

EL ESTADO SOCIAL RE-VISITADO

Domingo GARCÍA BELAUNDE²

SUMARIO: 1. En los inicios.- 2. Navegando en una nueva dirección.- 3. El problema del nombre.- 4. El Estado social en los documentos internacionales de derechos humanos.- 5. Exigencia de derechos: entre política y jurisdicción.- 6. La crisis del Estado social.- 7. La soberanía en jaque.- 8. Perspectivas: un Estado post- social o globalizado.

1. *En los inicios*

Durante el siglo XIX se desarrolló una forma de Estado que se presentaba en términos más o menos pacíficos y sin mayores cuestionamientos. Se hablaba o se entendía como algo natural de una realidad como “Estado de Derecho” o “Estado Liberal” o “Estado Liberal de Derecho”. De manera algo exagerada se quiso tipificar este modelo con el membrete, bastante gráfico, de “Estado gendarme”. Otros lo habían calificado de “guardián nocturno”.

En todo caso, lo que subyacía detrás de todas estas conceptualizaciones, es que el Estado tenía necesidad de ciertos límites que no podía sobrepasar. Y esta idea matriz fue la que - a partir de la Revolución Francesa - impulsó un modelo de Estado que se extendió ampliamente en todo el siglo XIX.

Pero con el tiempo el viejo Estado Liberal o Estado de Derecho decimonónico, fue perdiendo paulatinamente su vigor hasta que

dejó de tenerlo. Esto ocurrió en una fecha clave: el fin de la Primera Guerra Mundial, conocida entonces como la Gran Guerra y que finaliza en 1918.

La Gran Guerra significó muchas cosas. La primera es que representó el fin de toda una época, dorada para algunos, que quedó consagrada en la literatura del periodo como la *belle époque*, pues fue seguida por algo totalmente distinto y en cierto sentido negador de lo que la había precedido. Cabe anotar que esta guerra dejó algunos saldos significativos a nivel político-constitucional, que señalamos enunciativamente:

- a) Liquidación de los grandes imperios tradicionales, tales como el Imperio Austro-húngaro, el Imperio Otomano, el Imperio Ruso, y en parte el Imperio alemán.
- b) Aparición de nuevos países en cantidad sorprendente, lo que traería diversos problemas en el siglo XX, algunos creados artificialmente, pues no respondían a una realidad histórica y geográfica, como son los casos

² Profesor Principal de derecho constitucional de la Pontificia Universidad Católica; Abogado por la PUCP. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

de Checoslovaquia y de Yugoslavia, que ya no existen, pues se han dividido en varias unidades políticas independientes.

- c) Expansión dinámica de una forma de Gobierno que será la República, que al final logrará imponerse en el resto de Europa, con muy pocos supervivientes en la actualidad, pues los reinos que existen (Inglaterra, España, Suecia, etc.) han entregado el poder efectivo al Jefe de Gobierno o Primer Ministro, quedando los reyes o reinas como algo más que figuras decorativas.
- d) Difusión del sistema parlamentario de gobierno, que fue y sigue siendo el preferido de las naciones europeas. Con posterioridad, lo único relativamente nuevo que ha surgido a nivel de formas o sistemas de gobierno es el llamado "semi-presidencialismo", que es una variante del parlamentarismo y que funciona prácticamente solo en Francia, aun cuando muchos han querido ver similitudes en otros países o modelos.
- e) Afianzamiento del constitucionalismo como forma civilizada de gobernar y de dirigir un pueblo, dentro de una concepción más amplia de gobierno de leyes y no de gobierno de hombres (si bien la realidad política irá a contrapelo de esta aspiración, sobre todo en el periodo de entre-guerras).
- f) Aparición de Estados con fines, métodos y estructuración que rompen todos los esquemas existentes, pues dan prevalencia al aparato del partido político, al que supuestamente se le asigna velar por la seguridad y bien-

estar de sus súbditos. Y que desembocará en dictaduras de larga duración (todo ello precedido por la llamada revolución de octubre de 1917, que llevó a los bolcheviques al poder y de tanta influencia en el mundo durante casi todo el siglo XX).

- g) Aparición, tímida al inicio y luego con rápida expansión, de los valores democráticos. Y dentro de estos últimos, los derechos humanos cuya constitucionalización se afianza y expande vigorosamente a partir de 1945.

Todos estos hechos explican, y en gran parte justifican lo que vendrá después.

