



Reis. Revista Española de Investigaciones
Sociológicas
ISSN: 0210-5233
consejo.editorial@cis.es
Centro de Investigaciones Sociológicas
España

González Hernández, Juan Carlos
ACCIÓN PÚBLICA Y REACCIÓN CIUDADANA: EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO
DEMOCRÁTICO
Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 91, julio-septiembre, 2000, pp. 9-37
Centro de Investigaciones Sociológicas
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99717878001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

ACCIÓN PÚBLICA Y REACCIÓN CIUDADANA: EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

Juan Carlos González Hernández

Universidad de Alcalá de Henares

RESUMEN

Se trata en este artículo de analizar la interacción entre sociedad civil y Estado en el proceso de reconversión postmoderno de los modelos de dominación del Estado del Bienestar. Sin desechar una revisión exhaustiva de éste, se pretende investigar el sistema de relaciones que son resultado de los cambios en las redes de poder multilaterales de las sociedades occidentales desarrolladas, y su proyección hacia nuevas formas de participación y de control público por parte de los agentes sociales.

1. EL NEOCORPORATIVISMO Y EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA

Si nos situamos en la década de los años veinte, centrándonos en el proceso que se inicia a raíz de la crisis de 1929, y teniendo en cuenta los acontecimientos que subyacen a la segunda posguerra, advertimos que se operarán una serie de transformaciones en el ámbito global de las sociedades occidentales cuya culminación será el moderno Estado Social de Derecho. Éste se caracteriza por la puesta en marcha de mecanismos neocorporativos de organización de las demandas sociales y de elaboración de las decisiones políticas, procedimientos

que reformulan radicalmente las características del Estado capitalista, al definirlo como un Estado de organizaciones y no de ciudadanos¹.

Hablar de Estado para referirse al nuevo nexo que liga desde entonces a economía y sociedad, en una situación en que la relación entre ambas dimensiones está expresada por un proceso de diferenciación y complejización político-burocrático cada vez más acentuado, puede resultar insuficiente. En efecto, un concepto relacional, como el de sistema político, puede expresar mejor que el de Estado una realidad donde la idea de un centro institucional sintetizador de toda la sociedad es menos simple que en la imagen clásica. No hay ya órdenes enfrentados y exteriores: la vida económica, a diferencia de la imagen causal socialista del siglo XIX, surge de los compromisos políticos, de los acuerdos y de las negociaciones.

En efecto, en la práctica política liberal las decisiones requerían ser ratificadas periódicamente por un electorado atomizado. Sin embargo, el nuevo corporativismo busca menos el consenso a través de la aprobación coyuntural, ocasional, del público-masa, que a través de la negociación continua entre intereses organizados. En este sentido, el mercado es ya un mercado politizado y el Estado un agente activo en las relaciones económicas. Sus orientaciones, dentro de los límites del sistema, dependen sobre todo de la capacidad de presión y veto de los actores sociales capaces de movilizar recursos de poder desde posiciones de clase o de categoría (*status*).

En el caso de las poliarquías, estos mecanismos neocorporativos de representación de intereses complementan el modelo de funcionamiento institucional centrado en el Parlamento, que se repliega a un segundo plano y pierde influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. El neocorporativismo, en este caso, se agrega al modelo garantista del Estado de Derecho: se trata de un corporativismo social-liberal, en el que el Estado no interviene directamente en la selección de los líderes de las organizaciones que monopolizan la representación de los intereses, ni tampoco en la elaboración de sus opciones políticas².

En otras situaciones, tales como los fascismos de entreguerras y, de manera menos homogénea, en los populismos neoautoritarios, el corporativismo es más estatal que social: sus organizaciones dependen del Estado, quien otorga el reconocimiento de la representación y tiene potestad para excluir a aquellas que no le son afectas. El *status* y el rol de las corporaciones en el sistema político está subordinado a una centralización autoritaria del juego institucional.

Sin embargo, estas reflexiones no resultan suficientes para explicar los problemas que se derivan de la doble dimensión del neocorporativismo, expresada en los mecanismos de representación de intereses, por una parte, y, por otra, en los instrumentos de formación de políticas públicas.

¹ Vid. E. FORSTHOFF, *El Estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.

² Es clásico citar el libro de Robert DAHL, *La poliarquía. Del autoritarismo a la democracia*, Eds. Guadiana, Madrid, 1974.

Ahora bien, como señala Schmitter, puede cumplirse perfectamente una de estas funciones sin que, ni necesaria ni automáticamente, se active la otra. Es decir, que son perfectamente factibles situaciones en las que aparezcan múltiples canales organizativos para las presiones sociales sin que ello implique necesariamente que el Estado legitime una política concertada de sus decisiones. Neocorporativismo y concertación no se implican lógicamente³.

En este sentido, el corporativismo puede ser inclusivo o excluyente, aun cuando en los dos casos sea estatalista, en orden al número y la calidad de los actores que incorpora al sistema político.

En todo caso, lo que parece quedar claro es que una descripción sociológica del Estado contemporáneo, cualquiera que sea su carácter —autoritario o democrático, inclusivo o excluyente—, supone un cierto grado de corporativización, sea en el nivel de organización de las demandas o en el de la elaboración de las decisiones. En efecto, si consideramos que las discusiones actuales que giran en torno a la crisis de gobernabilidad de los sistemas políticos se vinculan con las características particulares que asume en cada sociedad (la interacción entre organizaciones de intereses, partidos políticos, instituciones representativas y burocracia administrativa), parece aconsejable que el análisis de cada uno de ellos, como modelo específico, determine cuáles son sus tendencias dominantes y los rasgos particulares que los caracterizan.

Así, el modelo de gobernabilidad que surge en la segunda mitad del presente siglo se asienta sobre la predicción de una asociación transparente entre desarrollo económico y democracia. En esta teoría, el modelo triangular de organización del sistema político apareció como paradigmático de lo que debía entenderse como Estado Social de Derecho. Es decir, un Estado que, manteniendo los esquemas liberales de la libertad negativa, pudiera avanzar a través de la incorporación de los derechos sociales hacia la realización de la libertad positiva dentro del marco de un neocapitalismo compatible con la expansión del *welfare*⁴.

La forma política de resolver ese modelo de desarrollo y de hegemonía implica legitimar una ampliación regulada del sistema político. Ése es el modelo triangular neocorporativo: la integración entre el gobierno administrativo, el capital y el sindicalismo, cumpliendo una función de selección y reducción de las demandas a los efectos de controlar el ciclo económico. El supuesto básico de este modelo parte de considerar que, garantizado de ese modo el desarrollo de las fuerzas productivas, toda la sociedad accedería gradualmente, por vía democrática, a crecientes niveles de bienestar. Así, la concertación social basada en el neocorporativismo y la eficiente planeación administrativa por parte del Estado serían los pilares de ese sistema político, donde, obviamente, el papel del Parlamento se reduce notablemente.

³ Phillippe C. SCHMITTER, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, 1988.

⁴ En este sentido, vid. David HARRIS, *La justificación del Estado del Bienestar*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.

Este modelo teórico, que exalta la concertación como base de la gobernabilidad, es el único puesto en práctica con cierto éxito y es característico de las especiales formas de organización públicas propias de los régimes socialdemócratas de los Países Nórdicos europeos. Naturalmente, existen otros modelos de sistema, en distintas situaciones, donde la presencia de demandas y organizaciones neocorporativas coexiste con procedimientos políticos democráticos, y en los que las decisiones públicas no son necesariamente producto de una concertación regulada.

Y no se trata de experimentos políticos, sino de prácticas habituales. Ahora bien, el neocorporativismo se manifiesta en ellos con carácter conflictivo: el sistema político, en lugar de emplazarse sobre la capacidad planificadora del Estado (a partir del filtro de demandas que han efectuado los actores sociales legítimos), se constituye sobre una exaltación de la capacidad de presión de esos actores en una situación de reequilibrio permanente. El caso italiano aparece como un ejemplo claro de esa situación de pluralismo fragmentado, así como Alemania Federal es la muestra más nítida de un neocorporativismo institucionalizado⁵.

Pero, de todas maneras, ambos extremos, tanto el bien ajustado modelo triangular como el otro, más conflictivo y descentrado, pueden ser agrupados dentro del tipo de corporativismo social que caracteriza en líneas generales al sistema político sobre el que se articula el Estado Social de la posguerra, es decir, la forma más avanzada de compromiso entre capitalismo y democracia⁶.

El supuesto de ese compromiso es la superación de la vieja imagen del Estado Liberal de Derecho, basado en la idea de la separación entre el orden social y el orden político. En este sentido, Estado y sociedad no se manifiestan actualmente como dimensiones autónomas, sino como dos sistemas interpenetrados por una cantidad creciente de relaciones mutuas, de *inputs* y *outputs*, de demandas, apoyos, decisiones y regulaciones cuyo producto supone transformaciones estructurales y funcionales de ambos, y una pérdida de nitidez de las fronteras que separan lo público de lo privado.

Asociado a una hipótesis de crecimiento económico permanente, el nuevo Estado Social tiende a estructurarse sobre la corporativización de la representación de intereses, la especialización tecnoburocrática y el crecimiento de la intervención administrativa, entendida ésta como agente directo de la valoración económica y como poder compensador. Y, de este modo, encara una forma de intercambio político regulado entre los actores sociales, capaz de construir un consenso democrático y controlar el ciclo económico en base a las exigencias del mercado.

Estas reflexiones, de forma esquemática, procuran una visión global, nor-

⁵ Así lo expresa, en general, M. DUVERGER. Vid. *Las dos caras de Occidente*, Ariel, Barcelona, 1973.

⁶ Vid. G. LEIBHOLZ, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

malizada, de la situación que configura la crisis del modelo de bienestar descrito, producto, entre otras razones, de la crisis de los supuestos de racionalidad sobre los que se fundamentaba. Y ello por dos razones que aluden, respectivamente, a las disfunciones técnico-económicas del sistema y al cambio/alteración de los patrones de valores sociales que intervienen en la producción de la crisis.

