios del Siglo XXI**

Concepto de nación: El término "nación" significa, etimológicamente "lugar donde se nace (del latín "nascere" que significa "nacer"), pero desde el punto de vista de las ciencias sociales y políticas, la nación es una realidad constituida por un conjunto de seres humanos que además de tener un lugar común de nacimiento y de vida (el territorio), tienen una serie de características que los identifican y al mismo tiempo los distinguen de otros conjuntos de seres humanos: raza, idioma, costumbres, tradiciones, historia, religión, música, hábitos alimenticios, en síntesis una cultura que va moldeando el alma individual y colectiva de los pueblos, pero sobre todo un sentimiento común de tener un mismo destino.

En este último punto, Recasnes Siches en su texto de Sociología, afirma que "La nación es una comunidad total, es decir, es una comunidad donde se cumplen todas las funciones de la vida social, dotada de independencia, o por lo menos de una gran autonomía, dentro de la cual se desarrollan la conciencia de un mismo pasado, de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida y de un común destino en el presente y en el futuro."

Las relaciones Estado-Nación: Confundir al Estado con la Nación sería un error que llevaría a errores graves, ya que históricamente han existido y existen Estados que comprenden varias naciones: la antigua Unión Soviética o Yugoslavia son prueba de ello. Así como también hay naciones que están divididas en dos o más Estados. La República Federal Alemana y la República Democrática alemana son prueba de ello.

Citando nuevamente a Recasens: "Mientras que la nación comprende un sinnúmero de aspectos de la vida humana y ejerce una influencia sobre casi todas las actividades del hombre, el Estado es solo una organización pública, una armazón jurídica, el órgano establecedor del derecho, aplicador de éste." Y más adelante continúa diciendo: "También desde el punto valorativo hay que proclamar que así como el Estado no debe ser un fin en sí mismo, sino debe ser un medio al servicio de las personas y del pueblo en su conjunto, así el Estado debe ser para la nación."

A pesar de lo anterior, es necesario reconocer que el Estado es, ha sido y será históricamente uno de los factores más determinantes en la conformación de las naciones, ya que puede y debe convertirse en uno de los factores más importantes para crear y desarrollar ese sentimiento de solidaridad activa y de pertenencia a una comunidad total.

Quizás con una visión demasiado europeocéntrica se afirma que solo se puede hablar con propiedad de "naciones" hasta la implantación del modo de producción capitalista y de su vertiente ideológico-política, el liberalismo. La "nación" supone un estadio en la evolución de la sociedad humana en el cual el

desarrollo de la conciencia colectiva de una sociedad lleva a plantear una serie de reivindicaciones para conseguir el poder político.

Los historiadores señalan que el Estado-Nación, históricamente hablando, adoptó como primera forma la del Estado Monárquico-Absolutista, que se fue conformando en la medida en que un Señor Feudal se imponía progresivamente a otros señores feudales ya sea través de la fuerza o de pactos de cualquier tipo, incluyendo los matrimonios por razones políticas.

Como ya decíamos antes, en los tiempos actuales existe toda una corriente de pensamiento que sostiene que el Estado-Nacional ha dejado de existir o no a causa de la globalización del sistema capitalista, del surgimiento de las "empresas globales" y del desarrollo científico-tecnológico.

Más allá de todo lo que afirmen los neoliberales fundamentalistas, a finales del siglo XX y a principios del Siglo XXI, a pesar del mito de la muerte del Estado-Nación, estamos presenciando el surgir y el resurgir de viejos y nuevos sentimientos nacionales en un proceso aparentemente paradójico de naciones que se convierten o que luchan para convertirse en Estados para, a su vez, sumarse a procesos de integración económica, social, cultural y política supranacionales. Tal es el caso de las naciones que antiguamente constituían el Estado yugoslavo.

Además, como dice Josep F. María i Serrano: "En relación con los Estados - Nación, la globalización ha originado, además un movimiento en dos direcciones: la regionalización y la revalorización de las unidades políticas supraestatales. Efectivamente: por un lado nos hemos dado cuenta de que determinados problemas (medioambientales, de mercado, de derechos humanos, de delincuencia organizada, etc.) se escapan de la dimensión del Estado Nación, lo que lleva a los Estados a asociarse a nivel regional (Unión Europea, NAFTA, OUA, MERCOSUR, etc.), pero por otro lado, la necesidad de identidad, de relaciones cercanas y de proximidad de los gobiernos respecto de los problemas ciudadanos intenta satisfacer a nivel subestatal (la España de las autonomías, la Europa de las regiones y de los Municipios, la implosión del antiguo Imperio soviético). Esta configuración es lo que Manuel Castells denomina El Estado Red."

Es decir, y como veremos más adelante, como parte de la crisis que está viviendo producto del decaimiento del Estado de Bienestar keynesiano, el Estado-Nación está evolucionando hacia formas más flexibles de organización - Estado-Red- que establecen alianzas variables entre diversos niveles de poder, hacia abajo: los niveles regionales y locales; hacia arriba, los niveles supraestatales y hacia fuera, la presencia de ONGs. que se vinculan más allá de éstos niveles. Pero esta flexibilización del Estado, pone en peligro las conquistas del Estado del Bienestar."

## Capítulo II

### Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación

Autor: Víctor Manuel Durán

#### El Surgimiento Del Estado Liberal De Derecho

##### 1. Un Posible Esquema De La Evolucion Del Estado Moderno

	ABSOLUTO	
ESTADO		
		Estado Liberal de Derecho
	DE DERECHO:	Estado Social de Derecho
		Estado Democrático y Social de Derecho

##### 2. La Crisis Del Estado Monárquico-Absolutista

El Estado Liberal surgió como resultado de una crítica al Estado Monárquico Absolutista, de los siglos XVII y XVIII. Es decir, la forma de Estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789, era la del Estado Monárquico-Absolutista, que estaba caracterizado porque el rey era el soberano, es decir, que por encima de su poder no había otro poder humano; porque el origen de su poder era de derecho divino, es decir, Dios y solamente Dios se lo otorgaba y solo ante Él respondía. Porque concentraba todo el poder, es decir, el rey "hacía" la ley, el rey "aplicaba" la ley y el rey "interpretaba" la ley. Un Estado donde el soberano tenía concentrado todo el poder y tenía no solo derecho sobre la vida, la libertad y la propiedad de todos sus súbditos, sino que además determinaba la vida económica.

Pero además el mercantilismo como teoría económica del Estado Absolutista afirmaba que la riqueza de las naciones se asentaba en el poder estatal y por tanto se configuro un sistema económico predominantemente estatista.

Esta forma de Estado tuvo su forma más acabada en la famosa frase de Luis XIV: "El Estado soy yo".

El liberalismo surge a partir de una crítica contundente al sistema monárquico-feudal, que tuvo su expresión más acabada en la frase del Rey Luis XIV, que acuñó la famosa frase "El Estado soy Yo".

Este liberalismo original tenía no solo una dimensión política, sino también económica y filosófica. Los pensadores o ideólogos fueron los siguientes: Juan Jacobo Rosseau, Montesquieu, Diderot, Voltaire, David Shmit, David Ricardo, Malthus, Dimensión filosófica: Jhon Locke, Hobbes, etc.

Todos estas filósofos y pensadores hicieron una crítica a la sociedad absolutista-monárquica, que culminó en un proceso revolucionario de carácter político-social: la Revolución Francesa, y al mismo tiempo coincidió con la un fenómeno de carácter científico-tecnológico: la 1ª Revolución Industrial, que en un proceso simultáneo y convergente dieron origen a un nuevo tipo de sociedad: la sociedad capitalista y a un nuevo tipo de Estado: el Estado Liberal -Burgués.

Esta convergencia también dio origen a un nuevo tipo de trabajador: el obrero industrial (el proletariado así denominado por Marx) y a una super -explotación de ese mismo proletariado naciente.

Ricardo Conbellas, en su libro "Estado de Derecho, Crisis y Renovación", el Estado Liberal, afirma que "El Estado Liberal surgió como un concepto de lucha. Un arma política de la burguesía con el objeto político de imponer un nuevo orden político frente al viejo orden del Absolutismo (monárquico).

### **3. Características Del Estado Liberal De Derecho**

El Estado Liberal de Derecho tiene como principales características las siguientes:

#### **3.1. El liberalismo establece una dualidad entre el Estado y la sociedad. Tal dualismo se expresa en las siguientes ideas:**

El Estado y la sociedad se conciben como sistemas autónomos y claramente discernibles entre sí, dotados ambas de su propia racionalidad, con límites claramente establecidos.

La sociedad se autodetermina, en una ordenación natural que obedece a sus propias leyes de funcionamiento. El Estado es creación artificial, instrumento histórico de acción humana.

El libre funcionamiento de la sociedad supone la salvaguardia de unos derechos que se entienden como inalienables y anteriores al Estado.

El Estado no se concibe como el responsable de la prosperidad y el bienestar, ellos se revelan como consecuencia automática de la libre competencia de las fuerzas societales.

## **3.2. La dimensión políticas, económica y social del Estado Liberal de Derecho**

### **3.2.1 La dimensión política**

Quizás este el aporte más positivo del Estado Liberal de Derecho en el avance de la humanidad. El establecimiento del principio que sostiene que "la soberanía reside en el pueblo", el derecho al voto, la democracia representativa, la división de poderes, la creación un Estado de Derecho, es decir de un Estado no arbitrario ni absolutista que respete los derechos humanos individuales y la ley misma, son aportes significativos en el proceso histórico de que los seres humanos y los pueblo vayan tomando en sus manos su propio destino.

### **3.2.2 La dimensión económica**

La visión del "Estado Gendarme", del Estado Policía que solo se dedica a vigilar que las leyes del mercado se cumplan y que no interviene sino en tanto se violen o se incumplan las leyes del mercado, es la posición clásica del Estado Liberal-Burgués. El ideal de Estado es el Estado que en materia económica "deja hacer" y "deja pasar", pero que no interviene activa ni positivamente.

En otros términos, y como afirma Conbellas, "El Estado Liberal de Derecho construyó una concepción negativa del Estado que en la esfera económica significó el principio de que en tanto menos frecuentes fueran las intervenciones del Estado tanto mejor para el desarrollo de la sociedad económica.

### **3.2.3. La dimensión social**

El Estado Liberal de Derecho originalmente no tiene ninguna dimensión social y consecuentemente ninguna política social y cuando llega a tenerla es solo por razones de supervivencia y ante las luchas del incipiente movimiento sindical que va forjando durante el siglo XIX.

La política social del Estado Liberal de Derecho constituyó el intento más sutil y acabado de paralizar en lo posible el progreso del socialismo. La política social de Bismarck en la Alemania de los 1880 es el ejemplo más patente. El Canciller de Hierro estableció las primeras leyes de seguridad social en el mundo (las primeras datan de 1883), al crear el seguro de enfermedad, el seguro de accidentes y los seguros de vejez y de invalidez.

En este sentido, como afirma Conbellas, la política social constituye un antecedente destacado en la evolución de la concepción del Estado hacia el moderno Estado Social de Derecho.



## **4. Los Principios Clave Que Definen Y Caracterizan El Estado De Derecho:**

### **4.1. Los derechos fundamentales (del hombre)**

Estos derechos, considerados como inalienables y anteriores al Estado, conforman una especie de barrera fortificada frente a las eventuales arbitrariedades del poder. La libertad, la propiedad y la seguridad del individuo son las ideas básicas en torno a las cuales tales derechos se construyen.

La libertad, a ella pertenecen las libertades civiles, económicas y de pensamiento y las llamadas libertades-oposición que son aquellas que establecen una especie de freno y que garantizan al individuo los derechos de discusión y de participación. A ellos pertenecen los llamados derechos políticos, las libertades de prensa, de reunión y de asociación.

La propiedad: "ese derecho inviolable y sagrado", tal como la definió La Declaración Universal de los Derechos del Hombre", Por otras parte, la propiedad es el instrumento a través del cual se realiza adecuadamente la libertad individual.

La seguridad es entendida como la protección que asegura el despliegue de la libertad y de la propiedad. La necesidad de seguridad sirve de plataforma para el desarrollo de la protección jurídica sobre la que se construye la dogmática del Estado de Derecho..

### **4.2. El principio de la división de poderes**

Este más que un principio es un dogma. Ante el poder absoluto y total del soberano, con Montesquieu como vocero, sostiene que la única forma de controlar el poder es con otro poder de igual dimensión y naturaleza ("Solo el poder detiene al poder") y por tanto afirma que el poder del Estado tiene que dividirse en tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que además deben controlarse entre sí.

### **4.3. El principio de la autoridad de la ley**

Este principio se constituyó como oposición al principio absolutista que establecía que los actos del rey o soberano no están limitados por las leyes. Según este principio todo acto estatal debe ser un acto jurídico que derive su fuerza de la ley aprobada por el Parlamento, que es la institución a través de la cual se manifiesta de forma más acabada la voluntad popular. La ley, en la famosa expresión de Rosseau, es la expresión de la voluntad general.

## **5. Los Principios Derivados Del Estado De Derecho**

### **5.1. El principio de la reserva legal**

Afirma que toda intervención en la libertad y propiedad de los ciudadanos solo puede tener lugar en virtud de una ley general.

**5.2 La retroactividad de la ley La ley solo cobra vigencia desde el momento de su promulgación, no debe tener ningún efecto hacia el pasado. La retroactividad es el mayor delito que pueda cometer la ley.**

### **5.3. La independencia de los jueces**

Derivado del dogma de la división de poderes, se entiende fundamentalmente como la posibilidad por parte del juez de cumplir la función jurisdiccional ajeno a toda perturbación extraña.

### **5.4. La jerarquía de las normas**

Una norma solo es válida en la medida que ha sido creada de la manera determinada por otra norma, cuya creación a su vez ha sido determinada por otra norma.

### **5.4. La legalidad de la administración pública**

La administración solo actúa en virtud de las previsiones de la ley preestablecida.

### **5.6. La justicia constitucional**

Establece que los jueces (tribunales ordinarios, tribunal constitucional, tribunal ad hoc) son una suerte de guardián de la constitución, celoso de que los poderes cumplan y no se aparten de los dictados y principios que la Constitución establece.

