

LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y ÉTICA PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Rafael AGUILERA PORTALES**

SUMARIO: I. *La administración pública en el seno del Estado democrático y social de derecho.* II. *Esfera política y administración pública.* III. *La ética en la administración pública.* IV. *Administración pública, ciudadanía y participación política.* V. *Los servicios públicos en el seno del Estado social.* VI. *La crisis del Estado social en América Latina.*

Los sentimientos y las ideas no cambian, el corazón no se engrandece y el espíritu humano no se desarrolla más que por la acción recíproca de unos hombres sobre otros.

A. DE TOCQUEVILLE
La democracia en América

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SENO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

El inicio del nuevo milenio nos brinda nuevas oportunidades y estímulos para revisar los paradigmas tradicionales de la administración pública y su co-

* El presente trabajo es producto de la ampliación de un artículo publicado en la *Revista Isotimia (Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica)*, México, 2009, pp. 105-133.

** Docente-investigador en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL); doctor en filosofía por la Universidad de Málaga (España) en el Departamento de Filosofía Moral, Política y Jurídica; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt), correo electrónico: aguilera_uanl@hotmail.com.

nexión con la esfera política. Revisar un paradigma en el sentido kuhniiano del término no es más que buscar nuevos enfoques y perspectivas de explicaciones más fecundas, interesantes y productivas frente a las teorías clásicas de la administración pública para realizar una reformulación o cambio sustancial. La aparición de nuevos sujetos sociales, como movimientos sociales y políticos, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, nos plantean nuevos retos en nuestra investigación en materia de ciencia política y administración pública. Igualmente, el decimonónico, viejo y anquilosado aparato del Estado-nación vive tiempos difíciles con el fenómeno creciente de la globalización y la localización, en la medida en que logra sobrevivir a la descentralización masiva hacia los ámbitos locales, y a la centralización creciente en torno a nuevos niveles y órganos supranacionales tanto regionales como mundiales. La globalización ha erosionado y debilitado al viejo Estado-nación tratando de reestructurarlo e innovándolo hacia nuevas formas de organización política. Tal es el caso del laboratorio político reciente de la Unión Europea. Hace tan sólo veinte años, antes de ser firmado el Tratado de Maastricht, en 1992, nadie hubiera imaginado ese nuevo gigante político, económico y administrativo supranacional.

En este sentido, me sitúo dentro de los distintos enfoques metodológicos y epistemológicos de la administración pública, en una perspectiva europeo-continental en oposición a los enfoques anglosajones más instrumentales, verticales y funcionales. La administración pública sigue simbolizando al Estado y al bien común como generador de cohesión social, eficacia y equidad, donde la sensibilidad social juega un papel importante. La trama social está compuesta de ciudadanos activos, de redes de poder y de intereses fragmentados que deben ser conciliados. Los políticos y la opinión pública desempeñan una función estratégica frente a la visión privada, comercial y económica de la administración pública.

La ciencia política y la sociología como ciencias fundamentales nos siguen aportando perspectivas y procedimientos rigurosos y objetivos para discernir cómo se manejan los asuntos públicos, qué herramientas son pertinentes para la acción pública y una nueva gestión, cómo se realizan la toma de decisiones y las nuevas formas de organización política y de institucionalización.

En la actualidad se están cuestionando y reformulando los distintos modos de relación del ciudadano con la administración pública dentro de una concepción amplia de Estado democrático y social de derecho. Históricamente, los servicios públicos se han caracterizado por ser esencialmente prestaciones que otorga el Estado; pero que no involucran al ciudadano en su ejercicio, en su gestión, en su control y en su desarrollo. En este sentido,

considero que los conceptos de ciudadanía, participación, soberanía, sociedad civil y democracia no sólo no pueden entenderse al margen del Estado, sino que se han convertido en categorías políticas fundamentales¹ con las que podemos resolver muchos de los problemas que aquejan la problemática relación de los ciudadanos con el Estado, especialmente con la administración pública y sus servicios públicos.

El exceso de burocracias, la falta de autogobierno, la crisis de legitimación del Estado social, el déficit democrático de la administración pública, la crisis de la esfera pública, el incremento de la demanda de los derechos económicos, sociales y culturales, la falta de integración de minorías étnicas, sociales y culturales, y los derechos diferenciales, son problemas urgentes que requieren de nuestro análisis y reflexión, problemas a los cuales aún no encontramos soluciones plenas y convincentes, pero sí propuestas aproximativas. Me propongo, en primer lugar, perfilar y delimitar conceptualmente el concepto de ciudadanía para, posteriormente, analizar las distintas formas de participación ciudadana en las instituciones estatales, la implementación del Estado social y sus implicaciones ante el problema de la multiculturalidad.

El problema de la identidad jurídico-política² de los miembros de una comunidad es crucial y relevante si queremos conseguir una mayor integración social, cohesión política y democrática; un óptimo desarrollo socioeconómico; una mejora de los servicios públicos; una mayor participación en la administración pública, y una mejor gestión pública. Uno de los objetivos importantes y decisivos de la política democrática es tratar de construir identidades ciudadanas, porque sólo así podremos caminar hacia una democracia participativa sólida y madura.

Hoy en día, nos urge repensar la esfera pública, donde los ámbitos jurídico, político y ético se encuentran entrelazados e indisolublemente unidos como condición de posibilidad ineludible de resolución de nuestros problemas actuales. La crisis y devaluación de la esfera pública ha surgido como consecuencia de la expansión y crecimiento de la sociedad de masas. Este modelo de sociedad ha desencadenado un crecimiento desmedido, no natural y desorbitado, de la esfera social, que ha invadido y propiciado la marginalidad de la esfera privada y pública, dos esferas, estas últimas, que, hoy por hoy, son incapaces de defenderse frente al excesivo auge de la cultura de

¹ Aguilera Portales, Rafael Enrique, "Participación ciudadana, servicios públicos y multiculturalidad", en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, UNAM, 2008, pp. 1-38.

² Pérez Luño, Antonio, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 3a. ed., Madrid, 1990.

masas y de la esfera social. La esfera social se caracteriza, en la actualidad, por tener un amplio impacto debido a las nuevas tecnologías de la comunicación. Los medios de comunicación de masas han configurado un nuevo sujeto político en nuestras sociedades postmodernas, y éste es un individuo que no propicia, precisamente, una reconstrucción de la esfera pública.

Sin embargo, esta crisis de la esfera pública³ no ha implicado que las profecías neoliberales económicas hayan resultado exitosas y certeras; por el contrario, lejos de un Estado de mínimos nos encontramos ante un desarrollo progresivo y paulatino de la administración pública. Actualmente, el aparato estatal se encuentra omnipresente en la vida cotidiana de sus ciudadanos. La administración pública, como instrumento del Estado, ha experimentado un crecimiento importante a través de agencias de carácter público y organizaciones público-privadas de gestión.

La crisis de la esfera pública surge como producto de una aguda crisis de legitimación social. Las sociedades neocapitalistas se enfrentan ante un incremento de la presencia del Estado, por un lado, con una intervención directa sobre la economía y la sociedad; pero, por otro lado, se produce una importante quiebra del interés público o general. Muchos teóricos, frente a la excesiva concentración del poder estatal, reclaman o reivindican un mayor espacio para el ciudadano e implementan cambios y reformas en el entramado de la administración pública y sus servicios. Conviene, por tanto, delimitar la concepción que tenemos de ciudadanía⁴ para atisbar, posteriormente, las distintas formas y modalidades de participación ciudadana que pueden contribuir y consolidar las instituciones del Estado y, por tanto, la esfera pública.

La administración pública ha monopolizado la gestión y operatividad de un porcentaje muy alto de funciones públicas del Estado. La administración pública es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo, cuya tarea o actividad suele ser de orden legislativo, jurisdiccional o ejecutivo. El fundamento jurídico de una buena administración pública descansa en el princi-

³ Esta crisis y disolución de la esfera pública es producto y consecuencia de la expansión y omnipresencia del *animal laborans* (esfera laboral) y del *homo faber* (esfera tecnológica), cumplidas con el advenimiento de la sociedad de masas. Véase el análisis de Hannah Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1998. Véase, también, el estudio del profesor Sánchez Benítez, Roberto, *Ensayos sobre hermenéutica (ética y literatura)*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2003, p. 59, especialmente, el capítulo “Política y libertad en Hannah Arendt”, donde analiza cómo la esfera pública es el ámbito de realización de la libertad humana que implica, a su vez, el dominio de lo público.

