

# DERECHOS DE BIENESTAR Y SERVICIO PÚBLICO EN LA TRADICIÓN SOCIALISTA

por Lorenzo Peña

---

*publ. en*

*Lorenzo Peña, Txetxu Asín & Óscar Diego Bautista (coords)*

*Ética y servicio público*

*Plaza y Valdés Editores, 2010*

*ISBN 978-84-92751-94-5*

*pp. 173-232*

---

## Sumario

1. Preámbulo: el porqué del problema. 2. Orígenes y delimitación del movimiento de ideas socialistas. 3. Las peculiaridades del anómalo socialismo de Carlos Marx. 4. Las raíces del antiestatismo de Marx. 5. Cuatro corrientes del socialismo reformista. 6. La cuestión de las nacionalizaciones. 7. Las aportaciones doctrinales de la Escuela de Burdeos y la noción de servicio público. 8. Los establecimientos públicos de promoción de la economía nacional. Las economías mixtas de la segunda posguerra mundial. 9. El incremento del gasto público como causa de la economía mixta. La Ley de Wagner. 10. Reacción marxista ante esas evoluciones: la tesis del capitalismo monopolista de Estado. 11. El sector público como instrumento para la satisfacción de los derechos de bienestar de la población. 12. Crisis del estado del bienestar. El neoliberalismo. 13. Conclusión

---

## Resumen

La tradición socialista es la familia de las corrientes doctrinales que, desde mediados del siglo XIX, han propuesto una satisfacción de las necesidades de las masas trabajadoras mediante la socialización de los medios de producción. Ha estado históricamente ligada tanto a la reivindicación de los derechos positivos o de bienestar como a la potenciación de los servicios públicos y a la creación de un sector público de la economía. Tales propuestas vinieron principalmente del socialismo de cátedra alemán, el fabianismo inglés y el solidarismo francés. Plasmáronse en las economías mixtas de la II posguerra mundial y en el estado del bienestar, logros que se han visto fuertemente quebrantados en los últimos 30 años y que peligran ante la pujanza de las ideas neoliberales.

## Abstract

The socialist tradition stems from such doctrines as, since the mid XIX century, proposed to satisfy the needs of the toiling masses through the socialization of the means of production. It has been historically bound both to the claim of positive or welfare rights and to the enlargement of public services and the creation of a public sector of the economy. Such proposals were mainly put forward by German chair-socialism, English fabianism and French solidarism. They issued into the mixed economies and the welfare state implemented after world war II, achievements which have been strongly undermined in the last 30 years and which are at risk owing to the onslaught of neoliberal ideas.

---

## §1.— Preámbulo: el porqué del problema

En los debates sobre la fundamentación de los derechos humanos en la moderna filosofía jurídica española, algunos autores —como Gregorio Peces-Barba y Antonio Enrique Pérez Luño— se han adherido —con diferencias— a un planteamiento de capas o generaciones sucesivas, en el cual produciríase la incorporación de los derechos de bienestar a los derechos de libertad de la tradición liberal;<sup>1</sup> tal incorporación sería más o menos tardía y vendría de la mano de la tradición socialista. Frente a esos planteamientos, Francisco Laporta ha señalado que la tradición socialista ha sido reacia a hablar de derechos.

Hay que reconocer lo que de verdad encierra esa consideración, porque, en efecto, una gran parte de la tradición socialista se articuló en términos que rehuían planteamientos ético-jurídicos.

Sin embargo existen también en esa tradición —desde sus orígenes a comienzos del siglo XIX— formulaciones claras en términos de derechos del hombre, que incluirían un derecho a la justicia social o a vivir en una sociedad fraternal, libre del abuso que los trabajadores y desempleados sufrían a manos de las clases poseedoras. En este ensayo vinculo esa tradición y su defensa de los derechos de bienestar con la propuesta —que también hallamos en una parte de esa tradición— de un amplio servicio público y de un sector estatal de la economía.

---

## §2.— Orígenes y delimitación del movimiento de ideas socialistas

Al hablar de la tradición socialista —y a sabiendas de la plurivocidad y la ambigüedad extrema de la palabra «socialismo»—, opto por no seguir estrictamente ninguna de las definiciones ofrecidas por la lexicografía sino proponer una nueva: por «socialismo» voy a entender la familia de corrientes de pensamiento que, en torno al medio siglo que transcurre de 1835 a 1885, abordan la cuestión social proponiendo alguna solución que implique disminuir el ámbito de la propiedad capitalista de los medios de producción y reemplazarla, total o parcialmente, por fórmulas jurídicas más acogedoras del derecho de los trabajadores a la felicidad, o —si se prefiere— al bienestar, a una vida humana satisfactoria sin sufrimiento ni angustia (en la medida de lo humanamente posible, claro).

Esa familia era calidoscópica y multiforme. En ella figuran los comunismos llamados «utópicos» de Owen y Fourier,<sup>2</sup> la doctrina de Marx y Engels, el obrerismo de Lassalle, el socialismo romántico de Sismondi, el estatismo democrático-social de Louis Blanc y Ledru-Rollin, el socialismo humanista de Lamennais y Mazzini, el anarco-federalismo de Proudhon, el socialismo de cátedra de Adolf von Wagner y, por último, el fabianismo inglés.

---

<sup>1</sup>. V. la tesis doctoral de Alejandro González Piña, «Los derechos humanos en la filosofía jurídica iberoamericana contemporánea: Tres modelos de análisis», Universidad de Alicante, nov. 2009. (Directores: Manuel Atienza y Juan Antonio Pérez Lledó.)

<sup>2</sup>. Sobre la doctrina de Owen y su influencia en el movimiento obrero inglés ver *La época de las revoluciones europeas 1780-1848*, de Louis Bergeron, F. Furet & R. Koselleck, Madrid: Siglo XXI, 1976.

Por extensión serán socialistas los descendientes intelectuales de aquellas corrientes de la opinión y de la doctrina de mediados del siglo XIX, siempre que esté claro el parentesco intelectual, siendo acreditable el vínculo de transmisión doctrinal.<sup>3</sup>

En la década de los años 30 del siglo XIX aparecen en Francia —que lleva la delantera política e intelectual en el mundo de entonces— los términos de «socialismo» y «comunismo». El *Grand Larousse de la langue française*<sup>4</sup> aduce el empleo de «communiste» por Lamennais en 1834 en el sentido de partidario de la supresión de la propiedad privada. Aunque el término era nuevo, el concepto había surgido en el siglo XIV y había suscitado en el siglo XV y en la primera mitad del XVI, entre sus adeptos y los poderes establecidos, controversias doctrinales y guerras civiles.<sup>5</sup> Al comunismo cabe consignar un número de pensadores de los siglos XVII y XVIII: Campanella, Winstanley, Morelly, Mably, Babeuf (éste último fue el único que trató de realizar ese ideal mediante la lucha política). Pero será en los años que siguieron a la caída de Napoleón y al Congreso de Viena de 1815 cuando ese movimiento empiece a difundirse entre sectores intelectuales amplios y a encontrar un cierto eco entre las masas obreras.

Después del destronamiento de Carlos X en 1830, se verán fuertemente decepcionados los anhelos de justicia social; pulularán entonces en Francia, Inglaterra y Alemania muchos brotes de comunismo, primero, y luego también de una tendencia más difusa, menos definida, que será el socialismo. Pierre Leroux en 1834 acuña el término;<sup>6</sup> la idea que vehiculaba ese discípulo disidente de las doctrinas de Saint-Simon era la de proponer una propiedad social, no la propiedad común; trataríase de sustituir la propiedad privada capitalista, con su divergencia social entre ricos y pobres, por un principio de socialismo o asociacionismo —a través de cooperativas que, aun siendo privadas, evitaran la diferenciación de clases sociales.<sup>7</sup> En algunas cosas se inspira Pierre Leroux en el comunismo de Fourier, con su principio de distribución «a cada cual según sus necesidades» —que retomará Marx en 1875, o sea cuatro decenios después.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Queda fuera del socialismo así entendido el nacional-socialismo de los años 20 a 40 del XX en Alemania, pues su vínculo histórico-doctrinal con las ideas socialistas del medio siglo 1835-85 no está probado, sino que, antes bien, es seguramente ficticio y postizo —ya que, en rigor, ese movimiento tiene unos orígenes y una inspiración opuestos, además de que su realización práctica tampoco puede inscribirse en una estela de las aspiraciones sociales de mediados del siglo XIX. En qué medida quepa subsumir en el socialismo movimientos posteriores de autodenominación «socialista» es algo que queda fuera del presente ensayo; piénsese en los autoproclamados socialismos de Bourguiba, Nasser, Nehru, Nyerere, Nguabi, Boumedién, Sankara, Chávez, E. Morales.

<sup>4</sup> París, 1972.

<sup>5</sup> La última de ellas, la insurrección de Münster en 1532-35.

<sup>6</sup> V. *Anthologie des oeuvres de Pierre Leroux*, París: Desclée de Brouwer, 1977.

<sup>7</sup> Sobre el movimiento de cooperativas y asociaciones obreras (en una época en la que no se reconocía el derecho de asociación) en la primera mitad del siglo XIX ver Louis Bergeron, F. Furet & R. Koselleck, *La época de las revoluciones europeas 1780-1848*, ed. cit., p. 305.