## **Capítulo III**

### **Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación Autor: Víctor Manuel Durán**

#### **El Surgimiento Del Estado Social De Derecho**

##### **1. Los Factores Que Dan Origen Al Estado Social De Derecho**

El nacimiento del Estado Social de Derecho es el resultado de la convergencia de varios factores que, en orden cronológico, fueron los siguientes:

## **1.1. Las Luchas de la Clase Trabajadora**

Como ya mencionó antes, como consecuencia de la convergencia de la ideología liberal-capitalista y de la 1ª Revolución Industrial, surgió un nuevo tipo de trabajador, el obrero industrial y una nueva clase trabajadora, el proletariado así denominado por Marx, el cual, debido sobre todo a la aplicación de los principios económicos y políticos del liberalismo, fue objeto de una superexplotación, que en muchos casos llegó a situaciones peores que la de la misma esclavitud. Esta situación trajo como consecuencia las luchas de la clase trabajadora y de otros movimientos políticos que cuestionaron fuertemente al sistema capitalista y al Estado Liberal de Derecho, al cual se le fueron introduciendo cambios que culminaron con el surgimiento de dos nuevos tipos o formas de Estado: El Estado Socialista Marxista y el Estado Social de Derecho.

## **1.2. El Estado Socialista Marxista**

Aparte del movimiento obrero la situación de pobreza, miseria y explotación generó un conjunto de críticas, principalmente por parte de Karl Marx y Federico Engels que en 1848 publicaron el "Manifiesto Comunista" que planteó la inevitabilidad de la sociedad socialista como fase de tránsito hacia la sociedad comunista.

Estas ideas socialistas lograron materializarse con el triunfo de Lenin y Trotsky en Rusia, con la Revolución de Abril de 1917 que implantaron la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS y un nuevo tipo de Estado: El Estado Socialista. que le atribuye al Estado las funciones más importantes de la sociedad y cuya sola existencia significaba, en sí mismo, una crítica al Estado Liberal de tipo Capitalista.

Es decir, a partir de 1917 se inició una lucha por la hegemonía mundial entre los dos tipos de Estado, lucha que pasó por varias fases. Los primeros "rounds" los ganó el sistema socialista, que con el apoyo de la URSS se fue expandiendo progresivamente por el mundo. Primero, inmediatamente después de la 2ª Guerra Mundial, en Europa del Este (Alemania Oriental, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Yugoslavia, etc.); después en China con Mao Tse Tung (1949); después en otros países de Africa, (Angola, Mozambique, etc.), de Asia (Corea del Norte, Vietnam del Norte, Laos-Camboya, etc.) y de América Latina, Cuba en 1959.

Esta lucha entre los dos sistemas terminó, si se puede decir así, en 1989, con el "derrumbe del Muro de Berlín", pero lo que no se puede negar es que la existencia de este tipo de Estado fue uno de los factores que contribuyeron a la reforma del Estado Liberal Burgués y a la transformación de este, en mayor o menor medida, en Estado Social de Derecho..

### **1.3. La Revolución Mexicana y la Constitución de Weimar**

La Revolución Mexicana, que se inició en 1910 y que culminó en 1917 con una nueva Constitución, también hizo su aporte a la gestación del Estado Social de Derecho, ya que ésta fue la primera en el mundo que consagró con los derechos sociales de los trabajadores asalariados (Artículo 123) y los derechos de los campesinos (Artículo 27). También en Alemania, en 1919, se aprobó la Constitución de Weimar que estableció la obligación del Estado de realizar acciones positivas para darle satisfacción y cumplimiento a los derechos sociales.

Como dice R. Conbellas: "El periodo de entreguerras constituyó un crisol de experiencias que puso de manifiesto un hecho crucial en el desenvolvimiento de la idea del Estado: la necesidad e irreversibilidad del intervencionismo estatal. Tal intervención se concibe como la asunción de un papel de primera importancia en la gestión económica y social de la sociedad, y el relieve de las políticas económicas como políticas de primer rango en la estrategia de acción del Estado."

### **1.4. La Crisis Económica del Capitalismo de 1929**

Este es otro de los factores que influyeron en el nacimiento del moderno Estado Social de Derecho. Las crisis cíclicas del sistema capitalista son quizás uno de los aspectos que más estudiados por K. Marx, el cual afirma que el capitalismo pasa por fases cíclicas de expansión-depresión. En el siglo XX hubo dos grandes crisis del Sistema capitalista en el ámbito mundial: El "crack" de 1929 que justamente dio paso primero al New Deal de Roosevelt, al "Estado de Bienestar" (Welfare State) y al Estado Social de Derecho y la crisis de 1970, que paradójicamente dio origen al neoliberalismo, que está desmontando el Estado Social de Derecho. Esta segunda crisis del capitalismo en el siglo XX la analizaremos más adelante, cuando hablemos de los Planes de Ajuste Estructural.

El "crack" de 1929 trajo como consecuencias la súbita y brusca baja de las acciones, estrepitosas quiebras, el descenso crítico de la producción industrial y sobre todo el crecimiento espantoso del desempleo y de la miseria no solo en los EEUU, sino en la mayor parte del mundo.

De esta crisis de 1929 surgió una nueva concepción del Estado: la visión del Estado del New Deal (Nuevo Trato), que fue implantado en Estados Unidos por el Presidente Roosevelt, por orientación y asesoría del economista inglés Keynes, premio Nobel en economía, que en 1926, en un libro denominado "El fin del dejar hacer" (The end of the laissez faire), afirmaba que "Los principales defectos de la sociedad en que vivimos son su incapacidad para proporcionar pleno empleo y su arbitraria y desigual distribución de las riquezas y de las rentas". Y para corregir esto, en su libro "Teoría General del Empleo, del Interés y de la Moneda", propuso un papel más activo por parte del Estado, convirtiendo a éste en un ente generador de empleos a través de grandes

inversiones públicas y además haciéndolo un agente protagónico en el proceso de redistribución de las rentas, a través de los impuestos progresivos.

Con estas política del New Deal en los Estados Unidos, se dio inicio a lo que después se denominó "economía mixta", es decir, a economías nacionales basadas en la combinación o coexistencia de dos tipos de agentes económicos: la iniciativa privada y el Estado Nacional. En América Latina, como lo veremos más adelante, a esta economía mixta también se le llamó "capitalismo de Estado".

"El New Deal del Presidente Roosevelt (1933-38) constituye el primer ensayo histórico exitoso en el desarrollo del Welfare State. En efecto, Keynes demostró objetivamente que el capitalismo no podría sobrevivir si seguía orientándose por los mecanismos automáticos del mercado, tal como lo prescribía la teoría clásica." Allan Brewer Carías.

### **1. 5. Los Partidos Social Demócratas**

Este es otro de los factores que contribuyeron en forma determinante a la gestación del Estado Social de Derecho. Con motivo de las disputas internas entre Lenin y Kautsky principalmente, Lenin divide el movimiento socialista al crear la III Internacional en el año 1919, con el propósito de promover la revolución mundial. La consecuencia fue la creación de dos vertientes en el movimiento socialista: la vertiente socialdemócrata (antigua II Internacional) y la vertiente comunista (la III Internacional).

Según R. Garzaro (Diccionario Político) "La socialdemocracia abandona la vía revolucionaria y se convierte en reformista. Teóricamente conserva varios puntos del socialismo revolucionario, pero prácticamente los abandona, tales como la interpretación económica del Estado, la lucha de clases, la dictadura del proletariado, la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, la desaparición del Estado, etc. En resumen, la socialdemocracia conserva del socialismo marxista los programas amplios de beneficio social, pero mantiene la esencia del capitalismo"

R. Conbellas, por su parte, afirma: "En efecto, la socialdemocracia adopta una visión positiva del Estado para alcanzar el poder, lo cual implica: en primer lugar, el reconocimiento del Estado como instrumento adecuado para realizar la reforma social."

La concepción del Estado de la socialdemocracia es la de promotor del desarrollo y su programa plantea la lucha por construir sociedades donde haya democracia política y democracia económica, desarrollar y extender la propiedad pública, sobre todo en las áreas o sectores estratégicos y desarrollar formas de propiedad social tales como cooperativas de producción y de consumo.

Es la reconstrucción de Europa Occidental después de la 2ª Guerra Mundial la que da la oportunidad a los Partidos Socialdemócratas y Demócrata Cristianos de aplicar su visión y concepción del Estado: El Estado Social de Derecho.

Como ya se señaló antes, el Estado de Bienestar dio sus primeros pasos en la Alemania de Bismarck, continuó en Inglaterra después de la 1ª Guerra Mundial con las leyes sociales de Lord Beveridge, le siguió el Estado del "New Deal" en 1929 en USA y de alguna manera se consolidó con los partidos socialdemócratas cuando asumieron el poder en la mayoría de los países de Europa Occidental, después de la 2ª Guerra Mundial.

## 2. Naturaleza Y Características Del Estado Social De Derecho

Ricardo Petrella, del Grupo de Lisboa, en su libro "Los Límites de la Competitividad": dice lo siguiente: "El Estado de Bienestar es un sistema basado en un contrato social escrito y tácito que garantiza la seguridad social, individual y colectiva, que promueve la justicia social y que propone fórmulas eficaces de solidaridad entre los hombres y las generaciones."

El Contenido del contrato social implícito o explícito en el Estado de Bienestar, se puede visualizar de la siguiente manera:

		* Pleno empleo
		* Empleo para toda la vida activa
	<b>DERECHO AL TRABAJO</b>	* Mejora de las condiciones de trabajo.
		* Convenios Colectivos.
		* Salario mínimo
	<b>LUCHA CONTRA LA POBREZA</b>	
		* Asistencia contra la pobreza.
<b>CONTRATO SOCIAL:</b>		* Enfermedad
		* Accidentes
	<b>RIESGOS SOCIALES</b>	* Desempleo
		* Muerte
	<b>IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>	* Ayuda Pública
		* Apoyo a minorías y

## **2.1. Estado Social de Derecho no es lo mismo que Estado de Bienestar**

"Sin embargo, en algo están de acuerdo todos los autores: el concepto de Welfare State comienza a adquirir relevancia en los países en proceso de industrialización en Europa y Norteamérica, desde el momento en que el Estado comienza decididamente a intervenir en la sociedad a fin de corregir, tanto los desajustes económicos como las desigualdades sociales producidos por el capitalismo. Las siguientes medidas contribuyeron a la consolidación del concepto:

- El perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social
- El desarrollo de la tributación progresiva.
- La asunción de políticas fiscales y monetarias (acordes al modelo keynesiano).

Sin embargo, el Estado de Bienestar es un concepto definido de política económica y social, delimitado por notas económicas y sociales. El Estado Social de Derecho, por el contrario, es un concepto más amplio al integrar en su seno aspectos políticos, ideológicos, y jurídicos. En este sentido podemos afirmar con García Pelayo que "... la idea y el concepto de ESD se extiende a aspectos más generales que hacen de él una forma política concreta sucesora del Estado Liberal de Derecho, aunque no en contradicción irresoluble con él.

Como dice Brewer Carías: "El Estado de Bienestar es una política que emprende el Estado enfrentando una situación de crisis. El Estado aparece como la única institución capaz de establecer los correctivos necesarios para salvar al capitalismo de sus agudas crisis. El Estado Social de Derecho es un concepto elaborado conscientemente, pues persigue dar una dirección racional al proceso histórico; programático, al implicar un programa de acción; y proyectivo, en la medida que intenta guiar al Estado, anteponiéndose y moldeando a los acontecimientos, en atención a una estrategia construida en función de la realización de valores."

## **2.2. El Estado es un ente de derecho:**

El derecho, si se quiere, el orden jurídico, se configura, más bien, como el instrumento establecido, tanto para permitir al Estado su labor de conformación de la realidad económica y social, como de aseguramiento del goce de las libertades públicas." (Pág. 189)

## **3. La Dimensión Política, Económica Y Social Del Estado Social De Derecho**

### **3.1. Las tareas del Estado en el campo político**

El Estado es un ente que debe perfeccionar la democracia: "Para perfeccionar la democracia el Estado debe ser un ente organizador y para ello debe hacerla participativa. El Estado en tal sentido, debe promover, por ejemplo, la organización de las Juntas o Comités de Vecinos, de usuarios o de consumidores, tal como ha promovido y alentado las organizaciones gremiales, sindicales, profesionales y de industriales y de comerciantes".

La soberanía reside en el pueblo y éste debe ejercerla. Pero para ello debe dejar de ser masa y convertirse realmente en pueblo. Este es el reto del ESD, organizar al pueblo y ese es el temor tradicional del populismo y de la social democracia criolla. Le temen al pueblo organizado pues a éste no se le engaña; prefieren engañar y manipular la masa." El Estado debe ser un ente promotor de libertades: "Cuando hablamos del Estado de libertades en el mundo contemporáneo, ... se destaca su contenido material de libertades económicas y sociales, además de las políticas e individuales. El ESD en esta forma, es la vía para la realización de las libertades y no el ente ante el cual se oponen las libertades. (Pág. 189)

El Estado Social de Derecho es un Estado democrático. La democracia entendida en dos sentidos armónicamente interrelacionados: democracia política como método de designación de los gobernantes; y democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad.

### **3.2. Las tareas del Estado en el campo económico**

La mayoría de los constitucionalistas promotores y defensores del Estado Social de Derecho están de acuerdo que éste tiene las siguientes tareas en el campo económico:

El Estado es un ente regulador en el sentido de que al mismo le corresponde establecer las reglas de juego de la economía privada, de manera de garantizar a todos el ejercicio de la libertad económica.

El Estado es un ente de control del ejercicio de la libertad económica para proteger a los débiles económicos, evitando la indebida elevación de precios y las maniobras abusivas tendentes a obstruir el ejercicio de la libertad económica por aquéllos.

El Estado es un ente de fomento en el sentido de que, al protegerse constitucionalmente, la iniciativa privada, el Estado debe promover, estimular, en definitiva, fomentar el desarrollo de actividades económicas por el sector privado. Dentro de esas actividades de fomento tiene que realizar actividades de infraestructura y de equipamiento.

El Estado es un ente empresario y como tal debe desarrollar una actividad industrial, monopólicamente en las áreas económicas que se ha reservado por razones de conveniencia nacional. ... Debe además desarrollar la industria básica pesada y debe asumir empresas, aún en concurrencia con los



particulares, en aquellas áreas donde sea necesario según la política económica.

En el Estado Social de Derecho el Estado dirige no solo el proceso económico sino que tiene como fin el desarrollo integral, es decir del desarrollo económico, político, social y cultural. Este fin del Estado tiene ya rango constitucional en la mayoría de los países.