En primer lugar, no se ha confirmado la idea de que el desarrollo económico, al permitir la satisfacción de las demandas sociales, iba a generar la posibilidad de un desarrollo político armonioso merced a la capacidad de concertación y planificación radicada en el Estado.

Lógicamente, cabe admitir que el desarrollo económico y social implica algo más que la conquista de la hegemonía política; supone también el surgimiento de procesos de diferenciación crecientes que se expresan en una heterogeneidad y diversidad acumulada de las demandas⁷. En este sentido, podemos apreciar cómo la crisis económica que se inicia en la década de los setenta, permitió cuestionar las bases sobre las que ese sistema de *political bargaining* se había asentado: la reducción de la cantidad de bienes materiales potencialmente intercambiables, al afectar la capacidad de los sindicatos para reducir las prestaciones sociales, implica un severo deterioro de uno de los soportes del modelo triangular.

En segundo lugar, es posible apreciar la emergencia de nuevos sectores sociales cuyas pretensiones no aluden meramente a una lógica de grupos de interés sino de *status*, y en cuya dinámica se conforman identidades externas a la normalidad del sistema político⁸.

Así, los procesos de innovación culturales que afectan los patrones éticos y morales coadyuvan en la producción de la crisis. Y esta determinación no afecta sólo al sistema capitalista, sino también a las alternativas propuestas por el antiguo socialismo estatalista, que tendió a repetir matrices de funcionamiento social basadas en el tipo de división del trabajo que respalda al industrialismo y a sus valores de modernización y desarrollo.

De este modo, los nuevos actores rebasan el espacio técnico-político en los que parece contenerse la crisis y permiten que ésta se aprecie como un conjunto complejo de fenómenos de toda índole que afecta a un modelo de civilización y no sólo de un modo de producción. Lo que se pone en cuestión no es la ausencia de desarrollo, sino su estilo y los valores que implica (materialismo, despilfarro, agresividad, destrucción del entorno...). De estos impulsos surgieron nuevas expresiones culturales de conflicto que impulsaron el replanteamiento de la discusión sobre los valores de la organización democrática, lo que afectó tanto a los sistemas políticos occidentales como a los procesos de transformación de los de carácter socialista.

⁷ Cf. A. LOMBARDO, *La crisi delle democrazie industriali*, Vallechi Ed., Florencia, 1977.

⁸ Así, por ejemplo, se expresa L. MORLINO; vid. «Democratic Establishments: a dimensional analysis», en E. Baloyra (ed.), *Comparing new democracies*, Westview Press, Boulder, Co., 1986.

En Occidente, sus rasgos más característicos configuran lo que Daniel Bell ha calificado como contradicciones culturales del capitalismo, señaladas tanto desde la izquierda como desde la derecha. Esta crítica afecta a todo un modelo histórico de regulación de las relaciones entre Estado y sociedad, que culmina en el Estado Social de Bienestar, pero que se remonta al modelo de articulación entre orden estatal e innovación social del liberalismo clásico, según el cual la sociedad es un organismo dirigido desde un centro que, a través de formas jurídico-políticas, expresa un sistema de valores como principio único de organización⁹.

La línea crítica a la que aludo entiende las situaciones sociales como acontecimientos que se redefinen constantemente y que no están dotados de ninguna racionalidad preconstituida, por lo que el problema de la construcción de un orden social será resultado de nuevas formas de conflicto, negociación e intercambio. En cualquier caso, lo que predomina es la percepción del agotamiento del modelo negociado de consenso y control del ciclo económico, expresado en el funcionamiento del Estado Social¹⁰.

En este sentido, conviene recordar que la crisis del Estado Social comienza a finales de los sesenta en el mundo desarrollado y que interactúa con la crisis de distribución y de desarrollo en diversos países del Tercer Mundo. Asimismo, coincide con perturbaciones económicas centradas en la pérdida de los privilegios geoestratégicos que garantizaban la posibilidad de desarrollo barato para los países del centro, merced a la explotación directa de la periferia dependiente y, sobre todo, se refuerza por las movilizaciones sociales que entre 1968/75 se producen en Europa (y hasta cierto punto en Estados Unidos), y que contestan a un modelo cultural considerado tan injusto como exhausto.

La contestación recae directamente sobre el sistema político, sometido a presiones internas y externas, porque además comienzan a afrontarse por esos años las consecuencias de un proceso de transnacionalización de las relaciones económicas que coloca a algunas grandes empresas como un poder que lo desborda¹¹.

En términos generales, la crisis es definida como crisis de gobernabilidad. El Estado, dirá O'Connor, no puede ya cumplir con su doble función de acumulación y legitimación. Habermas, con un enfoque sumamente riguroso, abundará en esa línea, y Lockwood, por su parte, estima que no sólo es sistemática, sino también de legitimidad¹².

Para el pensamiento neoconservador, el problema radicará en un fenómeno

⁹ Cf. Daniel BELL, *The coming of the post-industrial society*, Basic Books, Nueva York, 1973.

¹⁰ Vid. Alain TOURAIN, *La société post-industrielle*, Eds. Dénœl, París, 1969.

¹¹ Me ocupé de esta cuestión particular en mi trabajo «Las compañías multinacionales: problemas para el establecimiento de un estatuto jurídico internacional», publicado en el núm. 19 de la *Revista de Estudios Sociales*, Madrid, 1977.

¹² En general, concretando estas posiciones, cabe referirlas a la posición más sólida de J. HABERMAS. Vid., entre otras, su obra *Théorie et pratique*, trad. francesa de Ed. Payot, París, 1975.

de inflación y envilecimiento del poder del Estado, que conduce a una verdadera implosión decisional, derivada de una sobrecarga de expectativas bajo las condiciones de un pluralismo asociativo que politiza exageradamente todos los *issues* sociales y plantea, por tanto, una diferencia neta entre reivindicaciones y capacidad de control y dirección estatal de las mismas. Por consiguiente, lo que se cuestiona es el compromiso entre formalismo democrático y desarrollo del capitalismo, tal como había sido constituido¹³.

Claro que, desde el propio Marx, la izquierda había advertido la precariedad de ese compromiso, pero la novedad de los años setenta es que el pensamiento liberal hará otro tanto al admitir que la democracia gestada alrededor del Estado Social produce ingobernabilidad.

Desde la teoría crítica, Luhmann llega a afirmar la imposibilidad de teorizar el Estado Social, pues en la medida en que se orienta hacia la reducción de la complejidad que emerge del ambiente, mediante una selección negativa de objetivos, el Estado Social, al sustituir las funciones de control por otras de promoción, prima la legalidad en aras de la legitimidad, generando tanta frustración de expectativas que pone las bases de su misma crisis. Un sistema político que renuncia a reducir la complejidad, afirma Luhmann, está condenado a poner en cuestión a las mismas conquistas del Estado de Derecho¹⁴.

Desde una posición política radicalmente diferente se llegará, sin embargo, a conclusiones semejantes. En efecto, el diagnóstico que en 1975 propondrá la Trilateral al referirse a la crisis de la democracia, sobre todo en la intervención de Huntington, plantea la cuestión sin ambages al analizar los puntos de fricción entre capitalismo y democracia. Así, la gobernabilidad de los modernos sistemas políticos se hallaría cuestionada por el exceso democrático; la única solución es equilibrar su existencia admitiendo que hay áreas de relaciones sociales en donde no debe ser aplicada, y grupos que deben ser inducidos a reducir el nivel de intensidad de sus pretensiones. De esta manera, la estrategia de la contención indicaría que un valor que es normalmente bueno no necesariamente mejora cuando se lo maximiza¹⁵.

Toda la terapia neoconservadora deriva directamente de ese diagnóstico que sepulta el optimismo de los años cincuenta respecto del fin de las ideologías y el progreso indefinido del compromiso entre desarrollo económico y democracia.

Sin embargo, al apreciarse que esa línea produce un incremento del conflicto y del deterioro en las relaciones sociedad-Estado y que en modo alguno genera mayor armonía, se tiende a diseñar tácticas deflacionarias que, aliviando la sobrecarga política, contrarresten la inflación de poder.

El pensamiento neoconservador rehabilita aquí los viejos temas del liberalismo en su dimensión predemocrática, privilegiando a la libertad negativa,

¹³ Vid., al respecto, Alain TOURAIN, *Sociologie de l'action*, Eds. du Seuil, París, 1965.

¹⁴ Vid. Niklas LUHMANN, *Fin y racionalidad en los sistemas*, Ed. Nacional, Madrid, 1983. También, *The differentiation of society*, Columbia University Press, New York, 1982.

¹⁵ Vid. M. J. CROZIER, S. P. HUNTINGTON y J. WANATUKI, *The crisis of democracy: Report on governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

garantista, frente a la libertad positiva, transformadora. El ideal de gobierno político sería el modelo del *minimal state*, defensor de las libertades que surgirían de forma natural de las relaciones de mercado, y no el Estado benefactor e intervencionista. Así, el mercado pasa a ocupar el centro de referencia para la asignación de valores en la sociedad, convirtiéndose en núcleo de un sistema ideológico que privilegia al individuo sobre el grupo y su organización.

Siguiendo esta línea de argumentación, el neoliberalismo aprecia que sistema de representación no es producto arbitrario de la voluntad del legislador, sino el resultado lógico de la estructura corporativa del poder moderno, característico de sociedades complejas, fuertemente diferenciadas, altamente organizadas e interdependientes. Ahora bien, modificar esta dinámica exige un reajuste político profundo que conllevaría redefinir y redimensionar a los actores sociales, y excluir a buena parte de ellos de los mecanismos del *political bargaining*. Y esta estrategia difícilmente podría aplicarse sin recurrir a un incremento de los poderes de control del Estado que restringiese el pluralismo de los intereses y de las organizaciones que han politizado su situación en el mercado, favoreciendo, en cambio, a los grupos económicos estratégicos dentro del modelo de acumulación elegido y a las fuerzas tecnocráticas encargadas de diseñarlo.