⁴ Véase, para ampliar sobre este punto, Aguilera Portales, Rafael, “Ciudadanía, democracia y sociedad civil en la teoría política contemporánea”, en Maríñez, Freddy (ed.), *Ciencia política en la actualidad*, México, Limusa, 2009, pp. 37-67.

pio de legalidad y en el principio de competencia. El Estado de derecho se caracteriza fundamentalmente por el principio de legalidad; por ello, toda autoridad que pretende actuar lo debe hacer bajo el fundamento legal y el principio de competencia. La actividad del Estado se manifiesta y se plasma a través de los servicios públicos que tratan de dar satisfacción a todos los ciudadanos.

El estudio de la administración pública nos conduce inexorablemente al estudio del modelo del Estado,⁵ pues ambas instituciones dependen una de la otra. En este sentido, podemos hablar de la administración pública⁶ que se corresponde con el Estado-policía, con el Estado-providencia y con el Estado-privatizador.

En el Estado-policía, la administración pública está absolutamente subordinada al poder político, de quien es su brazo ejecutor, como poder técnico y mecánico. Su forma de organización es departamental, con una fuerte dependencia del gobierno; su forma de actuación es garantista, ya que rige la primacía de la ley y el respeto a los procedimientos legales. Esta administración pública está fuertemente centralizada en el Ejecutivo; es una administración pequeña, y padece un déficit democrático interno.

El Estado-providencia o social,⁷ por su parte, se caracteriza por tener una ampliación creciente de sus competencias respecto del modelo anterior. Interviene en la vida económica y social de la comunidad y trata de satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos. En consecuencia, el Estado asume todos los servicios públicos, como sanidad, educación, seguridad, protección social, empleo, pensiones, etcétera, con la función prioritaria de dar cobertura sobre todo a los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad. Este modelo supone un incremento del gasto público y un fuerte crecimiento de la actividad de su administración pública. Igualmente, este modelo de Estado ejerce mayor interacción e influencia sobre la sociedad civil y el mercado.

El Estado privatizador ha significado una continuación del modelo del Estado social inspirada en las corrientes de pensamiento del neoliberalismo económico. Los criterios de eficiencia, gestión y racionalización administrativa han influido en la configuración de dicho Estado. En este sentido, se incentiva la privatización de empresas y servicios públicos descargando

⁵ García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977.

⁶ Parada, Ramón, *Derecho administrativo. Organización y empleo público*, 11a. ed., Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 389. Véase también el trabajo del profesor Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, 2006.

⁷ Abendroth, W., "El Estado de derecho democrático y social como proyecto político", *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

al Estado de la gestión de los mismos e, igualmente, se exige a los funcionarios una mayor eficacia en su gestión. Sin duda, este modelo de Estado mínimo y privatizador ha causado estragos en los países emergente o en vías de desarrollo. Las políticas de ajuste estructural a nivel internacional han generado un aumento de la pobreza, la miseria y el desempleo. En tiempos de crisis económica, el Estado debe hacer un esfuerzo político, económico y administrativo para amortiguar los fuertes desajustes estructurales que genera la propia economía capitalista internacional. En este sentido, el modelo de Estado social es un modelo necesario, vital y pertinente.

La actual crisis financiera internacional nos demuestra que frente a las políticas neoliberales del Estado mínimo quien ha triunfado es el modelo del Estado social o tercera vía, un modelo de Estado mixto que combina la economía de libre mercado junto a un aparato fuerte gubernamental que regula y planifica dicha economía en función de una ampliación de prestaciones y servicios públicos.

II. ESFERA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La naturaleza, tanto de la esfera política como de la administración, al igual que sus fronteras, es polémica y controvertida. Incluso, para muchos autores, esta separación es posible y necesaria. A principios del siglo XX surgió una corriente que preconizaba la existencia de una ciencia de la administración,⁸ como una investigación neutra y objetiva, limpia de toda contaminación política. Pero esta posición, hoy por hoy, resulta inadmisibles, pues la experiencia nos demuestra que ambas esferas se encuentran plenamente interrelacionadas en la práctica política y burocrática. En muchos casos, altos cargos desarrollan simultáneamente funciones que se califican de políticas y administrativas.

Tradicionalmente, entre la ciencia política y la administración pública se ha producido la dicotomía o separación entre política y administración; es decir, los políticos se ocupan de los grandes objetivos de la función gubernamental, mientras que la administración se concentra exclusivamente en hacer operativos, instrumentales y procedimentales dichos objetivos políticos. De este modo, la administración sigue una lógica basada en la eficacia-eficiencia de la acción pública, en tanto que el político se rige por una lógica comunicativa y persuasiva. Así, esfera política y administración pública; de-

⁸ Nieto, Alejandro, *La burocracia: el pensamiento burocrático*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 1976.

mocracia y burocracia; racionalidad política y racionalidad instrumental, obedecen a un divorcio o separación, que nada ha contribuido al desempeño eficaz y previsible de la función pública. No obstante, esta dicotomía está siendo superada por un modelo de Estado democrático deliberativo que pretende cultivar las virtudes republicanas a través de políticas públicas, argumentativas y persuasivas.

Por tanto, al trazar la distinción conceptual entre la elaboración de normas o de políticas, por una parte, y el uso o administración de las normas, por la otra, debemos tener cuidado de evitar la idea de que las políticas y la administración ocupan dos esferas completamente separadas o que son responsabilidades de dos grupos de personas completamente distintos.⁹

Hoy, se hace necesario, desde una concepción amplia de Estado democrático y social de derecho, poner fin a esta dicotomía tradicional existente entre políticos gobernantes y administradores técnicos. Una gran parte de los problemas de falta de eficacia técnica operativa provienen del bajo grado de democratización interna de nuestras instituciones políticas y administrativas (falta de cooperación en equipo, decisionismo autoritario vertical, falta de implicación de los funcionarios en las tareas administrativas, vaivenes políticos que afectan la permanencia de políticas públicas, carencia de un cuerpo profesionalizado de servidores públicos, falta de comunicación interna en la toma de decisiones políticas). Los problemas de comunicación interna en la administración pública son graves y revierten en una falta de operatividad y eficacia en la gestión pública. Como Majone nos advierte, esta práctica deficitaria es común tanto en regímenes democráticos como autoritarios. “La reticencia de la Administración pública a debatir en público, ofrecer razones y rendir cuentas de sus actos es algo que se puede encontrar tanto en los regímenes democráticos como autoritarios”.¹⁰

El fundamento filosófico del poder público reside en la construcción de instituciones políticas y jurídicas que den cumplimiento a las funciones sociales fundamentales que la ciudadanía necesita y los fines últimos del Estado democrático y social de derecho. En verdad, la condición para que se despliegue la máxima eficacia y eficiencia del gobierno y la administración pública descansa en el entendimiento, la captación, y en el apoyo que puedan brindar los ciudadanos autorizados a sus decisiones, planes, pro-

⁹ Majone, Giandoménico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, 2a. ed., estudio introductorio de Luis F. Aguilar, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 60.

¹⁰ Aguilar, Luis, “Estudio preliminar”, Majone, Giandoménico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 14

gramas y regulaciones. En esto consiste la naturaleza y aspiración pública del gobierno y su administración.¹¹

El principio de soberanía popular fundamenta toda la estructura del Estado democrático y su administración pública. Si el poder emana del pueblo debe ser devuelto al pueblo en forma de representación, servicio y gestión pública; por tanto, precisamos de nuevas formas de control, vigilancia y supervisión, no sólo interna de dicha gestión pública, sino también externa, a través de la opinión pública, órganos de rendición de cuentas, consejos de participación ciudadana no sólo consultivos, sino en cierto grado vinculantes, si queremos avanzar hacia una democratización del Estado.

Uno de los objetivos principales de la reforma de la Administración Pública, y de la filosofía que inspira las actuaciones que se están llevando a cabo es conseguir que la Administración sirva efectivamente al ciudadano, auténtico propietario del aparato público. Radica en buscar una Administración pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en los ciudadanos, que es la rúbrica que encabeza la práctica totalidad de los procesos de reforma administrativa de vanguardia en nuestro entorno.¹²

III. LA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La evolución de la administración pública en los países iberoamericanos se encuentra en uno de sus momentos históricos neurálgicos debido a su fuerte crecimiento, desarrollo y expansión. El aumento de la demanda de los usuarios de servicios públicos por la fuerte explosión demográfica, unido a un paulatino crecimiento de la funciones del Estado, nos plantea nuevos retos y desafíos que debemos atender. Pero el descontento e insatisfacción de muchos usuarios es persistente debido a la falta de ética en la administración pública.