2. *Navegando en una nueva dirección*

El nuevo estado de cosas apareció, como antes señalé, con motivo de la primera posguerra, esto es, tan pronto finalizó la Gran Guerra o Primera Guerra Mundial. Esto llevó a una nueva realidad, que en parte está signada por el replanteamiento del rol de un tipo de Estado que se había consolidado en el siglo XIX, concomitante con la aparición de nuevos problemas políticos. Y quizá lo determinante: el aumento de la población, el auge de la industrialización, el descubrimiento de nuevos inventos tecnológicos, la frecuencia de los viajes por el acortamiento de las distancias. La elevación del promedio de vida, etc. Todo esto relacionado con la aparición de grandes masas que se hacen presentes en el entorno social y que darán motivo a lo que Ortega y Gasset en 1930 y de manera perspicaz denominó como "la revolución de las masas". Lo que constataba Ortega, desde su especial mirador, era que en Europa y en menos de un siglo la población había aumentado varias veces más de lo que había aumentado en todos los siglos anteriores, y en consecuencia las sociedades modernas tendrían que

hacer frente a la presencia de una mayor cantidad de personas con sus respectivas exigencias y necesidades. Esto traía nuevos y serios problemas a los gobiernos que tenían que buscar sitio, ocupación y demás coberturas para una gran cantidad de poblaciones que se caracterizaban, entre otros aspectos, por desigualdades reales.

Lo anterior implicaba que el viejo Estado no se podía limitar ahora a una vigilancia de las calles y de las carreteras, a una policía civil, a una seguridad para el exterior, sino también a un mínimo de políticas que cubriesen aspectos básicos como la ocupación laboral, la sanidad —que no costase o que costase muy poco— la educación, por lo menos en sus segmentos iniciales —y algunas garantías para el paro, cuando esto sucedía. Y la vejez asegurada. Esto fue introduciéndose poco a poco, y su desarrollo fue lento y sujeto a una serie de limitaciones.

Ahora bien, esta preocupación por el “otro”, esto es, por las demás personas de nuestro entorno, no estuvo ausente del pensamiento liberal que inspiró las viejas revoluciones del siglo XVIII y algunas de sus constituciones (así la francesa de 1793). Recordemos que la Revolución Francesa no solo apeló a la libertad y la igualdad, sino también a la “fraternidad”, como muchos de los discursos de la época lo dejan entrever claramente (entre otros, las intervenciones de Ropespierre, que tan mal final tuvo).

Y en todo el siglo XIX hay algo de esto, si bien en forma por demás mínima. Interesante es la postura de Louis Blanc en 1848. Destaca luego el caso de la Alemania de Bismarck (1880) en donde por primera vez un Estado europeo introdujo políticas proteccionistas en favor de la clase trabajadora, si bien se discute cuáles eran las reales intenciones del Canciller de Hierro: si alimentar bien a sus futuras huestes o alejar a las masas de los

cantos de sirena del socialismo, entonces en plena expansión.

Estos problemas demoran en llegar a nivel constitucional, y aparecen por vez primera en la Constitución mexicana de 1917, aun vigente con numerosas enmiendas. Y en Europa con la Constitución de Weimar de 1919. Le siguen las constituciones española (1931) italiana (1947) y alemana (1949). En la América Latina esto se refleja en algunas constituciones (la peruana de 1920, la brasileña de 1934, la colombiana y la colombiana de 1936 y la cubana de 1940) pero sobre todo en determinadas políticas (establecimiento de la jornada de las ocho horas, enseñanza primaria obligatoria y gratuita, luego extendida a la superior y universitaria; protección a la madre trabajadora, seguros sociales de desocupación, vejez e invalidez, etc. que dan origen, en el derecho interno, a una nueva disciplina: el “derecho social” (del que Alfredo L. Palacios fue un tenaz abanderado).

El problema da un nuevo giro a raíz de la recesión que atraviesa los Estados Unidos, con motivo del desplome de la bolsa de Nueva York en 1929, y que dará lugar a la política del “new deal”, que implementa el presidente Roosevelt y que tendrá una decisiva influencia en el resto de nuestros países.

Aspecto importante en la segunda posguerra es la pujante presencia de los movimientos comunistas en todos nuestros países y los apoyos, explícitos e implícitos, que les brindaba la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, de relativa corta vida, pues colapsó por implosión en 1991. Y más adelante algunos experimentos curiosos como el yugoslavo autogestionario. Y el chino, radical y heterodoxo.

Podría decirse que este nuevo modelo de Estado proteccionista actúa sin contratiempos, por lo menos teóricos, hasta principio de los años de 1970.

3. *El problema del nombre*

Desde que el Estado se formaliza en el mundo moderno y más en concreto con las revoluciones de fines del siglo XVIII, se tiende a fijar o a suponer que existe una especie de pacto social entre gobernantes y gobernados, en el cual se consagran los principios fundamentales de la convivencia humana. Influencia decisiva para este modelo fue la Revolución Francesa, pues ella no solo se impuso en ese país sino que se extendió al resto de Europa, precisamente por el avance de las conquistas napoleónicas. Pero no se puede dejar de mencionar los logros alcanzados por la Revolución Norteamericana, que fueron muy conocidos en los años inmediatamente posteriores a ella, pero que no tuvieron, por diversos motivos, la clara influencia francesa, que en todo caso servía de puente para aquélla.