Desde luego, no sería correcto minimizar los problemas reales que subyacen a ese diagnóstico sobre la ingobernabilidad de las democracias que hace el neoliberalismo. Ni tampoco suponer a la ligera que respuestas simples del tipo «los problemas de la democracia se curan con más democracia», pese a sus buenas intenciones, sirven para salir de la crisis.

Asimismo, la visión neoliberal considera que no caben soluciones maximalistas, mesiánicas, del tipo socialista. En las sociedades complejas, cruzadas por densas redes institucionales, pretender la compatibilidad plena de la planificación democrática de la economía con la planificación democrática de la política no parece ni viable ni deseable; esa alternativa, aun cuando fuera posible, no garantizaría un incremento de la democracia, sino la concentración en el Estado de todos los poderes de la sociedad¹⁶.

2. ESTRATEGIAS POLÍTICAS LIBERALES Y TERAPIAS NEOCONSERVADORAS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Actualmente, considerando el nivel de desarrollo que han alcanzado las sociedades democráticas, y refiriéndonos a los procesos de cambio social, puede afirmarse que tanto las transformaciones como las innovaciones ideológicas aparecen desligadas de la idea clásica de revolución. Lo que no significa que desaparezcan todos los elementos de coacción en el planteamiento de los conflictos, en razón a los diferentes valores e intereses que expresan. Pero sí la exclusión de las demandas que pretenden la unificación finalista, estatalizada,

¹⁶ Cf. CROZIER y HUNTINGTON, *The crisis of democracy*, ya cit.

de los proyectos sociales, encubriendose en la naturaleza consensual de los pactos democráticos.

Si exceptuamos los modelos reformistas, así como algunas fórmulas revisionistas del socialismo democrático, vemos que las posturas ideológicas del capitalismo y del socialismo, en sus expresiones puras, coinciden en la exaltación del individuo, de la Sociedad Civil, pretendiendo la reducción de la presencia del Estado. Pese a todo, la realidad ha demostrado, en ambos tipos de sociedades, lo innegable de la presencia estatal en la regulación de las relaciones económico-sociales. De ahí que, frente al capitalismo y al socialismo puros, hayan surgido el capitalismo de Estado y la socialdemocracia estatista como expresiones típicas del intervencionismo¹⁷. Y no se nos ocurre otra explicación, por simple que pueda parecer, que la que alude a la fuerza de las circunstancias pues, como ya indicara Keynes, en los asuntos económicos, las decisiones están influenciadas por la ideología y por los intereses económicos creados, quedando sujetas a la tiranía de las circunstancias¹⁸.

Pero no es éste un hecho sorprendente. En efecto, en los años treinta, «el capital en crisis se apiñó en torno al Estado, reclamó de éste las políticas económicas capaces de superar la crisis. Nacieron filosofías, el keynesianismo, la filosofía del New Deal, que no sólo eran políticas económicas: se había emprendido un proceso de revisión económica, política e ideológica —simultáneamente— de los postulados fundamentales de la civilización liberal...»; en definitiva, el liberalismo recurrió a un planteamiento estatalista para superar la crisis de un modelo de producción¹⁹.

La aceptación del modelo keynesiano implicó dejar de confiar en la pretendida autorregulación del sistema y aceptar la intervención activa del Estado como factor necesario para asegurar que el funcionamiento de la economía tendiese a niveles de pleno empleo, a la vez que asegurase un continuo crecimiento²⁰. Sin embargo, la fuerza de circunstancias posteriores desvirtuó el modelo ideal expuesto por Keynes; para poder orientar la inversión y el consumo, el Estado tuvo que participar de modo mucho más directo en ciertos sectores económicos, acabando por convertirse, él mismo, en un agente económico más. El de mayor importancia dentro de una organización general cuasi-socialista. El auge del Estado, a partir de los años cincuenta, supuso una expansión del sector público sin precedentes, afectando tanto al ámbito de la gestión económica como al de la redistribución de la renta mediante un plan general de transferencias de capital²¹. Esto implicó la intervención de los

¹⁷ Vid. P. DE MIGUEL GARCÍA, «Consideraciones en torno a lo público y lo privado», en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 154, Madrid, 1973.

¹⁸ En términos generales, sobre estas cuestiones, vid. J. K. GALBRAITH, *La época de la incertidumbre*, Diana, México, 1979.

¹⁹ Cf. F. GALGANO, *Las instituciones de la economía capitalista*, ya cit.

²⁰ Vid. J. K. GALBRAITH, *La economía y el objetivo público*, Plaza & Janés, Barcelona, 1975.

²¹ Sobre estas cuestiones, vid. R. COTARELO, *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, ya cit., pp. 96 y ss.

gobiernos en todos los órdenes sociales. La reestructuración de las bases del Estado, al exigir el replanteamiento de su legitimidad, cuestionaba la subsistencia misma del modo de producción capitalista dando lugar a la síntesis de dos contrarios, hasta el momento excluyentes: la libertad y la igualdad. Sobre estos presupuestos se articularán las formas de organización del Estado Social de Derecho y las correspondientes alternativas neoliberales.

Frente al influjo creciente del intervencionismo estatal renacen posturas liberales que, incubadas en el ámbito económico, trascienden a los espacios jurídicos y políticos, pero sin dejar de poner de manifiesto la preponderancia natural de la economía sobre los demás sectores. Así, el neoliberalismo sigue considerando insustituible la iniciativa individual que impulsa la economía de mercado a la vez que, en el orden político, reafirma su creencia en las libertades formales, que no deben sustituirse, cuanto menos sacrificarse, por mor de su realización material. Ahora bien, el neoliberalismo no desconoce la dimensión social del ser humano. No pretende oponerse a las formas de expresión democráticas. Pretende, en suma, armonizar el mercado con la sociedad de consumo, que se caracteriza por la abundancia de mercancías que tienden a alcanzar cada vez más a un número mayor de consumidores, quienes a su vez se benefician de precios relativamente bajos derivados de la producción en serie.

Así, si en el modelo neoliberal la empresa aparece subordinada a las necesidades expresadas por el conjunto de los consumidores, y no a sus propios intereses, el sistema económico deberá reflejar esta tendencia y regularse por las instrucciones del mercado. Sólo cuando, por alguna razón excepcional, estas instrucciones sean imperfectas o inadecuadas, puede requerirse al gobierno para que las corrija o complete de modo que se adecúen al interés público. El Estado, por tanto, desempeñaría un papel suplementario y regulador ya que, como decía Galbraith, «... al menos hasta épocas relativamente recientes, se presumió que las tareas realizadas por el Estado, en comparación con las ejercidas por las empresas privadas como respuesta a las instrucciones del mercado, ocuparían un puesto secundario en la escala»²².

Como podemos apreciar, la visión del neoliberalismo respecto del sistema social se sigue fundamentando en el orden natural. Pero ahora se concibe ese orden como un orden autojustificator, fraguado por los seres humanos a través de un sin número de actos acumulados, en el que se descubren normas obligatorias de comportamiento general cuya observancia espontánea garantiza un ambiente de seguridad indispensable para sus fines. El neoliberalismo ya no se fía del automatismo de las leyes económicas que actúan en una dirección homogénea, por lo que no se opone frontalmente a las intervenciones moderadas del Estado en lo económico y en lo social. La organización público-estatal aparece, por consiguiente, como un elemento coadyuvante en la regulación del orden espontáneo de la sociedad civil²³.

²² Vid. J. K. GALBRAITH, *La economía y el objetivo público*, ya cit., p. 33.

²³ Sobre estos temas, vid. Kenneth ARROW, *Social choice and individual values*, Yale University Press, New Haven, 1968.

Si pasamos a considerar ahora la desmitificación de la justicia social —o justicia distributiva—, podemos advertir cómo el Estado Social, en sus manifestaciones como Estado Asistencial o Estado Providencia, y para el logro de sus fines de justicia social, debe disponer necesariamente de poderes arbitrarios para imponer obligaciones a los sujetos, de tal modo que la plena igualdad de muchos implica la sumisión general a los dictados de la élite gubernamental, que ejerce su labor tutelar con poderes ampliados: así resurge el antagonismo entre igualdad y libertad.

La estrategia neoliberal consiste en restablecer ese orden global que ha sido modificado por la intervención del Estado, sosteniendo que se debe mantener y exigir el cumplimiento de normas generales de conducta, en la forma de leyes positivas, para que pueda realizarse un proceso que ha demostrado ser capaz de mejorar considerablemente las oportunidades de todos en relación a la satisfacción de las propias expectativas, pues «cierto es que el modelo social que la teoría formula constituirá siempre una utopía, a la que la realidad sólo se parecerá aproximadamente y que muchos consideran irrealizable en la práctica. Pero sólo teniendo permanentemente a la vista una imagen globalizadora, un orden internamente consistente, plasmable merced a determinadas directrices, se puede estructurar el marco social necesario para el debido funcionamiento del sistema espontáneo...»²⁴, que sería el único que permitiría conservar la libertad.

En este sentido, como señalaba Friedman, podemos advertir que «los gobiernos mastodónticos no son ni han sido producto irremediable de unas necesidades técnicas que hacen que las cosas sucedan a mayor escala», ya que «no hay necesidad técnica, producto del desarrollo tecnológico que exija la ampliación de los programas de bienestar, de los controles sobre las rentas, de la construcción estatal de viviendas o de los servicios médicos a cargo del gobierno. Nada de eso es reflejo de las presiones tecnológicas, lo que refleja es más bien una idea errónea, la de creer que el bienestar social se corrige por métodos políticos. El crecimiento del gobierno se debe a la mano invisible de la política, que trabaja en dirección contraria a la de la economía»²⁵.