### **3.3. La dimensión social**

El Estado Social de Derecho es el Estado que procura satisfacer, por intermedio de su brazo administrativo, las necesidades vitales básicas de los individuos, sobre todos de los más débiles. Distribuye bienes y servicios que permiten el logro de un standard de vida más elevado, convirtiendo a los derechos económicos y sociales en conquistas en permanente realización y perfeccionamiento. Además es el Estado de la integración social en la medida en que pretende conciliar los intereses de la sociedad.

## **4. La Reformulación De Los Principios En El Estado Social De Derecho**

### **4.1. Una nueva concepción de los derechos fundamentales**

El Estado social de derecho liga en los textos constitucionales, a los derechos fundamentales individuales, herencia del liberalismo, con los derechos económicos y sociales. Estos derechos fundamentales económicos y sociales se convierten, de alguna manera, en programas de acción. 4.2. Los derechos fundamentales económicos y sociales derivan de la Constitución y no de la ley, por tanto vinculan no solo al Ejecutivo, sino también al legislador.

"En palabras de García Pelayo, "... dos subsistemas de derechos fundamentales a veces conflictivos, pero que no están en relación de predominio unilateral de uno sobre otro, sino de retroacción, es decir, en una relación en la cual los nuevos derechos contribuyen a la configuración concreta, hinc et nunc, de los tradicionales, al tiempo que éstos configuran los límites, forma y operacionalización de aquéllos.

### **4.3. La protección de los derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho**

"La necesidad de protección del sistema de derechos fundamentales ha visto aparecer instituciones que se constituyen en sus defensores permanentes. En este sentido la figura del Ombudsman escandinavo se ha convertido en modelo que inspira la necesidad de defender las garantías constitucionales de los atropellos del creciente poder administrativo del Estado Social de la actualidad." (Ricardo Conbellas)

#### **4.4. La división de poderes ha sufrido una reformulación en el ESD**

En la práctica y aún en algunos textos constitucionales el poder legislativo ha perdido su poder monopólico y cada vez delega más funciones al poder ejecutivo, que actúa y legisla a través de decretos leyes. "De centro integrador de las resoluciones de conflictos, el Parlamento se convierte en ratificador formal de las decisiones tomadas de antemano por los partidos y grupos fuera de su seno. Todo esto hace que el Gobierno tenga una hegemonía cada vez mayor frente al Parlamento.

Ante la autonomía creciente del Poder Administrativo se presenta una reformulación de las relaciones entre Estado y Sociedad. El órgano de transmisión ente el Estado y la Sociedad es fundamentalmente la administración y, a la inversa, los órganos de transmisión entre la Sociedad y el Estado son, en el Estado Social de Derecho, no sólo los partidos, sino también y cada vez más "los grupos de interés".

#### **4.5. El poder judicial asume un nuevo rol en el ESD.**

Uno de los fenómenos más resaltantes del Estado Social de Derecho contemporáneo, lo constituye la paulatina importancia adquirida por el Poder Judicial en el sistema de distribución de poderes del Estado. La evolución de las funciones del Poder Judicial viene marcada por tres grandes desarrollos: en primer lugar el control judicial de los actos de la Administración Pública; en segundo lugar, el control de la constitucionalidad de las leyes, y en tercer lugar, profundización de los dos desarrollos anteriores, la relevancia de la función de guardianes de la Constitución reservada fundamentalmente a los jueces en el Estado Social de Derecho. Esto es lo que dicen los textos constitucionales, sin embargo la realidad es otra y en la práctica el Poder Ejecutivo es el que prevalece.

#### **4.6. Los Poderes Sociales tienen rango de Poderes Políticos en el Estado Social de Derecho.**

Dada la naturaleza simbiótica del Estado Social, los poderes sociales se han convertido en poderes políticos. Como lo ha destacado Habermas en una frase feliz, el poder social es hoy eo ipso poder político. Tal poder político se encauza en el Estado Social de Derecho a través de los partidos políticos y de los grupos de interés.

Los partidos políticos constituyen las organizaciones que más han contribuido a romper el esquema de la división de poderes. "Los partidos políticos diluyen el principio de la división de poderes, dada la victoria electoral que permite al partido gobernante (o coalición de partidos) generalmente controlar el Gobierno, el Parlamento y, a veces, el Poder Judicial.

Los grupos de interés constituyen el ESD organizaciones que necesariamente deben ser consultadas sobre todas las decisiones que afecten sus intereses. Y

en algunos caso estas organizaciones deciden y a las instituciones gubernamentales solo les queda el papel de refrendarlas.

#### **4.7. El Estado Social de Derecho es la interacción Estado-Sociedad**

El Estado Social de Derecho parte de un supuesto básico: la interacción (simbiosis diría Conbellas) Estado - Sociedad, la cual significa un doble proceso en el cual el Estado interviene en la sociedad, coadyuvando a su configuración, y la sociedad interviene en el Estado, convirtiendo los poderes de la sociedad en inmediatamente políticos. Ya no se interpretan como sistemas distintos y con mínimas relaciones entre sí, sin como subsistemas interconectados dentro de una misma totalidad, como unidades fuerte y complejamente imbricadas, cuyos límites definitorios tienden a borrarse. "El concepto de Estado Social de Derecho supone e implica el entrecruzamiento, interacción o simbiosis de Estado y Sociedad.

### **Capítulo IV**

#### **Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación**

**Autor: Víctor Manuel Durán**

#### **Evolución Del Estado En América Latina**

##### **1. Los Estados Latinoamericanos Son El Resultado Del Proceso De Disgregación Colonial**

Históricamente hablando, los países latinoamericanos no emergen con un Estado fuerte e institucionalizado. Todo lo contrario, los procesos de independencia, salvo Brasil, los encuentran con naciones y Estados en proceso de formación resultantes de la disgregación (¿o desintegración?), tanto de los diversos virreinos de la Colonia (el Virreinato de la Nueva España con la Capitanía General de Guatemala, el Virreinato de la Nueva Granada, con su Capitanía General de Venezuela, el Virreinato del Perú y el Virreinato del Río de la Plata), como al interior de los mismos Estados que se iban gestando, y que muchas veces dieron como resultado graves conflictos por límites que en algunos casos perduran hasta nuestros días. El caso crónico de Centroamérica es muestra de ello, donde estos conflictos son estimulados por los localismos y la ambición desmedida de poder de los caudillos

##### **2. En América Latina Básicamente Han Existido Cuatro Tipos De Estado**

Más allá de los formalismos constitucionales, una vez conquistada la Independencia y concluidas las luchas internas entre conservadores y liberales

que generalmente dieron como resultado el establecimiento de Estados Liberales, América Latina, no ya desde el punto de vista jurídico-constitucional, sino desde el punto de vista sociohistórico, ha pasado por cuatro formas de Estado:

En otros términos, desde la Independencia, salvo algunos intentos de constituir monarquías imperiales (el caso de Agustín de Iturbide en México por ejemplo), hasta los días que vivimos han existido cuatro tipos de Estado enmarcados en concepciones políticas y jurídico-constitucionales diferentes. Estos son:

### **2.1. En el marco del Estado Liberal: El Estado Oligárquico**

Desde mediados del Siglo XIX (1850/60) hasta más o menos 1910 se va estableciendo en la mayoría de América Latina, generalmente como consecuencia del triunfo de las fuerzas liberales sobre las conservadoras, el Estado Liberal, que en el fondo es un Estado Oligárquico.

La no-correspondencia entre la práctica política y los postulados ideológicos y jurídico-constitucionales será la norma hasta bien entrado el siglo XX. La mayoría de los países de América Latina- Caribe que se independizan de España contarán con hermosas declaraciones de principios que configuran Estados Liberales de Derecho donde la libertad y la promoción del hombre son el centro de la acción del Estado, pero en la práctica va a ocurrir todo lo contrario. Como dice Fernando Spiritto, investigador de la UTAL, "El ropaje liberal será la pauta para la exclusión política de las grandes mayorías que será la norma en los países de América Latina hasta bien entrado el siglo XX".

Es decir, la superación de la turbulencia social y política derivada de las luchas de los caudillos por el poder después de la Independencia, genero, en el marco jurídico constitucional del Estado Liberal, significo el establecimiento de hecho del Estado Oligárquico.

El Estado Oligárquico: no es otra cosa que la existencia de regímenes donde el poder está en una oligarquía estabilizada, es decir, donde el poder visible o formal puede estar en un caudillo, en un militar, o en un presidente en el marco de un sistema representativo, pero donde realmente el poder está en manos de una oligarquía estabilizada que niega la democracia.

### **2.2. En el marco del Estado Social de Derecho: El Estado Populista**

Como resultado de las nuevas realidades políticas, económicas y sociales, a partir de 1910 se empieza a gestar el colapso de los Estados Oligárquicos.

La Revolución Mexicana, con la Constitución de 1917, el Uruguay de Battle, la Argentina de Irigoyen y luego de Perón, el fallido intento de Gaitán en Colombia, el Brasil de Vargas, la Venezuela de Betancourt de 1945, la Guatemala de Arbenz, etc., son expresión de estos cambios sociales, económicos y políticos.

Pero es partir de la de la 2ª Guerra Mundial que la capacidad de movilización de sectores populares en la mayoría de los países de América Latina - Caribe cobra mayor vigencia. Es la etapa donde aparecen los denominados "populismos" latinoamericanos, que no son otra cosa que la presencia de las mayorías nacionales (obreros, campesinos, clases medias, etc.) en partidos políticos y/o en organizaciones sociales, casi siempre bajo el liderazgo de personalidades carismáticas. En esta insurgencia de los obreros, de los campesinos y de las clases medias latinoamericanas a través de Partidos Políticos y de movimientos sindicales y sociales, éstos últimos generalmente están bajo la dependencia de los primeros.

Al llegar al gobierno estos nuevos actores sociales se abandonó el esquema de abstencionismo que preconizaba el Estado Liberal y se pasó a una situación donde al Estado se le asigna el papel de promotor del desarrollo y del bienestar general. Según el Dr. Juan Carlos Rey, este papel lo pudo cumplir el Estado de los países latinoamericanos, dando respuesta positiva a las demandas de los sectores populares debido a que la coyuntura económica mundial (la reconstrucción de Europa y el crecimiento económico de los Estados Unidos) revalorizó los productos latinoamericanos de exportación y los Estados tuvieron recursos para el lanzamiento de programas sociales y para realizar su papel de agente relativamente redistribuidor de la riqueza nacional.

Como es sabido por todos, la estrategia económica y social del Estado Populista se basó, por orientaciones de la CEPAL, en el fortalecimiento del mercado interno y en el impulso del proceso de sustitución de importaciones.

La idea del "crecimiento hacia adentro" fue sustituida por la tesis del "crecimiento hacia afuera", en íntima relación con la integración económica latinoamericana como forma de solucionar el problema de la estrechez de los mercados nacionales, fue el hilo conductor de este enfoque. Pero el enfoque de la CEPAL y de los partidos nacionales y populares no era simplemente tecno-económico, sino que también hizo propuestas y realizaciones en el campo social, educativo y hasta político.

En síntesis, bajo el ropaje de un incipiente Estado Social de Derecho, a partir de 1950 se instaló en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado Populista que inicialmente logró la participación democrática, una relativa mejor redistribución del ingreso y una descentralización y desconcentración del poder incipiente, pero que, finalmente, instaló un Estado clientelar, prebendario y muchas veces paternalista, que fue el pretexto para que los militares y las oligarquías, generaran un nuevo tipo de Estado: El Estado Autoritario-Burocrático.

### **2.3. El Estado Autoritario-Burocrático**

Los golpes militares de nuevo tipo que se inician en Brasil en 1964, se agudizan a finales de dicha década y se implantan definitivamente en la década de los 70, dando paso a un nuevo tipo de Estado: El Estado Autoritario-Burocrático, cuyo

fundamento ideológico es la tristemente célebre Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta doctrina anula la democracia en todos sus aspectos, aún los más mínimos y adjudica a la corporación militar, (al ejército) el derecho exclusivo de establecer los objetivos nacionales. La excusa del "enemigo interno" produjo como consecuencia la militarización de la sociedad y del Estado y el asesinato y desaparición de cientos de miles de luchadores sociales en América Latina, particularmente en Guatemala, Argentina, Chile, Brasil, El Salvador, Uruguay, etc.

## **2.4. El Estado Neoliberal**

Como veremos más adelante, la crisis del sistema capitalista internacional de 1973 y los malos manejos de la economía de los regímenes militares en los países donde había Estados Autoritario-Burocráticos, hace que el péndulo dictadura - democracia se incline al lado de la democracia a finales de la década del 70. El esperanzador ciclo democratizador se inició en Ecuador (1978), y se continuó con Perú (1980), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil (1985) y Chile (1990).

Pero este proceso democratizador, solo fue una fase de transición, hacia la generación de un nuevo tipo de Estado: El Estado Neoliberal, que está desmantelando gradual pero sistemática lo poco que de Estado Social de Derecho se había logrado y que, en algunos países logró subsistir, a pesar de los gobiernos dictatoriales de la Seguridad Nacional. La naturaleza y características y propuestas se analizan en el próximo capítulo.

## **Capítulo V**

### **Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación**

**Autor: Víctor Manuel Durán**

### **El Estado Neoliberal Y Su Ataque Frontal Al Estado Social De Derecho**

#### **1. El Neoliberalismo Como Corriente Filosófica, Política Y Economica Nace En Europa**

En 1947, HAYEK, economista de la Escuela Austríaca y premio nobel de economía, convocó en Mont Pelerin, (una pequeña ciudad suiza) a un conjunto de ideólogos y economistas entre los que destacaban Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig von Misses, Walter Lippman, Polanyi, Salvador de Madariaga, etc., dando origen a la "Sociedad de Mont Pelerin", que se reuniría a partir de entonces cada dos años.

Como podemos apreciar, el neoliberalismo, como corriente de pensamiento político y económico, nace después de la 2ª GUERRA MUNDIAL, primero en Europa (con la reunión de Mont Pelerín de 1947) y después se traslada a los

Estados Unidos (Escuela de Chicago, Instituto de Tecnología de Massachusetts, MIT, Universidad de Harvard, etc.). Uno de sus principales promotores es el filósofo y economista austríaco, Friedrich Von Hayek, que en uno de sus libros, "Camino de Servidumbre", lanzó un ataque apasionado contra cualquier limitación a los mecanismos del mercado por parte del Estado, afirmando que éstas limitaciones son una amenaza no sólo contra la libertad económica, sino también contra la libertad política.