Pues bien, el sujetarse a una Constitución, que a su vez era la clave de bóveda del ordenamiento jurídico, significaba siguiendo el viejo pensamiento aristotélico, un gobierno de leyes y no de hombres, que fue siempre el ideal del pensamiento político clásico. Y de ahí surgió la idea, concretada en von Mohl, del “Estado de Derecho” que todavía se sigue usando hasta ahora y que como tal es un término cómodo. El problema que presenta es que es una fórmula neutra que a la larga puede ser usada por cualquiera, pues sabemos perfectamente que el Derecho puede encerrar en su seno opciones teóricas e ideológicas contradictorias y no coincidentes entre sí, por lo que el término, si bien grato, no llegaba a ser del todo satisfactorio.

La doctrina acuñó así para el Estado propio del siglo XIX, el nombre de “Estado Liberal de Derecho” o como quieren algunos el de “Estado liberal-burgués de Derecho” (así, Schmitt).

Con posterioridad a la Gran Guerra y como quiera que aparecieron otras inquietudes que traerán cambios en la estructura y fi-

nes del Estado, se acuña la expresión de “Estado social” (H. Heller) que en otros será “Estado social de Derecho”, para dar a entender que no solo se preocupa por el respeto a un orden determinado, sino por el cometido de lo social, o sea, por garantizar mínimos de ingresos, vivienda, salud y educación, lo cual conlleva al cumplimiento de diversos fines que eran prácticamente ajenos al Estado decimonónico.

No obstante, en algunos textos doctrinarios que surgen a mediados de los años sesenta del siglo pasado, se habla de “Estado social y democrático de Derecho” en donde lo “democrático” da a entender que lo que se pretende son valores democráticos - si bien no se dice que democracia es la que se busca - pero en otros esta frase se entiende como un intento de dar un matiz socializante a la política social del Estado (así, Lucas Verdú). Pero este rótulo, no aceptado pacíficamente y no muy extendido, es sobre todo una formulación escrita que no necesariamente se compadece con la realidad. Lo único real es la exigencia de nuevas prestaciones o nuevas estructuras de apoyo a una gestión social, por lo que se tendría en este extremo un “Estado prestacional” o eventualmente un “Estado socialista” en todas sus modalidades (pues el socialismo, mientras estuvo esa ideología con vigencia política efectiva, se entendía de muchas maneras).

Y cuando estos planteos se consagran a nivel constitucional, entonces se habla de “constitucionalismo social” en contraposición con el “constitucionalismo liberal”. Pero esto podía o no existir en la normativa suprema, pues a la larga lo que contaba era la aceptación y puesta en práctica de determinadas políticas públicas que se concretaban en una legislación específica, que no siempre quedaba consagrada en los textos constitucionales.

Finalmente, como dato adicional, hay que tener presente el concepto de “welfare state”, que traducido fielmente puede ser denomina-

do como “Estado de bienestar” y que es la versión sajona del Estado social. Y que tiene un desarrollo posterior, con matices diferenciales, pero no por ello menos interesante.

Problema final consiste en saber qué hacemos con esta variedad de términos, los primeros partiendo del concepto de “Estado social”, con todas sus variantes y añadidos como el de “Estado protector o prestacional”. Y el segundo centrado en el concepto casi único de “*Estado de bienestar*”. O “*Estado providencia*” en su versión francesa.

Indudablemente que detrás de todos ellos se encuentra la consideración de que el Estado no solo se preocupa del ámbito externo o de orden público, sino también del componente humano que lo habita, en el sentido de protección y de apoyo en el logro de su realización humana. Pero al interior de ellos se dan muchas diferencias, aun cuando en lo sustancial busquen los mismos o parecidos objetivos. Se trata, de términos que no son idénticos ni expresan o pretenden lo mismo, pero que están unidos por un cierto aire de familia.

No hay que olvidar, finalmente, que tales conceptos admiten una variedad muy grande y al interior de ellos se dan varios grados y modalidades, desde los esfuerzos más conservadores hasta los más audaces e innovadores, dependiendo esto de los sustentos teóricos que los alimentan. Y que han tenido desarrollos distintos a través del tiempo. Pero para efectos prácticos los podemos englobar con el de “Estado social”, habida cuenta de los fines que pretende al margen de que ellos estén o no recogidos a nivel constitucional.