Como puede apreciarse, para las doctrinas neoliberales más radicales, de las que Friedman es padre espiritual, aun cuando los móviles que inspiran las políticas sociales del Estado del Bienestar sean teóricamente irreprochables, sus resultados son nefastos. «Efectivamente —afirma Friedman—, en el proceso político, actúa una mano invisible, en el sentido de que siempre va en contra de algún interés privado lo que se hace en interés público. Por eso no puede haber un mecanismo político que lleve a la práctica la suma del interés general, como hace el mercado»²⁶. Más aún, la libertad económica es la única que facul-

²⁴ Vid. Friedrich von HAYEK, *Derecho, legislación y libertad*, especialmente el vol. I, Unión Ed., Madrid, 1978.

²⁵ Vid. Milton FRIEDMAN, «De la tecnoestructura a la libertad económica», en *Libre Empresa. Rev. Nacional de Economía*, núm. 15/1978, Madrid, pp. 5 y ss.

²⁶ Ídem ant., p. 36.

ta al individuo para optar, la que le permite decidir cómo quiere integrarse en la actividad social y, en suma, por qué: «... sin libertad económica, las libertades de pensamiento y de palabra, la de prensa, la religiosa, el juicio público con garantías, etc., se desvanecen»²⁷.

De acuerdo con esta perspectiva, pudiera parecer que el neoliberalismo resurge de las mismas fuentes que el viejo liberalismo. Pero no sería exacto hacerlos coincidir por parentescos teóricos o por apariencias doctrinales. Las tácticas neoliberales son mucho más dúctiles y fluidas, y se apoyan en unas nuevas concepciones del mercado, como realidad inmediata, pero amplificado jurídicamente.

En efecto, la posición neoliberal encuentra en el área jurídica ciertas disfuncionalidades que han suplantado el mito del orden espontáneo. Así, por ejemplo, el análisis de Friedman, para demostrar tal disfuncionalidad, parte de la dualidad de funciones que tiene el gobierno en cuanto que ejecutor de las políticas estatales: unas, coercitivas, tienen como objeto hacer cumplir las leyes, en tanto que otras persiguen la organización del Estado para proveer los servicios que se ha comprometido a prestar. El primer orden de funciones, en su concepción originaria, responde a la necesidad de preservar la sociedad, mientras que «... la organización de la actividad económica, mediante el intercambio voluntario, presupone que al Estado se le ha encomendado el mantenimiento de la Ley y el orden para impedir el uso de la fuerza de un individuo sobre otro, para hacer cumplir los contratos contraídos voluntariamente, para definir el significado de los derechos de propiedad e interpretar y hacer cumplir esos derechos»²⁸.

Desde un punto de vista aún más estricto, Hayek trata de demostrar en qué medida ciertos dogmas políticos actuales entran en contradicción con el constitucionalismo y cuáles deben ser las condiciones para que estos ideales puedan tener una eficacia plena, y total vigencia, en la sociedad contemporánea.

Así, frente al racionalismo constructivista de Galbraith, Hayek piensa que el orden social es fundamentalmente fruto de la actividad espontánea de los individuos y de los grupos, y no resultado de construcción deliberada alguna. El orden espontáneo produce un sistema de normas de comportamiento que es preciso distinguir netamente de las normas explícitamente establecidas mediante la legislación. En este sentido, lo que amenaza la libertad de la sociedad actual es la pretensión de sustituir el sistema de relaciones decantado mediante la acción social por un orden construido artificialmente desde el Poder, que pretende dirigir la sociedad como una organización globalizada en función de pretendidos intereses generales.

Abundando en lo anterior, la teoría neoliberal insiste en que los dogmas

²⁷ Así se expresa Ludwig VON MISES; vid. al respecto su obra *Seis lecciones sobre el capitalismo*, Unión Ed., Madrid, 1981.

²⁸ Cf. Milton FRIEDMAN, *Capitalismo y libertad*, Rialp, Madrid, 1966, pp. 45 y ss.

que deben ser precisados y que hacen depender la libertad de la sociedad se basan en la correcta expresión de tres principios fundamentales: *a)* la creencia en un sistema autógeno, o espontáneo, diferente al de una organización y cuyas normas o leyes obedecen a normas de distinta naturaleza y especie; *b)* la desmitificación del concepto de justicia social —distributiva—, que sólo adquiere sentido en el sistema de la organización y que es ajena por completo, casi diría que incompatible, con el orden espontáneo de la Gran Sociedad —Adam Smith— o de la Sociedad Abierta —Popper—, y *c)* el convencimiento de que el modelo institucional democrático-liberal de la actualidad, que acepta la integración, en un mismo cuerpo representativo, de las funciones de gobierno y las normativas, lleva necesariamente a la transformación del orden espontáneo de una sociedad libre en un sistema sometido al arbitrio potestativo de alguna coalición de intereses establecidos.

Estas disfuncionalidades se manifiestan cuando se confunde el origen formal de la ley verdadera con las disposiciones organizativas, entendidas las primeras como conjunto de reglas de juego social, como normas de comportamiento que no garantizan necesariamente conductas regulares y que se atienden a principios de Derecho privado, y las segundas como normas que buscan fines concretos y se articulan sobre principios de mando-obediencia, típicos del ámbito público. El neoliberalismo afirma que tal confusión se produce cuando se considera como ley a todos los productos queemanan de la actividad legislativa, tendencia que viene reforzada por el neopositivismo jurídico, olvidando o desconociendo que el carácter de ley, en sentido propio, sólo se puede admitir respecto de aquellas normas que expresan deseos ciertos de una colectividad social y que, mediante su observación, permiten la existencia pacífica del individuo en la comunidad. Por el contrario, las medidas estatales que buscan el orden ideal sólo producen tensiones y reducen la libertad y la iniciativa individual, lesionando en última instancia el bienestar general.

En este sentido, la teoría jurídica neoliberal no se limita a brindar una explicación de las causas que han propiciado la intervención estatal, produciendo la confusión de la naturaleza de las normas de comportamiento y de organización, sino que, además, postula doctrinas en cuyos esquemas el Derecho queda sujeto a la economía. La teoría económica del derecho, o teoría del análisis económico del Derecho, propone la economía como ciencia general de la sociedad y el análisis microeconómico como su principal instrumento. Bajo tales esquemas se han desarrollado las corrientes metodológicas monetaristas, las teorías sobre el capital humano, los nuevos enfoques sobre los derechos de propiedad y la escuela de la elección pública²⁹.

²⁹ Sobre estas cuestiones, ver, entre otros, Michael SANDEL, *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge University Press, New York, 1982.

3. PARTICIPACIÓN-CONTROL EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

3.a) *Los problemas derivados de los principios de igualdad y de autonomía*

Pese a su inevitable generalidad, el intento por superar la crisis de gobernabilidad (manteniendo los valores de las libertades civiles y políticas y preservando la eficiencia funcional del sistema), mediante vías de tránsito hacia una moderna democracia participativa, no ha perdido su vigencia. No se trataría tanto de cantidad de democracia como de calidad de la misma. En ese sentido importa la advertencia de MacPherson acerca de que el problema central no es hoy el de cómo funcionaría una democracia participativa, sino el de cómo podríamos avanzar hacia ella³⁰.

Esta expresión es valiosa porque indica una concepción procedural y no finalista de la política, en la que ésta no obedece a leyes de la historia ni está protagonizada por sujetos cuya constitución como tales es anterior a las relaciones en las que se comprometen.

Por otro lado, la discusión sobre la ampliación participativa de la democracia ha superado ya el estilo rousseauiano con que se manifestaba en las primeras décadas del siglo, cuando excluyentemente se colocaba el principio de la democracia directa como base para esa superación, rechazando la presencia de un sistema competitivo de partidos y, en el límite de toda forma de delegación política, la propia representación.

Desde Weber en adelante se entiende que los procesos de creciente socialización, iniciados a partir de la irrupción de las grandes masas como sujeto activo de la política, están necesariamente acompañados por una también creciente burocratización. Sin embargo, cabría preguntarse si se trata realmente de una asociación lineal, inevitable.

Es evidente que el progreso de la técnica, de la llamada racionalidad formal, ha cambiado las bases sobre las que se constituía el poder de unos hombres sobre otros: el monopolio del saber, de la información, pesa hoy tanto como el de la propiedad. Se sabe, además, como con acierto lo expresa la teoría weberiana, que la estatalización de la propiedad de ninguna manera suprime la alienación del hombre, aunque pueda aliviar situaciones extremas de desigualdad económica³¹.

La manifestación de las nuevas pretensiones sociales también ha dado lugar, más allá de corporativismo, violencia o apatía, a formas inéditas de autogobierno en las que se demanda por la calidad de la vida (que incluye tanto el respeto por la naturaleza como por la diversidad de los hombres) y

³⁰ MACPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1982.

³¹ Tema éste que ha producido bastante literatura. Como buenos ejemplos, vid. J. MEYNAUD, *La tecnoracatie*, Payot, París, 1968. Así como los trabajos de M. GARCÍA PELAYO en *Burocracia y tecnoracacie*, Alianza Ed., Madrid, 1974. Desde otro enfoque, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, G. Einaudi Ed., Turín, 1984.

por la participación descentralizada y comunitaria en las decisiones. Es, principalmente, esta nueva subjetividad la que, al chocar con canales rígidos y angostos que no la contienen, define en sus rasgos más nítidos la ingobernabilidad presente.

Ya se ha hablado de las limitaciones ideológicas de la respuesta conservadora, emblematizada por Huntington en su contribución al análisis realizado sobre el tema por la Trialateral: «lo que erróneamente se imputa a la economía capitalista es, en realidad, el resultado del proceso político democrático». Por lo cual, la única respuesta para la ingobernabilidad resulta ser el incremento del control sobre las exigencias sociales excesivas y la ordenación racional, tanto del sistema de producción como del grado de intervención estatal interna.

En este sentido, la extensión del modelo triangular socialdemócrata, ya descrito, articulado sobre concertaciones sociales y pactos políticos que resumen en un compromiso neocorporativo las metas de la sociedad, para ser realista, debe manifestarse excluyente. Porque deberá estructurarse sobre criterios limitadores con respecto a las demandas sociales de los grupos ciudadanos, que sólo entran en el compromiso por medio de las organizaciones que pueden controlarlas y filtrarlas.