¹¹ *Ibidem*, p. 34.

¹² Rodríguez-Arana, Jaime, “Estado, ciudadanos y sociedad civil”, en Hernández-Mendible, Víctor, *Derecho administrativo iberoamericano*, Caracas, Paredas, 2007, t. I, p. 448.

TABLA
 ACTO DE CORRUPCIÓN (2001-2005). PORCENTAJE (%)

	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	24	25	19	18	14
Bolivia	32	20	20	17	19
Brasil	69	61	56	54	74
Colombia	11	19	11	10	14
Costa Rica	18	24	17	28	21
Chile	13	13	6	10	8
Ecuador	27	21	15	13	16
El Salvador	19	16	20	14	9
Guatemala	16	31	10	23	12
Honduras	24	23	16	16	8
México	65	59	53	53	51
Nicaragua	17	41	18	21	16
Panamá	21	23	18	15	8
Paraguay	24	22	20	15	19
Perú	22	25	12	16	14
Uruguay	18	13	12	9	10
Venezuela	27	27	24	15	16
República Dominicana	—	—	—	28	17

La corrupción es uno de los fenómenos más ominosos y autodestructivos de las instituciones políticas y jurídicas que conforman nuestro Estado de derecho. Su manifestación más evidente se presenta cuando se confunde el ámbito público y el privado, de modo que las decisiones de la esfera pública que van dirigidas hacia el bien común; es decir, al bien de la colectividad de la ciudadanía, se convierten en una gestión privada que acaba respondiendo a intereses particulares. La enorme variedad y multiplicidad de actos que presenta la corrupción es incalculable e inimaginable. Normalmente la corrupción se presenta como una grave desviación y violación de la ley por parte de los servidores públicos en procura de ventajas particulares de tipo económico, político y social. El resultado de este fenómeno es sumamente peligroso para el funcionamiento normal de un Estado democrático y social de derecho, pues convierte la ley, no en una fuente de acceso igualitario de la ciudadanía, sino en una fuente de acceso privado. La igualdad jurídica y formal es un principio fundamental del Estado de derecho, ya que todos los ciudadanos

debemos ser tratados con imparcialidad y trato igualitario por parte de las instituciones, o sea, ser tratado con la misma medida y con la misma vara.

El fenómeno de la corrupción implica, en este sentido, que, en primer lugar, el acceso igualitario a la ley se restringe a unos pocos y, en segundo lugar, que tanto el interés público como el bien general quedan reducidos y disueltos en un bien privado y particular. En consecuencia, con la corrupción se realiza un grave atentado al principio de legalidad, que es un pilar fundamental del Estado de derecho. El imperio de la ley es el soberano, y no las motivaciones e intereses de los particulares. Con la corrupción no se administran los bienes y recursos públicos del Estado; no se administran con arreglo a la ley, sino distorsionándola. De este modo, la ley se convierte en un recurso público generador de beneficios particulares.

... así el ciudadano se convierte en un hombre sin ley porque ha sido privado de ella. Y al privarlo de la ley, lo priva del espacio de la política y de la posibilidad de incidir en la determinación y en la búsqueda del bien común. Ese es el efecto político de la corrupción: degradar al ciudadano a la condición de cliente, en el peor sentido político del término.¹³

La corrupción es uno de los fenómenos más corrosivos y perniciosos de cualquier sistema democrático; disminuye el grado de legitimidad de las instituciones políticas y el grado de confianza en la democracia, terminando por erosionar considerablemente el proceso político de transición democrática.

A la pregunta: ¿cuántos funcionarios públicos son corruptos? En América Latina, la población encuestada en 2008 respondió que un 68.6%, mientras que, a la misma pregunta, en 2001 la cantidad fue de 67.9%, lo cual indica que la percepción de que los funcionarios públicos son corruptos ha ido en aumento. En México, concretamente en el último año (2008), esta percepción aumentó al 74%. La población entrevistada contestó que existe un alto grado de corrupción en la administración pública. Esto demuestra que la percepción social sobre la corrupción política y administrativa, lejos de disminuir, ha aumentado de forma significativa en los últimos tres años. Pero debemos diferenciar el comportamiento real de la corrupción política y administrativa de la percepción social general de la ciudadanía sobre dicho fenómeno. El comportamiento real demuestra que de 2001 a 2008 la cifra disminuye del 21% al 15%; sin embargo, la percepción ciudadana nos demuestra que aumenta, lo cual disminuye significativamente el grado de

¹³ Virgolini, J., “Criminología y legitimidad”, *La razón ausente. Ensayo sobre criminología y crítica política*, Buenos Aires, p. 236.

confianza institucional. Este aumento del nivel de desconfianza y credibilidad pública erosiona fuertemente la legitimación social y política del Estado democrático y social de derecho. Por tanto, se produce un desfase entre la disminución real de la corrupción y la percepción ciudadana debido a un problema serio de comunicación política.

IV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El problema de la eficiencia, equidad y justicia¹⁴ de los servicios públicos del Estado social nos remite al análisis de la necesidad de involucrar a la ciudadanía como sociedad civil en los problemas del aparato estatal facilitando mecanismos de participación. En la actualidad, la formulación de nuevas políticas públicas no puede hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana configura un objetivo político fundamental si queremos avanzar y profundizar en un modelo más efectivo de Estado democrático. En este sentido, la participación no es sólo un objetivo, sino un método efectivo que permite una mayor legitimación, corresponsabilidad y efectividad de las políticas públicas. La participación no es un proceso ordinario o mecánico, un acontecimiento esporádico, ni una fórmula, sino un proceso político que confiere legitimidad democrática a un Estado.

Respecto a la participación política y cívica¹⁵ en México, vemos un tenue incremento en los últimos años. Con relación a la participación en organizaciones o en actividades solidarias, que indica la fortaleza de la sociedad civil o del asociacionismo, los resultados son levemente alentadores. La participación de grupos de padres de familias pasa de 19% en 1996, al 34% en 2005.

¹⁴ El valor de la equidad, la justicia y la libertad humana puede ser visto desde distintos enfoques debido a su enorme riqueza conceptual. Desde el ámbito de la filosofía del derecho y de la filosofía política, estos conceptos aportan un alto grado de confusión en lo que respecta a su tratamiento técnico-jurídico como principios fundacionales del Estado democrático y social de derecho. Podemos hablar de libertad social, política, jurídica, psicológica, metafísica, moral, libertad-autonomía (Kant), libertad-participación (Hegel), libertad-prestación (Marschall), libertad positiva o negativa (I. Berlin). Häberle, P., *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001, p. 169. Véase también Häberle, P., “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, septiembre-diciembre de 1998, pp. 11-38.

¹⁵ Datos estadísticos obtenidos en Durand Ponte, Víctor Manuel, “Cultura política y participación ciudadana”, *Cultura política y participación ciudadana antes y después del 2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2007, pp. 155-185. Datos de la ENCUP (Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas), Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico.

En asociaciones de barrio o colonia, en 1993 el 18% participaba alguna vez; en 2003, alcanzó el 17% y, finalmente, en 2005 el 34%. Respecto a asistencia social, se pasó del 7% en el primer año, a casi 9%. En grupos ambientalistas o ecologistas, la caída es fuerte: del 8% pasa al 1%. En términos generales, la participación en organizaciones sociales es más amplia que en las políticas.

La administración pública se caracteriza por ser esencialmente gobierno no participativo. Padecemos una concepción tecnocrática de Estado, que entiende que la administración pública es el brazo ejecutor y servidor de la esfera política o gubernamental. No pretendo en este trabajo analizar las expectativas, las problemática y la definición de una “reforma administrativa”, pero sí reflexionar sobre los cambios que tienen que ver con una mayor participación ciudadana, mayores demandas de servicios públicos y una redistribución del poder político en el propio seno institucional. Las categorías jurídico-políticas de ciudadanía, participación, sociedad civil, democracia... deben ser entendidas dentro de una concepción amplia de administración pública; pero al mismo tiempo se han convertido en ideas-fuerza¹⁶ con las que podemos resolver muchos problemas que aquejan la relación de los ciudadanos con el Estado, la administración pública y la mejora de los servicios públicos. Una administración pública cerrada, rígida y ensimismada en sus propios problemas internos no puede facilitarnos una apertura hacia la sociedad ni servir a los intereses públicos ni proporcionar una buena actitud de servicio público. Es imprescindible tener mayor sensibilidad para captar las preocupaciones e intereses de la sociedad para mejorar el funcionamiento interno de la administración pública. En este aspecto, el diálogo significa un extraordinario instrumento para comprender las aspiraciones de la sociedad para su libre desarrollo. El diálogo comporta una mejora ética en la esfera pública, un intento de acercar instancias fuertemente distanciadas. La importancia y necesidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y especialmente en la administración pública, es crucial si queremos mejorar y ampliar el modelo democrático de un determinado Estado.