4. *El Estado social en los documentos internacionales de derechos humanos*

El Estado social y su complemento que son los derechos sociales, han llegado al cons-

titucionalismo, pero algo tarde y no siempre en forma completa o satisfactoria. Lo hicieron relativamente temprano en algunos textos constitucionales de la primera posguerra, como ya lo hemos señalado (Constitución mexicana de 1917, Constitución soviética de 1918, Constitución alemana de 1919, etc.) pero no se han extendido mucho a ese nivel. Más bien lo que se ha extendido enormemente es, más que los textos constitucionales, las políticas públicas de apoyo social, primero en la Europa de la primera posguerra, luego en los Estados Unidos del “new deal” y por la misma época en diversos países de la América Latina. Y en forma más generalizada a partir de la década del cuarenta (del que hay que mencionar el Informe Beveridge de 1942, que impulsó decisivamente los programas sociales en el Reino Unido).

Pero a nivel de derechos humanos en su dimensión internacional, su incorporación ha sido más bien tardía. La Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en París en 1948 –cuando no existía el local oficial de las Naciones Unidas en Nueva York– consagra en sus aspectos generales los derechos tradicionales de libertad, que sin lugar a dudas eran los más importantes. Y fue tan solo en 1966 que se sancionan los Pactos de Derechos Humanos, el primero de derechos civiles y políticos y el segundo, con distinta estructura, de los derechos económicos, sociales y culturales. Y solo en 2008 se ha aprobado sin que aun esté en vigor, el Protocolo facultativo de este último.

A nivel interamericano, el llamado Pacto de San José firmado en 1969, solo entra en vigencia en 1978. Un país como México que fue pionero en estos temas, solo ratificó el Pacto en 1982 y solo más tarde lo hizo la Argentina (1984). Chile lo hará recién en 1990. Pero este Pacto, bastante detallado y con la incorporación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como de la Comisión –tomada

en parte de la experiencia europea— no tenía referencia a los llamados genéricamente como “derechos sociales”. Esto solo fue posible mediante el llamado Protocolo de San Salvador de 1988, en el cual se hicieron las adecuadas referencias a este problema.

Cabe con todo advertir que a nivel de la doctrina se ha distinguido entre derechos de primera generación y derechos de segunda generación. Hay autores incluso que hablan de tercera, cuarta y quinta generaciones. La primera sería la clásica, mientras que la segunda, sería la moderna. Y recentísimas las que les siguen. No obstante esto, diferentes pronunciamientos de organismos internacionales han declarado que los derechos son todos iguales, sin importar en que generación se les ubiquen. Y por otro lado, algunos sectores de doctrina han señalado que la diferencia entre generaciones de derechos es artificiosa y que responde a planteos ideológicos que hay que superar.

Pero más allá de estas interesantes discusiones, lo cierto del caso es que la división de los derechos humanos en generaciones no obedece a un criterio de primacía, sino simplemente a su aparición en el orden del tiempo. Es decir, se trata de un criterio cronológico, que no es bueno ni malo sino simplemente es un hecho incontestable que tiene que ver con el devenir histórico. No es, pues, que se quiera disminuir o quitar fuerza a un planteo o propuesta, sino simplemente señalar que son datos o fechas que existen y que hay que tomarlos en cuenta. Más aun, si consideramos, como generalmente se acepta, que todos los derechos son iguales y que entre ellos no existen diferencias cualitativas. Aún más, la vieja tesis de los “derechos económico-sociales” como derechos meramente programáticos, está prácticamente superada.

Pero hay otra realidad y es la siguiente: el cumplimiento de los derechos de la primera generación es algo relativamente sencillo, porque solo pide la disposición de parte del Esta-

do de dejar hacer, de permitir o de no impedir algo. Y si bien esto parece fácil, ha sido en el fondo una larga conquista histórica y solo plenamente consolidado en las democracias maduras. Pero los derechos de la segunda generación o derechos sociales, implican algo distinto y adicional a lo que son sus propios gastos operativos. Y es que el Estado esté en condiciones de dar determinados bienes y servicios, sea con fondos del mismo Estado o con el concurso de los particulares. Más en concreto, de la economía del sector privado.

Y aquí viene el gran problema, pues los derechos sociales suponen eso generalmente. Así, hay derechos sociales que son “incondicionados” y son fáciles de llevar a cabo, como por ejemplo la huelga, la libre sindicación o las condiciones de trabajo (como puede ser la jornada de las ocho horas). Pero hay derechos sociales que requieren no solo de una regulación legal, que puede sancionarse fácilmente, sino recursos económicos que los hagan posibles. Son derechos “condicionados”. Y esto varía según los Estados.

Los países con un alto índice de bienestar, han tenido relativamente éxito en este objetivo. Es decir, ha sido posible dar salud, educación y trabajo a los sectores menos favorecidos de la población. Y es así cuando existe dinero en las arcas fiscales, porque la economía anda bien y el sector productivo —el privado— rinde impuestos que permiten todo esto.