La dificultad reside en que la relación entre democracia y gobernabilidad, entre participación y orden, en las condiciones de fragmentación de la subjetividad que caracteriza al mundo moderno, ya no puede ser pensada desde un principio de homogeneidad encarnado en sujetos preconstituidos o que son constituidos a través de un saber preexistente.

El dilema de la democracia en las condiciones actuales no consiste en organizar una unidad a partir de un principio de racionalidad prefigurado, sino en ordenar muchas diferencias: en efecto, llevada al límite, la democracia se plantea no como la construcción política de una mayoría, sino como la ordenación de muchas minorías³². Frente a esta diversidad, la decisión óptima no puede pertenecer a un ente capaz de tomar las decisiones, sino a una pluralidad de sujetos que actúan conflictivamente y que articulan con la racionalidad *a priori* del sistema, una racionalidad *a posteriori* como adaptación recíproca.

En estas condiciones de fragmentación de la subjetividad y multiplicación de los sujetos decisores, la democracia se presenta como el resultado de un pluralismo conflictivo que debe contrastarse permanentemente con un pluralismo corporativo, poniendo de manifiesto la tensión existente entre movimientos sociales y orden político.

Esta concepción de las bases de una democracia participativa, que se articula sobre la conflictividad de los actos sociales, supone dos principios: 1) que el sistema democrático reposa sobre una autolimitación de los actores, y 2) que

³² Así, por ejemplo, se aprecia en Samuel KLAUSNER, *The study of total societies*, Doubleday, Nueva York, 1966.

esa autolimitación que transfiere los enfrentamientos a un escenario simbólico, en el que operan reglas para el diálogo, implica que la resolución de los conflictos no pasa por otro discurso que el político.

Estas restricciones que la construcción democrática se plantea a sí misma determinan una cuestión clave: cómo equilibrar conflicto y consenso a través de un orden que se va constituyendo por vía de pactos que se redefinen constantemente³³.

3.b) *La polémica sobre el papel de la Organización Pública en el Estado (Social) del Bienestar*

Ya hemos tenido ocasión de precisar que la concepción neoliberal del Estado atribuía a éste dos tipos de funciones: por una parte, la de controlar las pautas más generales del comportamiento social y económico, sin afectar a la capacidad de libre disposición de sus agentes, y, por otra, en virtud del principio de subsidiariedad, la de gestionar tareas concretas de interés público que no serían susceptibles de explotación privada por sí mismas.

Esta concepción de la autonomía social del neoliberalismo tendrá su expresión en la juridificación de las desigualdades económico-sociales generadas por la industrialización. Así, el Estado de Derecho, creado sobre los valores del respeto a la vida, a la libertad y a la propiedad, coexistirá con el advenimiento del moderno Estado Social. En este sentido, el hecho de que ambas modalidades de Estado sigan un orden diacrónico no significa que el nacimiento del segundo haya supuesto la desaparición del primero; por el contrario, el reconocimiento constitucional de la entidad social del Estado ha venido a ser la complementación necesaria del Estado de Derecho³⁴. Ahora bien, la positivación de la fórmula del Estado Social ni se produjo de manera uniforme ni es susceptible de interpretación unidireccional. Es más, ante la diversidad de contenidos atribuibles, tal fórmula se manifiesta como una cláusula abierta.

En efecto, por una parte, el aspecto social se vincula con la esfera de la administración³⁵. El Estado Social y el Estado de Derecho no son susceptibles de mezclarse en el plano constitucional, si entendemos por constitución un instrumento jurídico de ordenación política; el Estado Social es la denominación tipológica de un Estado, que comprende la constitución, la legislación y la administración, pero no es un concepto jurídico. Este sector de la doctrina, por tanto, confía en el carácter armonioso y coherente del ordenamiento jurídico para realizar el contenido del Estado Social como determinación teleoló-

³³ Cf. N. BOBBIO, G. PONTARA y S. VEGA, *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Ed. Riuniti, Roma, 1984.

³⁴ En torno a este problema, ver los trabajos contenidos en *El Estado Social*, de W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOERHING, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

³⁵ Ésta sería la postura, por ejemplo, de E. FORSTHOFF; vid. «Concepto y esencia del Estado Social de Derecho», en *El Estado Social*, op. ya cit., pp. 74 y ss.

gica. La racionalidad atribuida al Estado de Derecho, entendida en términos estrictamente formales, impide la apelación a contenidos materiales³⁶.

Por otra parte, la configuración del Estado Social se piensa dirigida primordialmente al legislador, de tal forma que la consolidación de los derechos sociales se debe en parte al plano constitucional y en parte a elementos infra-constitucionales³⁷. Así, los principios Social y de Derecho predicados respecto del Estado disponen de igual rango, si bien se les aprecia una distinta textura en lo relativo a su realización en el sistema jurídico-político.

De esta forma, lo que llamamos Estado del Bienestar es algo mucho más complejo que la simple designación de una serie de políticas sociales, generadas en el clima de euforia económica que siguió a la posguerra europea; se expresa, más bien, como resultado del proceso de democratización de las estructuras políticas, económicas y sociales que tuvo lugar en determinadas áreas del continente europeo y americano, y de la crítica radical de las disfuncionalidades producidas por el capitalismo salvaje. Ahora bien, la aportación sustancial de este tipo de Estado a la historia de la Humanidad radica en su vinculación con el valor *justicia social*, de forma que los principios democráticos y de Derecho se reajustan a su nuevo contenido. No sólo implican el valor de las reglas propias del sistema democrático, sino también la capacidad para lograr el cumplimiento de los fines estatales. El Estado deja de ser un complejo de técnicas para transformarse en un inspirador de reglas de comportamiento; de ahí que la legitimidad de este nuevo Estado se deduzca de su capacidad para resolver los problemas y los conflictos sociales desde la perspectiva de la justicia social, inspirada por la dignidad de la persona³⁸.

Sin insistir en las distintas interpretaciones teóricas respecto de la crisis del Estado Social y del Estado Democrático, pasaremos al análisis de las interpretaciones neoliberales que se refieren a los procesos de racionalización de los sistemas democráticos y a los distintos papeles que puede adoptar la organización público-estatal, en función del grado de intervención que alcance en la estructura social³⁹.

Es lógico pensar, si consideramos lo anterior, que el núcleo principal del análisis se dirija hacia la configuración del principio de igualdad, que aparece perfilado con excesiva confusión en lo que se refiere a su realización como valor esencial. En este sentido, y por su especial relevancia para el pensamiento neoliberal, creo conveniente poner de manifiesto los siguientes extremos:

³⁶ Vid. al respecto G. M. LANDWERLIN, «El Estado Social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, Madrid, 1984.

³⁷ Para estas doctrinas, fundamentadas en los criterios de Bachof, puede verse el libro de Luciano PAREJO, *Estado Social y Administración Pública*, Cívitas, Madrid, 1983.

³⁸ Vid. Luciano PAREJO, *Estado Social y Administración Pública*, op. ya cit.

³⁹ Ver Claus OFFE, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Ed., Madrid, 1988. Asimismo, el conjunto de trabajos compilados por Rafael MUÑOZ BUSTILLO, *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Alianza Ed., Madrid, 1989.

1.º La sobrecarga de expectativas a las que se ve sometido el poder estatal.

2.º La insuficiencia de recursos propios estatales para hacerse cargo materialmente y responder de forma eficaz a las exigencias derivadas de lo anterior. En efecto, el aumento incontenido de las demandas sociales se puede interpretar como corolario natural de la lógica interna del Estado Benefactor, en el cual el límite de las prestaciones posibles no parece establecerse de forma clara.

3.º Como resultado de la diferencia entre el volumen de las pretensiones y la capacidad de respuesta del Estado, incapaz de hacer frente a la sobrecarga derivada del incremento de expectativas, se produce una determinada frustración social que suele expresarse, por ejemplo, en la pérdida de confianza del electorado en su partido, cuando éste tiene que adoptar medidas duras.

4.º En una situación como la anterior cabe esperar, con intensidades variables en función de situaciones específicas, que se produzca una crisis fiscal del Estado, en tanto se experimente no sólo un desfase entre ingresos y gastos, sino también una cierta anomía social, derivada de la inconsistencia de los servicios y de los bienes que el Estado oferta.

Los fenómenos anteriores, de producirse tal como lo expresa este modelo teórico-descriptivo, cierran el círculo sobre la ineficiencia general de la acción pública y, como consecuencia, implican crisis que determinan pérdidas de legitimidad general del propio sistema.

Para contener la situación y evitar crisis globales cabe, sin embargo, arbitrar medidas que deben orientarse tanto a reducir la sobrecarga del sistema mediante la reducción de exigencias como a incrementar la capacidad de dirección y de gestión eficaz del aparato gubernamental.

La reducción de sobrecarga del sistema, a fin de contener el exceso de demandas sociales, puede obtenerse mediante los siguientes procedimientos:

a) Desviar las exigencias que rebasan la capacidad límite del Estado hacia su satisfacción en el mercado, lo que obliga a desactivar mediante actos racionalizadores de poder político —entiendo que sumamente difíciles y comprometidos— los mecanismos protectores del Estado Benefactor, como pueda ser la posición de excesivo poder político y económico tanto de los sindicatos como de ciertos grupos de presión e interés.

b) Incrementar los circuitos de gobernabilidad, que pueden verse afectados de aplicarse el procedimiento anterior, activando nuevas formas de socialización a través de la revitalización de patrones de conducta y valores ético-morales que permitan una reconducción de los intereses privados —deduzco que con la exclusión obvia de los llamados de clase— hacia fines sociales racionales.

c) Instalar mecanismos de filtrado de demandas, lo que permitiría un análisis global de la coherencia de los *inputs* políticos, verificando así su nece-

sidad real y no sólo su justificación coyuntural merced su espíritu democrático.

El incremento de la capacidad de dirección y de gestión eficaz del aparato gubernamental, que pretende reforzar la capacidad de acción del Estado, se manifiesta desde una óptica minimalista por medio de dos vías: una administrativa y otra política.