Estas reuniones ahora tienen otro carácter, se realizan en la ciudad de Davos/Suiza y convocan y participan anualmente, gobernantes de los países ricos, representantes de las empresas globales y transnacionales, gobernantes de los países del otrora llamado "tercer mundo" y de los países del segundo mundo socialista, ahora denominados "países en transición", funcionarios de los organismos financieros multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID, etc.) y los teóricos (filósofos, economistas, pensadores, etc.), defensores y promotores del proyecto neoliberal.

Como punto de partida, la Sociedad de Mont Pelerin, en su primera reunión, se declaró enemiga...

### **Primero: De la visión del Estado Socialista-Comunista**

Que asigna al Estado el papel de agente único planificador de la economía y de toda la vida social, política y cultural, visión que, como es sabido por todos, se empezó a materializar en 1917 en la Unión Soviética y a partir de 1945 en otros países de Europa del Este, China continental, África, Asia y América Latina (Cuba).

Esta posición anti-estatista de los filósofos y economistas neoliberales fue un poco contradictoria, pues curiosamente fue en las décadas del 50 y 60, cuando el capitalismo, a decir de los entendidos, alcanzó su clímax tanto en Estados Unidos como en Europa. Fue justamente la época dorada de la sociedad norteamericana y la época de los milagros económicos: "el milagro alemán", "el milagro italiano", el "milagro japonés", y en el caso de América Latina, "el milagro brasileño".

Desde el punto de vista ético, lo menos que se puede decir, es que la posición de Hayek y sus seguidores fue una posición muy valiente, pues atacaban al Capitalismo de Estado de los países capitalistas desarrollados y también de los subdesarrollados en su etapa más floreciente.

### **Segundo: De la visión del Estado del New Deal (Nuevo Trato)**

Implantado en USA por el Presidente Roosevelt y por su asesor, el economista inglés Keynes, premio nobel en economía, que como ya dijimos, propuso un papel más activo por parte del Estado, convirtiendo a éste en un ente generador de empleos a través de grandes inversiones públicas y además haciéndolo y en un agente protagónico en el proceso de redistribución de las

rentas, a través de los impuestos progresivos y de la implantación de seguros contra el paro y el desempleo.

### **Tercero: De la visión del "Estado del Bienestar" (Welfare State) Europeo**

Implantado por los gobiernos de los partidos social-demócratas y demócrata-cristianos después de la II Guerra Mundial en Europa Occidental y mediante la cual el Estado se hacía el principal responsable de las políticas sociales en materia de seguridad social, de seguro de paro y de desempleo, de formación profesional, etc.

## **2. La Crisis Del Sistema Capitalista En 1973 Como Detonante De La Implantación Del Proyecto Neoliberal**

### **2.1. La Recesión del Sistema Capitalista**

En 1973 se produce la segunda crisis cíclica del capitalismo del siglo XX. Se culpó a la OPEP y al aumento de los precios del petróleo de la misma. Esta crisis produce una recesión del sistema capitalista caracterizada por:

- Bajas tasas de crecimiento (estancamiento y hasta retroceso en el crecimiento de las economías capitalistas), y altas tasas de inflación.
- A este fenómeno los economistas lo denominaron ESTAN-FLACIÓ. Es decir, estancamiento económico con inflación.

Las causas de esta crisis fueron, según los neoliberales: a) Los gastos sociales excesivos por parte del Estado; b) El exagerado c) El poder excesivo y nefasto de los Sindicatos intervencionismo del Estado en la economía y

La propuesta de solución a esta crisis fue eliminar las causas y en relación con el Estado, propusieron UN ESTADO DÉBIL en los gastos sociales y en la intervención económica y un ESTADO FUERTE en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos.

### **2.2. La Implantación del Proyecto Neoliberal en Inglaterra y en USA**

Es necesario analizar la implantación de la propuesta neoliberal en Inglaterra y en Estado Unidos ya que éstos fueron los países donde por primera vez, (con excepción del Chile de Pinochet), se implantaron en forma integral las políticas que después, a través de los organismos multilaterales (el FMI y el BM), se impusieron en América Latina.

Inglaterra, en 1979, con Margaret Thatcher con sus ataques frontales al sindicalismo inglés y a los sectores nacionalizados de la economía, (carbón, ferrocarriles, líneas aéreas, etc.) y Estados Unidos, 1980, con Reagan y su



política económica denominada, en inglés, "REAGANOMICS". A esta alianza en materia de políticas económicas y sociales de Inglaterra y USA se le denominó "La Revolución Conservadora".

Es decir, Inglaterra bajo el Gobierno de Margaret Thatcher, fue la pionera y quizás la más pura y ortodoxa en materia de aplicación de las concepciones y políticas neoliberales en los países capitalistas avanzados. Como nota curiosa habría que señalar que años después, en México, durante el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, éste fue condecorado por la mismísima Margaret Thatcher, por ser el Presidente que más ortodoxamente había aplicado el Proyecto Neoliberal en el mundo.

Por su importancia y por haber sido la primera experiencia exitosa de aplicación de las políticas neoliberales (con excepción de Chile que fue utilizado como país "conejillo de indias" de los tristemente célebres "Chicago Boys"), vamos a dedicarle algunas líneas al "paciente inglés".

Los objetivos de Margaret Thatcher en Inglaterra fueron muy precisos y concretos: a) Detener la Inflación; b) Recuperar las ganancias de las empresas y el crecimiento de la economía; y c) Derrotar al Movimiento Sindical.

Estos objetivos fueron logrados en mayor o menor medida, por ejemplo:

**Detener la inflación:** El resultado fue POSITIVO: la inflación bajó del 8.8 % al 5.2 % y luego al 2.3 %. **Recuperar las ganancias de las Empresas Capitalistas:** El resultado fue POSITIVO: Se pasó de tasas negativas de 4 y 5 % a tasas positivas de 4 y 5 % anuales. **Quebrar el poder del Movimiento Sindical:** El resultado también fue POSITIVO:

Esto último sobre todo en Inglaterra, donde como consecuencia de esto se contuvo los salarios, se redujeron las huelgas y crecieron las tasas de desempleo, cosa que en algunos neoliberales se consideraba de alguna manera positivo, ya que afirman que la creación de un "ejército de reserva" es una condición indispensable para el buen funcionamiento del mercado de trabajo.

**Recuperar el crecimiento de la economía:** El resultado fue NEGATIVO: El único objetivo que no se alcanzó fue recuperar el crecimiento de la economía pues en, las décadas del 50/60 fue de un 5.5%, en la década del 70 fue de un 3.6 % y, en la década del 80 % fue de un 2.9 %

A partir de estos dos países el proyecto neoliberal se fue implantando progresivamente, con mayores o menores resistencias y en forma menos radical debido a la tradición en materia de políticas sociales de varios países, en el resto de los países de Europa Occidental, incluyendo países con gobiernos socialistas como la España de Felipe González y la Francia de Mitterand.

### **2.3. La Implantación del Proyecto Neoliberal en los países socialista y en Asia**

A partir de 1990 y a partir de "la caída del Muro de Berlín", el proyecto neoliberal se aplicó en los países de Europa del Este y en la antigua Unión Soviética, dando origen a una nueva calificación a estos países del otrora Segundo Mundo Socialista, que ahora son **"países en transición"** ... del socialismo real al capitalismo neoliberal. También se implanta en la República Popular China, primero a través "de la economía socialista de mercado", que pone a las empresas del Estado Chino a competir entre sí; le sigue el establecimiento de los llamados "bolsones de economía capitalista de mercado", que no son otra cosa que especies de zonas francas de economía capitalista; y culmina con la incorporación de Hong-Kong dando origen al conocido slogan: "Un país, dos sistemas".

A partir de 1994, se introduce en la India y otros países del Continente Asiático.

Curiosamente es en los países de mayor crecimiento económico, (Japón y los llamados "tigres asiáticos": Taiwan, Hong-Kong, Singapur, Korea del Sur) donde menos se han aplicado las tesis del proyecto neoliberal en relación con el papel del Estado como agente económico y regulador de la economía. Es decir, la región que más éxitos económicos presenta en los últimos años, es curiosa y contradictoriamente, la menos ortodoxa en la aplicación de las tesis neoliberales. Esto quedó claramente demostrado con la famosa crisis asiática de 1997/98, en la que se señaló como una de sus causas la de no haber aplicado ortodoxamente las tesis neoliberales, ya que en estos países el Estado ha sido proteccionista y fuertemente intervencionista. Después de la crisis asiática de 1997/98 y partir de las recomendaciones del FMI y del BM, parece que han entrado en la ortodoxia neoliberal.

### **3. El Proyecto Neoliberal Y Su Aplicación En América Latina Y El Caribe**

La crítica que hacen los neoliberales en América Latina - Caribe está dirigida a la aplicación del modelo de desarrollo diseñado por la CEPAL e implantado por los gobiernos latinoamericanos a partir de 1950, basado en la "industrialización substitutiva de importaciones" y en la cual se le asignó al Estado de los países de América Latina un papel de primer orden tanto como promotor económico, montando con sus propios recursos las industrias básicas, (siderurgia, petroquímica, energía eléctrica, etc.), como protector de las industrias nacientes, estableciendo altos aranceles y restricciones y prohibiciones a las importaciones competitivas.

Este proceso de producir lo que se importaba protegiendo a los empresarios privados latinoamericanos, hizo que algunos economistas llamaran a los industriales latinoamericanos "empresarios de incubadora" y al sistema económico y político que los generó, "capitalismo de estado" o de "economía mixta". Paradójicamente son estos capitalistas enriquecidos bajo el manto protector de los Estados de América Latina, los que ahora son los mas acervos críticos del mismo, haciendo esta crítica con una hipocresía y una saña que raya en el cinismo.

**1º CHILE, 1973**, como ya se decía antes, Chile fue el laboratorio donde se experimentó por primera vez el Proyecto Neoliberal. Fueron justamente los economistas de la Universidad de Chicago, los "Chicago Boys", bajo la dirección del premio Nobel Milton Friedman, los encargados de dicha experimentación;

**2º BOLIVIA, 1985**, bajo el Gobierno de Víctor Paz Stensoro, que aplicó por primera vez el Proyecto Neoliberal la política del "shock", es decir aplicar simultáneamente todas las políticas y con la mayor rapidez posible;

**3º. MÉXICO, 1988**, bajo el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que por su fidelidad en la aplicación del Proyecto Neoliberal fue condecorado públicamente por Margaret Thatcher;

**4º. ARGENTINA. 1989**, bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem y su famoso ministro de economía, Cavallo;

**5º. VENEZUELA, 1989**, bajo el Gobierno de Carlos Andrés Pérez, cuya aplicación inicial dio origen al famoso "caracazo";

**6º. PERÚ. 1989**, Fujimori, ahora escapado de la justicia peruana, que ganó con un programa no neoliberal y compitiendo contra un neoliberal declarado, - Vargas Llosa-, pero que una vez llegado al gobierno abandonó;

**7º. BRASIL, 1989**, primero bajo el gobierno de Fernando Collor, pero sobre todo bajo el Gobierno de Sarney, cuyo Ministro de Hacienda fue Fernando Henrique Cardoso y que implantó el famoso PLAN REAL.

#### **4. La Crítica Neoliberal Al Estado En General Y El Estado Social De Derecho**

Los Programas de Ajuste Estructural, PAEs, popularmente conocidos como "paquetes económicos", han sido y son el mecanismo a través del cual se ha realizado el desmantelamiento del poco Estado Social de Derecho que ha habido en América Latina Caribe.

Todos los "PAEs" aplicados en América Latina y el Caribe tienen el mismo contenido, es decir, contienen esencialmente las mismas políticas y propuestas. La diferencia fundamental es: LA GRADUALIDAD O LA RAPIDEZ (SHOCK)

**Las políticas contenidas en los Planes o Programas de Ajuste Estructural son las siguientes:**

1. Reforma del Estado. (La tesis del "Achicamiento" o Estado Mínimo)
2. Privatización de Empresas y Servicios Públicos.

3. Desregulación (liberación) de las Economías.
4. Eliminación o disminución de las Políticas Sociales y Privatización de la Seguridad Social (Previdencia Social).
5. Flexibilización de las leyes laborales y sociales y de las condiciones de trabajo (tercerización).
6. Nuevas Políticas Fiscales y Tributarias.
7. Nuevas Políticas Monetarias y Financieras.
8. Apertura económica (Inserción en el proceso de globalización)
9. Modernización (Reconversión) de los Aparatos Productivos Nacionales.
10. Integración económica en base a la firma de Convenios o Tratados de Libre Comercio, por ejemplo TLC: USA/MÉXICO/CANADÁ.
11. Nuevo Sistema Educativo basado en el "código de la modernidad".

Las primeras siete políticas son las que tienen relación más directa con la Reforma del Estado, que es el tema que nos interesa en particular. Para los que quieran profundizar sobre las demás políticas, los remitimos el Libro "Neoliberalismo y Movimiento de los Trabajadores", del X Congreso de la CLAT, Praia Grande 1993.

El método que utilizaron y utilizan los neoliberales es hacer primero una crítica al incipiente Estado Social de Derecho y más particularmente a los regímenes populistas, basados en la economía mixta, también llamada "de capitalismo de Estado" y enseguida presentan la propuesta para superar las fallas o deficiencias, en esa misma forma desarrollaremos dichas políticas.

#### **4.1. La Reforma del Estado**

Esta es una de las dos líneas maestras del proyecto neoliberal (la otra es la de libre funcionamiento del mercado), y su objetivo fundamental es reducir el tamaño y las funciones del Estado. La pregunta que los promotores del Estado Neoliberal le plantean al pueblo para legitimar su propuesta es "¿Qué prefiere Usted, un Estado Grande o un Brasil Grande?".