<sup>8</sup> En torno al año 1840 se perfilan dos grandes tendencias anticapitalistas: el socialismo de Pierre Leroux y los comunismos de Fourier, Cabet y Owen, que —a diferencia del primero— proponen la propiedad pública con exclusión de la privada aunque, eso sí, en pequeñas comunidades. En la enorme efervescencia intelectual de la época hay que añadir las tendencias socialistas y comunistas de Alemania y Suiza —Robbertus, Sismondi, Weitling y nuevas corrientes, como el antiautoritarismo de Proudhon en años siguientes, a lo que se añadirá el comunismo científico de Marx y Engels y luego el socialismo estatalista de Ferdinand Lassalle.

Configúrase en Francia el socialismo en la obra política de Louis Blanc, discípulo disidente de Pierre Leroux, que propugna la propiedad pública como solución de la cuestión social, a través de los talleres nacionales, que se realizarán, efímeramente, en la II República Francesa de 1848. En ésta va a encontrar un esplendor fugaz ese socialismo reformista que aboga por expandir los derechos del hombre incluyendo unos derechos de bienestar, basados en el deber de fraternidad humana. En ese momento hallamos la primera plasmación jurídica de ese nascente socialismo: la Constitución del 4 de noviembre de ese año. Ciertamente quedó sobre el papel, sin aplicarse nunca.<sup>9</sup> Sin embargo hubo frutos permanentes: sufragio universal masculino y abolición de la esclavitud en ultramar.

Esa Constitución declaraba en su Preámbulo que la República Francesa proponíase «asegurar un reparto cada vez más equitativo de las cargas y ventajas de la sociedad, aumentar el bienestar [*aisance*] de todos» y hacer acceder a todos los ciudadanos «a un grado cada vez más alto de moral, de luces y de bienestar» (*bien-être*). Ese mismo Preámbulo imponía a cada ciudadano francés el deber de contribuir al bienestar común, ayudar fraternalmente a sus conciudadanos y observar las leyes que regulan la sociedad, la familia y el individuo. Precisaba, además, el deber estatal de asegurar la existencia de los ciudadanos necesitados (*nécessiteux*), ya sea proporcionándoles un empleo, ya sea socorriéndolos. Así, quedaban constitucionalizados el derecho al trabajo y el derecho a la asistencia pública en caso de necesidad, sumamente amplio en sí mismo y extensible a lo que hoy se denomina el «derecho de las personas dependientes»<sup>10</sup> —que no es un derecho a la salud sino un derecho a que, faltando la salud, el individuo obtenga los auxilios socialmente posibles para compensar su situación desventajosa.

Pese a que puede chocarnos la terminología de la época, está claro que hay en esa Constitución de 1848 avances que ni siquiera hoy se han incorporado plenamente a las constituciones modernas —p.ej. está faltando una adecuada constitucionalización del derecho a la asistencia pública en situaciones de infortunio. Quizá más básicamente está faltando constitucionalizar el derecho a la felicidad y el derecho a vivir en una sociedad fraternal.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>. Porque Luis Bonaparte ganó las elecciones presidenciales y, poco después, impuso su dictadura: el II imperio.

<sup>10</sup>. Aquí se toma «dependientes» en el sentido de *discapacitadas* o en situación de minusvalía —palabras que han caído en desgracia por sus connotaciones reales o presuntas. Algunos prefieren usar la locución eufemística de «diversidad funcional». El adjetivo «dependientes» es desafortunado, porque todos dependemos de los demás.

<sup>11</sup>. Al originarse la reivindicación moderna de las libertades individuales —entre fines del siglo XVIII y mediados del siglo XIX— estuvo en el transfondo el ideal utilitarista y eudemonista de la felicidad como principio de las políticas públicas y fin del obrar humano —presente en toda la Ilustración, de Leibniz y Shaftesbury a Diderot, d'Holbach, Helvétius, Beccaria y Bentham—. Sin embargo, no pudo entonces reconocerse un derecho a la felicidad porque hubiera desbordado el marco de la concepción individualista, según la cual las instituciones públicas sólo han de ofrecer un marco de regulación y arbitraje de conflictos, dentro del cual buscar —o no— la felicidad sería asunto meramente privado —para excluir así cualquier derecho subjetivo de resultados y, por lo tanto, cualquier obligación ajena de dar o hacer. De ahí que las Declaraciones de derechos emanadas de esa visión reemplazaran «la felicidad» por «la busca de la felicidad» como derecho natural del hombre (según figura, p.ej., en la Declaración de Independencia norteamericana de 1776). Hubo, sin embargo, alguna excepción. La Constitución republicana francesa del 6 de mesidor del año I (24 de junio de 1793) proclama en el art. 1 de su Preámbulo: «El objetivo de la sociedad es la felicidad común. Está instituido el gobierno para garantizar al hombre disfrutar de sus derechos naturales e imprescriptibles». Si el art. 2 dice que tales derechos son la igualdad, la libertad, la seguridad y la propiedad, hay que entenderlos como medios o componentes del valor supremo recién proclamado, la felicidad común y compartida —lo cual, de algún modo, está implicando un derecho individual a participar en esa felicidad colectiva. Por eso el art. 21 impondrá la obligación estatal de ayudar a los ciudadanos desdichados (*malheureux*). En la misma línea la Constitución republicana francesa de 1848, según lo ya referido más arriba. No muy distante —aunque sí bastante más vago— es el principio estampado en nuestra Constitución gaditana de 1812 en el art. 13: «El objetivo del gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen».

Tras chisporrotear un momento con la Comuna de París (1871, cuya reivindicación modestísima era el derecho a la alimentación, «le pain pour tous»), ese espíritu de 1848 va a irse perfilando en decenios sucesivos, por un lado abrazado a la ortodoxia revolucionaria prevalente en el medio obrero —aunque, en el fondo, fuera el abrazo entre posiciones discrepantes— y, por otro lado, adoptado por nuevas corrientes doctrinales desgajadas del tronco socialista o influidas por el socialismo.

Desde esos orígenes de hace 32 lustros el socialismo ha ido evolucionando, oscilando entre diversas formulaciones y propuestas. La cuestión más difícil que ha tenido que resolver —y ante la cual se ha dividido— es la de si las aspiraciones al bienestar de las masas laboriosas pueden satisfacerse mediante la extensión de los servicios públicos y una política de nacionalizaciones. En las precarias condiciones de mediados del siglo XIX tales intentos estaban condenados a fracasar; pero el precedente estaba sentado: tratábase de solventar la cuestión social —la miseria obrera y el anhelo de satisfacción de las necesidades básicas de toda la población— mediante la iniciativa y la propiedad públicas, mediante la acción del Estado.

---

### §3.— Las peculiaridades del anómalo socialismo de Carlos Marx

El socialismo o comunismo de Carlos Marx y Federico Engels introdujo una serie de novedades con relación a sus contemporáneos y, todavía hoy, presenta rasgos muy originales.

Marx rechaza tres aspectos comunes del socialismo de su época. En primer lugar rechaza fundar el socialismo en una crítica ética o axiológica de la sociedad capitalista o en una reivindicación de las necesidades insatisfechas de la población laboriosa o de los pobres en general. Por consiguiente rechaza fundar un proyecto socialista en la exigencia de respeto a unos derechos sociales. Otra variante u otra rama de ese mismo rechazo es la exclusión de todo planteamiento de la cuestión social en términos jurídicos.

Desde su punto de vista, la moral y el derecho son superestructuras de la base económica. Cada formación socio-económica es un entramado de relaciones de producción cuyo contenido es la actividad económica; tales relaciones dependen, en último término, del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas (o sea del progreso técnico pero también del adiestramiento del factor humano que es la principal fuerza productiva).

Lo que en el capitalismo plantea la perspectiva socialista es que la necesidad de un ulterior crecimiento de las fuerzas productivas choca con las relaciones de producción existentes y demanda una abolición de la propiedad privada de los medios de producción. Ninguna exigencia ética ni jurídica tendría efectividad alguna en ese contexto. Lo que se impone es una ley histórica, la ley del progreso económico; un imperativo que todo pueblo ha de acatar y que hoy reclama la abolición del capitalismo para que los medios de producción pasen a ser propiedad colectiva del proletariado, organizado en clase revolucionaria.<sup>12</sup>

Sobre esa base, cabe perfectamente para Marx formular demandas ético-jurídicas favorables a esa transformación. Pero en ellas no se basa la proclamación del socialismo, que, antes bien, únicamente se asienta en ese reconocimiento de la dinámica de la historia humana.

---

<sup>12</sup>. Si bien en este trabajo puede no ser precisa una definición de «capitalismo» o «capitalista», conviene apuntar que —sin pretensión de exactitud— cabe entender por «capitalismo» una sociedad en la que los medios de producción están en manos privadas, mientras que los mecanismos del mercado —o sea la acción de la oferta y la demanda— regulan las relaciones entre los diversos agentes económicos —tanto aquellas que los productores de bienes y servicios entablan entre sí cuanto las que establecen con los consumidores y con los trabajadores—.