La estrategia administrativa pretende ampliar por medios fiscales —cuantitativos— el espacio disponible al Estado. Simultáneamente, se intenta mejorar el aparato técnico-estatal ampliando sus recursos, reformando sus sectores funcionales, presupuestarios, etc.

Esta estrategia política persigue desarrollar la capacidad gerencial de las entidades públicas, tanto regulando de forma más eficaz la coordinación administrativa interna como institucionalizando sistemas de comunicación entre los distintos actores sociales que permitan una valoración suficiente de las necesidades y desarrollando en el marco de un sistema de acuerdos, no necesariamente de carácter legislativo ni gubernamentalmente determinados, tanto los programas que se requieran para satisfacerlas como el sector económico —sea público o privado— que pueda materializarlas de manera más racional y por los procedimientos más funcionales⁴⁰.

4. LAS CONDICIONES DEL PACTO DEMOCRÁTICO

4.a) *El control de legitimidad*

La tensión existente entre espontaneidad caótica y orden excluyente sólo pueda ser zanjada por un pacto democrático: un compromiso sobre el marco institucional, dentro del cual deberá desplegarse la acción social conflictiva sin disolver las diferencias mediante el recurso a un principio articulador simple (la nación, la clase, el mercado) pero garantizando, a la vez, un orden basado en procedimientos reconocidos como soportes válidos de las decisiones⁴¹.

Si mantenemos esta idea de pacto, las condiciones de posibilidad de la reconstrucción democrática en el mundo actual, vista como continente para un proceso de innovación, se hacen extremadamente difíciles. No es extraño que la crisis de ingobernabilidad haya generado fuertes tendencias contractua-

⁴⁰ Sobre estas cuestiones, véanse los trabajos de Peter L. BERGER, *La revolución capitalista*, Eds. Península, Barcelona, 1989; Bruce ACKERMAN, *The future of liberal revolution*, Yale Univ. Press, 1992, y, en especial, D. RUESCHEMEYER, E. HUBER STEPHENS y John D. STEPHENS, *Capitalism Developppment & Democracy*, Univ. of Chicago Press, 1992.

⁴¹ Cf. al respecto Arend LIJPHART, *Democracia en las sociedades plurales*, Prisma, México, 1988. También, de este autor, conviene ver *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987.

listas en la teoría política, que se manifiesta como una elaboración filosófica alrededor de la metáfora ética del pacto social. Y no ya como hipótesis descriptiva del funcionamiento del Estado contemporáneo, sino como teoría prescriptiva⁴².

El neocontractualismo actual surge de una matriz liberal: extrema en el caso de algunos autores como Nozick o Buchanan y más preocupada por la constitución de una teoría de la justicia en John Rawls. Pero sus temas han penetrado también el mundo cultural del neomarxismo. Así, en Habermas y su teoría de la acción comunicativa pueden encontrarse, por ejemplo, y pese a notables diferencias, algunos rasgos de preocupación común con los postulados de Rawls⁴³.

Sin embargo, es posible apreciar algunas de las características generales de esa propuesta. En primer lugar, matizar la diferencia, ya señalada, entre lo que significa una descripción de la realidad sociológica de los Estados, articulados sobre el *political bargaining*, el intercambio político o el mercado político, y las reflexiones sobre el pacto democrático.

La primera coloca su acento sobre los mecanismos de funcionamiento de la política como negociación; la segunda, en cambio, pone en primer plano las dimensiones valorativas sobre las que el contrato democrático debe fundarse.

El supuesto fuerte del neocontractualismo es el de pensar el modelo de una sociedad en la que no exista exclusión mutua entre cooperación y conflicto. Esto es, un esquema de sociedad en el que interactúan individuos y grupos con fines, deseos e intereses divergentes y en conflicto, pero que, sin embargo, elegirían voluntariamente integrarse en un esquema de autoridad. Como señala Salvatore Veca, «una sociedad justa es aquella en la que individuos y grupos, dotados de intereses, necesidades, concepciones del bien, planes de vida diferentes, aceptan voluntariamente cooperar en cuanto el esquema de las instituciones les consiente la construcción (el reconocimiento) de identidades estables en el tiempo»⁴⁴.

Parece evidente que la sociedad justa debe coincidir con la sociedad democrática, en la medida en que se basa en el reconocimiento del Otro, de la pluralidad (cooperación/conflicto) que caracteriza a la sociedad moderna. En esta línea, la democracia resultaría un valor en sí; la persona, un valor para sí.

La democracia aparece entonces como una construcción permanente, sostenida en la reciprocidad. En este sentido, cualquiera sea el orden económico-social sobre la que se articule, presupone una capacidad de moderación del

⁴² Vid. Hartmut KLIEMT, *Filosofía del estado y criterios de legitimidad*, Eds. Alfa, Buenos Aires, 1979.

⁴³ Cf. R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York, 1974; J. M. BUCHANAN y G. TULLOCK, *The calculus of consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965; J. HABERMAS, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Eds. Península, Barcelona, 1985.

⁴⁴ Vid. S. VEGA, «Ragione e rivoluzione», en Bobbio, Pontara y Vega, *op. cit.*

comportamiento frente al otro. En el límite, una teoría de la democracia, en las sociedades modernas, equivaldría a una teoría de la política. La práctica democrática se basa en la capacidad de reconocimiento del Otro, y ése es el núcleo del discurso de la política como alternativa al conflicto, que implica el sometimiento, sea o no de grado, del Otro⁴⁵.

El resultado programático de esta orientación por parte de la teoría neoliberal es el *minimal state*, encargado de proteger derechos intrínsecos a los individuos, lo cual no resulta necesariamente negativo como exaltación del garantismo pero que, en la práctica, se resuelve en una reducción forzosa del sistema político para eliminar cargas sobre el Estado. Al menos ésa ha sido la experiencia, más o menos moderada, del neoliberalismo gobernante⁴⁶.

De todos modos, merece la pena recalcar la utilidad de la teoría del pacto, ya que permite plantear el carácter de la relación entre una pluralidad de sujetos en conflicto y la unidad requerida por un esquema de cooperación social. Sistema que no disuelve las diferencias en un principio general abstracto, sino que las reconoce como constituyentes de un orden que intermedia las oposiciones a través de un consenso siempre inestable y sin límites rígidos. En efecto: «no creemos más en la existencia de un principio central de orden que asegure las funciones vitales de la colectividad. Creemos más bien en la existencia de relaciones sociales de innovación cultural y en mecanismos políticos a través de los cuales la situación social se redefine constantemente, de modo que esta última nos aparece, ante todo, como un acontecimiento que no corresponde a ninguna racionalidad, que no es coherente y es inestable»⁴⁷.

A estas alturas, podríamos establecer alguna conclusión tentativa, aun provisional, referida a la democratización del Estado como proceso institucional y administrativo.

La democratización material del Estado, en las condiciones de funcionalidad que precisan las sociedades complejas actuales, implica el replanteamiento de soluciones pragmáticas, si no al estilo del *minimal state* —tal como sería el modelo del neoliberalismo teórico norteamericano—, sí en la forma de una organización público-estatal cuyas competencias interventoras y dirigistas se vean restringidas y queden sujetas a control de revisión. Esto implica reforzar la dimensión política de los mecanismos sociales de alivio del conflicto, en lugar de magnificar el papel directivo atribuido al gobierno mediante el pluralismo corporativo.

Esta hipótesis trata de colocar la discusión sobre la crisis del Estado Social fuera del esquema tópico, dual, entre privatización y estatización; es decir, fuera tanto de un escenario socialista como de un escenario librecambista. En

⁴⁵ En este sentido la obra de Rawls es clásica; vid. J. RAWLS, *A theory of justice*, Harvard University Press, 1971. Abundando en este tema, cf. A. FLEW, *The politics of Procrustes: contradictions of enforced equality*, Prometheus Ed., Buffalo, 1981.

⁴⁶ Vid. R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, ya cit. Ampliando estas cuestiones, vid. R. DAHL, *Democracy and its critics*, Yale University Press, 1989.

⁴⁷ Cf. Alain TOURNAINE, *Sociologie de l'action*, ya cit.

este sentido, se puede hablar de una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad que no privilegian a uno solo de los actores principales, sea el Estado o el mercado, como centro referente de las relaciones sociales, ni como principio capaz de producir la unificación de la sociedad. En rigor, es esa misma idea de unidad la que debe ser cuestionada.

En esas condiciones, la democracia aparece no como un momento en el proceso hacia el advenimiento del reino de la felicidad, sino como una práctica permanente, difícil, como un objetivo jamás conseguido, como la forma de constitución siempre precaria, siempre flexible, de una sociedad que asume sus divisiones y conflictos, que los considera como productivos, y que rechaza la idea de una unificación global del organismo social⁴⁸.

4.b) *La polémica entre socialdemocracia y neoliberalismo*

Al iniciarse el último tercio de este siglo se han producido acontecimientos económicos y sociales de tal magnitud que no pueden resolverse mediante la aplicación lineal de los remedios keynesianos. La crisis fiscal del Estado se manifiesta en toda su intensidad ante la dificultad de cubrir el gasto público por la simple vía impositiva, lo que hace ver con recelo el incremento del predominio, y del coste, del sector público en el ámbito social.

La crítica al intervencionismo estatal se intensificó notablemente, trascendiendo los espacios específicamente empresariales y llegando a ocupar a buena parte de los políticos y académicos. Se criticó con ardor, como aún se hace, el aumento desmesurado del gasto público y la gestión estatal por ineficaz y excesivamente onerosa; asimismo, se argüía que la inflación estaba producida, en buena medida, por la expansión monetaria, afectando todos los males acaecidos, al papel activo, a la intervención desmesurada y a la gestión ruinosa desempeñados por el Estado como actor económico⁴⁹.