El asunto se complica en épocas de crisis como las que suceden de vez en cuando. Y esto a su vez tiene varias modalidades: cuál es la sociedad en la que estas demandas existen. Si lo son en las altamente desarrolladas —Europa, Estados Unidos, Australia, Japón, etc.— son fácilmente abordables. Si se dan en países medianamente desarrollados, las dificultades afloran. Y esto sucede en la América Latina: no son lo mismo México o el Brasil que Bolivia y Ecuador. Y aun así, al interior de éstos últi-

mos hay grandes diferencias al interior de sus poblaciones.

Por tanto, por más que los textos nacionales e internacionales proclamen solemnemente este punto y estas exigencias, nada o poco podrán hacer si no existen los fondos necesarios. En efecto, existen derechos sociales que con muy poco esfuerzo se llevan a la práctica. Pero en otros la situación se complica grandemente, como es el caso, por ejemplo, de la vivienda, la salud, la educación o los sistemas de salubridad (agua potable, etc.).

Los derechos necesitan, casi siempre, montos de dinero para sus gastos operativos (cuerpos policiales, maquinaria administrativa, aparato judicial, etc.) pero los de carácter económico-social precisan además —si bien no en todos los casos— fondos especialmente dirigidos a brindar las prestaciones que se consideran indispensables. Y éste es el punto en cuestión.

4. *Exigencia de derechos: entre política y jurisdicción*

Normalmente cuando no se otorgan los derechos libremente, hay varias formas de exigirlos. En este caso, estamos hablando de la exigencia de los derechos sociales frente al Estado, no frente a los particulares —como podrían ser condiciones laborales que hace un sindicato frente a un grupo empresarial fuerte— sino frente al Estado que a la larga, directa o indirectamente, es el que determina su puesta en práctica.

Una primera forma de hacerlo es políticamente. En efecto, existen formas a través de movimientos o de gestiones políticas mediante las cuales se ejerce presión ante el poder para obtener determinados beneficios. En otras palabras, una huelga, un boicot, una paralización de labores o grandes manifestaciones populares pueden obligar a un Estado a otorgar de-

terminadas concesiones o a negociarlas. Si bien en algunas ocasiones, este tipo de presiones pueden resultar contraproducentes, si las exigencias son excesivas (como es el caso del mayo francés de 1968, en el cual luego del gran remezón ocurrido en París y en algunas ciudades francesas, se volvió casi a lo mismo, si bien hubo un alto nivel de concientización de lo sucedido).

Pero lo normal en las sociedades modernas en donde lo que prima es el Estado de Derecho, es que las cosas se resuelvan jurídicamente. O sea, a través de los órganos judiciales y utilizando las normas procesales, pues ésta es la manera moderna como se resuelven los problemas y las inquietudes.

Ahora bien ¿Cómo se puede exigir jurisdiccionalmente determinados derechos que no dependen de las partes ni de los jueces sino del Estado o de la comunidad en general? Si una persona, por ejemplo, necesita un aparato especial de diálisis y no existe en el medio un número suficiente de aparatos o de manera adecuada... ¿Qué debe hacer el juez, atendiendo al hecho de que los servicios de salud no tienen fondos para ofrecer más instrumentos médicos? Si se considera que en este extremo los fondos públicos se concentran en el sector financiero del Estado y que solo se gastan previa programación en el presupuesto... ¿Cómo se puede obligar a una entidad pública a comprar un aparato, para lo cual no tiene dinero ni facilidades...? Y aun más, cuando pueda comprarlo, seguramente habrá pasado tanto tiempo que no será de utilidad para quien lo pidió... ¿O es que por ventura, puede el Juez embargar fondos públicos y comprar directamente el aparato médico que se requiere?

Y otro caso extremo podría ser el de la vida digna... ¿Que significa este concepto de vida digna? ¿Y para quién...? ¿Se podría obtener un criterio objetivo en relación a los sueldos que paga el Estado o las empresas privadas?

En síntesis, y sin ahondar demasiado en el tema, es evidente que la exigencia de derechos sociales a través de órganos judiciales tiene sus limitaciones y no siempre son fáciles de llevar a cabo. Todo lo cual se agrava cuando tenemos Estados que se mueven en sociedades con problemas económicos y de difícil supervivencia.

Como colofón de esto bien vale la pena tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tan rica y pródiga en sus resoluciones, prácticamente evade pronunciarse sobre derechos sociales. Y cuando lo hace, es en casos especialísimos como el de los Cinco Pensionistas contra el Estado peruano, que lograron un reconocimiento en la nivelación de sus pensiones que venía de la legislación anterior, y en donde el obligado era el Estado. Pero aun así tuvieron serios problemas para cobrar lo que habían ganado en la sentencia. Y en otros casos, ni siquiera pudieron hacerlo efectivo.