En segundo lugar, Marx también rechaza todas las vías para una realización paulatina de un ideal socialista. Una de ellas era el socialismo de Estado (Louis Blanc, más tarde los socialistas de cátedra alemanes y, andando el tiempo, el fabianismo inglés, aunque éste inicialmente fuera poco estatalista). Otra de esas vías gradualistas era alguna variante del cooperativismo. Marx es holista: las relaciones de producción forman un entramado; cada entramado de tales relaciones tiene un carácter determinado: esclavista, feudal, capitalista, socialista. No caben mezclas ni parches. Unas gotas de propiedad cooperativa en el capitalismo no alteran la naturaleza de éste, siendo impotentes para afrontar los imperativos del mercado. Sólo cabe una destrucción del poder burgués represor que permita a las masas obreras adueñarse de los medios de producción. Cualquier vía reformista está bloqueada.<sup>13</sup>

Es más: no sólo no caben avances parciales o graduales sino que, mientras no se derribe el Estado burgués, la suerte del proletariado seguirá empeorando, sufriendo una creciente depauperación, absoluta y relativa, en virtud de las leyes de la economía capitalista: la de la tendencia decreciente de la tasa de la ganancia, la que impone la existencia de un ejército industrial de reserva (paro masivo) y la que determina los salarios por el costo de la producción y reproducción de la mano de obra modificada por la de la oferta y la demanda.

Repítese ese maximalismo o antirreformismo absoluto de Marx en otra de sus vigorosas y famosas fórmulas, que figuran en su folleto *Salario, precio y ganancia*:<sup>14</sup> la clase obrera debe comprender que el sistema actual, con todas las miserias que vuelca sobre ella, crea las condiciones para una reconstrucción económica de la sociedad; en vez del lema conservador «¡Un salario justo para una jornada laboral justa!» ha de profesar el lema revolucionario «¡Abolición del sistema de trabajo asalariado!».<sup>15</sup>

Un tercer rasgo del socialismo de Marx es (en parte al menos) un corolario de los dos anteriores: el Estado, superestructura social, es un instrumento de una clase determinada cuya única misión es reprimir a las clases hostiles, ya que la lucha de clases es el motor de la historia. Antes de que la sociedad estuviera dividida en clases antagónicas no habría Estado ni habrá Estado (ni Derecho) una vez que el proletariado victorioso haya destruido el aparato

---

<sup>13</sup>. Frente al socialismo reformista, que aspiraba a mejorar la condición de las masas trabajadoras mediante medidas legislativas, señala, en su obra ya clásica V. G. Simkhovitch *Marxisme contre socialisme* (Paris: Payot, 1919, trad. R. Ricard, pp. 135-6) lo siguiente: «Marx, igual que Engels, consideraban medios estériles y de consecuencias reaccionarias cualesquiera intentos de solucionar las condiciones económicas mediante leyes. Los vemos estigmatizar la ley de las 10 horas [de trabajo] ... [como] instituciones ... reaccionarias y caducas. ... [Las] reformas no pueden mejorar la situación en absoluto, el progreso económico ha de ser traído necesariamente por una revolución». Sin embargo, más adelante —y según lo reconoce el mencionado autor— el propio Marx evolucionó, flexibilizando su antirreformismo social y abogando en el *Capital* (cuyo primer volumen se publicó en 1867) por la ley de las 10 horas y el control social. Sin embargo, tales pinceladas no alteraron su posición que, en lo esencial, estaba ya elaborada y que profetizaba la creciente depauperación absoluta y relativa de la clase obrera y la autodestrucción del capitalismo como efecto de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

<sup>14</sup>. Informe pronunciado en inglés ante la I Internacional en 1865, v. *Obras escogidas* de Marx y Engels, Buenos Aires, Ed. Cartago, 1957, p. 302.

<sup>15</sup>. Dicho eso en 1865 —cuando ya estaban empezando a mejorar las condiciones vitales de las masas obreras en algunos países gracias a la incipiente legislación laboral— significaba rehusar su apoyo —o darlo sólo muy reticentemente— a la lucha por la mejora de las condiciones de trabajo y remuneración; Marx sólo ve un mérito a esa lucha, que es el de mantener el espíritu de combatividad y la autoestima colectiva del proletariado para prepararlo al asalto al poder. La acción reivindicativa la ve, en el mejor de los casos, como un componente más del regateo entre oferta y demanda en el mercado (en este caso el de fuerza de trabajo), destinado a estrellarse contra la inclemente tendencia del sistema capitalista a depreciar más y más el salario.

estatal burgués y se haya adueñado de los modos de producción, eliminando así la división de la sociedad en clases sociales.

Como instrumento de dominación de clase, el Estado tiene, y cumple, una sola tarea: reprimir a las clases adversas. Si es el Estado feudal, reprimir a los siervos y a los burgueses. Si es el Estado burgués, reprimir al proletariado. Cuando sea el Estado proletario, reprimir a la burguesía. Sus únicos órganos son los jueces, la policía, la gendarmería, el ejército, las prisiones. No entra en ese esquema la construcción de acequias, puertos, lonjas, mercados de abastos, casas de socorro, jardines, acueductos, alcantarillas, baños, obras de urbanización, plazas, foros, alumbrado público, correos, museos, escuelas, universidades, silos, almacenes, canteras, manufacturas, astilleros, hospitales, hospicios. Marx no desconoce la existencia de varias de esas instalaciones o actividades, pero, a su juicio, son episódicas o marginales, pues la creación y distribución de riqueza es obra de la sociedad, no del Estado. Bajo el capitalismo es obra de los capitalistas. Bajo el socialismo lo será de la clase obrera, erigida en sujeto colectivo. El Estado no tiene pitos que tocar en todo eso.

Aunque la evolución ulterior del marxismo determina que esa doctrina, en su pureza, haya sido frecuentemente matizada por sus partidarios hasta el extremo de apartarse de ella en casi todo, hay un aspecto esencial que merece destacarse: Marx parte de un derecho básico del ser humano colectivamente tomado: el derecho al progreso económico. Ciertamente que para él es también un hecho, y un hecho necesario. Pero es más que eso. Es la exigencia y la reivindicación del progreso económico lo que pronuncia una condena de los sistemas político-sociales que lo obstaculicen. Lo que desautoriza el poder de la burguesía, lo que desacredita definitivamente al régimen burgués capitalista, es que impide un mayor crecimiento de las fuerzas productivas. Percatarse de ese impedimento constituye, a sus ojos, un argumento decisivo para rechazar tal sistema.

Marx avizora una futura sociedad comunista en la que esté vigente el principio de Fourier, «a cada uno según sus necesidades», pero para acceder a ella será menester haber alcanzado previamente una abundancia económica que sólo puede venir con un mayor crecimiento de las fuerzas productivas.<sup>16</sup>

Si la doctrina de Marx alcanzó tan amplísima adhesión a lo largo de veintitantos lustros fue por algo. A mi juicio fue porque: (1) a diferencia de otros socialismos, ofrecía una argumentación que apelaba a la razón y no al corazón, y (2) reconciliaba la aspiración a una sociedad justa con una perspectiva de progreso económico —pues, al fin y al cabo, su reproche al capitalismo es el de obstaculizar el crecimiento de las fuerzas productivas. Creo que el socialismo del siglo XXI ha de recoger esos dos aspectos de la aportación de Marx, aunque rechace todos los demás, que han sido desmentidos por la experiencia.

Junto con sus aciertos, la concepción marxista incurrió en dos equivocaciones. Su primer error fue confundir holismo con maximalismo. Que las relaciones de producción constituyan un todo interrelacionado no implica forzosamente que no quepan híbridos dosificados, alteraciones graduales. De hecho toda estructura social es un híbrido, una mezcla abigarrada. Como en la naturaleza no hay círculos perfectamente redondos ni —salvo en el laboratorio— H<sub>2</sub>O sin mezcla, tampoco hay ningún sistema social puramente capitalista ni puramente nada. Todo eso es cuestión de grado. Un régimen puede ser 35% capitalista, 82%, etc. Los cambios graduales son posibles.

---

<sup>16</sup> Quizá más realísticamente podría decirse que el pago de pensiones de jubilación sólo cabe en una sociedad de crecimiento económico, por lo menos si se combina con un aumento de la esperanza de vida.

El segundo error de Marx es el aserto de que el Estado es la organización de la violencia imperante.<sup>17</sup> Marx no demuestra ese aserto porque es una definición. Pero, con él, es tautológico que no son actividades estatales ni la construcción de caminos ni la extinción de incendios ni el transporte ni el abastecimiento ni la creación de observatorios. Marx elaboró su doctrina cuando se concebía a sí mismo el Estado liberal como mero guardián del orden; no lo cambió cuando ese Estado se expandió asumiendo cada vez más actividades culturales, sociales y económicas, o sea cuando propulsó el servicio público en diversos ámbitos.

Ese segundo error estriba en otro, más profundo, que es la dicotomía entre sociedad civil y Estado —una tesis que Marx toma de Adam Smith y de Hegel y que le plantea un problema insoluble (en su marco teórico) sobre cómo organizará el proletariado la producción, ya que, a veces, se da cuenta de que difícilmente lo hará más que a través del Estado proletario —un Estado que, ocupándose de eso, no sería Estado sino que estaría suplantando a la sociedad.