A partir de los ochenta, las contraofensivas del sector privado inducen a la mayoría de los países del área capitalista occidental a implementar un conjunto de políticas de ajuste para tratar de contener y reducir los desequilibrios básicos de la economía, planteándose, como primeras medidas, la reducción de la presencia y la injerencia estatal en el sistema, la flexibilización del mercado de trabajo y la reconversión de los sectores artificialmente amparados por políticas sociales gubernamentales. Se trataba, en suma, de devolver al mercado su papel de asignador de recursos, liberándole de cualquier determinación intervencionista.

Desde esta óptica, cabe interpretar el sentido de una política económica

⁴⁸ En este sentido, con ciertas cautelas, resultan provechosas las aportaciones de David HARRIS en *La justificación del Estado del Bienestar*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.

⁴⁹ Vid., en general, las consideraciones de Carlos BERZOSA, «¿Es posible una política económica progresista?», en *Sistema*, núm. 80/81, Madrid, 1987.

más racional como el conjunto de medidas necesarias para incrementar la eficacia y la rentabilidad social de un sistema, partiendo de criterios técnicos, bien es cierto, pero sin olvidar los servicios sociales que precisa la comunidad⁵⁰. Esto último es especialmente relevante si tenemos en cuenta que desmantelar, sin más, el Estado del Bienestar cuestionaría tanto la capacidad de los Estados democráticos para resolver los problemas de crecimiento como los de integración social.

Por ello, se tienden a arbitrar procedimientos que operen con una doble naturaleza; por una parte, continuar implicando a los actores de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones socioeconómicas mediante pactos sociales de amplio consenso; por otra, reducir el margen de maniobra de las decisiones públicas, ampliando el de las privadas y su correspondiente campo de influencia. De esta forma, si mediante el primer procedimiento se consigue corresponsabilizar a los actores sociales y asegurar el cumplimiento de las estrategias de ajuste, por medio del segundo se puede conseguir una gradual devolución de los ámbitos penetrados por el Estado a la sociedad civil.

Los críticos socialdemócratas combaten estas tácticas, tachadas de neoliberales, aduciendo que los términos y los fundamentos doctrinales usados no permiten hablar de retorno de la sociedad civil ni de devolución de responsabilidades, sino, por el contrario, de una estrategia de descarga que se apoya tanto en la desestatalización y reprivatización de los servicios públicos como en posibilitar una estructura pura y funcional de mercado, respetando sus propios procesos de autorregulación. De esta forma insisten en interpretar la estrategia neoliberal como un mecanismo sistemático de reducción de complejidad, en el sentido de activar descargas del sistema político que permitirían derivar las responsabilidades por las demandas y pretensiones sociales no satisfechas al propio mercado y no al Estado⁵¹.

Optando por posiciones apartadas de todo extremismo, nuestra reflexión se orienta hacia un modelo que permita racionalizar las decisiones políticas, que siempre inciden de una u otra forma en el ámbito socioeconómico, abriendolas a más actores, dotados de mayor capacidad de decisión. Es decir, capacitando a los actores sociales, y en especial a los líderes sindicales y empresariales, para concluir acuerdos, tomar y ejercitar decisiones apoyadas en la autoridad gubernamental, y no determinadas o condicionadas por ésta⁵².

⁵⁰ Cf. V. PÉREZ DÍAZ, «El retorno de la sociedad civil», en *Papeles de Economía Española*, núm. 27, Madrid, 1986.

⁵¹ Este debate aún permanece abierto. Vid., por ejemplo, los trabajos contenidos en *Sistema*, núm. 49, monográfico sobre «¿Retorno o disciplinamiento de la sociedad civil?», Madrid, 1987.

⁵² Esta afirmación no supone que los grupos de interés y/o de presión dispongan de igual o mayor legitimidad política que los representantes parlamentarios y los gobiernos que surgen de procesos de elección directos y periódicos. Pero sí llamar la atención sobre la posición que ocupan en la estructura socioeconómica y el nivel de influencia política que poseen tales fuerzas sociales. De ahí que sea muy recomendable reflexionar sobre la importancia de las instituciones de intermediación —Consejos Económicos y Sociales, p. ej.— no sólo en los procesos de formación de los consensos funcionales, de coyuntura, sino también y sobre todo como elementos

Se trataría, por consiguiente, de reducir el margen de ambigüedad entre el espacio público estatal, como monopolio del gobierno, y el espacio social, donde subsisten importantísimas entidades de naturaleza eminentemente privada. Estas estrategias, a nuestro juicio, permitirían un mayor rendimiento de la gestión de los Estados democráticos, asegurando mejores posibilidades de crecimiento económico real y ampliando la capacidad del sistema para implementar mecanismos de integración social, lo que, en último lugar pero no menos importante, redundaría en beneficio de la estabilidad estatal y ayudaría a resolver el problema de la ingobernabilidad.

4.c) *Acción pública y reacción ciudadana en el Estado democrático: el papel de la sociedad civil*

Hegel define el concepto de sociedad civil como la totalidad relativa de los individuos, aisladamente considerados, interrelacionados en una generalidad formal, expresada como momento objetivo de una colectividad mínima, surgida de la interdependencia y reciprocidad de la multiplicidad de los egoísmos individuales. Por consiguiente, la idea de generalidad, inherente al concepto mismo de individuo, implica una nueva forma de moralidad que surge allí donde la comunidad en la que se inserta el individuo es, simultáneamente, parte determinante de la libertad individual de acción. Así, el ámbito ético kantiano, estrictamente personal, se ve suplantado en la construcción hegeliana por el más general e inespecífico que se refiere al proceso ético de surgimiento del Estado, en tanto que manifestación gradual del espíritu objetivo de la sociedad⁵³.

La influencia de la teoría hegeliana del Estado no pierde intensidad, en lo que se refiere a la dualidad sociedad/Estado, en el devenir de las modernas sociedades industriales. Sin embargo, no serán ya las entidades públicas las que determinen las privadas, sino estas últimas las que den carácter a aquéllas. En efecto, la sociedad determinará al Estado y los principios reguladores del orden político-social tendrán como valor supremo la igualdad jurídica. Igualdad que se predica para compensar la desigualdad que generan las expresiones de las modernas organizaciones sociales.

Las actuales sociedades democráticas desarrolladas se debaten en un sistema de contradicciones abstractas, donde se enfrentan las tendencias que pro-

coadyuvantes para la formulación tanto de políticas concretas como de planificaciones de medio y largo plazo capaces de orientar y satisfacer razonablemente las demandas razonables que expresa la sociedad civil. En torno a estos problemas, véase Anne O. KUEGER, *Political economy of politicy reform in developing countries*, MIT, Boston, Massachusetts, 1993, y, en general, las reflexiones de James N. ROSENAU en *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*, Princeton Univ. Press, Princeton, N.J.

⁵³ Sobre estos conceptos específicos, véase Jacques TAMINIAUX, *Naissance de la philosophie Hégélienne de l'État*, Payot, París, 1984.

pugnan distintos grados de privatización de lo público y una total autonomía del espacio social, con aquellas otras proclives a admitir distintos grados de intervención del Estado en el ámbito social de lo privado para que opere como elemento corrector de asimetrías y garantice la justicia social.

Este fenómeno parte del desarrollo del Estado Social de Derecho y se instituye merced a la emergencia de una nueva esfera pública, en la que «... el Estado y la Sociedad han dejado de ser sistemas autónomos autorregulados y se han transformado en dos sistemas fuertemente relacionados entre sí mediante relaciones complejas con factores que están fuera de los respectivos sistemas, y con un conjunto de sistemas interrelacionados que hacen que el sistema estatal y el sistema social tengan que ser considerados como parte de un metasistema; esto es, desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios»⁵⁴.

La configuración de esta nueva esfera pública ha implicado un proceso creciente de absorción de la vida social por parte del Estado que, dentro de la doctrina liberal, le ha merecido el nombre de Estado intervencionista. Por consiguiente, es preciso tomar alguna postura frente a la intervención del Estado en las relaciones socioeconómicas para poder formular y, eventualmente, construir cualquier modelo de análisis crítico.

En efecto, cualquier hecho social revela una relación entre dos abstracciones que tienen el mismo objeto: el ser humano. En uno de los dos extremos de la relación está el individuo aislado y, en el otro, el conjunto de individuos agrupados en colectividad. En este sentido, la antinomia individuo-Estado cubre la unidad del problema social⁵⁵.

La relación entre lo individual y lo colectivo ha sido uno de los puntos de reflexión sobre los que continuamente ha insistido a lo largo de la historia el pensamiento político, económico, social y jurídico. «El antagonismo entre el Estado liberal y el intervencionismo, entre el sistema económico del capitalismo y el del socialismo, entre la sociología nominalista y la colectivista y entre el Derecho Privado y el Público..., no son sino exponentes de la diferente consideración que aquellos valores han tenido en las distintas corrientes ideológicas»⁵⁶.

Es decir, la determinación de lo que debe considerarse como esfera pública y esfera privada se sitúa en el campo de lo político y, por tanto, en función de la ideología dominante en una sociedad y momento dados.

Las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad, se han contemplado bajo dos ópticas antagónicas. Por una parte, las correspondientes a la visión liberal y neoliberal y, por otra, las correspondientes a la pers-

⁵⁴ Cf. M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Ed., Madrid, 1980, p. 114.

⁵⁵ Vid. Bernard CHENOT, *Organisation économique de l'Etat*, Dalloz, París, 1965, pp. 8 y ss.

⁵⁶ Vid. Pedro DE MIGUEL GARCÍA, «Consideraciones en torno a lo público y lo privado», en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 154, Madrid, julio-agosto de 1973, p. 7.

pectiva intervencionista. Por supuesto, entre ambas posiciones se producen distintos intentos de síntesis de carácter intermedio que han dado origen, entre otras, a la llamada economía mixta sobre la que se articula el modelo del Estado Social.

Y de aquí surge la solución conocida como principio de subsidiariedad, que, basada en una posición maximalista del liberalismo, permite resolver en favor de las instituciones públicas la delimitación de las esferas de acción del individuo y del Estado en la realización de aquellas actividades consideradas como no esenciales para la consecución de los fines públicos. Así, los viejos dogmas liberales que negaban la condición de sujeto económico al Estado se han corregido o evaporado en la medida en que se impone el intervencionismo estatal.