El centralismo administrativo sigue siendo una cultura plenamente dominante en nuestras instituciones estatales. Sólo un estado “regulador y descentralizado”¹⁷ por funciones y responsabilidades puede proponerse favorecer el autogobierno de los ciudadanos y realizar la reforma de la administración pública —una red de servicios calificados que combata la cre-

¹⁶ Gutiérrez Sastre, Martha, *La participación en los servicios públicos de bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005, p. 29.

¹⁷ Rinaldi, Alfonsina, “Tiempos, servicios y redistribución de las oportunidades”, en Pennachi, Laura (comp.), *Las razones de la equidad (principios y políticas para el futuro del Estado social)*, Buenos Aires, Losada, 1999.

ciente burocratización y descalificación de los servicios—. Por tanto, precisamos de un Estado regulador, sí, pero también de un Estado que rechace la función de “hacerlo todo”¹⁸ y ofrezca posibilidades de intervención y autogobierno a la ciudadanía social. En este sentido, la gestión semipública de ciertos servicios públicos ha demostrado ser sumamente eficaz, de forma parecida a como el fomento del voluntariado ciudadano brinda la oportunidad de involucrar a la ciudadanía en ciertos servicios que el Estado no puede realizar de forma completa. La participación social en los órganos administrativos y políticos del Estado social corresponde a una democratización institucional por la cual se facilita el acceso a la ciudadanía en ciertas decisiones políticas. La participación ciudadana en ciertos órganos consultivos y decisorios bajo el mecanismo de representación pública cumple el principio de soberanía popular como principio básico del Estado democrático. El centralismo político y administrativo es una herencia del viejo régimen que debemos cambiar progresivamente. En este sentido, debemos profundizar en la implantación de un federalismo político que democratice nuestro modelo de Estado. El federalismo no es sólo una mera técnica jurídica que facilita una descentralización política y administrativa, sino una concepción profunda de democracia que debe permear todas nuestras instituciones políticas y jurídicas.

La democratización de la administración pública y los servicios públicos implican, indudablemente, un incremento de cambios administrativos que afectan a la participación ciudadana, cambios que contienen elementos técnicos, pero también políticos. La entrada de la participación ciudadana en la estructura institucional de sujetos (individuales o colectivos) provoca una reordenación administrativa, una mayor integración y corresponsabilidad de los grupos sociales en los asuntos públicos, a la vez que se consigue gestionar el poder político de manera coordinada con otros colectivos. El modelo de participación ciudadana en la administración pública a través de órganos colegiados puede adoptar funciones consultivas o de control; pero en ocasiones también puede gestionar el poder político de forma coordinada. Estos órganos incluyen entidades y colectivos involucrados en un mismo sector de los servicios públicos, como consejos escolares, consejos de salud, consejos sociales de zona, consejos ciudadanos.¹⁹

¹⁸ Con ello me refiero a la concepción de Estado providencia o Estado benefactor, que absorbe todas las necesidades del ciudadano sin abrirle la posibilidad de esfuerzo, intervención, autogobierno y participación en la construcción del Estado social. Lucas Verdú, P., *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Salamanca, Acta Salmanticensia, 1955.

¹⁹ Negri, A., *El poder constituyente: ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias, 1994.

Por consiguiente, nos urge rediseñar la sociedad civil y el Estado social si queremos ofrecer igualdad de oportunidades y seguir realizando el proyecto moderno de los derechos humanos.

Si no se desea “ahogarse” en una “crisis de sentido”, es preciso favorecer la reconstrucción de un tejido de oportunidades, de solidaridades vividas, de pertenencias sociales, de integraciones comunitarias. Crear espacios (ciudades) donde los ciudadanos sean protagonistas de su tiempo, de sus relaciones, dueños de su modo de cooperar y de los resultados de sus actos.²⁰

En oposición a un modelo de Estado tecnocrático y centralista, una política realmente descentralizadora por funciones y poderes ayudaría a una mayor corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanas en la tarea de proyectar los servicios públicos que se consideran esenciales. Estas organizaciones de voluntariado y de asociacionismo,²¹ como interlocutores incómodos para las instituciones, son organizaciones que tienen la ardua tarea de superar la fragmentación institucional y social, representar a los estratos más débiles e intervenir en términos políticos en el control y transparencia de la gestión pública de los servicios del Estado.

Por consiguiente, es necesario no sólo la democratización del Estado y su administración pública, sino de la sociedad civil en general, pues ambos procesos de democratización están interrelacionados y vinculados mutuamente. Sin la participación en las múltiples asociaciones que puedan existir en una sociedad liberal, más que ciudadano, el ser humano es un individuo vulnerable en manos de las modas culturales (cultura de masas), líderes y partidos políticos oportunistas. La opinión pública no consiste en la opinión de las masas o de la mayoría, sino en la opinión de un pueblo organizado y articulado con una información veraz y plural. El liberalismo político, en cierta manera, ha formado al individuo, pero no al ciudadano. Y el concepto de ciudadanía, por otra parte, ha quedado reducido a sus aspectos meramente formales y legales (pertenencia a un territorio, derechos básicos...). Hemos olvidado que la ciudadanía es un derecho; pero también una fuente de responsabilidades y obligaciones.

²⁰ Rinaldi, Alfonsina, “Tiempos, servicios y redistribución de las oportunidades”, en Pennachi, Laura (comp.), *Las razones de la equidad...*, cit., p. 186. Véase para ampliar sobre la temática de movimientos sociales y participación política Valencia, Ángel, “Nuevos retos de la política: los movimientos sociales y el ecologismo”, en Águila, Rafael del, *Ciencia política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 451-475.

²¹ Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

Charles Taylor ha planteado una concepción de *ciudadanía participativa* como crítica al atomismo narcisista (individualismo posesivo)²² de nuestra cultura occidental contemporánea. El atomismo social y el narcisismo hedonista serían dos males endémicos que de alguna forma desintegran moralmente nuestras sociedades. Los hombres de la sociedad de masas se han convertido en completamente privados; es decir, han sido desposeídos de ver y oír a los demás, de ser vistos y oídos por ellos. Todos están encerrados en la subjetividad de su propia experiencia singular. Y parece que vivimos en una espiral donde no hay posibilidad de superar este atomismo radical. La terapia que propone consiste en recuperar el horizonte de sentido y significación que nos configura como sujetos pertenecientes a una comunidad. Más que defender un modelo de vida política basado en una comunidad cerrada y homogénea, lo que Taylor defiende es la *vida asociativa*.²³ Sin la vida asociativa, los individuos no encuentran referencias con las que orientarse en una sociedad donde el individuo se encuentra como un átomo errante y perdido. En una sociedad donde cada uno recibe mensajes contradictorios sobre lo deseable para conseguir la felicidad, las asociaciones cívicas pueden proporcionarnos una idea de bien que se convierte en referencia para no perder el rumbo de nuestras vidas.²⁴ El peligro no está, por tanto, en regresiones autoritarias de regímenes pasados, sino en la fragmentación social que actualmente vivimos como pueblo a la hora de proponernos un marco común de objetivos y llevarlos a cabo.

Los motores de cambio político y humanización cívica provienen por tanto de la vertebración de la sociedad civil. *Sin tejido asociativo, el poder político tiende a la tiranía*. El Estado democrático de derecho no es sólo un conjunto

²² Los teóricos comunitaristas insisten en los vínculos sociales del ciudadano ante la desorientación y la anomia de las sociedades complejas. Consiguientemente, el mundo de los valores morales y culturales es determinante, según ellos, para regenerar la sociedad actual y la relación entre la ética y la política. Por el contrario, los teóricos liberales insisten en los límites de la esfera pública frente a la esfera privada del individuo, primando los procesos de justicia procedimental en oposición a los vínculos de pertenencia a una comunidad determinada. Véase Aguilera Portales, Rafael Enrique, “El debate iusfilosófico contemporáneo en torno a la ciudadanía entre republicanos, comunitaristas y liberales”, *Anuario de Derecho, Universidad de Alcalá de Henares*, Madrid, Universidad Alcalá de Henares, 2006, pp. 6-44.