En ese marco conceptual y doctrinal, entiéndese perfectamente el rechazo marxiano de cualquier discurso sobre derechos humanos y el excluir de antemano las reivindicaciones proletarias en términos de derechos sociales o socio-económicos. Cifrábase todo para Marx en el *quién*, no en el *qué* ni en el *cómo*. Lo que cuenta es si persiste la dominación económico-social de la burguesía —que, establecida en las relaciones de producción, viene reforzada por la acción represiva del Estado burgués— o si, rota ésta, el proletariado ha asumido colectivamente la propiedad de los medios de producción. Mientras persista el dominio burgués de poco pueden servir los derechos sociales, meros parches en el mejor de los casos. Y, una vez que el proletariado sea el amo, poco sentido tendrá esgrimir frente a él, como sujeto colectivo, reclamaciones individuales cuando la emancipación de la clase obrera implica forzosamente la de sus miembros.

Frente a esos esquemas doctrinales —desarrollados con enorme brillantez y fuerza persuasiva— poco influjo tendrán los de Louis Blanc y Lassalle quienes «contribuyeron mucho al desarrollo de la idea de que el socialismo exigía la intervención del Estado, no sólo para regular las condiciones sociales y laborales, sino para responsabilizar de hecho al Estado del funcionamiento de la industria...»<sup>18</sup> Sin embargo, paradójicamente, el marxismo preservó su enorme audiencia en el siglo XX porque, precisamente en ese punto, sus lejanos seguidores, en la práctica, se apartaron del dogma.<sup>19</sup>

Adhirieron los unos a los Estados burgueses tratando de mejorarlos (aunque pagando un fielato a menudo deshonroso: avalar las acciones de dominación colonial, el sojuzgamiento de continentes enteros y las guerras de agresión).

Optaron los otros por encomendar a los Estados surgidos de la toma del poder revolucionaria una misión transformadora y planificadora, preservando instrumentos y, a menudo, orientaciones del Estado precedente pero bajo el ropaje ideológico de la transubstanciación de clase en virtud de la filiación de los nuevos grupos gobernantes (pagando también su propio tributo, que fue asumir los imperativos de la razón de Estado, frecuentemente amargos y alejados de los bellos ideales del mañana risueño).

---

<sup>17</sup>. Un error, por cierto emparentado con el que define el Derecho como un sistema intrínsecamente asociado a la coerción, cual es una tesis común en la filosofía jurídica.

<sup>18</sup>. Según lo dice E.D.H. Cole en *Historia del pensamiento socialista*, t. VII, México: Fondo de Cultura, 1965, 2ª ed., p. 278.

<sup>19</sup>. Pero, al hacerlo vergonzantemente, levantaron sus construcciones sobre cimientos de arena, con lo cual el edificio acabó desplomándose en 1991.



#### §4.— Las raíces del antiestatismo de Marx

Para comprender mejor las raíces del error antiestatista de Marx hay que tener en cuenta algunos hechos. Desde la frase final del *Manifiesto Comunista* de 1848, la doctrina de Marx está fijada: «sus objetivos [los de los comunistas] sólo pueden alcanzarse derrocando por la violencia todo el orden social existente. [...] Los proletarios no tienen nada que perder en ella [en una Revolución Comunista] más que sus cadenas. Tienen, en cambio, un mundo que ganar».

Está claro que Marx elaboró esa teoría —a la que se atuvo hasta su muerte y a la que sus lejanos discípulos quisieron también mantenerse fieles— reflejando una realidad capitalista que era la de los inicios de la industrialización. Los ferrocarriles y la navegación de vapor estaban empezando. Las técnicas siderúrgicas eran todavía premodernas. La nueva maquinaria apenas estaba generalizándose en el sector textil. La ideología política prevalente era la de un Estado mínimo, con funciones de gendarme puro (ya fuera de signo liberal o monárquico-absolutista, pues no diferían en esa cuestión).

La generalización de las vías férreas cambiará por completo la situación. Directa o indirectamente el Estado tendrá que asumir su construcción y su mantenimiento o, al menos, su control. Las demandas sociales —unidas a la evolución técnico-productiva— llevarán a nuevos servicios públicos antes no imaginados: obras de urbanización, inspección laboral, suministro de agua y gas a las familias y alumbrado público, bibliotecas municipales, colegios en todo el territorio, transporte urbano; más tarde vendrán los seguros sociales. El proletario de 1848 podía estar de acuerdo en que, con un derrocamiento violento del orden existente, nada tenía que perder salvo sus cadenas. El proletario de 1898 no podía pensar así, ni pensó así. Menos aún el de 1948.

Los hechos daban un mentís a esa teoría. No hay en ello nada vergonzoso. Una teoría racional sobre hechos empíricos está para someterse a la prueba de los hechos, modificándose al compás de las comprobaciones empíricas. Lo malo fue que esa adaptación no se hizo; cuando se hizo, fue sinuosa y vergonzante, sin una reelaboración conceptual adecuada. Un replanteamiento racional habría llevado a los seguidores de Marx a confluir con otras corrientes socialistas, como el socialismo democrático de Ledru Rollin y Louis Blanc y, más tarde, el fabianismo inglés, el posibilismo francés y el socialismo de cátedra alemán. Aferrarse a las tesis de 1848 sin flexibilizarlas ni adaptarlas conducirá al derrumbe ideológico del marxismo en 1991.<sup>20</sup>

Todo eso puede explicar las raíces de los errores de Marx pero también la fuente de su enorme influencia, hoy desvanecida. A todo lo anterior, hay que añadir, sin embargo, que no cabe reprochar a Marx ni a ningún socialista haber hecho un planteamiento divorciado de la defensa de los derechos humanos, concretamente de los de bienestar. El marxismo, según lo hemos visto, afirma un derecho humano fundamental, incuestionable, de imperatividad absoluta

---

<sup>20</sup>. Ese desplome puede explicarse por muchas causas; pero una de ellas es que 28 lustros después del *Manifiesto comunista* casi todos los marxistas (quizá todos) seguían, erre que erre, sosteniendo que era imposible un tránsito del capitalismo al socialismo que no pasara por la toma del poder por los representantes del proletariado (aunque algunos de ellos esperaban una toma parlamentaria) y que el vigoroso sistema existente en la Europa occidental era capitalista, con lo cual sus logros eran los de la economía de mercado. (Ni siquiera reconocían la influencia del sistema moscovita en el desarrollo del estado del bienestar al oeste del Elba.) Al desmoronarse la unión soviética y desintegrarse el bloque oriental, sólo quedaba en pie —según ese enfoque— el viejo sistema capitalista criticado por Marx y Engels en 1848.

y validez última y definitiva: el derecho de las poblaciones al progreso económico, si bien —¿cabe duda alguna al respecto?— ese derecho se cifra en ser el medio imprescindible para la satisfacción de las necesidades materiales e incluso espirituales de los seres humanos. Marx considera, es verdad, que no necesita predicar el respeto a ese derecho de cada uno a ver satisfechas sus necesidades, pero tal derecho está presupuesto y asumido en el derecho colectivo al progreso económico (al menos dentro de un enfoque holístico y ponderativo que reparta los sacrificios con un criterio correcto). Ni Marx ni nadie ha preconizado el socialismo más que como vehículo para la satisfacción de necesidades humanas, independientemente de que el reclamo de esa satisfacción viniera formulado, o no, en términos jurídicos, en términos de *derechos* o de *ius ad satisfaciendum*.

En su folleto de 1877 «Del socialismo utópico al socialismo científico», F. Engels retoma las ideas expuestas en el *Manifiesto* por Marx y por él mismo 29 años antes, pero esta vez tiene en cuenta un hecho nuevo: la creciente estatización de medios de producción sin que haya sido derrocada la burguesía; hecho no previsto para nada en la década de los 40. Reconoce que esa evolución «señala la vía por la que ha de producirse esa revolución» del proletariado. Éste, al derribar a la burguesía, tomará posesión de los medios de producción a través del Estado, para el Estado (o sea: proseguirá la estatización que ya estaba produciéndose anteriormente) y sentará así las bases para la extinción del Estado como órgano de represión de clase: «El gobierno sobre las personas es [entonces] sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los medios de producción».<sup>21</sup>

Pero a Engels podría responderse que esa dirección es también gobierno sobre las personas, no administración de las cosas. Si el sistema de órganos encargado de esa dirección no se extingue, hablar de extinción del Estado sólo significa que se atrofia o desaparece la función represiva. Una de dos: o el Estado es una organización represiva y nada más que represiva, o es otra cosa.<sup>22</sup> Si es lo primero, Marx y Engels incurren en inconsecuencia al atribuir al nuevo Estado revolucionario la tarea de dirigir la economía; habrían debido atenerse a su idea de que esa dirección sería asumida por organizaciones de la clase obrera al margen del Estado. Si esa concepción del Estado como mera organización represiva no es válida, entonces ni el Estado se extinguirá ni asoman razones convincentes para rechazar la estatización económica previa al hipotético triunfo revolucionario (como lo hicieron Marx y Engels, especialmente denunciando la nacionalización de los ferrocarriles en la Alemania imperial).

---

### §5.— Cuatro corrientes del socialismo reformista

Si el socialismo revolucionario de Marx arrolló a sus contrincantes y casi acabó monopolizando ideológicamente el espectro de lucha anticapitalista —propriadamente dicha— en las postrimerías del siglo XIX y en los primeros decenios del siglo XX,<sup>23</sup> no hay que desconocer, sin embargo, que, simultáneamente, iban produciéndose varios fenómenos que apuntaban en dirección inversa. Voy a enumerar en las páginas que siguen cuatro corrientes del socialista reformista.

---

<sup>21</sup>. *Obras Escogidas*, op. cit, p. 547.