##### **La crítica neoliberal al Estado:**

El Estado es el principal causante de la crisis de los países latinoamericanos y además está en una crisis profunda que lo hace ineficaz e ineficiente

Esta crisis del Estado ha sido generada por:

- El intervencionismo exagerado
- La excesiva presencia en el área productiva
- El gigantismo de su aparato administrativo
- El populismo-clientelismo
- La corrupción
- El déficit fiscal permanente
- Ineficiencia técnico-administrativa

La visión del Estado benefactor ha creado individuos sin responsabilidad, anónimos y sin iniciativa

**La propuesta neoliberal:** Achicar (adelgazar) al Estado, es decir, reducir al mínimo sus funciones y si es posible reducirlo a las funciones de defensa y seguridad (externa e interna), educación, salud y obras de infraestructura. Aún cuando hay algunos teóricos neoliberales radicalizados, que plantean que el Estado deben reducir al mínimo y si es preciso, eliminar, toda actividad del Estado en materia de salud y de educación.

## 4.2. La Privatización

Esta es una de las políticas privilegiadas en el proceso de achicar el Estado. La privatización en su forma más radical es vender o transferir al sector privado empresas y/o servicios públicos:

La privatización es una visión y una convicción: **El Estado no debe tener ninguna función en el área económica.**

### a) Argumentos contra la función económica del estado

El financiamiento de las empresas y de los servicios públicos, debido a la ineficacia e ineficiencia administrativa del Estado, es una carga muy grande y uno de los principales, sino el principal factor del crónico déficit fiscal.

El Estado en materia económica no reacciona en forma tan rápida como reacciona el sector privado.

La administración privada es más eficiente porque existe el interés privado. Los administradores públicos no están motivados por el reparto de las ganancias.

### b) La propuesta neoliberal de Estado Mínimo

El Estado solo debe asumir, en el mejor de los casos, las siguientes funciones básicas:

- SEGURIDAD: Externa (Defensa Nacional/Ejército) e Interna (Policía)
- EDUCACIÓN

- SALUD
- CONSTRUCCION DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA y,
- La protección del funcionamiento de las leyes del libre mercado.

### **4.3. Desregulación de las Economías Nacionales**

Es la nueva forma del "laisse faire-laisser passer", pero radicalizada

#### **a) Argumentos en contra de la regulación**

La economía planificada y la economía mixta han creado un orden jurídico que ahoga y termina matando la economía. Ejemplo, en Perú, según Hernando de Castro, para constituir una empresa se necesita dar 400 pasos

Hay un exceso de normas sociales: contrato colectivo, seguridad e higiene, protección social, etc. que encarecen los productos e impiden la competitividad y la inserción en la globalización.

#### **b) La propuesta neoliberal: la desregulación**

Para que haya orden en la sociedad no se requieren tantas normas que regulen las relaciones entre los ciudadanos y las relaciones económicas. Esta regulación es costosa.

El libre mercado regula mejor y con mucho menos costo, por tanto, la única regulación que puede aceptarse es aquella que tienda a instalar y a fortalecer el mercado.

Consecuencias para el movimiento sindical y de los trabajadores: El movimiento de los trabajadores atenta contra el libre funcionamiento del mercado y por lo tanto debe ser reducido al mínimo en sus funciones y, si es posible, eliminarlo.

### **4.4. Eliminación de las Políticas Sociales y de la Seguridad Social**

Las políticas sociales son las de vivienda, salud, previsión y seguridad social, etc.

#### **a) Argumentos en contra de las políticas sociales**

Las políticas sociales han profundizado la crisis constituyen una de las cargas mas pesadas para el Estado y para las empresas privadas, debilitando la competitividad y debilitan el sentido de responsabilidad individual.

#### **b) Propuestas**

Eliminar o disminuir al mínimo las políticas sociales y privatizar la seguridad social según el modelo chileno de las Asociaciones del Fondo de Pensiones (AFPs) y de los Institutos de Salud y Previsión Social (ISAPRES).

#### **4.5. La Flexibilización de las Condiciones de Trabajo**

##### **a) La Argumentación Neoliberal**

La existencia de normas que restringen el funcionamiento moral del mercado de trabajo y los sindicatos son los dos principales enemigos de la productividad y por lo tanto de la competitividad.

La competitividad y la nueva economía exigen cambios muy dinámicos en los procesos de producción y la existencia de normas rígidas ( contenidas principalmente en las Convenciones Colectivas) es un factor que obstaculiza las posibilidades de ser competitivos como empresa y como país.

##### **b) La Propuesta Neoliberal**

Hay que introducir al máximo, en las empresas y en el conjunto del sistema económico del país, la flexibilización de las condiciones de trabajo, es decir, la elasticidad de las normas que regulan las relaciones de trabajo, pues solo así será posible que las empresas sean eficientes y competitivas. En esta tarea el Estado tiene una responsabilidad de primer orden.

#### **4.6. Nuevas Políticas Fiscales y Tributarias**

##### **a) La crítica del neoliberalismo al estado ineficiente**

Frente al ideal de que los Estados deben funcionar en base a un equilibrio presupuestario constante y sostenido, los estados latinoamericanos han tenido y tienen un déficit presupuestario crónico y sistemático

Las causas principales de este déficit fiscal son tres: LA INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA, EL CLIENTELISMO Y LA BUROCRACIA Y, UNA VEZ MAS, LA CORRUPCIÓN

##### **b) La propuesta neoliberal**

- Hay que "disminuir" o "minimizar" los impuestos a los ingresos directos, es decir, a los ricos y hay que aumentar los impuestos al valor agregado (IVA).
- Hay que disminuir o eliminar los gastos sociales del estado.

## 4.7. Nuevas Políticas Monetarias y Financieras

### a) La Crítica de los Neoliberales a las Políticas Monetarias y Financieras

- Los Estados de los países latinoamericanos funcionan y viven bajo una permanente situación deficitaria que hace que los Bancos Centrales, bajo el control directo del Estado a través del Poder Ejecutivo, emitan en forma constante y sistemática "dinero inorgánico", que lo único que hace es acelerar el proceso de inflación que, como todos sabemos, hace más ricos a los ricos y más pobres a los pobres.
- ¿Las causas? Una vez más, corrupción/clientelismo y la ineficacia/ineficiencia

### b) Las Propuestas

- La estabilidad monetaria es la ley de leyes de la economía de cualquier país.
- La expansión monetaria tiene que ser controlada y para ello hay que darle el máximo de autonomía a los Bancos Centrales y si es posible, introducir algunos elementos propios de la privatización.
- El libre funcionamiento del mercado financiero. Las tasas de interés deben ser fijadas por el mercado y además los capitales foráneos (la inversión extranjera) deben tener libertad para entrar y salir.

## 4.8. La Apertura Económica

Esta la política para insertar a las economías nacionales en el proceso de globalización, es decir en el proceso de inserción en la economía capitalista global.

### a) Argumentos a favor de la Apertura de las Economías Nacionales

- Más allá de la existencia de algunos "enclaves" de economía centralmente planificada por el Estado, la realidad a fines del Siglo XX y a principios del Siglo XXI es que **ya no hay dos sistemas o modelos políticos y económicos. Hay uno solo y nos o no, es capitalista y es global.**
- Toda empresa, toda industria, todo país que quiera progresar (ya no hay mas espacio que las economías nacionales por sí solas puedan subsistir), tiene que proyectarse y al mismo tiempo "abrir sus fronteras" al plano y a la competencia internacional.
- "Competitividad" es la palabra clave en los tiempos que corren y en los que vendrán.

### b) La Propuesta Neoliberal



- Hay que eliminar el proteccionismo y el establecimiento de impuestos de importación, de permisos, restricciones y cuotas de importación.
- Hay que eliminar las subvenciones y los estímulos a las exportaciones

#### **4.9. La suscripción de Tratados de Libre Comercio**

##### **a) Argumentos a favor de los Tratados de Integración Económica**

El libre mercado tiene que existir no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional. El ideal neoliberal es llegar a una economía global de absoluto libre mercado.

##### **b) La Propuesta neoliberal**

- En tanto no sea posible la existencia del libre mercado internacional y ante la necesidad de las economías nacionales de competir globalmente, como una medida transitoria, hay que competir en bloque y para ellos es necesario que los países suscriban Tratados de Libre Comercio, como por ejemplo el TLC USA-MEXICO-CANADÁ y el AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, ALCA.
- En síntesis lo que hay que hacer es participar en grandes supermercados regionales iy nada más!.

#### **4.10 La Modernización de los Aparatos Productivos Nacionales**

##### **a) La Argumentación neoliberal**

- La causa del retraso de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos y de los trabajadores latinoamericanos es el atraso de las infraestructuras y estructuras productivas
- La causa de este retraso es, una vez más, el exagerado proteccionismo generado por las políticas de industrialización implementadas, por orientación de la CEPAL, en base a la política de sustitución de importaciones.

##### **b) La Propuesta**

- Hay que adaptar las economías a la competencia internacional. Un factor que obliga a la modernización es la apertura a la competencia internacional y aceptar sus reglas de juego: Las empresas (y los empresarios) débiles perecen y las empresas (y empresarios) fuertes, sobreviven crecen y se desarrollan y eso es bueno para los consumidores.
- Hay que modernizar el aparato productivo. Esto implica cerrar las empresas, ramas y sectores ineficientes y readiestrar la fuerza de trabajo.

#### **4.11. La Reforma de los Sistemas Educativos Nacionales**

## **a) Argumentos a favor de la Reforma**

La competitividad es la clave del crecimiento económico de los países.

Para ser competitivo se requiere reconvertir el aparato productivo (la modernización) y adiestrar y readiestrar la mano y la "mente de obra".

## **c) La Propuesta neoliberal en el área educativa**

- Un nuevo sistema educativo que articule la educación primaria, secundaria y universitaria con la formación profesional y con la investigación científico-tecnológica.
- Hay que reorientar los contenidos y darle prioridad al denominado "Código de la Modernidad".
- Hay que redistribuir los gastos del Estado en materia educativa, dándole prioridad a la educación básica y media y disminuyendo los gastos en la educación superior y ésta última, si es posible, privatizarla.

## **5. Los Planes De Ajuste Y El Consenso De Washington**

Todas éstas políticas se comenzaron a aplicar, como hemos visto, desde mediados de la década del 70 del siglo pasado (Caso Chile) y se aceleraron a partir de 1982 como resultado de la crisis de la deuda externa de México, a partir de las orientaciones (mas bien presiones y condiciones) de los organismos financieros multilaterales. Su objetivo básico fue y es "desmantelar al Estado" y "poner en pleno funcionamiento "el libre mercado".

A finales de la década de los 80 se discutía si estas políticas eran imposiciones del FMI y del BM o si eran productos de decisiones soberanas de los Gobiernos de los países latinoamericanos.

Sin negar que ya muchos gobiernos latinoamericanos estaban ligados a éstas políticas a través de la formación que varios mandatarios recibieron en Harvard, Boston, Chicago, etc., la verdad es que fueron, principalmente, imposiciones de dichos organismos financieros internacionales.

Creemos que ésta discusión ya está zanjada. Prueba de ello es el llamado "Consenso de Washington". En efecto, S. Javed Burki y Guillermo E. Perry, en el documento "Más allá del Consenso de Washington", editado por el Banco Mundial, en el año 1998, dicen: "En 1990 el señor Jhon Williamson escribió que "Washington" (al menos en la opinión de los participantes) había alcanzado un grado considerable de consenso acerca de diez instrumentos de política .

*"De acuerdo a Williamson los diez instrumentos de política propuestos por el "Consenso de Washington" (1990), eran: 1. La disciplina fiscal; 2. Priorización de gasto público en educación y salud; 3. Reforma tributaria; 4. Tasas de interés positivas determinados por el mercado; 5. Tipos de cambio competitivos; 6. Políticas comerciales liberales; 7. Apertura a la inversión*

*extranjera; 8. Privatizaciones; 9. Desregulación; y 10. Protección a la propiedad Privada.*

Pero como dice este mismo Informe: "Salvo una excepción (la protección de los derechos de propiedad), los dictámenes de políticas del "Consenso de Washington" ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región; en cambio, este consenso se centró principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales."

Como veremos en el próximo capítulo, estos "**cambios institucionales**" no son otra cosa que La reforma de la Administración Pública de los Países Latinoamericanos y ese es el objetivo de los organismos multilaterales (FMI, BM, BID, ETC.) para la primera década del siglo XXI. Como estas orientaciones, recomendaciones y nuevos "Consensos" amenazan a los trabajadores al servicio del Estado, dedicaremos el próximo capítulo.

## **Capítulo VI**

### **Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación**

**Autor: Víctor Manuel Durán**

#### **La Reforma Neoliberal De La Administración Pública**

##### **1. Las Reformas Estructurales "De Segunda Generación"**

Como ya señalamos en el capítulo anterior, los "paquetes neoliberales" quedaron inconclusos, y aún cuando sus voceros ahora dicen que no era su objetivo principal, lograron disminuir el tamaño y las funciones del Estado en América Latina - Caribe.

La "Declaración de los Presidentes reunidos en la "Cumbre de Santiago", realizada en abril de 1998, se plantea un conjunto de objetivos muy ambiciosos en materia de educación, seguidos por el apoyo explícito a la reforma del sector público, judicial y financiero.

Esta Declaración, bautizada por el Presidente del Banco Mundial como "El Consenso de Santiago", puede desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas de la primera década del siglo XXI, que aquel que cumplió anteriormente el "Consenso de Washington". En otros términos, si los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado en particular, no realizan un análisis crítico de la llamada Reforma Institucional, ésta puede llegar a ser tan nefasta como lo ha sido el denominado "Consenso de Washington".

Como hemos visto, las reformas "segunda generación" que vienen del norte, es decir la Reforma del Aparato del Estado, está centrada en cuatro sectores clave: Administración Pública, Salud, Justicia, Educación y Finanzas. Por su impacto en las organizaciones de trabajadores, vamos a analizar las tres primeras.

## **2. La Reforma De La Administración Pública**

### **2.1. El Contenido de la Reforma**

El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 del BM, fue el primero que se dedicó integralmente a analizar en forma específica al papel del Estado en el proceso de consolidación de las reformas económicas. En él se hicieron las siguientes recomendaciones sobre la Reforma del Estado, las cuales dan algunas directrices para detectar lo que pueda pasar en América Latina-Caribe:

- El Estado debe ser un facilitador del mercado.
- Los Estados débiles deben concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.
- Hay necesidad de construir un mejor sector público a través del mejoramiento de la capacidad central de formulación y coordinación política, del establecimiento de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de "voz"; etc.
- La lucha contra la corrupción debe hacerse a través de: menores regulaciones, mayor transparencia y uso del mercado y mejor supervisión.
- La promoción del personal debe hacerse a través de la capacitación-motivación, de políticas de compensación adecuadas y de la formación de un espíritu de equipo.
- El Estado es un proveedor monopólico de servicios y el problema del monopolio es claro y bien conocido, **el monopolio constituye un incentivo para producir ineficientemente**. El Estado si bien no monopoliza, sí es el proveedor dominante en la producción de los servicios de salud, educación, vialidad, comunicaciones y es aquí donde se presentan los problemas de ineficiencia.