²³ Barber, B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 1984; Strauss, Leo, *The City and Man*, Nueva York, Rand McNally, 1964.

²⁴ Taylor, Charles, *Ética de la autenticidad*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 213. Sin lugar a dudas, para abordar una problemática tan compleja como la edificación de una ciudadanía activa y democrática en el Estado democrático y social es necesario situarnos en el debate contemporáneo entre pensadores liberales (J. Habermas, J. Rawls, R. Dworkin, K. O. Popper) y pensadores comunitaristas (Charles Taylor, Michael Walzer, A. MacIntyre, M. Sandel, Richard Rorty, B. Barber).

de instituciones políticas y jurídicas, sino un proyecto de convivencia errante y accidentado encaminado hacia el reconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas.²⁵ Desde este punto de vista, ser ciudadano no es sólo poder ejercer unos derechos constitucionales, sino también asumir una serie de responsabilidades. Taylor está defendiendo un concepto amplio de sociedad civil²⁶ como forma de vertebración comunitaria y política de la mayoría de la población.

El desafío que representan los nuevos movimientos sociales introduce una vertiente de consolidación, vertebración y fortalecimiento democrático de la sociedad civil y el Estado social. Estos movimientos y organizaciones sociales se están convirtiendo en los nuevos sujetos sociales,²⁷ que inyectan un nuevo impulso ético-político a la sociedad. Estas organizaciones tratan de impregnar de valores perdidos a la vida política tratando de cambiar las relaciones existentes entre los hombres, atienden a valores fundamentales como la solidaridad, la justicia, la libertad, valores que no pueden estar sometidos a la racionalidad instrumental o estratégica que gobierna nuestras deficitarias democracias formales. Como la pensadora Chantal Mouffe plantea, el redescubrimiento de la ciudadanía es indudablemente un movimiento irreductible,²⁸ y altamente positivo, siempre que tengamos cuidado de no regresar a concepciones premodernas de lo político y concepciones nostálgicas de la antigua ciudad-Estado griega. Un ciudadano democrático es alguien que actúa como tal y que se concibe a sí mismo como un participante en un compromiso colectivo de búsqueda de interés común.

²⁵ Podemos apreciar el origen y configuración del Estado legislativo moderno, pero no el origen del Estado constitucional de derecho. La fórmula hobbesiana *auctoritas, non veritas facit legem* aparece en la obra *Leviatán*, de Thomas Hobbes; en ella se expresa la afirmación del monopolio estatal de producción jurídica y, por tanto, del principio de legalidad como norma de un Estado válido que responde a la visión ideológica del positivismo jurídico actual. Véase Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1940 (original en inglés 1651).

²⁶ Taylor, Charles, *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 256.

²⁷ Los nuevos movimientos sociales de oposición surgen de forma paralela a las tradicionales organizaciones obreras (partidos políticos y macrosindicatos) y comienzan a cobrar fuerza transformadora en una sociedad global y multicultural. Barber, B., *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, The Regents of the University of California.

²⁸ Mouffe, Chantal, “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, E., et al., *Debates políticos contemporáneos (en los márgenes de la modernidad)*, México, Plaza y Valdés, 1998. Chantal Mouffe y Ernesto Laclau apuestan por un planteamiento de democracia radical como única alternativa viable para reconstruir el nexo entre ciudadanía política y social, el cual fue la gran contribución de la socialdemocracia frente al neoliberalismo.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que el Estado social y democrático de derecho tiene una preferente dimensión cívica que precisa de una teoría de la ciudadanía. Una ética pública cuyos contenidos básicos busca ejercitar las *virtudes públicas*²⁹ constituidas, entre otros, por la solidaridad, la tolerancia, la justicia, la responsabilidad, la profesionalidad e, incluso, las buenas maneras y la civilidad. De ahí la importancia de generar más instancias socializadoras intermedias entre el ciudadano y el Estado que fomenten, impulsen y desarrollen mayor intervención, control, supervisión y gestión de la administración pública si queremos llegar a fórmulas de autogobierno y democracia social. Sólo así el Estado y la sociedad civil pueden garantizar los derechos de la ciudadanía social, combatiendo formas de privatización y liberalización de los servicios públicos, reconociendo estos nuevos agentes sociales como nuevos sujetos capaces de reorganizar el Estado social y, al mismo tiempo, magníficos censores sociales idóneos y atentos para programar nuevas políticas públicas.

V. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL SENO DEL ESTADO SOCIAL

Tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados europeos se enfrentaron a dos desafíos importantes: la expansión del capitalismo y la necesidad de promoción del bienestar social³⁰ e incremento de servicios públicos de forma general. En este contexto, sigue siendo necesario un Estado activo que no sólo se limite a regular y planificar la actividad económica para garantizar la igualdad, sino que promueva las mínimas condiciones de bienestar material y prestaciones sociales a todos los ciudadanos. Esta función de promover el bienestar social convierte al Estado en un administrador y gestor de bienes sociales básicos,³¹ como la educación, la atención sanitaria o el acceso a la cultura.

En las sociedades avanzadas, el reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos sociales constituye una de las formas primordiales de mantener una mayor cohesión social y política. Estos derechos sociales, garantizados por el Estado social moderno,³² se inspiran en los valores axiológicos y cons-

²⁹ Camps, Victoria, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1999.

³⁰ González Moreno, Beatriz, *El Estado social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Madrid, Civitas, 2002, p. 86.

³¹ Abendroth, W., “El Estado de derecho democrático y social como proyecto político”, en *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

³² Lucas Verdú, P., *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Salamanca, Acta Salmanticensia, 1955, donde manifiesta cómo junto a los derechos de libertad aparecen con

titudinales, como igualdad, solidaridad y justicia social, que tradicionalmente han reivindicado los movimientos obreros y sociales del siglo XIX. Hoy por hoy, casi todos los autores están de acuerdo en que el Estado social ha sido sometido a tensiones que no son fáciles de resolver en los países desarrollados, y muy especialmente en aquellos que están en vías de desarrollo con necesidades fuertes, urgentes e ineludibles. El *Welfare State* nació en este siglo como una respuesta a la crisis de inestabilidad del capitalismo y como remedio a la incapacidad de autorregulación del mercado.

El Estado social de derecho³³ es un Estado decididamente intervencionista, un Estado activo con un “Ejecutivo fuerte”. El Estado social de derecho es considerado así como una auténtica conquista histórica, como un paso adelante respecto a los tradicionales Estados liberales y la desviación y conversión de éstos en los Estados totalitarios.

El profesor Elías Díaz ha insistido y establecido la distinción y oposición entre Estado social de derecho y Estado de bienestar (*Welfare State*). El modelo de Estado de bienestar no produce todavía una sociedad suficientemente democrática, una sociedad suficientemente nivelada.

Como dice el profesor Tierno Galván: “Apoyándose en el hecho del crecimiento constante del bienestar, se configura un hombre occidental trivializado por la facilidad y el nivel de consumo. En otras ocasiones lo hemos llamado el *consumidor satisfecho*”.³⁴ Económicamente, el Estado de bienestar (*Welfare State*) supone y significa la culminación del capitalismo, de modo que este modelo de Estado no es todavía Estado democrático de derecho. El Estado de bienestar representa un intento de compatibilizar dos elementos (neocapitalismo y bienestar), en el marco de una sociedad fuertemente tecnificada. “El mayor inconveniente del *Welfare State* es el aflojamiento

Weimar (1919) los derechos sociales, de forma que se conjugan y compatibilizan el Estado material del derecho junto a su carácter formal de reconocimiento de derechos y libertades. Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1963.

³³ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 3a. ed., Madrid, Taurus, 1998, p. 110. El advenimiento del Estado de bienestar (*Welfare State*) nos impone una sociedad de consumo basada en la manipulación del ciudadano. A cambio de manipulación, se le garantiza bienestar, abundancia y seguridad. El *Welfare State* significa la culminación del capitalismo y el surgimiento del *homo consumens*, un nuevo individuo que tiene un papel fundamental como motor de la rueda de producción-consumo, como consumidor insaciable, insatisfecho y alienado, que demanda bienes de consumo nuevos, artificiales y absolutamente innecesarios, por lo cual el capitalismo se preocupa más de la producción que de la distribución. Se produce mucho, para consumir mucho; y sólo para un mercado muy reducido.