El principio de subsidiariedad presupone dos aspectos esenciales: uno, negativo, por el que el Estado no puede suprimir la libertad de la iniciativa privada y para cuya garantía se establecen límites a su actuación; otro, positivo, según el cual la vida económica corresponde principalmente a la iniciativa privada, principio que es compatible con la obligación de los poderes públicos de asegurar el bien común y la justicia social. Esto, a la vez, implica que la intervención estatal es legítima cuando la iniciativa de los particulares sea insuficiente o entrañe un abuso que ponga en peligro la consecución de los ideales sociales⁵⁷.

En definitiva, podemos apreciar que las transformaciones derivadas del desarrollo de las sociedades modernas alteran la sociedad civil, implicando cambios en las motivaciones subjetivas de los individuos en un doble sentido:

a) Por una parte, suponen una crisis de tolerancia en las bondades del sistema que afecta sobre todo a los sectores intermedios de la sociedad, que, si bien son beneficiarios del Bienestar, también contribuyen, a veces más que proporcionalmente, a su sostén, soportando presiones fiscales crecientes.

b) Por otra parte, estas transformaciones también suponen un decrecimiento de los lazos de solidaridad que mantienen integrado el sistema, advirtiéndose tendencias negativas respecto de la solidaridad intergeneracional y con terceros no ciudadanos. (Así se aprecia en las manifestaciones de individualismo extremo y en los brotes racistas y xenófobos, p. ej.)

De ahí que, para una mejor comprensión de la dialéctica Estado-sociedad civil, sea preciso adoptar una doble perspectiva, que integra sendos enfoques de carácter político-material y jurídico-formal⁵⁸.

Desde el enfoque político-material, las relaciones entre sociedad civil y

⁵⁷ En este sentido, Luis SÁNCHEZ AGESTA, «El principio de la función subsidiaria», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 121, Madrid, pp. 45 y ss.

⁵⁸ Vid., en general, las reflexiones que sobre las relaciones entre el poder normativo y la sociedad de masas hace Pietro BARCELLONA en su libro *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Bollati Boringhieri Ed., Torino, 1994.

Estado, para alcanzar un grado razonable de armonía, precisan tanto una compensación de desventajas como la inclusión generalizada de los ciudadanos en el ámbito político.

La compensación de desventajas trata de equilibrar situaciones asimétricas derivadas de la distinta posición —social, económica, cultural— que los sujetos ocupan en la estructura social, adjudicando unos mínimos generalizados.

La inclusión, dice Luhmann, supone la incorporación global de la población a las prestaciones —tanto sociales como políticas— que ofrecen los distintos sistemas funcionales de la sociedad, sin que ello implique garantizar como pretensiones jurídicas todos los aspectos de la vida. La inclusión «hace referencia, de un lado, al acceso a esas prestaciones y, de otro, a la dependencia que de éstas van a tener los distintos modos de vida individuales»; en efecto, por el crecimiento de las demandas sociales, las vías de reconocimiento y acceso a las prestaciones funcionales, que no siempre son objeto de garantía material por el Estado, llegan a entenderse como procedimientos automáticos para actuar la pretensión de un derecho; derivado de lo anterior cabe apreciar, en términos generales, que la obtención de la prestación supone que se creen situaciones de dependencia. Y estas situaciones se experimentan como un sentimiento de desigualdad efectiva de posibilidades, frente al principio de igualdad funcional⁵⁹.

En este sentido se pretende que el principio de igualdad funcional, que opera por inclusión al incorporar a toda la población, no sólo garantice objetivamente el disfrute de la capacidad jurídica, de la protección legal, de la propiedad, de la educación, de la sanidad, del acceso a los sistemas de previsión..., sino que también asegure subjetivamente el mantenimiento acrecentado del bienestar individual.

No obstante, la reducción del sentimiento de desigualdad efectiva sólo se podría conseguir merced a un aumento continuado de los niveles de vida y de las prestaciones estatales, junto con la previsión de soluciones para los nuevos problemas sociales que vayan surgiendo. Pero atribuir tal responsabilidad y exigencia prospectiva sólo a los poderes públicos parece, cuando menos, excesivo, y en ningún caso reduciría el nivel de dependencia de los ciudadanos respecto del Estado, si éstos no se convierten en sujetos activos que protagonicen y expresen los intereses, tanto generales como particulares (sectoriales), de su respectiva organización social⁶⁰.

⁵⁹ Vid. N. LUHMANN, *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1993. En el sentido en que habla Luhmann debemos considerar también el concepto de exclusión. En efecto, «en la medida en que va realizándose la inclusión, irán desapareciendo aquellos grupos que no participen de la vida social o sólo lo hagan marginalmente» —*ibidem*, p. 48—, lo que implica una autoexclusión más o menos consciente, que adopta la forma de protesta marginal, contracultural y alternativa, o bien puede suponer la exclusión impropia, de carácter tácito, que afecta a individuos y grupos apáticos, propensos a actitudes anómicas.

⁶⁰ Sobre estas cuestiones, como teorización general, resulta interesante la polémica entre liberales y comunitaristas; vid. al respecto los trabajos contenidos en el libro que coordinan Stephen Mulhall y Adam Swift, *El individuo frente a la comunidad*, Eds. Temas de Hoy, Madrid, 1996.

Aquí cabe apreciar cómo la inclusión política de los ciudadanos —tanto activa (participación política y social) como pasiva (seguridad jurídica)— transforma el sentido y el contenido de las relaciones sociedad-Estado en los modelos de Bienestar, convirtiéndolo en un bien jurídico indeterminado y de difícil delimitación.

Lo anterior nos lleva a la segunda parte del problema, que se manifiesta desde un enfoque jurídico-formal y normativo. Aquí, las relaciones entre los ámbitos público —Estado— y privado —sociedad— se materializan en la estructura de un sistema de derechos que los sectores sociales reivindican, reclaman y exigen frente al Estado, a veces de forma reactiva y/o compulsiva. Esto ocurre cuando el Bienestar trasciende su naturaleza abstracta de proyecto social colectivo y se identifica con la generalidad de los derechos subjetivos.

Sin embargo, que los ciudadanos posean un interés directo en relación a las necesidades que experimentan (la vieja procura existencial) no los legitima activamente para expresar tales deseos como pretensiones susceptibles de tutela judicial. Ahora bien, resulta sumamente difícil, desde el punto de vista del interés político de los partidos, centrado en el mantenimiento de clientelas, manifestar claramente que los derechos económicos y sociales, fuera de las excepciones tasadas, sólo expresan contenidos de relevancia constitucional, pero no instituyen obligaciones jurídicas específicas que deban ser atendidas por el Estado, ni cabe acción jurisdiccional alguna para su procura. Tales demandas sociales sólo pueden ser interpuestas y actuadas en el espacio político, y merced a una determinada voluntad política reivindicativa de los sujetos que las pretenden⁶¹.

El modelo que subyace en nuestro ordenamiento constitucional, por concluir con una referencia próxima, se caracteriza por la primacía del principio de libre competencia, que resulta plenamente compatible con la pluralidad de modelos económicos que admite nuestra jurisprudencia constitucional. Como indica Álvarez Conde, «estaríamos en presencia de la llamada economía social de mercado (...) que, sin suponer una negación de la libre competencia, introduce importantes mecanismos correctores a los postulados defendidos por el

⁶¹ Todas estas cuestiones están muy lejos de resolverse satisfactoriamente aún en la teoría. Como referencia general, es conveniente ver el libro de Anthony GIDDENS, *Mas allá de la derecha y la izquierda*, eds. Cátedra, Madrid, 1994. Desde una perspectiva más general, pero no exenta de originalidad, resultan interesantes los trabajos de Robert FOSSAERT, *Le monde au 21 siècle. Une théorie des systèmes mondiaux*, Librairie Arthème Fayard, París, 1991, y de Alain MINC, *Le nouveau Moyen Âge*, Gallimard, París, 1993. Entre nosotros, podemos referirnos a los recientes trabajos de Xosé Carlos ARIAS, *La formación de la política económica*, Cívitas, Madrid, 1996, y al de Carles BOIX, *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Univ., Madrid, 1996, donde se mantiene la tesis que afirma cómo los entornos institucionales afectan a los resultados económicos, pero no los determinan de tal modo que diferentes gobiernos y partidos pueden desarrollar políticas económicas contrapuestas, que responden a distintos principios redistributivos y coaliciones electorales y que son resultado de consensos básicos, influidos por el ambiente internacional, y no simplemente de conflictos de intereses materiales.

capitalismo liberal, viniendo a señalar que los poderes públicos asumen una función transformadora de la realidad social y económica⁶².

En efecto, una interpretación extensiva del artículo 53.3 de nuestra Constitución permite deducir, como hace la mayor parte de la doctrina, que los principios rectores de la política social y económica tienen el valor de auténticos preceptos constitucionales, y esto supone la inadmisibilidad de aquellas políticas públicas que actúen *praeter legem* desvirtuando su contenido esencial, lo que, a reserva de las responsabilidades políticas que impliquen, permitiría recurrir en procura de su tutela constitucional⁶³.

ABSTRACT

This article attempts to analyse the interaction between civil society and the state in the process of postmodern restructuring of the models for designation of the welfare state. Without wishing to undertake an exhaustive review of the latter, what is sought is an investigation into the system of relationships which result from changes made in the multilateral power networks of developed western societies, and their projection towards new forms for social agent participation and public control.

⁶² Vid. Enrique ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1996.

⁶³ Sobre estas cuestiones, véanse los trabajos de J. L. SERRANO, «Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56; P. GARRIDO, «El valor constitucional de los principios rectores», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40; M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Madrid, 1985. J. L. CASCAJO, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, 1989; M. ARAGÓN, *Las libertades económicas y Estado Social*, Madrid, 1995.