### **2.2. La aplicación de un modelo alternativo de administración pública**

Para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública en AL-C, es necesario sustituir el Modelo Jerárquico existente por un modelo de Nueva Administración Pública (NAP).

#### **a) El Modelo Jerárquico**

Este modelo es el que predomina en la administración pública de la mayoría de los países occidentales y su base es la utilización de dos técnicas para mejorar la relación mandante-mandatario y por lo tanto para fomentar el gobierno más eficiente y honesto en favor del interés público. Estas técnicas son:

- 1) El establecimiento de controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y
- 2) Una forma jerárquica de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado.

Este modelo, entre otros antecedentes, es herencia de la época colonial y en general fue mas o menos eficaz cuando los gobiernos eran pequeños. Pero la función del Estado ha crecido enormemente (al menos hasta la década de los 80) y en 1995, la porción destinada al gasto público llegó al 50 %. Este crecimiento ha producido administraciones públicas muy grandes, difíciles de controlar y más fáciles de ser "capturadas" por intereses especiales. Esto ha conducido a ineficiencia e inflexibilidad.

Este modelo de administración pública según el Banco Mundial, no ha sido tocado profundamente por las reformas de primera generación y la impresión general es la de que ha sido capaz de dismantelar gran parte del antiguo Estado, **pero que no ha contado con los recursos o con la capacidad para reconstruir una administración pública apropiada "al nuevo Estado"**.

El mal desempeño de la Administración Pública Jerarquizada (APJ), es que está demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada. Un Estudio realizado a solicitud del BM presenta las siguientes conclusiones: políticas y prácticas que les impiden reclutar y conservar funcionarios altamente calificados y motivarlos para que tengan el mayor desempeño posible; procedimientos excesivamente rígidos que limitan al capacidad de los jefes para afectar el desempeño de sus empleados; la estructura institucional está tan llena de trámites burocráticos y responsabilidades superpuestas que dificultan utilizar gran cantidad de empleados.

## **b) El Modelo de la Nueva Administración Pública (NAP)**

Este modelo es el que el BM está presentando y promoviendo como alternativo. Ha sido experimentado en casi todos los países avanzados modificando y está sustituyendo al modelo jerárquico.

Existe consenso por parte de los defensores de este modelo que tiene los siguientes componentes fundamentales: 1) Delegación de la toma de decisiones ya que así los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros; 2) Orientación hacia el desempeño, dando un énfasis a

los productos más que a los insumos; 3) Orientación hacia el cliente: el informar y escuchar al público permite comprender mejor lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más adecuados; 4) Orientación al mercado a través de contratos de gestión y personal y de la competencia entre los organismos públicos."

Nueva Zelanda es el ejemplo por excelencia de la Nueva Administración Pública. **Las reformas se inspiraron en la idea de que los mecanismos del sector público estaban errados y podían ser mejorados, copiando lo que había en el sector privado.** Las medidas que se implementaron fueron las siguientes: instituir un programa de gran envergadura para corporatizar primero y privatizar después una gran parte del sector público (servicios públicos, manufactura, actividades de servicios). Las reformas han estado dominadas por la idea del establecimiento de relaciones de tipo contractual entre el gobierno como "comprador" y los organismos gubernamentales como "proveedores".

En cuanto a las condiciones de trabajo la NAP está caracterizado por estos elementos: los titulares de departamento pierden su titularidad vitalicia y ahora trabajan como gerentes, conforme a contratos de desempeño especificados. Los empleados del sector público ahora trabajan conforme al derecho laboral privado (y en las mismas condiciones que cualquier empresa privada).

Finalmente la NAP enfatiza la orientación hacia el cliente, lo que comúnmente se conoce como un modelo de "voz"; enfatiza un mejor desempeño del sector público mediante técnicas de "escuchar" o "participar".

### **2.3 La implementación de la NAP en América Latina Caribe**

Las reformas al sector público en base a la NAP pueden clasificarse en dos dimensiones. En primer lugar estas reformas son "aisladas" o representan cambios permanentes en el proceso, en segundo lugar, las reformas se han ido implementando a través de "enclaves" o bien su implementación abarca toda la administración pública. La realidad es que la mayoría de todas las reformas han sido en enclaves y de carácter permanente.

### **3. La Descentralización Y Desconcentración Del Estado**

La descentralización se refiere al proceso de delegación de funciones de los poderes públicos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno: Provincias o Departamentos y/o Municipios.

Según la perspectiva de los Organismos financieros multilaterales, la descentralización contribuye a mejorar la productividad de los servicios públicos, puesto que gracias a una mayor proximidad, es posible exigir a los funcionarios locales que se hagan más responsables de su desempeño. Es

decir, uno de los beneficios de la descentralización es su capacidad de mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta del gobierno. Esta propuesta de descentralización se basa en que los funcionarios locales conocen mejor las condiciones locales que los funcionarios del gobierno central y por consiguiente están más capacitados para responder a los gustos y exigencias locales.

El proceso de descentralización inicialmente fue de carácter político y consistió en que los gobernadores y alcaldes, que antes eran designados por el gobierno central, pasaron a ser elegidos directamente por el pueblo y se continuó con la transferencia a estos niveles subnacionales de las principales responsabilidades funcionales: educación, salud, caminos, fiscales, etc.

Otra forma de difundir el poder de los ministerios de los gobiernos centrales **es la desconcentración**, que consiste en que los ministerios del gobierno central aumentan la autonomía de sus oficinas regionales. Uno más es la privatización, pero de las tres la que ha sido y es privilegiada es la descentralización, ya que se puede descentralizar llegando hasta los beneficiarios de los servicios, que de ésta manera se convierten no solo en contralores, sino también en gestores.

Tal es el caso de la descentralización de la educación o de la salud que puede llegar no solo a los gobiernos provinciales o municipales, sino también a las escuelas, a los centros de salud y a los departamentos de obras públicas.

Por otra parte, al contrario que en los procesos de integración supranacionales, en un Estado-nación las unidades subnacionales no son soberanas. Por tanto la descentralización no implica la soberanía subnacional, sino un nuevo conjunto de normas que definen la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales y sustituyen las reglas de la burocracia jerárquica.

El fuerte impulso hacia la descentralización que está en marcha en AL-C, ha hecho que algunos de los servicios públicos que tienen más importancia para la mayor parte de la ciudadanía, la economía y la sociedad en general, como la educación básica, la salud, la vialidad, el suministro de agua y los servicios sanitarios, estén cada vez más en manos de gobiernos subnacionales semiautónomos.

Citaremos casos de descentralización en algunos países de América Latina:

En Brasil la nueva Constitución (1988) reconoció a las municipalidades como un tercer nivel independiente de gobierno. También duplicó la proporción de impuestos federales que se comparten con las municipalidades y exigió que los Estados transfieran una parte cada vez mayor de sus ingresos tributarios a las municipales de sus jurisdicciones. Casos como este se dieron en Colombia, Venezuela, México, etc.,

Según el Estudio del BM para América Latina: "Chile tenía una estructura de gobierno con dos niveles, central y municipal, pero con un alto grado de control central. El gobierno militar traspasó la educación primaria al gobierno municipal

y este aumentó sus responsabilidades en la atención primaria a la salud y a los programas de apoyo al ingreso."

La ley de Bolivia, 1994, hace hincapié en las organizaciones de la sociedad civil para su participación en las decisiones de asignaciones y acciones de control a nivel local. Como resultado de ello las organizaciones participativas han crecido significativamente.

Es más, quizás la descentralización no sea la reforma estructural más importante que puedan instaurar los gobiernos. Es así que en el sector salud la reforma estructural más importante no ha sido la descentralización de los hospitales públicos hacia los gobiernos locales, sino ha sido un cambio más fundamental: el cambio de "productor" de servicios de salud, a "asegurador" de la atención de salud suministrada por el sector privado."

En síntesis, servicios como salud, justicia, educación, vialidad, etc., han sido "reformados" en base a la aplicación simultánea y convergente de las políticas de la NAP como de la descentralización.

#### **4. La Reforma Del Sector Salud**

La salud es uno de los sectores de la administración pública en los que se están haciendo más esfuerzos para descentralizarlos. Esto no es de sorprender, ya que la mayoría de sistemas de salud se han deteriorado, o mejor dicho, los han deteriorado para privatizarlos, y sufren de alzas en los costos, de una baja cobertura, de una operación ineficaz y de descontento entre los pacientes.

Junto con la descentralización, se está implementando **la competencia en los servicios de salud** para obligar, según ellos, a los hospitales de propiedad del Estado a competir con los hospitales privados por los fondos gubernamentales para la atención de salud.

En América Latina se ha implementado la descentralización de los servicios de salud en variadas formas. Siguiendo el Estudio ya citado del BM para AL-C, no hay una sola forma, sino que cada país ha hecho variantes de estas dos políticas. Veamos algunas de ellas:

##### **Argentina de monopolio central a monopolio provincial**

En 1990 se transfirieron los hospitales federales a la municipalidad de Buenos Aires. En una segunda fase se introdujo el concepto de hospital público autónomo. El alcance de esta autonomía debía incluir la capacidad para facturar al sistema de seguridad social y a los aseguradores de salud privados por los servicios prestados a su beneficiarios.



**México: Primero la desconcentración, después la descentralización.**

La Secretaría (el Ministerio) de Salubridad cubre 42 millones de personas. El IMSS proporciona un seguro de salud global a 41.5 millones. Hoy en día unos dos millones de mexicanos cuentan con una cobertura de salud privada. Hasta la fecha la desconcentración no ha logrado su objetivo de transferir la autonomía administrativa completa en rubros tales como personal, abastecimiento, equipos, infraestructura y mantenimiento.

**Bolivia: Municipalización de los activos físicos pero no de los humanos.**

Con la ley de participación popular de 1994 el gobierno central otorgó reconocimiento a 311 municipalidades y les transfirió activos de los centros de salud, los hospitales de complejidad alta y media, incluidos los hospitales de referencia nacionales, a las municipalidades. .. Sin embargo, el ministerio central continuó siendo responsable de la contratación y despido del personal, como asimismo de los niveles de remuneraciones con los sindicatos del sector salud."

**Brasil: Financiamiento con producción privada.**

La integración se logró en 1988 con el establecimiento del Sistema Unico de Salud (SUS), que brinda una cobertura casi universal. El SUS opera a manera de sistema subsidiado, en el cual la administración del SUS federal reembolsa a los proveedores por los servicios prestados. La amplia mayoría de dichos reembolsos van a los hospitales y clínicas privadas. Por supuesto, los establecimientos municipales y estatales también participan.

**Chile: Municipalización de la producción, centralización del financiamiento.**

Primero la transferencia de personal a la municipalidad llevó a que éstos perdieran su condición de empleados públicos. En lo sucesivo, los trabajadores de atención de salud primaria podrían negociar sus condiciones de trabajo directamente con las municipalidades. La municipalización de la entrega de atención de salud primaria en Chile se considera un éxito.

El gobierno también alentó el uso del seguro de salud privada. Como resultado de lo anterior, la cantidad de personas cubiertas por el seguro privado ha llegado al 27 por ciento de la población en 1997.

**Colombia: Conflictos entre la privatización y la descentralización.**

En los años 90 el Ministerio de Salud transfirió en un período de 5 años los establecimientos, el personal y el presupuesto de atención de salud primaria a las municipalidades y la atención de salud secundaria a los gobiernos provinciales.

Además se crearon dos planes de seguros para consolidar el nuevo enfoque: un plan de contribución que cubriría a los trabajadores remunerados e independientes y uno subsidiado para los pobres (con subsidios para pagar un conjunto básico de servicios de atención de salud).

Conclusión: Se podría sostener en general que la descentralización ha no ha dado resultados positivos en la prestación de los servicios de salud, al menos en algunos países

Según los técnicos del BM, es posible que se requieran más cambios fundamentales en la función del sector público, incluidos una mayor participación del sector privado en la prestación (aunque no en el financiamiento) de la atención de la salud y un cambio en el enfoque del financiamiento del gobierno, pasando de los aportes a los resultados.

## **5. La Reforma Del Poder Judicial**

### **5.1. La razón de ser del Poder Judicial**

Según el BM, "La reforma judicial se ha transformado en una prioridad en la región. Los mercados necesitan un poder judicial que pueda resolver los conflictos de los derechos contractuales y mercado de una manera rápida y no costosa."

El poder judicial ejerce una serie de funciones esenciales para el proceso gubernamental: la aplicación del derecho penal, la resolución de los conflictos entre los ciudadanos privados y los que se producen entre éstos y el Estado, así como la delimitación de la ley misma. Ningún sistema político puede funcionar bien si no cuenta con un sistema judicial que mantenga el orden social, fomente el intercambio voluntario, aborde las quejas formuladas en contra del gobierno y contribuya al proceso legislativo.

### **5.2. La crítica al Poder Judicial de los países latinoamericanos**

La corrupción judicial, el refugio en el formalismo legal (la toma de decisiones conforme a la letra y no al espíritu de la ley) frente a amenazas externas y las decisiones tergiversadas por parcialismo u otros sesgos, la no independencia del poder judicial, la acumulación interminable de expedientes, el atraso tecnológico, son reclamos frecuentes.

Las causas de estas fallas han sido: "los recursos para sostener a los jueces y a los tribunales son exiguos. Los procedimientos para la resolución de conflictos han sido lentos y engorrosos. Los sistemas de designación y ascenso han estado sesgados por intervenciones políticas.

Lo peor de todo es que las prolongadas demoras en las tramitación de causas, las decisiones sesgadas y la baja estima pública han creado una cultura de corrupción que ha infestado muchos sistemas judiciales de ALC.

Encuestas han dicho ... "que el 70 % de 3600 empresarios dijo que el Poder Judicial en ALC es un impedimento para hacer negocios, ... que de 12 país solo en el Uruguay la mayoría de los encuestados confía en los tribunales.