³⁴ Tierno Galván, Enrique, *Acotaciones a la historia de la cultura occidental en la Edad Moderna*, Madrid, Tecnos, 1964, p. 319.

de la tensión moral. El modelo de *consumidor satisfecho* es más materialista —dice el profesor Aranguren— que el modelo marxista del proletariado revolucionario”.³⁵

Los derechos sociales pueden considerarse expectativas o pretensiones de recursos y bienes dirigidos a satisfacer necesidades básicas de las personas; en consecuencia, su reivindicación interesa a todas las personas;³⁶ pero fundamentalmente a los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyo acceso a dichos recursos suele ser escaso y a veces nulo o inexistente.

El destacado filósofo del derecho, Luigi Ferrajoli, observa cómo estos derechos sociales sufren una laguna de garantías, imperfecciones o, incluso, su conculcación. La ciencia jurídica no ha elaborado aún formas de garantías de eficacia y sencillez a las previstas para los demás derechos fundamentales, como los de libertad y autonomía. Los derechos sociales imponen deberes de hacer por los que su violación no se manifiesta, por tanto, como en el caso de los de libertad, en la falta de validez de actos que pueden ser anulados por vía jurisdiccional, sino en lagunas de disposiciones o en carencias de prestaciones que reclamarían medidas coercitivas no siempre accionables. Esto se debe a que los problemas suscitados por los derechos sociales son, sobre todo, de carácter económico y político, tanto porque estos derechos tienen unos costos elevados como por todo el complejo y aparatoso sistema de mediación burocrática del Estado de bienestar. Por ejemplo, el derecho al trabajo, incluido como derecho fundamental en todas las Constituciones de América Latina, se convierte en una norma menos efectiva y retórica.

El Estado de bienestar no desarrolla una normatividad específica propia ni una teoría del derecho del Estado social, ni una teoría política del Estado social del derecho. Como afirma Ferrajoli, no da origen, en suma,

³⁵ Aranguren, José Luis, *Ética y política*, Madrid, Guadarrama, 1963, p. 293. El profesor Elías Díaz concibe el *Welfare State* como un *Warfare State*, y con esta mentalidad —de absoluto desprecio al ser humano— ha pasado de la dirección de los viejos “campos de concentración” del nazismo a la dirección de los nuevos “campos de consumición” del neocapitalismo. Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, cit., p. 127.

³⁶ En la organización práctica de estos derechos económicos y sociales, como el derecho a la educación o la protección de la salud, se equipara con los derechos individuales, civiles y políticos, y se les otorga el carácter de universales; esto es, derechos iguales para todos. No obstante, como ha señalado el profesor Gregorio Peces-Barba, un serio error de concepto de estos derechos es que sirven para mantener la desigualdad, y actúan, para aquellos beneficiarios que no los necesitan realmente y, de cierta forma, están potenciando una mayor desigualdad. Peces-Barba, G., “La universalidad de los derechos humanos”, en Nieto Navia, R. (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Corte IDH, 1994, pp. 399-421.

“a un garantismo jurídico-social en añadidura al garantismo jurídico-liberal de los tradicionales derechos individuales de libertad”.³⁷ De este modo, el *Welfare State* se presenta como un conjunto consolidado de prácticas económicas y políticas marcado por la anomia o ajuricidad, y, en cualquier caso, un rebosamiento exorbitante de la vieja forma de Estado de derecho con su fachada constitucional. “El objetivo, en suma, en la fase de crisis del derecho que atravesamos, es un garantismo de los derechos sociales casi completamente por fundar, y un garantismo de las libertades individuales en gran medida por restaurar”.³⁸

John Rawls defiende un *liberalismo americano del Estado de bienestar social*,³⁹ la idea de que los gobiernos han de prestar a sus ciudadanos el mayor abanico posible de derechos civiles y de oportunidades económicas. Cualquier gobierno que no sepa conducirse por normas democráticas, que fracase en la apertura de oportunidades económicas y promoción del bienestar de los ciudadanos menos prósperos y más desamparados, estaría violando sus derechos morales.

El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad;⁴⁰ es decir, cómo las instituciones sociales más importantes regulan la distribución de los derechos y deberes fundamentales y las ventajas derivadas de la cooperación social, en concreto: la *Constitución política* y los principales ordenamientos económicos y sociales.

Las tensiones entre libertad e igualdad, libertad y seguridad social, responsabilidad individual y protección del Estado, son inevitables cuando hablamos del desarrollo del Estado social. Su ambivalencia es una constante, pues, por una parte ahonda la libertad real del individuo al tratar de reducir su pobreza, miseria e inseguridad; pero por la otra lo expone a un régimen administrativo de exceso de burocracias y disciplina.

³⁷ Ferrajoli, Luigi, “Stato sociale e stato diritto”, *Politica del Diritto*, a. XIII, núm. 1, marzo 1982, trad. de Alexei Julio y Gerardo Pisarello, en Abramovich, V. *et al.* (comps.), *Derechos sociales*, México, Fontamara, 2003, p. 12.

³⁸ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 21.

³⁹ Rawls, J., *El liberalismo político*, trad. de A. Doménech, Crítica, 1996, pp. 165 y ss.; Rawls, John, “Justice as Fairness: Political, not Metaphysical”, *Philosophy and Public Affairs*, 1990, 14, 1, pp. 223-251.

⁴⁰ Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford, 1972 (ed. castellana *Teoría de la justicia*, trad. de M. D. González, México, Fondo de Cultura Económica, 1993). La justicia debe entenderse, más que como una virtud de los individuos, en realidad, como la primera virtud de las instituciones.

VI. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Según el último *Informe* del Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina, en su conjunto, cerró el siglo XX como el continente más desigual de la Tierra, con bastante más de un tercio de la población por debajo de los niveles de subsistencia usualmente estimados como mínimos y con casi una cuarta parte de sus habitantes carentes de educación, sanidad y medios básicos de subsistencia. La región padece claramente de una grave situación de desigualdad si la comparamos con otras regiones del mundo con niveles similares de PBI. “América Latina brinda desde hace tiempo el ejemplo por excelencia de una gran *desigualdad* unida a una gran *pobreza* y a una gran *polarización*”.⁴¹

La actual crisis fiscal y económica de los Estados en América Latina, producida por la financiación de los mismos, impide el ejercicio efectivo de estos derechos económico-sociales. El aumento de la demanda de los titulares de estos derechos, junto al problema interno de la financiación estatal (aumento del déficit público, excesiva deuda externa, mala gestión, corruptelas, burocracias...), impiden un efectivo desarrollo de los mismos. Como ha manifestado Habermas, el Estado social, en su desarrollo, ha entrado en un callejón sin salida; de alguna forma, en él se agotan las energías de la utopía de la sociedad del trabajo; pero, por otra parte, constituye la única esperanza de los más desheredados y desfavorecidos de la sociedad.

Desde los años setenta están haciéndose evidentes los límites del proyecto del Estado social, sin que hasta la fecha sea visible una forma sustitutoria nítida; “...el programa del Estado social, que sigue alimentándose de la utopía de la sociedad del trabajo, ha perdido la capacidad de formular las posibilidades futuras de alcanzar un vida colectiva mejor y más segura”.⁴²

La globalización implica el libre movimiento de capitales y el aumento de dominio por parte de los mercados financieros y las corporaciones multinacionales de las economías nacionales. En este sentido, vemos que existe un desequilibrio o desfase al ver cómo el desarrollo de nuestras instituciones internacionales no han seguido el mismo ritmo que el desarrollo de los

⁴¹ Nun, J., *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 125.

⁴² Habermas, J., “La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energía utópicas”, *Ensayos políticos*, Madrid, Península, p. 166. También puede consultarse una de su trabajo, Habermas, J., *Crisis de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1989. En esta obra analiza las distintas crisis sistémicas a que se ve enfrentado el actual Estado de bienestar, crisis económica, racional, de legitimación y motivación.

mercados financieros internacionales: la globalización de la economía ha avanzado mientras nuestras medidas políticas se han quedado atrás.

El debate actual sobre la crisis del Estado social y de bienestar no se centra exclusivamente en la tendencia al crecimiento de las cargas económicas. También son objeto de censura la excesiva burocratización, la centralización, la profesionalización, la monetarización y la juridificación, que siempre han ido asociadas al desarrollo del Estado social. No obstante, pese a sus críticos, es indiscutible que el Estado social ha actuado como un potente motor de cambio y desarrollo social, y que con la extensión de sus servicios públicos al campo de la seguridad social ha contribuido de forma decisiva a paliar, mitigar y reducir enormes diferencias socioeconómicas.