5. *La crisis del Estado social*

El problema del Estado social se complicó con el crecimiento desmesurado de la población en los Estados modernos. Y más aun con los avances médicos y tecnológicos que vinieron después de la segunda postguerra y alargaron notoriamente el promedio de vida. A lo que se añade un fenómeno que acompaña a los derechos sociales: y es que tienden a crecer en forma casi incontrolada y a cubrir cada vez más beneficios en una carrera ascendente que no se detiene y lo cual lleva a una espiral de gastos y de exigencias. De esta suerte, si por ejemplo se atiende muy bien a un número X de personas al año en un determinado nosocomio, se podría igualmente atender el doble de personas si aumenta la demanda, pero ya no sería una atención rápida, eficiente y sobre todo certera. Con lo cual se produce el deterioro de los servicios. Esto sucede cuando entramos en lo que los sociólogos llamaron "la revolución de las expectativas" lo que hizo que crecieran los servicios

sociales en las democracias contemporáneas y también en las dictaduras. El problema no se planteó o por lo menos no lo fue en forma franca en las llamadas democracias populares, porque en ellas se vendió la idea de que ya se tenían esos derechos sociales o estaban en trance de tenerlos. Pero se ocultaba el hecho de que en la realidad se tenía muy poco de lo que se ofrecía, y además, los derechos clásicos o más antiguos se hallaban ausentes, con lo cual algunos derechos sociales no podían hacerse realidad o simplemente se gozaban únicamente en teoría. O aun peor: no existían. Y al final, lo que desea el ser humano es el goce de derechos, pero de manera no recortada sino integral.

Lo anterior se agudiza por un problema presupuestal que se hace sentir en todos los Estados, pues llega un momento en que el presupuesto no da para más. En efecto, si el dinero necesario para esos logros sociales viene del Estado o de los particulares o de ambos, llega un momento en que lo existente no alcanza para cubrir todas las necesidades y empieza a escasear. Y al suceder esto, los servicios se deterioran o dejan de prestarse.

Este problema que se ve en los países occidentales, se presenta paulatinamente en aquellos que fueron el motor de los cambios, pero que empiezan a agotarse.

Así, ya a mediados de los años setenta del siglo XX, empieza un deterioro del Estado social fruto de la crisis energética de esos años (1973) que dio por finalizada la época keynesiana. Y por otro, la crisis interna que empiezan a atravesar las democracias marxistas. Al margen de esto, debemos señalar que por la misma época se empezó a abrir paso sobre todo en los Estados Unidos (Reagan) e Inglaterra (Tatcher) políticas liberales, que muy pronto extendieron su influencia a los demás países. Y tales políticas consideraban que el Estado se estaba comportando como un intruso y que hacía cosas que no debería hacer, en desmedro de la actividad privada y de la

libre iniciativa. Ambos aspectos, económicos y nuevos enfoques políticos, terminarán arrastrando el Estado social a su crisis.

Y así tenemos:

- a) Cuestionamiento del Estado social, por lo menos en sus premisas básicas,
- b) Auge o retorno de un nuevo liberalismo económico, que arrastra las más diversas consecuencias,
- c) Inicio de un proceso de internacionalización de las nuevas ideas,
- d) Crisis en los países comunistas, que se manifiesta en la caída del muro de Berlín en 1989, el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991 y su reemplazo por la Federación Rusa.
- e) Crisis, independencia y cambios en las antiguas democracias populares, con la consecuente desaparición o transformación de algunos Estados.
- f) Mantenimiento del sistema político comunista y apertura a los mercados mundiales del capital (China) seguido a la distancia y con matices propios por el especial caso de Cuba.

Todo lo cual queda reforzado con el fenómeno de la globalización, ampliamente estudiado, y que siendo un proceso meramente económico, acaba llevando consigo ideas políticas acorde con ellas.

6. *La soberanía en jaque*

El "mundo feliz" acabó en 1918. Luego de la segunda posguerra apareció el mundo bipolar: por un lado la Unión Soviética y por otro los Estados Unidos. Europa perdió su im-

portancia política y más bien los nuevos países, que no querían estar en un lado ni en otro, optaron más tarde por una tercera vía que llamaron "no alienados", de tanto predicamento a partir de los años setenta del último siglo.

Con posterioridad y desaparecido el mundo bipolar, surgieron otras economías: por un lado los Estados Unidos, por otro la Unión Europea y finalmente las economías pujantes que viven al margen de ellas o con una relativa independencia: Japón, Australia, China, etc. Surgen asimismo otros bloques u otras civilizaciones, que traen otras inquietudes antes desconocidas o poco influyentes: aspectos religiosos, aspectos nacionalistas, etc.