### **5.3. La Propuesta de Reforma**

La Declaración de Santiago de la II Cumbre de las Américas dice: "Convencidos que una administración de justicia, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad, garantiza la igualdad y contribuye al desarrollo económico, **reforzaremos nuestras políticas de justicia e impulsaremos aquellas reformas que sean necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial.** Para tales efectos fortaleceremos las entidades nacionales dedicadas a estudios sobre la administración de justicia e impulsaremos el establecimiento de un centro hemisférico sobre la materia.

Los principales objetivos de la reforma son: mayor eficiencia y mayor independencia.

En el "paquete" de reformas del poder judicial se encuentran presupuestos y sueldos más altos, mayor cantidad de personal, equipos e infraestructura; capacitación para el personal judicial y administrativo, adopción de prácticas de administración modernas, la reformulación del derecho sustantivo y procesal, el reemplazo de los procesos escritos por procesos orales en el mundo del derecho civil, la mediación, el arbitraje y otras formas de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, etc. son parte del "paquete" de reformas del poder judicial.

### **5.4 Cambios recientes en los poderes judiciales de América Latina**

Estas fuerzas han impulsado a los países de todo el hemisferio a embarcarse en iniciativas sistemáticas de largo plazo para modernizar sus sistemas judiciales y han estimulado la entrega de fondos y asistencia técnica de parte de los organismos internacionales en apoyo de dichas iniciativas.

Según el BM, seis países han adoptado una legislación que exige un porcentaje fijo del presupuesto al poder judicial, más de un docena de países ha establecido programas de capacitación judicial, casi todos los países del hemisferio aumentaron los sueldos del poder judicial, aumentaron el número de tribunales e incorporaron computadores y otras tecnologías modernas.

Hay señales preliminares que estas medidas están produciendo efecto. Los poderes judiciales se han vuelto más efectivos en el control de las violaciones a los derechos humanos, incluyen los perpetuados por sus miembros; se está atendiendo a más clientes, los jueces parecen conocer mejor la ley y son menos arbitrarios; se ha comenzado a eliminar a los jueces y administradores corruptos e incompetentes; se ha comenzado a procesar a funcionarios y

ciudadanos destacados y las entidades judiciales regentes (contraloras) están tomando mas en serio su trabajo.

Ya se han producido algunas reacciones negativas, a medida que los programas producen poderes judiciales más independientes y a menudo más activos. Quizás era obvio que un poder judicial más autónomo iba a afectar las facultades de los otros poderes del gobierno y que esto mismo desembocaría en conflictos inusuales.

### **5.5. La introducción de incentivos para aumentar la productividad del Poder Judicial**

Un objetivo central la reforma del PJ: el aumento de la productividad del sistema. Posner sugiere que para mejorar la productividad del poder judicial, se podría aprovechar el interés de un juez en la buena reputación y el deseo de prestigio a través de una mayor transparencia en la conducta en el área judicial. Es decir, cuando los jueces deben realizar juicios y otros procedimientos en público, su conducta queda expuesta a la evaluación de abogados, litigantes, la prensa y el público en general.

Un efecto similar podrá tener la divulgación pública de la votación individual de los jueces cuando se trata de decisiones colegiadas, ya que una votación secreta puede fomentar el voto irresponsable.

La reforma del PJ hace mayor hincapié en la publicación y evaluación pública de los fundamentos de las resoluciones de los jueces de menor cuantía.

Mirando la experiencia del sector privado, es necesario manipular los salarios del personal judicial con el propósito de estimular la productividad. En Inglaterra, por ejemplo, se vincula el sueldo de un profesor a la calificación de las pruebas. Mientras mejor sea el desempeño de los alumnos, mayor es el salario de los profesores.

Por otra parte, los jueces que hayan producido más que sus colegas tendrán una paga superior o recibirían bonificaciones en tanto que los que hayan producido menos serían sancionados. ¿Qué produce un tribunal o un juzgado? Aunque la función primordial es resolver causas, también tienen otras responsabilidades. En algunos países de la región no solo resuelven conflictos sino que también confirman cambios de nombre, emiten títulos de propiedad y administran bienes raíces."

Otro mecanismo es el número de expedientes, de causas, acumuladas, particularmente aquellas que han superado un período específico en calidad de pendientes, por ejemplo, un año o más. Uno mas en la calidad de las decisiones de los jueces, pues no basta la cantidad, es necesaria la calidad.

## **6. Conclusiones**

- Todas éstas políticas, mecanismos y procedimientos van a ser impulsadas fuertemente en los próximos años. Muchas de ellas pueden ser aceptables según el enfoque y el espíritu con que se implementen. Es una tarea de las organizaciones y asociaciones sindicales de los trabajadores del Estado estar preparadas para ello.
- Lo que sí es preocupante de todo ello es que, sobre todo en el área de la salud, de la educación y de la justicia, en todos los Estudios e Informes sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, cuando se analizan los obstáculos para su privatización, (perdón, para su implementación), siempre aparece como uno de los más importantes, si no el más importante, el movimiento sindical, que generalmente es calificado de "poderoso".

Vamos a citar textualmente dos referencias del Documento "Más allá del Centro: La Descentralización del Estado", del Banco Mundial, del año 1999, referidos a los sectores educación y salud.

"Hay otras características que impiden las reformas ...los poderosos sindicatos y la protección reglamentaria (a menudo contenida en los Estatutos Docentes de América Latina) dificultan la sanción a docentes, incluso cuando es posible identificarlos."

"La forma parcial y fortuita en que se ha implementado la descentralización de la atención de la salud refleja en cierta medida las poderosas fuerzas que se oponen a ella. Uno de dichos grupos han sido los trabajadores del sector salud, quienes ven en la descentralización una amenaza a su poder sindical y una forma del gobierno para dividirlos."

- Finalmente, queda un planteamiento de carácter organizativo. Con las políticas de descentralización, es posible que disminuya la representatividad y por tanto la fuerza, de las Organizaciones de Servidores Públicos del Poder Central en beneficio de las organizaciones de trabajadores de las Provincia y Municipales. Esto obliga a buscar formas de integración, de unidad y de coordinación entre ellas, sobre todo cuando por razones legales u otras, existan y funciones por separado.

## **Capítulo VII**

### **Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación Autor: Víctor Manuel Durán**

#### **La Respuesta De Los Trabajadores De Los Servicios Públicos**

En la CLAT afirmamos que a todo problema de los trabajadores debe analizarse lo más objetivamente posible y a partir de este análisis, fijar posiciones

conforme a los valores e intereses de la clase trabajadora y formular respuestas y propuestas. Esto último es el objetivo del presente capítulo, en el cual más que nada, resumiremos consideraciones, acuerdos y resoluciones de los organismos de conducción política de la CLAT, y muy especialmente, orientaciones política de nuestro recientemente fallecido, Secretario General, compañero Emilio Máspero.

Este es un capítulo solo preliminar y debe ser el III Congreso de la CLASEP el que lo desarrolle y complemente a través de sus deliberaciones, acuerdos y resoluciones.

Las orientaciones son las siguientes

## **1. La Democracia Ahora Se Construye Pasando Por El Estado, El Mercado Y La Sociedad Civil**

Particularmente a partir del X Congreso, realizado en Praia Grande en 1993, la CLAT plantea que para construir sociedades realmente democráticas, es necesaria superar la confrontación Estado-mercado y construir una nueva síntesis que articule la Sociedad Civil, el Estado y el mercado, y que sobre esta nueva síntesis deben desarrollarse los procesos democratizadores y construir los regímenes democráticos.

En esta nueva síntesis, que significan nuevas relaciones y contenidos, la CLAT plantea las siguientes consideraciones.

## **2. La Concepción De La Clat Del Estado**

Ya en su Declaración de Principios la CLAT afirma: "El organismo máximo político es el Estado, cuya finalidad es preservar el Bien Común de la sociedad, mediante el ejercicio de la justicia y de la autoridad que le confiere la comunidad. El Estado debe garantizar a las organizaciones de trabajadores una participación responsable en la conducción económica, social, política y cultural del país. La CLAT rechaza todos los regímenes dictatoriales y totalitarios que esclavizan la persona humana, subordinando el hombre al aparato del Estado. Y proclama la necesidad de una rápida y radical reforma del Estado en América Latina, que ha sido hasta el presente instrumento de los grupos económicos dominantes y de tradicionales minorías privilegiadas, debiendo esta reforma culminar en un Estado realmente democrático y popular".

### **2.1. El bien común, rol y responsabilidad claves del Estado**

La función del Estado Democrático es servir a todos los habitantes, por esto su rol y responsabilidad claves es el bien común, entendido como el conjunto de condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que permiten a la persona su más pleno desarrollo humano, espiritual y material sin exclusiones de ninguna índole. Es en esta noción donde los derechos humanos en su globalidad son respetados plenamente.

En consecuencia este tipo de Estado que se postula debe poseer un alto grado de eficacia social, asignando a la concreción de las políticas públicas la máxima importancia. Deberá ser capaz de implementar sus políticas sociales y para ello impulsará toda clase de acciones destinadas a desburocratizar, facilitar, evitar duplicaciones de competencias entre sus órganos y generar suficientes mecanismos de control de la gestión. Promoverá y exigirá el control de la administración por parte de los ciudadanos permitiendo aumentar su transparencia y consiguiente eficacia; de mejorar en forma sistemática su gestión, la cual debe entenderse vinculada a aspectos tales como la reforma y modernización de las instituciones, de los modelos de gestión y el desarrollo de los recursos humanos en la administración, junto con una nueva relación más justa con todos sus trabajadores y empleados.

Este Estado exige un cambio sustantivo en las prácticas y estructuras de la administración y del servicio público incorporando principios de eficacia y eficiencia y se inscribe en una nueva cultura administrativa cuyo eje principal es que la administración está al servicio de las personas y tiene como consecuencia práctica un nuevo trato de respeto igual a todos los ciudadanos.

## **2.2. El Estado debe operar también de acuerdo al principio de solidaridad y el principio de subsidiariedad**

Este Estado debe funcionar con apego a dos principios complementarios. El principio de la solidaridad, cuyo principal garante es el Estado mismo y que le obliga a concurrir en ayuda de aquellos habitantes que transitoria o permanentemente se encuentran impedidos a satisfacer sus necesidades más vitales; y a facilitar y promover el ejercicio pleno de la justicia social en el marco de un proceso sostenido de una distribución equitativa de los ingresos, de la riqueza, de los beneficios del progreso, así como de los sacrificios y responsabilidades. Ello le obliga entonces a mantener políticas y programas sociales eficaces y suficientes.

El Estado debe operar también de acuerdo al principio de subsidiariedad: El principio de la subsidiariedad obliga al Estado Democrático a respetar la autonomía y las actividades de los cuerpos intermedios en aquellos ámbitos en los cuales dichas organizaciones pueden cumplir su rol social con éxito, debiendo el Estado intervenir en el plano económico toda vez que sea necesario. También interviene corrigiendo las imperfecciones del mercado. Este principio obliga al Estado a fomentar la participación privada en la mayor medida posible, salvo en el caso de sectores expresamente definidos como estratégicos.

En la palabra subsidiariedad se reconoce la palabra subsidio, su origen latino significa ayuda. Según el principio de la subsidiariedad, corresponde a los poderes públicos a los individuos y a los cuerpos intermedios sin tomar iniciativas que son perfectamente capaces de hacer solos. Por lo tanto no se trata para estos poderes públicos, de sustituir intempestivamente a los particulares o a los grupos de la sociedad civil. La tentación de todas las

autoridades constituidas es siempre la de querer ejercer el poder en forma más o menos paternalista o aun de caer en abusos del poder. Todo sucede entonces como si las autoridades dijeran a los individuos, a los grupos intermedios o a las familias "ustedes no son capaces de resolver tal problema por ustedes mismos. No importa! Vamos a resolverlo convenientemente en su lugar". Todos los hombres tienen derecho y responsabilidad de realizarse en la acción y los poderes públicos no pueden ni deben reemplazar esto, sino ayudar en esta realización. No hay que desear el bien de las gentes a pesar de ellas mismas; no hay que buscar imponerles desde arriba un cierto concepto del bien que no corresponda necesariamente al bien efectivo de las personas o de los grupos.

El fundamento de este principio de subsidiariedad descansa sobre el hecho de que todos los hombres son diferentes y son personas. Cada persona es una riqueza irremplazable, cada hombre es fuente de originalidad y tiene algo que aportar a los otros hombres así como a la comunidad humana. Lejos de ahogar esta capacidad de aportación original, incumbe a las autoridades estimularla, invitar a los hombres a ofrecer a la sociedad la contribución única que la sociedad está en derecho de esperar de cada uno de ellos. Cuando se habla, por ejemplo, de participación en la vida económica o en la vida política se pone por obra el principio de la subsidiariedad: el hombre no solamente tiene algo que aportar a los demás, sino que tiene derecho también a recibir de los otros algo de su riqueza. No nos hacemos a nosotros mismos solos; cada quien debe poder ser verdaderamente sí mismo, tanto para beneficio de cada uno como para el beneficio más grande de la comunidad humana.

Este principio tiene aplicación, por lo demás, cuando se habla de desarrollo. Los países en vías de desarrollo deben tener la libertad y la posibilidad de salir por ellos mismos de la situación en la que se encuentran, no se los puede ni se debe reemplazarlos; es necesario ayudarlos a resolver por ellos mismos sus propios problemas, sin imponerles soluciones que vendrían del exterior, sobre todo de los países más ricos y poderosos. Es necesario ponerlos en condición de salir de estas situaciones y no sustituirse a ellos en una tarea que no se les puede quitar.

Este principio de subsidiariedad exige un Estado fuerte y completamente comprometido con el bien común que está constituido precisamente por las condiciones necesarias para la plena realización de la persona y de la comunidad, y no tiene nada que ver con lo que ahora tratan de aplicar con el mismo término de "subsidiariedad" los neoliberales que responde a su proyecto de convertir al Estado en una entelequia minusválida y hacer imposible toda realización del bien común en pro del individualismo salvaje y materialista que forma parte de su filosofía y antropología.

### **3. La Clat Promovió Siempre Democratización Del Estado**

Visto el contenido de la Declaración de Principios de la CLAT, mismos que fueron aprobados discutidos y aprobados en el IX Consejo Latinoamericano, realizado en Santo Domingo, en 1968, pero que ratificaban la posición asumida



desde su fundación en 1954, la CLAT ha rechazado toda forma de estatismo y no solo se ha pronunciado por la necesaria Reforma del Estado tal cual ha funcionado históricamente en América Latina-Caribe, sino que ha propuesto, en su VIII Congreso, realizado en Sanfé de Bogotá en 1982, un nuevo tipo de Estado: El Estado Realmente Democrático y por tanto con verdadera y auténtica participación de la clase trabajadora y del pueblo.