Frente a las corrientes neoliberales económicas que pretenden una privatización salvaje, se insiste en el paradigma de que lo público debe “gobernar más y administrar menos”. Pero este modelo no nos aclara las directivas políticas que lleven a decir claramente qué debe ser administrado directamente por lo público y qué puede ser, de alguna manera, administrado desde afuera. Además, este modelo no facilita a los ciudadanos la evaluación de las prestaciones de los servicios públicos, con lo que no permite combatir a los enemigos importantes de la administración pública, como la burocratización, el aumento de costos y la recaudación fiscal.

La pobreza priva a millones de personas de sus derechos fundamentales, derechos políticos, culturales y socioeconómicos. Sin embargo, tenemos que abordar una concepción integral y amplia de desarrollo, que dependa de una concepción de democracia, pues la prosperidad económica también está ligada al desarrollo y profundización de las libertades y derechos fundamentales. La democracia está indisolublemente ligada al desarrollo socioeconómico, como afirma Giovanni Sartori: “La teoría economicista no nos debe hacer olvidar que la democracia como sistema político de demo-protección es un bien en sí mismo, y que es siempre mejor ser pobres ‘libres’, en libertad, que no pobres en esclavitud”.⁴³

En conjunto, debemos reconocer que el Estado social democrático ha elevado el nivel de bienestar, mejorado las coberturas sociales del ciudadano, ha contribuido a la reducción de tensiones sociales y al incremento de

⁴³ Sartori, Giovanni, *Democracia: exportabilidad e inclusión*, discurso de entrega del Premio Príncipe de Asturias a las ciencias sociales 2005, *El País*, 22 de octubre de 2005. Las teorías economicistas de la democracia han relacionado frecuentemente la prosperidad material y económica de una determinada sociedad (liberalismo económico) con el desarrollo y evolución de sus libertades políticas (liberalismo político) cayendo en un determinismo economicista y no dejando claro ni explícito, a menudo, el tipo de liberalismo que se está defendiendo, pues no hay nada necesariamente democrático en un Estado económicamente liberal donde no se facilita la igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos.

la igualdad en la sociedad. No obstante, el Estado social de derecho, como agente central de crecimiento y justicia, sufre, por un lado, el ataque de la internacionalización de la economía, y, por el otro, el de la fragmentación de identidades culturales. El primero, a nivel global; mientras que el segundo, a nivel local; globalización económica y diversificación o fragmentación cultural, son los dos filos de la nueva espada de Damocles que desafía al príncipe del Estado, dejando su trono y reinado semivacío o, al menos, debilitado.

En realidad, lo que se está produciendo es un hecho muy diferente: en un mundo globalizado y universalizado como el actual, aunque no necesariamente tenga que seguir siendo siempre así, el Estado ya no es la unidad más eficiente para la consecución de objetivos económicos, fiscales, monetarios, sociales, culturales, educativos o, incluso, militares. El Estado está siendo superado, en cada una de estas parcelas, por las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales, las fuerzas de mercado, todas ellas.⁴⁴

Sin embargo, existen muchos autores⁴⁵ que están cuestionando y rechazando esta posición, según la cual la globalización económica determina una progresiva desaparición de los Estados de bienestar; por el contrario, afirman que hoy sigue presidiendo una diversidad de Estados de bienestar, aunque con notables diferencias entre sí.

Estamos asistiendo a un doble proceso. Por un lado, la ruptura de las sociedades nacionales en beneficio de los mercados internacionales (transnacionales, corporaciones...) y, por el otro, una vuelta a ciertos nacionalismos regresivos y defensivos frente al proceso de globalización económica. La construcción de una *ciudadanía social*, expresada a través del ejercicio de los

⁴⁴ Carrión Rodríguez, Alejandro J., “El derecho internacional a la hora de la globalización”, en Oliet Palá (comp.), *Globalización, Estado y democracia*, Málaga, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2003, p. 276. Maquiavelo, en el siglo XV, contempló la fragmentación y la debilidad de los Estados italianos y apostó por su fortalecimiento y conservación como garantía segura frente al caos, la guerra y la inseguridad. Indudablemente, las amenazas actuales son otras; pero volvemos a asistir a un debilitamiento de los Estados modernos, por diferente causa. Entonces, se constituían los Estados-nación; hoy, comienza una crisis crónica, tal vez irreversible en algunos países de América Latina. Aunque también tenemos que precisar, en oposición a los análisis apocalípticos de los Estados-nación, como afirman los eminentes sociólogos Ralf Dahrendorf y Adair Turner, que los gobiernos nacionales todavía tienen más margen de maniobra de lo querrían hacernos creer algunas exageradas descripciones de la globalización. Véase en Dahrendorf, R., *Después de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 21.

⁴⁵ Navarro, V. et al., “La importancia de la política en la supuesta globalización”, *Sistema*, núm. 171; De Miguel, I., “¿Hacia el fin del Estado-nación?”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, 2002.

derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, se fundamenta en dos pilares imprescindibles. Primero, el fortalecimiento y consolidación del Estado constitucional de derecho, y, segundo, la vertebración de la sociedad civil en organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, movimientos cívicos, que de alguna forma impulsen la participación política-ciudadana y signifiquen una reivindicación y control democrático o contrapeso al poder establecido.

Las instituciones son los órganos constitucionales que ejercen el poder de la soberanía popular. Las instituciones se caracterizan por un sentido de permanencia, estabilidad y durabilidad. Hegel, el filósofo del Estado, nos dice:

...el ámbito de las leyes debe ser, por una parte, una totalidad cerrada; por otra, es la necesidad permanente de nuevas determinaciones legales... Una fuente importante de desenvolvimiento de la legislación se tiene, en verdad, cuando en las instituciones originarias, que contienen una injusticia y son, por tanto, históricas, penetran con el tiempo lo racional, lo jurídico en sí y para sí.⁴⁶

Respecto a este aspecto, debemos resaltar una clara y nítida diferencia entre Estado de derecho y Estado constitucional.⁴⁷ Un Estado constitucional implica un Estado de derecho, pero no todo Estado de derecho implica necesariamente ser un Estado constitucional. Esta delimitación puede sernos útil para expresar la legitimidad constitucional de nuestras instituciones políticas como garantes y defensoras de los derechos fundamentales. El Estado de derecho quiere expresar el sometimiento del Estado a un conjunto de normas e instituciones jurídicas; sin embargo, el Estado constitucional especifica que es a la Constitución a lo que ante todo y primariamente se somete el Estado.

Con la noción de “Estado social y democrático de derecho”⁴⁸ se supera el carácter formal del Estado liberal de derecho, para darle una dimensión

⁴⁶ Hegel, Friedrich, *Principios de la filosofía del derecho*, Barcelona, Edhasa, 2005, p. 216.

⁴⁷ Debemos precisar que “Estado constitucional de derecho” y “Estado de derecho”, en sentido estricto no son términos sinónimos, sino, como bien ha señalado el profesor Luigi Ferrajoli, dos modelos normativos diferentes. Véase Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Carbonell, M., *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2003. También puede consultarse el artículo del profesor Peralta, Ramón, “Sobre la naturaleza del Estado constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, julio-septiembre de 2004, p. 255.

⁴⁸ “La noción «Estado social y democrático de derecho» no constituye una simple agregación o yuxtaposición de componentes, sino la articulación de ellos en una totalidad conceptual. La afirmación unilateral de un principio no puede llevar más que a su destruc-

social, pluralista y multicultural, donde se integran contenidos materiales que han surgido en la sociedad, mediante el derecho de participación democrática, sometido al principio de legalidad y al marco competencial constitucionalmente establecido, lo que viene a cerrar el círculo del Estado social y democrático de derecho.⁴⁹

La concepción jurídico-política que antecede al *Estado social de derecho* es el de *Estado de derecho*, donde se constata que la implantación de esta concepción de Estado al estatuir una igualdad formal ante la ley (igualdad jurídica) produce desigualdades económicas;⁵⁰ es decir, el modelo de Estado liberal de derecho⁵¹ no ha sido capaz de instaurar una igualdad sustancial o material en oposición a la igualdad formal.⁵²

En la crisis de los Estados y de las comunidades nacionales⁵³ que caracteriza este fin de siglo, conectada con fenómenos paralelos como la migra-

ción, a su degeneración o a su transformación en su contrario, lo que se conoce con el concepto de entropía, es decir la generación producida en una realidad que permanece cerrada en sí misma. La vigencia, pues, de cada principio no solo exige la limitación, sino también la interpretación por otros de su contenido concreto... hay épocas en la historia política que se caracterizan por la antítesis y el antagonismo, otras donde se ha buscado la síntesis y la integración de opuestos. Pero también hay épocas donde se trata de buscar la concordia, o si se quiere, el consenso, no sólo en el área de la praxis política sino también en el de sus formulaciones conceptuales e ideológicas". García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, t. II, 1991.