El auge del liberalismo en sus nuevas versiones, por un lado, y por otro los conglomerados económicos (bloques regionales) hacen que el tránsito de bienes y servicios sea más fluido. Las economías se mueven rápidamente. Los capitales y las decisiones en torno a ellos vienen de lejos y los acuerdos regionales o supranacionales, tienden a englobar a varios países de manera tal que las decisiones se toman más por bloques que por países. Encima de estos últimos una tupida red de tratados de cooperación y comercio internacional establecen lazos que crean obligaciones para los Estados y los particulares. Y de esta manera el concepto clásico de soberanía, en el sentido de Bodino, se va dejando de lado. Los Estados no son reemplazados, pero cada vez son menos dueños de sus propias decisiones. Por un lado han crecido y se han modernizado, pero por otro están cada vez más limitados al orden de la calle, a los problemas cotidianos, al día a día de sus conciudadanos. Y a ciertas decisiones económicas generalmente de corto alcance.

Son procesos que se van imponiendo como consecuencia de los tiempos, pero también aceptados libremente por los Estados para poder vivir en un mundo cada vez más veloz, más cambiante y más competitivo.

8. *Perspectivas: Un Estado post-social o globalizado*

Lo sucedido en estos últimos años ha llevado a diversas reflexiones y replanteos, vinculados con los derechos sociales (en sentido amplio) y el Estado social, así como su vigencia hoy en día.

Es evidente que se ha llegado a la conclusión de que los derechos sociales, o mejor dicho, los niveles mínimos de vida digna y saludable, son los que hacen posibles el ejercicio de los derechos clásicos, es decir, los derechos civiles y políticos. Aparecidos con posterioridad a los derechos clásicos del liberalismo, se han convertido, curiosamente, en el supuesto para su funcionamiento. Y para que una democracia funcione. Se habla, por eso, de democracia social como complemento de la democracia política. Pero esto es sobre todo una concesión a la galería, pues la democracia siempre es política. Pero es indiscutible que opera sobre ciertas bases económicas y sociales que permiten su realización.

Y en el plano jurídico se ha llegado al acuerdo de que los derechos humanos son todos iguales, es decir, tienen igual grado de vigencia y plena validez jurídica, por lo que no cabe imaginar derechos que son menos que los otros. Pero por otro lado se acepta, pues este es un dato innegable, que a nivel judicial no todos tienen la misma operatividad, por factores que a veces no pueden ser removidos. Así, el Estado perfectamente puede fijar condiciones de trabajo o establecer seguros de paro, pero poco puede hacer para brindar un óptimo sistema de salud o viviendas para todos.

Por otro lado, los derechos sociales desde que hicieron su aparición a principios del siglo XX, tuvieron un avance incontenible e incontestado, hasta que empezó su cuestionamiento a mediados de los años setenta del siglo pasado. Y esto ha ocasionado, como es evidente, algunos retrocesos en esta materia.

Contra los síntomas de esta crisis se han alzado diversas voces, que bien podríamos ubicarlas en tres direcciones: aquellos que, como Hayeck seguido por Friedman, postulan por su total eliminación. Otros, por el contrario que sostienen que hay que seguir adelante en este empeño y por tanto toca al Estado y a los particulares continuar en la brega para mantener estos mismos niveles a toda costa y hasta las últimas consecuencias. Finalmente, una posición intermedia, más realista, ha optado por soluciones pragmáticas.

De esta manera, si bien el Estado social se resiste a morir e incluso a ser desplazado, no puede actuar igual que antes. Y frente a esto hay diversas opciones que han adoptado los Estados:

- a) la primera es dejar de lado ciertas prestaciones, y entregarlas al libre mercado, y por tanto,
- b) limitarse a determinadas y urgentes políticas sociales, de manera puntual,
- c) entregar al sector privado la concesión de determinados servicios (como pueden ser la salud y las pensiones) y,
- d) armar un nuevo modelo de Estado "regulador" que reemplaza o relega en parte el modelo "intervencionista".

El Estado social, si sigue como hasta ahora lo ha hecho, no ha muerto, sino que ha entrado en un proceso de reconversión que durará un buen tiempo. Estamos pues ante un Estado post-social, o un Estado social disminuido o un Estado social en la era de la globalización. Que tendrá que cambiar y adaptarse a los tiempos si quiere subsistir.