<sup>22</sup>. Una organización de servicio público auxiliada por el ejercicio de la potencia pública, según la tesis de Léon Duguit, que examinaremos más abajo.

<sup>23</sup>. Exceptuando la minoría anarco-sindicalista, aún más radicalmente opuesta a cualquier planteamiento socialista en términos de derechos sociales y de reivindicación de la acción del Estado.

La primera de ellas —relacionada, indirectamente, con el peculiar obrerismo alemán de Ferdinand Lassalle—, es el socialismo de cátedra, movimiento intelectual que va a trasladar la cuestión social a un plano de política legislativa y que —a través de las medidas tibias y paternalistas de Bismarck— dará los primeros pasos hacia el futuro Estado del bienestar. En la segunda mitad del siglo XIX Alemania es el centro del movimiento de ideas favorable a un incremento de la actuación del Estado en la producción con vistas a la satisfacción de las necesidades generales de la población (socialismo de Estado). Constitúyese en 1872 la *Verein für Sozialpolitik* (Unión para una política social) animada por Adolf Wagner, L. Brentano y W. Sombart, economistas vinculados a la escuela histórica (cuya rama posterior será la histórico-jurídica), que niegan las leyes económicas y,<sup>24</sup> por consiguiente, consideran que lo que suceda en la economía depende de qué decisiones tomen los gobernantes de la política económica.

La mencionada Unión, en conformidad con esos puntos de vista, formulará un plan de impulso a la creación de riqueza por el sector público y de redistribución social de la existente, un «socialismo desde la cátedra» —que fue irónicamente motejado de «socialismo de cátedra», suscitando la viva oposición del socialismo marxista, que ve, posiblemente, en él un contrincante. Gracias a esas iniciativas, el reaccionario príncipe von Bismarck dará los primeros pasos hacia el Estado del bienestar. (Más adelante me voy a referir a esa corriente doctrinal con mayor detenimiento.)

La segunda de esas cuatro corrientes se cobija en el propio seno del marxismo, siendo protagonizada por el revisionismo de Eduard Bernstein (1850-1932), el más prestigioso líder del socialismo alemán, ligado personalmente a Marx y Engels. A la postre, los socialistas de la II Internacional, primero, pero también los comunistas de la III, más adelante (años 30 y 40 del siglo XX), acabarán —sin renunciar de momento a los dogmas heredados— adoptando pragmáticamente una política de reivindicación de derechos sociales y auspiciando —no sin titubeos y zigzags— la creación y la consolidación del Estado del bienestar, fundado en la proclamación constitucional de los derechos positivos.<sup>25</sup>

La tercera de esas cuatro corrientes será el fabianismo inglés. En la Gran Bretaña el socialismo de Marx nunca alcanzó la hegemonía; la influencia doctrinal preponderante entre los

---

<sup>24</sup> V. el cap. 6 de *Estudios Republicanos: Contribución a la filosofía política y jurídica*, México/Madrid: Plaza y Valdés, 2009, ISBN 978-84-96780-53-8.

<sup>25</sup> Cabe mencionar aquí algunas concepciones doctrinales alemanas de la República de Weimar —en particular las de Gustav Radbruch (1878-1949) y Hermann Heller (1891-1933) —influido, a su vez, por Bernstein—, en oposición a Carl Schmitt, con quien, inicialmente, habían compartido inquietudes comunes—. Su motivación intelectual era, en cierto modo, inversa a la de las corrientes republicanas francesas que estudio más abajo (en el apartado 7), recalcando la idea de que, al tener el Estado obligaciones para con la sociedad civil —lo cual presupone el dualismo por mí criticado—, el Estado de derecho ha de complementarse con una faceta social: *sozialer Rechtsstaat*. (V. Nathalie Le Bouëdec, «Le concept de 'droit social': Gustav Radbruch et le renouvellement de la pensée du droit sous Weimar», *Astérior* [ISSN 1762-6110] N° 4, abril 2006, <http://asterion.revues.org/document497.html>; v. también Carlos-Miguel Herrera, *Juristes de gauche sous la République de Weimar*, París: Kimé, 2002, ISBN 2841742709.) Será influida por esas concepciones la Ley Fundamental de Bonn de 1949 —redactada por una comisión en la que destacó el político y jurista Carlo Schmid (1896-1979), discípulo de H. Heller. Todavía más lo serán la doctrina constitucional —en la pluma, p.ej., del catedrático de Marburgo, Wolfgang Abendroth (1906-1985)— y la jurisprudencia del Tribunal del Karlsruhe. Aun quedando tal concreción constitucional muy por debajo de las constituciones republicanas francesa de 1946 e italiana de 1947, —para no mencionar ya las del este de Europa—, la capacidad de irradiación del pensamiento germano será tal que ese concepto —o, quizá más bien, ese sintagma de «estado social de derecho»— será aclimatado a otras latitudes, retomándose en los hoy vigentes textos constitucionales de varios países de habla hispana. ¿Ha resultado jurídicamente fecundo dicho préstamo? O bien ¿ha aportado un mero membrete de contenido cuasi vacuo? La cuestión podemos dejarla aquí de lado.

adversarios del sistema capitalista corresponderá a la Sociedad Fabiana, fundada en 1884.<sup>26</sup> Su creación y su influjo se explican por las peculiares condiciones intelectuales de la Inglaterra de su época, con su espíritu de debate cortés y tolerante, la tradición del liberalismo radical y de tintes sociales, el utilitarismo (J. Bentham, J.S. Mill)<sup>27</sup> y la pululación de capillas o grupos de religiosos disidentes así como el comunismo de Owen.

En medio de la enorme variedad de sus múltiples adalides y de la sucesión de etapas —que llegan hasta hoy mismo—, el socialismo fabiano ofreció una perspectiva de establecimiento paulatino y gradual del socialismo.<sup>28</sup> Los principales ideólogos fabianos fueron los esposos Sidney y Beatrice Webb,<sup>29</sup> una pareja que marcó con su pensamiento y su acción política medio siglo no sólo en la gran Bretaña sino internacionalmente.<sup>30</sup>

Según se fue perfilando en la obra de sus representantes —especialmente de los esposos Webb—, el pensamiento fabiano compartía rasgos comunes con el comunismo de Marx. Consideraba que el socialismo no podía recomendarse como mero fruto de la reflexión moral en contra de la evolución fáctica de las sociedades humanas, al margen del progreso histórico objetivo o como mera incidencia de la subjetividad ofendida; al revés, sólo era creíble y posible un socialismo que, continuando la marcha real de los hechos colectivos, prosiguiera, sin ruptura, la obra colectiva orientada al progreso de la humanidad. El socialismo había, pues, de continuar y mejorar la acumulación colectiva de riqueza y medios de bienestar y habría de ofrecer mayor y mejor eficiencia económica (la industrialización). También coincidían con Marx los fabianos en juzgar inevitable el advenimiento del socialismo, en virtud de una ley histórica de progreso. La única diferencia entre marxismo y fabianismo consistía en que, para Marx, el avance al socialismo implicaba la destrucción violenta del Estado burgués, la apropiación colectiva de los medios de producción por el proletariado, organizado en clase, y con ello la eliminación de las relaciones capitalistas de producción, o sea de las que, en esencia, ligan al capitalista con el obrero asalariado —sin que tuviera sentido pronosticar cómo sucedería todo eso ni qué vendría después— mientras que el pensamiento fabiano vio posible el avance gradual dentro del ordenamiento jurídico existente, la paulatina apropiación de los medios de producción por unos

---

<sup>26</sup>. V. Cole, *op. cit.*, pp. 1083ss.

<sup>27</sup>. J. S. Mill no fue, estrictamente, un socialista —o al menos no se lo suele considerar como tal—, pero frecuentemente se inclinó a tesis socialistas, abogando por una propiedad común de medios de producción para posibilitar una redistribución satisfactoria para todos. Así nos dice en su *Autobiografía* (cit. en *The New Cambridge Modern History*, vol. XI, Cambridge U.P., 1962, p. 114) que la cuestión social se cifra en cómo combinar la mayor libertad individual de acción con la propiedad común del material bruto del mundo (*the raw material of the globe*) y una igual participación de todos en los beneficios del trabajo conjunto. Y en esa misma línea (ibid, pp. 114-15) otros epígonos del utilitarismo suscribieron «la deuda del colectivismo al benthamismo» (A.V. Dicey) y la expansión de la actividad pública (Sidgwick), coincidiendo sí con representantes del neo-hegelianismo como Green con su énfasis en el *bien común* como principio de la acción estatal. Todo ello en el mismo período en que en Inglaterra se está instalando el socialismo fabiano (últimos decenios del siglo XIX), el cual es inseparable de todo ese transfondo intelectual. (Sobre su pensamiento v. Íñigo Álvarez Gálvez, *Utilitarismo y derechos humanos: La propuesta de John Stuart Mill*, México: Plaza y Valdés, 2009 [ISBN 978-84-96780-83-5] —con mi prólogo «Ubicación del utilitarismo de J. Stuart Mill en el panorama de las doctrinas éticas».)

<sup>28</sup>. V. Peter Beilharz, «Fabianism and Marxism: Sociology and political economy», *Australian Journal of Political Science*, 27/1, March 1992, pp. 137-146. (DOI: 10.1080/00323269208402186.)