⁴⁹ Castro Cid, Benito, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los Derechos Humanos*, León, Ed. León, 1987, p. 67.

⁵⁰ "La ficción de igualdad formal, operando en el contexto de desigualdad real, conduce a la conservación de la desigualdad, cuando no a su incremento y hace que, en muchos casos, el principio de autonomía de voluntad opere, más que como un instrumento de libre equilibrio entre las partes, como instrumento de verdadera dominación". Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, "El Estado social", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 23, núm. 69, septiembre-diciembre de 2003.

⁵¹ García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, t. II, 1991.

⁵² García Pelayo considera el concepto de *procura existencial* como la acción estatal destinada a crear las condiciones para la satisfacción de aquellas necesidades vitales, que en las complejas condiciones de la sociedad de nuestro tiempo, no puede ser satisfecha por el individuo ni por el grupo". García Pelayo, *Obras completas*, t. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

⁵³ Vallespín, F., *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000. El profesor Fernando Vallespín expone el pretendido debilitamiento de la fórmula estatal como "des-estatalización o des-nacionalización". En cierto sentido, podemos hablar de una crisis del concepto de soberanía popular o disminución de la voluntad política de los Estados-nación. Sin embargo, Renato Mayntz afirma que la globalización, en relación con el Estado, se percibe, a la vez, como amenaza y como promesa. Mayntz, R., "Los Estados nacionales y la gobernanza global", *Revista de CLAD*, núm. 24, noviembre de 2002, p. 1.

ciones de masas, conflictos étnicos y una distancia cada vez mayor entre Norte y Sur, es preciso reconocer que la ciudadanía ya no es, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión y de igualdad. Nuestro siglo XXI es “la era de los nacionalismos”, “la era de las migraciones”, un tiempo en el que se produce la afirmación creciente de las “políticas de la diferencia”. “Las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de la identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, algo que a menudo se denomina: el reto del *multiculturalismo*”.⁵⁴

La convivencia dentro de la sociedad compuesta de una heterogeneidad de individuos, diversos en creencias, costumbres y valores, y las relaciones entre las distintas comunidades, son fuente de desencuentros y, a menudo, conflictos. Incluso dentro de un mismo Estado-nación coexisten diversas culturas, con lo cual nos hallamos ante la realidad de la multiculturalidad, no sólo a nivel global, sino también local o nacional. En América Latina hay más de cuarenta millones de indígenas. En Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador, más del 80% de la población es indígena, aunque México es el país con mayor cantidad de indígenas: doce millones. Actualmente existe una amplia corriente multicultural de defensa de los derechos diferenciales de las culturas minoritarias y el deseo de prevenir su absorción o fagocitación por parte de la cultura dominante y mayoritaria de un determinado Estado.

El célebre sociólogo Alain Touraine manifiesta:

En primer lugar, aprendimos a pensar nuestra historia en términos políticos, luego la interpretamos a la luz de la economía y las relaciones sociales de producción. Ahora tenemos que analizarla y construirla en términos culturales. Los que se oponen ya no son un rey y un pueblo o capitalistas y trabajadores, sino una información globalizada e identidades comunitarias definidas en términos más culturales que económicos o sociales.⁵⁵

Hemos pasado de las ruinas de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas y a la configuración de sus instituciones; pero, a su vez, de

⁵⁴ Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 265. Como dice Sami Naïr: “esta globalización engendra la mutación de pertenencias, la desregulación de la identidades nacionales, la ausencia de un paradigma de referencia colectiva. De ahí el repliegue sobre los marcadores primarios: la identidad personal, la referencia confesional, la pertenencia étnica, la identidad lingüística diferenciada, etcétera”. Sami Naïr, “Los inmigrantes y el islam europeo”, *Claves de la Razón Práctica*, núm. 105, septiembre de 2000, p. 8.

⁵⁵ Touraine, A., *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 58.

las ruinas de las sociedades modernas están surgiendo dos procesos irreversibles: por una lado, el crecimiento de las redes globales de producción, consumo y comunicación y, por el otro, un retorno a comunidades cerradas, compactas y homogéneas.

Es cierto que vivimos juntos en el planeta, y el planeta se nos empequeñece; vivimos en la *aldea global electrónica*;⁵⁶ pero también lo es que en todas partes se fortalecen y multiplican los agrupamientos comunitarios, las asociaciones fundadas en una pertenencia común, las sectas, los cultos, los nacionalismos y fundamentalismos, y que las sociedades vuelven a convertirse en comunidades homogéneas. Nos encontramos ante la realidad de que cuando estamos todos juntos no tenemos casi nada en común, y cuando compartimos unas creencias y una historia, rechazamos a quienes son diferentes de nosotros. Este retorno a la comunidad, ya anunciado por Tönnies a fines del siglo XIX, trae consigo el llamado a la homogeneidad, a la pureza y a la unidad, y la comunicación es reemplazada por la guerra entre quienes ofrecen sacrificios a dioses diferentes.⁵⁷

El dilema actual que se nos plantea es ¿cómo podremos vivir juntos si nuestro mundo está dividido en al menos dos continentes cada vez más alejados entre sí (el de las comunidades que se defienden contra la penetración de los individuos, las ideas, las costumbres provenientes del exterior),

⁵⁶ El concepto proviene de la reflexión sociológica de la comunicación de Marshall MacLuhan. Una nueva forma de organización social tiende a expandirse por todo el planeta transformándose en una nueva ciudad: *telépolis*, la aldea global electrónica. Las naciones y los Estados dejan de ser formas determinantes de la vida social y se forma progresivamente una aldea global, gracias a las comunicaciones, donde todos los ciudadanos del mundo se interrelacionan e interactúan a distancia, directa e indirectamente. Marshall MacLuhan, Hebert, *The Global Village*, Canadá, Oxford University Press, 1989.

⁵⁷ Huntington, Samuel, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997. Edgard W. Said critica a Huntington el enfoque reduccionista y simple de su planteamiento, que convierte las “civilizaciones” y las “identidades” culturales en entidades cerradas y aisladas. En realidad, las culturas no son algo homogéneo, compacto y uniforme, sino un fenómeno complejo, híbrido y mestizo resultado de la mutua interacción de las culturas y tradiciones. Said, Edgard, *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama, 1996. Como expresa la filósofa malagueña María Zambrano: “El hombre posee el privilegio de tener antepasados; somos siempre hijos de alguien, herederos y descendientes. Mas cuando se pertenece a un mundo tan complejo como el de la cultura occidental; los antepasados son múltiples: tenemos diversas tradiciones detrás de nosotros, no una sola. De ahí el olvido y también los sucesivos renacimientos; y es que tener cultura, estar en la cultura, es tener detrás de la vida individual de cada uno un tesoro a veces anónimo, a veces con nombres y figura. Es poder recordar, rememorar. Poder también, en un trance difícil, aclarar en su espejo nuestra angustia e incertidumbre”. Zambrano, María, *El pensamiento vivo de Séneca*, Madrid, Cátedra, p. 11.

y aquel cuya globalización tiene como contrapartida un débil influjo sobre conductas personales y colectivas?

El impulso político y jurídico determinante proviene de dos organismos internacionales: de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y del trabajo de la UNESCO,⁵⁸ mediante la Declaración de Principios de la Cooperación Cultural Internacional de 1966, o las sucesivas conferencias mundiales (o regionales) de políticas culturales, instrumentos jurídicos a través de los cuales se ha insistido en dos aspectos básicos del concepto de derecho a la cultura.

⁵⁸ La Unesco, organismo dependiente de la ONU, ha desarrollado un importante trabajo a favor de la construcción de la categoría de los derechos colectivos, sobre todo por su preocupación especial por la defensa de las minorías de todo tipo, por su lucha contra las formas de racismo y xenofobia y por su defensa de los derechos de la llamada tercera generación, principalmente el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho al medioambiente. Las críticas a la posición de la Unesco insisten en el relativismo cultural —y sobre todo en el relativismo ético y jurídico— que derivaría de tales postulados y en su incompatibilidad con el núcleo mismo de las tesis que desde la propia Unesco se sostienen acerca de la universalidad de los derechos humanos.