Lima, abril de 2010

Revisado en diciembre de 2010

BIBLIOGRAFÍA

Es inmensa la existente en torno a este tópico. Aquí nos limitamos a señalar solo unos cuantos textos por su carácter abarcador. En cuanto a la historia del Estado y del Estado social en general, cf. Bertrand de Jouvenel, *El Poder*, Editora Nacional, Madrid 1974; ib. *Los orígenes del Estado moderno*, Magisterio Español, Madrid 1977; Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid 1977 y George Burdeau, *Traité de science politique*, L.G.D.J., París 1980 (en especial el tomo II dedicado al Estado). Un gran panorama, cf. Carl J. Friedrich, *Constitutional government and democracy*, Blaisdell Pub. Co., 4th. ed., New York 1968 (hay traducción al castellano en dos tomos). Una breve historia del Estado social, cf. Pedro Planas, *El Estado moderno (una nueva biografía)*, DESCO, Lima 1993.

Sobre los problemas generales del Estado actual, cf. Arturo Enrique Sampay, *La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués*, Editorial Losada, Buenos Aires 1942; Pinto Ferreira, *Teoria geral do Estado*, Edic. Saraiva, 2 tomos, São Paulo 1975; Pier Luigi Zampètti, *Dallo Stato Liberale allo Stato dei Partiti*, Giuffrè, Milano 1973; Alessandro Passarin d'Entreves, *La noción del Estado*, Euroamérica, Madrid 1970; Jean Dabin, *Doctrina general del Estado*, UNAM, México 2003, Ernest Forsthoff, *El Estado en la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Peruanos, Madrid 1975; Jorge R. Vanossi, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, EUDEBA, Buenos Aires 1982 (hay ediciones posteriores); Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI*, Plaza & Janés, Barcelona 1995; Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo*, Alianza Editorial, Madrid 1993; Giuseppe de Vergottini, *Las transiciones constitucionales*, Universidad Externado de Colombia, Santafé de Bogotá 2002; Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez, comp. *Estado constitucional y globalización*, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003; Roberto Dromi, *El Derecho Público en la hipermodernidad*, Hispania Libros, Buenos Aires 2005; Miguel Ayuso ¿Ocaso o eclipse del Estado? *Las transformaciones del Derecho Público en la era de la globalización*, Marcial Pons ediciones, Madrid 2005; Javier Ruipérez, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005; Sabino Cassese, *La crisis del Estado*, Lexis-nexis, Buenos Aires 2003 y Eugenio L. Parada, *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile 2008.

Sobre el Estado de bienestar o Estado social, cf. la voz "estado de bienestar" por G. Regonni en el *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México 2000, a cargo de N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino y más ampliamente en W. Abendroth, E. Forsthoff y E. Doehring, *El Estado social*, CEC, Madrid 1986; Ramón García Cotarelo, *Del Estado de bienestar al Estado del malestar*, CEC, Madrid 1986; Carlos de Cabo Martín, *La crisis del Estado social*, Publicaciones Universitarias, Barcelona 1986; Josep Picó, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, Madrid 1999; Niklas Luhmann, *Teoría política del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid 2002 e Ignacio Sotelo, *El Estado social. Antecedentes, orígenes, desarrollo y declive*, Editorial Trotta, Madrid 2010 (estupendo análisis de conjunto). Dos libros pioneros en nuestro ámbito son los de Pablo Lucas Verdú, *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Acta Salmanticensia, Salamanca 1955 y Paulo Bonavides, *Do Estado liberal ao Estado social*, Malheiros editores, São Paulo 2009 (la primera edición es de 1958). De gran influencia por su claridad y concisión ha sido el pequeño libro de Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad demo-*

crática, EDICUSA, Madrid 1969 (la primera edición es de 1966 y ha tenido ediciones posteriores).

Sobre la problemática actual de los derechos sociales, cf. Héctor Gros Espiell, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*, Libro Libre, San José 1986; Antonio Baldassarre, *Los derechos sociales*, Universidad Externado de Colombia, Santafé de Bogotá 2001; Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2005; V. Abramovich, M.J. Añón, Ch. Courtis, *Derechos sociales*, Fontamara, México 2006; Christian Courtis, *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*, Fontamara, México 2009; Silvio Gambino, *Derechos sociales, Carta de Derechos fundamentales e integración europea* en *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay, núm. 4, 2009; AA.VV. *La judicialización de los derechos humanos*, Víctor Bazán, Director, Asociación Argentina de Derecho Internacional-Ediciones Legales, Lima 2009; Virgilio Zapatero y Ma. Isabel Garrido Gómez, editores, *Los derechos sociales como una exigencia de justicia*, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares 2009 y Robert Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid 2009 (debate de varios autores en torno a las tesis de Alexy). El tema de las cláusulas económico-sociales en las constituciones está ampliamente tratado en el número monográfico de *Derecho Comparado*, núm. 2, 1978, órgano de la Asociación Argentina de Derecho Comparado. Dentro de un contexto más amplio, cf. Baldo Kresalja y César Ochoa, *Derecho Constitucional Económico*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima 2009.