Es por eso que la CLAT, desde mucho antes que surgieran las críticas fariseicas de los liberales de nuevo cuño al Estado existente en los países de América Latina - Caribe, como dice el Cro. Emilio Máspero, "ya había expresado sus críticas al clientelismo del Estado, a su paternalismo tecnocrático, a su ritualismo burocrático y centralizador, a la creciente ineficacia ineficiencia en sus políticas públicas y sobre todo sociales, a su creciente corrupción y decadencia y a su desencuentro cada vez más profundo con el pueblo y con la nación, en particular con los trabajadores, con los más pobres y marginados.

#### **4. Para Definir Que Tipo De Estado Queremos Hay Que Establecer Qué Tipo De Sociedad Democrática, De Desarrollo Y De Integración Se Quiere**

Desde luego que hay una cuestión previa y que no se puede obviar en modo alguno: la reforma del Estado así como el rol del mercado y de la sociedad civil dependen del proyecto de sociedad que se quiere construir, del tipo de democracia que se quiere consolidar, del tipo de desarrollo integral y también del tipo de integración regional que marcha hacia una comunidad latinoamericana supranacional.

#### **5. Lineamientos En Materia De Un Estado Realmente Democrático Y Por Tanto Participativo**

##### **5.1. El Estado debe reencontrarse con la Nación y el Pueblo**

Es evidente que este Estado Democrático tiene ante sí el reto y las exigencias de los grandes cambios que se producen en el mundo y en los países de la región, en particular de cara a los procesos democratizadores, la necesidad de un nuevo tipo de desarrollo integral y ante los avances indetenibles en la integración regional. Pero también ante los cambios en el escenario económico mundial, en particular ante la generalización de la economía de mercado y ante la globalización del sistema capitalista monitoreado por la ideología neoliberal.

Un primer elemento del Estado Democrático es lograr el reencuentro entre el Estado, la Nación, el Pueblo o la Sociedad Civil. En la historia política de la región primero existieron los Estados y todavía no se han logrado perfilar, profundizar y consolidar muchas identidades nacionales, sin lo cual el Estado no pasa de una entelequia que fatalmente sirve para una minoría privilegiada. Y esto es más relevante aun si se tiene en cuenta que los procesos de integración avanzan, y su matriz fundante deben ser naciones gozando de su más plena

identidad nacional y cultural. El propio Simón Bolívar habló de una REPÚBLICA DE NACIONES.

## **5.2. Un segundo elemento: El Estado debe relacionarse con la Sociedad Civil**

Es necesario abrir nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, sobre la base de potenciar completamente a esta última y garantizarle el máximo de autonomía y libertad de iniciativa y de acción. Hasta ahora el Estado con la complicidad de la partidocracia han atrofiado a la sociedad civil.

## **5.3. Una tercera característica: Abrir nuevas relaciones entre el Estado y el mercado**

Garantizándole a este último el máximo de libertad y eficiencia para un desempeño normal y relativo, pero con la necesaria voluntad política y capacidad de regulación sobre el mercado a fin de orientarlo al servicio del bien común, del bienestar de todos

## **5.4. No habrá Estado Democrático si no encontramos una nueva síntesis Estado-Sociedad Civil-Mercado**

Por esto mismo la CLAT insiste en la necesidad de lograr una nueva síntesis entre Estado, sociedad civil y mercado que supere el debate perverso que ha polarizado la ideología neoliberal entre Estado y mercado. En efecto, dentro de esta óptica altamente ideologizada hay el peligro que la persona humana quede sofocada entre los dos polos del Estado y del mercado. La tendencia predominante es tratar al hombre como mero productor o consumidor de mercancías o como objeto de administración del Estado, mientras se olvida o se niega que el pleno desarrollo humano no tiene como fin ni el mercado ni el Estado, ya que posee en sí mismo un valor singular y central a cuyo servicio deben estar el mercado y el Estado. Aquí el protagonismo de la sociedad civil y con el máximo de poder, es elemento clave para lograr esta nueva síntesis.

## **5.5. El Estado debe promover y facilitar el ejercicio pleno de los Derechos Humanos en su Globalidad.**

El Estado Democrático debe encauzar y vigilar el ejercicio de los derechos humanos en el sector económico, ya que los derechos personales son letra muerta si no se respetan los derechos económicos y sociales. El Estado Democrático debe tener especial consideración para con los más débiles y pobres.

Ante la increíble pérdida de sensibilidad humana ante los pobres en la sociedad actual, es bueno recordar lo que dice la Encíclica Centesimus Annus: "Frente a las nuevas formas de pobreza existentes en el mundo, un principio elemental de sana organización política es que mientras más indefensos están los individuos en una sociedad, más necesitan el apoyo y el cuidado de los demás y

la intervención de la autoridad pública. El Estado, por lo tanto, no debe limitarse a "favorecer" a una parte de los ciudadanos, esto es, a la rica y próspera y descuidar a la otra que representan indudablemente a la mayoría del cuerpo social. De lo contrario se viola la justicia que manda dar a cada uno lo suyo. Por lo demás, la clase rica y poderosa tiene menos necesidad de ser protegida por los poderes públicos. En cambio, la proletaria, al carecer de su propio apoyo, tiene necesidad específica de buscarlo en la protección del Estado" (CA, 10).

Que expresión tan oportuna y profunda ahora que en la región se impone un proyecto concentrador y excluyente que hace al rico más rico y al pobre más pobre y aumenta sin cesar el número de los pobres.

## **6. Se Debe Promover Un Estado Social Y Democrático Con Las Sigüientes Características**

**De derecho:** Consecuentemente se propugna un Estado Social y Democrático de Derecho. El Estado está sometido a derecho, que tanto gobernantes como gobernados deben actuar dentro del marco de la Constitución y las Leyes, las cuales se han de generar como expresión auténtica de la voluntad popular.

**Descentralizado:** Se postula un Estado descentralizado ¿como vía de democratizar el poder?, el cual cumpliendo con su rol subsidiario y solidario sirva a los intereses de la comunidad propendiendo a su integración y velando en todo momento por los derechos y autonomía de las personas y de las comunidades tras la búsqueda del bien común. La descentralización apunta al fortalecimiento de la sociedad civil, el que a través de los cuerpos intermedios de la sociedad asume decisiones y provoca el más amplio proceso de participación y facilita y alienta formas crecientes de autogestión.

La descentralización del Estado y del Gobierno es un proceso político donde se traspasa poder acercando el ejercicio de éste a la comunidad, cambiando el lugar de toma de decisiones a instancias sometidas a un control efectivo de la población involucrada. Es ir creando una mayor densidad de centros de decisión sustantiva, lo cual debe reflejarse en las estructuras y rasgos funcionales de las instituciones regionales y locales. Se busca en el fondo no sólo la democratización del Estado, sino de toda la sociedad y también de la información y del conocimiento, un mejor nivel de información a la población y una mayor posibilidad de capacitación de los miembros de la sociedad. Es el paso obligado para avanzar hacia una democracia realmente participativa.

**Con un Poder Judicial fuerte e independiente:** Este tipo de Estado exige la existencia de un Poder Judicial fuerte e independiente, moderno, que incluya el avance de la técnica y abierto a las exigencias del cambio social, al pleno respeto de los derechos humanos en su globalidad y que garantice la seguridad

ciudadana. Y que asegura el acceso a la justicia sobre todo a los trabajadores y a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

**Que reconozca y facilite el rol del mercado, pero lo sujete al bien común:** Este Estado reconoce y facilita el rol del mercado como indicador importante en la marcha económica de una sociedad. Sin embargo no es el mercado el medio suficiente para defender los intereses del bien común. Se debe hacer efectiva la solidaridad a través de la presencia activa del Estado en la elaboración de un proyecto nacional que comprometa a todos los estamentos en el pleno desarrollo nacional, en el marco de una economía humana y solidaria, en la superación de la pobreza y de la exclusión social y asegure el bienestar de todos.

Que garantice la libertad de iniciativa y de emprender: la libertad para escoger y establecer contratos en concordancia con las normas éticas de la sociedad y las disposiciones legales vigentes, junto con el pleno respeto a los derechos y libertades de los trabajadores y sus organizaciones, ya que todo esto no sólo constituyen derechos emanados de la persona humana, sino que también representan un ingrediente fundamental para el funcionamiento del sistema económico y su desarrollo.

**Que preste servicios en calidad y cantidad respetando el medio ambiente:** Este Estado debe disponer, por todo esto, de una nueva calidad y eficacia en la prestación de servicios relacionados con la reproducción de la calidad de vida y de los conocimientos, junto con la salvaguarda del equilibrio ecológico, que no se pueden dejar sólo al juego del mercado y de la libre competencia, pero en la perspectiva de un nuevo protagonismo en estas materias de la sociedad civil, de la iniciativa social de las organizaciones de los trabajadores y otras, y de diversas formas de la iniciativa privada fuera de los esquemas mercantilistas y de lucro, y claramente orientadas al bien común, favoreciendo distintas formas de autogestión por parte de los interesados. En consecuencia, debe garantizar y facilitar las condiciones necesarias para el potenciamiento y autonomía de la sociedad civil y de sus diferentes actores organizados, en especial los que representan al mundo del trabajo.

**Un Estado que no conciba lo público como un atributo exclusivo:** Un punto que hay que dejar anotado aquí aun sin agotarlo, es que en el marco de este Estado Democrático hay que recuperar y reinterpretar la noción y la práctica de lo público y de lo social que el manoseo neoliberal insiste en confundirlo con lo meramente estatal. El ámbito público es el espacio en que se encuentran precisamente el Estado, la Nación y la Sociedad Civil para promover concertadamente el bien común, el bienestar de todos, el desarrollo social, el desarrollo humano. Es la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede introducir iniciativas, propuestas, decisiones, temas en la agenda política. El ámbito público es el punto de encuentro privilegiado para el ejercicio de la solidaridad, para el cultivo de la nacionalidad, para la profundización de la identidad cultural, para el estímulo a la autoestima personal y colectiva.

## **Un Estado fuerte y con recursos para cumplir sus fines de bien común:**

Ante las limitaciones e imperfecciones grandes que tiene todavía el mercado en la región, y ante las debilidades todavía de la sociedad civil, se necesita de un Estado Democrático en posesión de todo el poder y de todos los recursos necesarios para el pleno cumplimiento de su rol y de su responsabilidad. Reducir el Estado a un ente minusválido en las actuales circunstancias de la región, es provocar inevitablemente el caos. Es bueno recordar que el Estado aun en las experiencias de los nuevos países industrializados de Asia, en Japón y aun en la propia Comunidad Económica Europea, ha jugado un papel de primera importancia.

---

### **Bibliografía**

1. **"La Formación del Estado"**, Lawrence Krader, Editorial Labor, SA, Nueva Colección Labor, Barcelona, 1972.
2. **"Sobre la Democracia"**, Ciclo de Conferencias sobre la Democracia en Venezuela, patrocinado por el Ateneo de Caracas y la Escuela de Estudios Políticas y Administrativos de la UCV, Editorial Ateneo de Caracas, Diciembre de 1979.
3. **"Del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho"**, Alfonso Gándara, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Mérida 1983, Venezuela.
4. **"Las Reformas del Estado"**, por Allan Brewer Carías, en "Sobre la Democracia", Editorial Ateneo de Caracas, Colección Teoría Política, Caracas, 1.979
5. **"Léxico de Política"**, por Ezequiel Ander-Egg, Colección UTAL, Fondo Latinoamericano de Cultura Popular, FLACPO, Caracas, Venezuela, 1991.
6. **"Estado de Derecho, Crisis y Renovación"**, por Ricardo Combellas, Colección Monografías Políticas, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982.

7. **"Una Constitución para el Futuro: El debate Constitucional en Venezuela"**, por Ricardo Combellas, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Editorial Panapo, Caracas 1994-
8. **"Los Límites de la Competitividad: Cómo se debe gestionar la aldea global"**, **Grupo de Lisboa bajo la dirección de Ricardo Petrella**, Editorial Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires 1996.
9. **"Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional"**, por Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C., 1998.
10. **"La Otra Crisis"**, por James D. Wolfensohn, Presidente Grupo del Banco Mundial, Discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, D.C., 6 de Octubre de 1998.
11. **"Más allá del centro: La Descentralización del Estado"**, por Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William Dillinger, Estudios del Banco Mundial sobre América >Latina y el Caribe, Washington D.C., 1999.
12. **"Crisis del Estado de Bienestar: Hacia una nueva Teoría del Estado y sus consecuencias sociales"**, Bob Jessop, Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia, 1999.
13. **"La Globalización"**, por Josep F. Mária i Serrano, Cuadernos CJ No. 103, Barcelona, diciembre 2000.
14. **"Qué es y Cómo se hace el Análisis y Diagnóstico de la Realidad en la CLAT"**, Por Víctor M. Durán, Colección UTAL, Serie Formación, Caracas, Diciembre de 1986.
15. **"Léxico para el Análisis Político de la Realidad Nacional"**, por Víctor Manuel Durán, Colección UTAL, Serie Formación, San Antonio de los Altos, Venezuela, Abril de 1989.
16. **"El Neoliberalismo: Antecedentes, Fundamentos Filosóficos y Proyecto Político"**, por Víctor M. Durán, Universidad de los

Trabajadores de América Latina, Mimeo, San Antonio de los Altos, Venezuela, 1997.

17. "**La Democratización del Estado: Respuesta a la Crisis**", por Fernando Espirito, Mimeo, División de Estudios e Investigaciones UTAL, 1990.
18. "**La Democracia ahora se construye pasando por el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil**", por Emilio Máspero, Mimeo, Documentos CLAT, Santa Fe de Bogotá, noviembre-diciembre de 1995.
19. "**Sociología**", por Luis Recasens Siches, Editorial Porrúa, México, 1968.

**Para citar este documento**

DURAN, Víctor. <b>Estado Social de Derecho, Democracia y Participación</b> . Valle de Bravo, México, 22-25 de abril de 2001. [En Línea]. Disponible en: <a href="http://www.enj.org">www.enj.org</a> [Fecha de Consulta]
--

Tomado de: <http://utal.org/movimiento/11.htm>