<sup>29</sup>. V. Margaret Cole, *The story of Fabian socialism*, Stanford University Press, 1961, ISBN 9780804700917.

<sup>30</sup>. V. Cole, *ibid*, pp. 205ss.

poderes públicos investidos —según la propia concepción que ellos mismos invocaban— de la misión de velar por el bien común. Los fabianos confiaban en el poder de la opinión pública.

Adelantáronse tal vez los fabianos a los marxistas en defender la planificación económica frente a la economía de mercado. Y es que, antes de los años 20/30 del siglo XX, los marxistas habían enfatizado sólo su oposición a las relaciones capitalistas de producción como relaciones entre empresarios y asalariados, mientras que serán las experiencias de la economía soviética las que los llevarán a diseñar —como alternativa a las relaciones mercantiles o de compraventa de agentes económicos, cada uno de los cuales opera según sus intereses y previsiones— una economía estatalmente programada según un plan de producción y distribución colectivas.

Los fabianos siempre habían concedido gran importancia a la administración pública, confiando en su eficacia. Los marxistas habían creído, antes de 1924-1930, que tal administración era una burocracia parasitaria desechable, que formaba una máquina que debía ser aniquilada por la revolución —sin ser sustituida siquiera por otro aparato estatal nuevo (en tal caso la destrucción no había servido de mucho), dejando simplemente que colectivamente la clase proletaria asumiera el control de los medios de producción y los pusiera en marcha, pero sin ningún plan marcado por los poderes públicos.

Fue también fabiana, no marxista, la idea de promover la empresa pública como solución a las crisis e ineficiencia de la empresa privada. A las campañas a favor de las obras públicas (calzadas, diques, puentes, centros de enseñanza, hospitales, urbanización), sucedió un abultado programa de incremento del patrimonio público para la realización de servicios colectivos; programa que fue conquistando éxitos parciales: municipalización de obras y suministro de agua, gas y electricidad, medios de transporte urbano de pasajeros (tranvías), colegios, sanatorios, servicios funerarios, carga y descarga portuarias. Su proyecto de nacionalización ferroviaria sólo se realizó tiempo después.

Entre el socialismo fabiano de los Webb y el marxismo-leninismo acabaría produciéndose un encuentro (uniéndose en la distancia el mar y el cielo, si se quiere decir así), a pesar del virulento rechazo inicial del régimen bolchevique por los Webb. De un lado, ellos abogaron por la nacionalización de los medios de producción desde 1920 con su obra *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*. De otro, los soviéticos tuvieron que ir arrinconando sus sueños de supresión del aparato estatal, dirección de masas, abolición del imperio de la ley y surgimiento de un nuevo orden extra-jurídico o posjurídico. También tuvieron que elevar al máximo nivel axiológico la defensa de una economía planificada frente a la anarquía del mercado (un tema apenas presente en la obra teórica de Marx y Engels o incluso en la de Ulianof).<sup>31</sup> De hecho los soviets de los años 20 y 30 asumieron y llevaron más lejos la labor del Estado precedente (zarista), aunque ahora basado en el principio de la apropiación colectiva de los medios de producción. Esa evolución los acercó a las tesis fabianas de la planificación, la empresa pública, la evolución gradual, la dirección administrativa de la economía.<sup>32</sup> Como contrapartida los esposos Webb también evolucionaron viendo ahora en

---

<sup>31</sup>. Vladimir Ilich Ulianof, 1870-1924, usó varios seudónimos políticos, el más conocido de los cuales fue «Nikolai Lenin». Me atengo a su apellido de familia.

<sup>32</sup>. Según lo puse de relieve en mi ensayo «La Fundamentación Jurídico-Filosófica de los Derechos de Bienestar» (en *Los derechos positivos: Las demandas justas de acciones y prestaciones*, ed. por L. Peña & T. Ausín, México/Madrid: Plaza y Valdés, 2006, ISBN 978-84-934395-5-2), la Unión Soviética fue el primer país en tener una constitución —la de diciembre de 1936— en la que se reconocían los derechos de bienestar (a pesar de pequeños anticipos parciales en las constituciones

la realización soviética una plasmación de sus propias ideas (sin por ello preconizar ninguna revolución violenta en los países que todavía no habían adoptado esa vía).<sup>33</sup>

Otro rasgo del pensamiento fabiano fue el reconocimiento del papel de los expertos y profesionales. Marx —y, en pos de él, Ulianof— consideraban que ni los administradores profesionales (servidores públicos) ni los expertos eran necesarios (por eso querían hacer añicos todo el aparato estatal existente); a lo sumo Ulianof aceptó servirse de expertos burgueses como auxiliares interinamente imprescindibles. Pensaba en la dirección colectiva por las propias masas organizadas. Los fabianos siempre consideraron las cosas de modo distinto; pensaron en sustituir al empresario privado (paulatinamente, eso sí) por una empresa pública, usando y perfeccionando el *saber-hacer* y valorando a los profesionales y expertos.<sup>34</sup>

Paso ahora a la cuarta y última de las corrientes del socialismo reformista. La República Francesa<sup>35</sup> vio desarrollarse en su seno una serie de movimientos políticos e intelectuales —en parte desprendidos de la tradición socialista—, que abogaron por planteamientos de reforma social e intervención estatal a través del reforzamiento de los servicios públicos.

Como lo recuerda G.D.H. Cole,<sup>36</sup> en Francia, frente a Jules Guesde y su corriente marxista, brotó en 1882 el Partido Obrero Socialista Revolucionario, dirigido por Paul Brousse; pese a su denominación, era una formación posibilista,<sup>37</sup> ecléctica, orientada al logro de reivindicaciones de política legislativa en el marco de la III República.

---

mexicana de 1917 y española de 1931): derecho a un puesto de trabajo (art. 118) —con garantía de estabilidad y de remuneración 'según su cantidad y calidad'—; al descanso (art. 119); 'a la asistencia económica en la vejez, así como en caso de enfermedad y de pérdida de la capacidad de trabajo' (art.120); a la instrucción (art. 121) —lo que incluía 'la gratuidad de toda clase de enseñanza'—; a la igualdad entre el hombre y la mujer 'en todos los dominios de la vida económica, pública, cultural, social y política' (art.122). Menos conocido es que un año justo después de la soviética entró en vigor una nueva constitución republicana en Irlanda, inspirada en la doctrina social de la Iglesia Católica, cuyo art. 45 contenía varios derechos de bienestar de la población junto con una obligación condicional del poder público de tener iniciativas en la esfera productiva.

<sup>33</sup> Su visión favorable de la sociedad planificada rusa se plasmó en su obra *Soviet Communism: A New Civilization?*, Londres, 1935. Esa evolución ideológica de los esposos Webb desata la virulenta crítica de Ludwig von Mises en *El socialismo: Análisis económico y sociológico*, 4ª edic. Madrid: Unión Editorial, 2003, pp. 530-1, donde los llama sarcásticamente por su título nobiliario, «Lord y Lady Passfield». Von Mises resume así su reproche a las ideas de Harold Laski y de los Webb (p. 532): «El programa de este intervencionismo contradictorio es imponer la dictadura supuestamente a fin de liberar al pueblo. La libertad que preconizan sus partidarios es la libertad para hacer las cosas [...] que ellos mismos quieren que se hagan [...] carecen de la facultad de pensar con lógica». Evidentemente para von Mises cualquier contradicción es ilógica. No se pregunta si la realidad es contradictoria ni, por ende, si hay que pensarla con una lógica paraconsistente. Por ello el conflicto entre libertad y bienestar —que esos socialistas ingleses abordan con el espíritu del gradualismo y la ponderación— él lo zanja con un rechazo absoluto a cualesquiera reivindicaciones de bienestar que puedan colisionar con reglas de libertad.

<sup>34</sup> Una crítica relativamente benévola del fabianismo desde una óptica marxista ortodoxa la ofreció Paul M. Sweezy en «La economía política Fabiana», *The Journal of Political Economy*, junio de 1949. En la creación del moderno estado del bienestar será importante la labor del fabiano William H. Beveridge (1879-1973) —colaborador de Beatrice Webb—, autor del plan británico de 1942, proponiendo un *Social Service State*, que se plasmó posteriormente en el sistema inglés de seguridad social.

<sup>35</sup> Establecida en 1870 al ser derrotado en Sedán Napoleón III.

<sup>36</sup> *Historia del pensamiento socialista*, t. III, México: Fondo de Cultura, 1964, 2ª ed., p. 18.

<sup>37</sup> Era posibilista en el sentido de que sus propuestas estaban encaminadas al logro de lo posible en el marco de la sociedad existente, no a derribarla.

En tandem con ese socialismo obrero posibilista floreció el radicalismo social o solidarismo representado por Léon Bourgeois,<sup>38</sup> auténtico precursor del Estado del bienestar y fundador de un planteamiento social-estatalista cuyo eje era una teoría del pacto social.<sup>39</sup> Aunque en el plano político-jurídico el principal representante del solidarismo francés fue Léon Bourgeois,<sup>40</sup> en el campo jusfilosófico será Léon Duguit (1859-1928), al frente de la escuela de Burdeos, quien traducirá esa doctrina social a un potente cuerpo de teoría.

La idea esencial de Bourgeois es la del cuasi-contrato, según la cual, desde que el individuo nace y crece en una sociedad, viene vinculado con ella por un cuasi-contrato, una relación sinalagmática de solidaridad que determina derechos y deberes recíprocos, por lo cual la prosperidad de cada uno ha de ajustarse a un principio de contribución a la prosperidad general, al bien común.<sup>41</sup>

Los radical-socialistas de León Bourgeois sólo pretendían imponer al propietario privado unas limitaciones en el ejercicio del *ius utendi, fruendi et abutendi*, principalmente mediante una fuerte fiscalidad (impuestos a la renta y las sucesiones), para sufragar gastos sociales en provecho de las masas desfavorecidas, juntamente con el establecimiento de normas reguladoras del ejercicio de la función dominical. Aunque los adversarios del solidarismo y del socialismo en general —como von Mises— le reprocharon inventar unas limitaciones insólitas o novedosas del derecho de propiedad, ese derecho es un haz de atribuciones que no existe por la naturaleza de las cosas —sino como resultado de la convención y en virtud de las conveniencias de tal o cual sociedad— y que siempre ha estado sujeto a limitaciones.

La propiedad es el derecho de usar un bien, aprovecharse de él y deshacerse de él. Un único derecho a esas tres conductas, de suyo diversas (si no la expresión sería pleonástica). Diversas y separables. Todas las sociedades que han reconocido propiedad privada la han limitado. Unas veces existe un *ius utendi* sin *ius fruendi*, o viceversa (fideicomisos; a menudo un *ius utendi et fruendi* sin *ius abutendi*: propiedades vinculadas o inalienables —en otro tiempo

<sup>38</sup>. 1851-1925. Doctor en derecho. Diputado radical del departamento del Marne. Desempeñó varios ministerios y por breve tiempo la presidencia del Consejo. Fue uno de los inspiradores de la sociedad de naciones en 1919. V. de Bourgeois tres obras publicadas por Alcan en 1902: *Esquisse d'une philosophie de la solidarité, Applications sociales de la solidarité, y La Solidarité*. (V. esp. el capítulo IV de ésta última, «Dette de l'homme envers la société, le quasi-contrat social».) V. también: Serge Audier, *Léon Bourgeois. Fonder la solidarité*, París: Michalon, 2007; Marie-Claude Blais, *La solidarité. Histoire d'une idée*, París: Gallimard, 2007; Jacques Donzelot, *L'invention du social*, París: Seuil, 1994. Entre los filósofos y pensadores que rodearon a L. Bourgeois mencionaré a Célestin Bouglé y a Alfred Fouillée.

<sup>39</sup>. V. José Luis Monereo Pérez y José Calvo González, «Léon Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformación», acc. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/17duguit.htm>.

<sup>40</sup>. Como lo dice el conservador Jacques Bainville en *La Tercera República francesa* (Madrid: Doncel, 1975, p. 145) Léon Bourgeois inaugura en 1895 una política encaminada a un «socialismo prudente y práctico», traducción del «bienestar material y moral», «que iba a distribuir el bienestar por el canal de las subvenciones, puestos, pensiones, retiros». «Es una idea muy popular la de que, guardados por algunos ricos, existen vastos tesoros de los que bastaría sacar una pequeña parte para que todo el mundo fuera feliz. De ahí derivaba el impuesto sobre la renta, concebido como un medio de establecer la justicia fiscal y de que las grandes fortunas contribuyeran al alivio de los más desheredados».

<sup>41</sup>. Ese planteamiento de Bourgeois fue vigorosamente atacado por Charles Gide —a pesar de pertenecer también a la corriente solidarista: la teoría de Bourgeois implica que cada uno es deudor y es acreedor de la sociedad; ¿qué criterio existe —pregunta Gide— para evaluar ese crédito y esa deuda? ¿No es la solidaridad así entendida una caridad cristiana secularizada? ¿No se llega, por ese camino, a algo muy similar al comunismo? La teoría del cuasi-contrato de L. Bourgeois, con modificaciones, viene defendida en el capítulo 1 de mi libro *Estudios republicanos, op.cit.*, en una versión que, espero, escapa a esas objeciones.

de manos muertas y hoy la propiedad intelectual). Cualquier propiedad está sujeta a ciertas servidumbres, o sea: el propietario está obligado a dar, hacer o dejar-hacer ciertas cosas con relación a su propiedad. Unas servidumbres son legales, otras contractuales, otras consuetudinarias. En sentido lato, son servidumbres también las cargas fiscales, junto con los derechos de tránsito, derechos de los vecinos y medianeros, ciertas obras (tendido de cables o tuberías), así como la más genérica limitación del uso del propietario en virtud de la prohibición de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas y la obligación de soportar ciertas acciones ajenas. También el derecho a desprenderse del bien está muchísimas veces limitado (p.ej. en virtud de derechos de tanteo o retracto, para no hablar ya de los bienes irrenunciables, p.ej. los de ciertas fundaciones y patrimonios fiduciarios).

Por lo tanto, el solidarismo, en ese punto, no inventa nada. El propietario, por el mero hecho de tener su propiedad viviendo en una sociedad, entra en una red de vínculos con la sociedad y con los demás miembros de la misma, gracias a la cual le es lícito ejercer su poder dominical, pero también tiene que ejercerlo según unos preceptos y unos cánones que favorecen a la colectividad y a sus compañeros de sociedad. Igual que hay contratos *factis* (o *rebus*), el vínculo social lo contraemos por beneficiarnos de nuestra pertenencia a la sociedad, aprovechándonos de las ventajas acumuladas por ésta a lo largo de generaciones sucesivas (aprendiendo, caminando por los espacios públicos o permaneciendo en ellos, siendo protegidos por los guardias de eventuales agresiones, accediendo en la plaza a la oferta de mercaderías, etc.).

Lo nuevo en el solidarismo era tematizar ese vínculo que implícitamente han reconocido todos los jurisconsultos desde la Antigüedad tratando de escudriñar el fundamento y el criterio de delimitación de las obligaciones que cada individuo contrae con la colectividad y con sus compañeros de sociedad en virtud de dicho vínculo.

---

## §6.— La cuestión de las nacionalizaciones

Esos cuatro movimientos que preconizaban, a través de la acción de la conciencia pública, una intervención estatal, una política legislativa tuteladora de los derechos de bienestar, no estaban exentos de sus propios errores y de sus derivas, de sus compromisos a menudo inconfesables y de sus ambivalencias. No siempre han dejado una imagen halagüeña. Pero, en medio de sus flaquezas y hasta de sus vergüenzas, hay que ver lo positivo que aportaron para sentar las bases del futuro Estado del bienestar.

Uno de los problemas que vinieron pronto suscitados en la controversia entre esas corrientes socialreformistas y el socialismo revolucionario marxista ortodoxo fue el de las nacionalizaciones. Todo el movimiento socialista obrero de finales del siglo XIX había heredado de sus antepasados ideológicos una profunda desconfianza hacia el Estado, concebido como una organización del enemigo de clase.

Cuando el partido socialista alemán —al volver a la legalidad en 1890, tras la dimisión de Bismarck— se planteó si había de propugnar en su programa la nacionalización de medios de producción, fueron rechazadas en el congreso de Erfurt (1891) las mociones en ese sentido. Para los ortodoxos, capitaneados por Karl Kautsky,<sup>42</sup> la nacionalización, en el marco del Estado alemán, significaba «la entrega de más poder económico a una autoridad ejecutiva que representaba a la burguesía capitalista aliada al feudalismo y a la aristocracia. Sólo después de que el Estado fuese reconstruido por la revolución, podría convertirse en instrumento para que

---

<sup>42</sup>. V. Cole, op. cit, p. 27.



la causa de los trabajadores avanzase mediante la administración del Estado popular». El programa se abstiene, pues, de abrazar la vía de las nacionalizaciones, sosteniendo: «no puede realizarse el paso de los medios de producción a posesión de la colectividad sin que se haya posesionado [la clase obrera] del poder político»;<sup>43</sup> una tesis ortodoxamente marxista, pero de un significado y un alcance indefinidos, porque la posesión de los medios de producción se perfila a favor de la sociedad —y, claramente, no del Estado.<sup>44</sup>

Por su lado, los revisionistas de Bernstein tampoco fueron firmes partidarios de la nacionalización, sino que fueron derivando hacia una visión proclive a lo que —en términos de las corrientes actuales— podríamos llamar «la instauración de una ética de los negocios», o una «responsabilidad social de las empresas», confiando más en un sector privado remozado gracias a la presión social que en la acción de los poderes públicos o en el reforzamiento del servicio público.<sup>45</sup>

Tampoco el socialismo posibilista francés o el fabianismo inglés tenían claridad sobre la tarea de las nacionalizaciones. En Inglaterra los fabianos tendían mucho más a favorecer la municipalización; sin embargo, ésta no dejaba de ser una asunción de funciones económicas por un poder público, aunque fuera el local. Persistía, en el fondo, un imagen del Estado como la de una máquina puramente política, entendiendo «política» en un sentido convencional como organización militar, de orden público, administración de justicia y relaciones internacionales —o sea la imagen mítica que del Estado habían tenido los adeptos del «laissez-faire» en la tradición individualista y privatista de Locke, Adam Smith, Benjamin Constant y el aristócrata Alexis de Tocqueville, así como los *founding fathers* del federalismo norteamericano (Jefferson, Madison, Hamilton, etc.)

A pesar de las reticencias doctrinales del marxismo que ya he estudiado más atrás, en la práctica todos los programas socialistas, de todas las tendencias, incluyeron una panoplia más o menos amplia de derechos sociales. A medida que los propios gobiernos liberales o conservadores emprendieron reformas legislativas de orden social, viose forzado el movimiento socialista a ampliar esa tabla reivindicativa para marcar su propia identidad política.<sup>46</sup> Así resurgió el derecho al trabajo, que ya había defendido Louis Blanc durante la revolución francesa de 1848 y que había sido consagrado en la Constitución de la II República; un derecho al trabajo que implicaba el de obtener un salario justo,<sup>47</sup> lo cual iba en contra de la tradición

---

<sup>43</sup>. Eso tampoco quiere decir que tuvieran que optar por la nacionalización en el marco de un poder revolucionario, porque la doctrina marxista era ambivalente respecto al papel del futuro Estado, confiando más que en un nuevo aparato estatal, en la acción colectiva de la clase proletaria, sin definir por qué vías o medios de organización no-estatal se realizaría.

<sup>44</sup>. Quizá mayor interés ofrecen las reivindicaciones sociales concretas: gratuidad de la justicia, de los sepelios, de la atención médica, de la enseñanza; que el seguro obrero fuera íntegramente costado por el Reich, legislación protectora del trabajo; impuestos progresivos sobre renta y sucesiones. No tenemos ahí, sin embargo, un derecho al trabajo, a la jubilación, a la vivienda, ni apenas al descanso, ni a la alimentación, ni a una prestación por desempleo, ni menos, a la asistencia en situaciones de infortunio. Faltaba aún mucho camino por andar hasta que se reclamara un estado de bienestar; ¡no digamos ya hasta que se consiguiera!

<sup>45</sup>. Sobre cómo Eduard Bernstein se apartó de su propuesta inicial de nacionalización paulatina de la industria para defender unas relaciones de producción en las que gran parte de la actividad económica siga en manos privadas, v. Cole, *op. cit.*, pp. 274-5.

<sup>46</sup>. V. Cole, *ibid.*, pp. 67ss.

<sup>47</sup>. Cole, *op. cit.*, p. 88.

marxista y socialista-obrera en general que descartaba la invocación de justicia y que consideraba la relación salarial en sí misma como un mal absoluto e inatenuable, abogando por su eliminación pura y simple.

### §7.— Las aportaciones doctrinales de la Escuela de Burdeos y la noción de servicio público

Léon Bourgeois no había podido perfilar un criterio claro sobre el alcance de esa deuda que tiene contraída con la sociedad cada individuo que, gracias a ella, ha desarrollado sus capacidades. Duguit dará un paso con su teoría del servicio público. Para Duguit el vínculo sinalagmático entre individuo y sociedad se plasma en un convenio entre el gobernante y el gobernado. Éste acepta la autoridad del gobernante, el cual, correlativamente, ofrece —en prenda de su legítima autoridad— un servicio público, unas prestaciones de provecho común que van de la construcción y el mantenimiento de obras públicas a la administración de justicia y policía, estableciendo, a cambio, limitaciones a la propiedad privada en beneficio general. El campo de tales servicios públicos queda por determinar, sin que existan criterios definitivos u obvios que lo delimiten. Es contraíble y expandible según las variaciones de la conciencia colectiva, las demandas o aspiraciones de la población y las posibilidades técnicas y organizativas.<sup>48</sup>

De ese modo, la escuela de Burdeos, encabezada por Léon Duguit, reducirá todas las actividades de los poderes públicos a una sola, la del servicio público, subsumiendo bajo ese concepto las de orden público, administración de justicia, prevención o remedio de calamidades, defensa militar y recaudación de tributos. Opúsose a esa escuela la de Toulouse, dirigida por Hauriou, que señaló como noción central la de la potencia pública (*puissance publique*).

Durante cierto tiempo la escuela de Burdeos fue hegemónica en el derecho administrativo francés. Concebir toda la actividad de las administraciones públicas como servicios públicos fue una seña de identidad francesa, rechazada en otros países —como España— donde el servicio público se concebía de modo más restringido. Definíase entonces al norte de los Pirineos el servicio público como una empresa o institución que, bajo la alta dirección de los gobernantes, se destina a satisfacer necesidades colectivas del público.<sup>49</sup> Además de que esa definición se aplicaba un poco difícilmente a los servicios de justicia y policía, surgía también el problema de en qué medida era servicio público la gestión por el Estado de un patrimonio propio que no estuviera afecto a una prestación de provecho común. Por otro lado, se ha objetado que también la actividad económica privada —ya sea efectuada con o sin ánimo de lucro— redundan en provecho general del público, razón por la cual es tutelada por los poderes públicos.<sup>50</sup> La doctrina francesa resolvió el problema aduciendo que cualesquiera actividades

<sup>48</sup> Duguit fue decano de la Facultad de Derecho de Burdeos durante los dos últimos lustros de su vida. Su principal discípulo será Georges Scelle (1878-1961), que llevará el solidarismo al derecho internacional, proclamando la existencia de un vínculo biológico entre los seres humanos en que ha de fundarse esa solidaridad planetaria (aunque, hasta donde lo sabe el autor de este ensayo, no desarrolló una teoría de los servicios públicos internacionales, en lo cual no capitalizó plenamente la herencia doctrinal de Duguit). V. É. Pisier, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, París: LGDJ, 1972; C. Nicolet, *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, París: Gallimard, 1982.

<sup>49</sup> V. Georges Vedel & Pierre Devolvé, *Droit administratif*, t. 1, París: PUF, 1958, p. 112.

<sup>50</sup> No lo es meramente por el ejercicio de la libertad de actuar, sino por contribuir al bienestar colectivo, aunque haya actividades de dudosa utilidad como los juegos de azar o la expendición de productos intoxicantes.

que emprendía la administración pública tendían, directa o indirectamente, a un solo fin, que era satisfacer necesidades generales de la población —incluso cuando la administración gestionaba el patrimonio del Estado.<sup>51</sup> La conclusión era que la frontera entre servicios públicos y otras actividades es imprecisa y cambiante.

Más grave ha sido la brecha que en esa ideología re-publicana y solidarista ha abierto el escepticismo sobre la noción de necesidad pública. En los últimos decenios (coincidiendo con la embestida neoliberal, por otro lado) el concepto se ha tambaleado. Los escépticos se han deleitado en mostrar sus ambigüedades, la ausencia de criterios claros de aplicación y la problematicidad de la noción misma de lo público. En definitiva habría circularidad: repútase de necesidad pública lo que emprende una administración pública porque así lo hace; seguiríase de ahí que lo característico del derecho administrativo sería el *quién*, no el *qué*; sería —según la escuela de Toulouse— el conjunto de actividades de la potencia pública.

Esas críticas son excesivas. Podemos admitir que hay dos nociones de servicio público: una angosta y la otra ancha. En sentido angosto es servicio público una prestación emprendida por la administración pública —o que ésta debería, si no emprender, al menos confiar a algún órgano de ella dependiente o por ella controlado— cuando se caracteriza por estos tres rasgos:

- Generalidad de beneficiarios: sin que forzosamente toda la población se aproveche directamente, un conjunto muy amplio sí lo hace, no existiendo, en principio obstáculos para que cualquier habitante se incluya en ese conjunto.
- Igualdad o imparcialidad: al prestarse ese servicio, no quedan favorecidos unos más que otros, no se entra en tratos privilegiados o reservados con unos con exclusión de otros.<sup>52</sup>
- Continuidad: la prestación obedece a una necesidad permanente (no a una mera conveniencia), por lo cual ha de realizarse continuadamente, no obedeciendo, por ello, a demandas ocasionales (aunque las intervenciones concretas sí respondan a contingencias singulares, como, p.ej., actividades de salvamento).

Esos tres rasgos son susceptibles de graduaciones. Ninguna prestación es totalmente general ni, por ende, perfectamente imparcial; ni tampoco la continuidad tiene que ser total, día y noche los 365 días del año. El alumbrado nocturno beneficia poco a los que sólo salen de día; el servicio de silos agrarios opera estacionalmente.<sup>53</sup> La lista de actividades que son o merecen ser de servicio público (en ese sentido angosto) constrúyese por tanteo, según las aspiraciones

<sup>51</sup>. V. Jacques Moreau, *Droit administratif*, París: PUF, 1989, p. 313.

<sup>52</sup>. Notemos, si embargo, que esa imparcialidad rara vez puede ser absoluta; muchos servicios públicos favorecen más a unos que a otros y su prestación puede acarrear la percepción de tasas diferenciales; p.ej. el transporte público de pasajeros beneficiará más a los abonados, que usan el servicio regularmente, o a ciertos sectores de la población, como familias numerosas, que obtendrán tarifas con descuento, o incluso al propio personal del servicio, al que se dispensará un trato de favor. Todo es cuestión de grado. Esas excepciones o atenuaciones, en sí y dentro de un margen, no empañan sustancialmente el principio de imparcialidad. Sobre las condiciones que la jurisprudencia francesa establece para la legalidad de los tratos diferenciales, v. Jacques Moreaux, *op.cit.*, p. 338.

<sup>53</sup>. Pero hay razones obvias en virtud de las cuales esas prestaciones son de pública utilidad, porque satisfacen necesidades generales de la población (no forzosamente de cada individuo directamente). Igualmente, aunque los servicios de oncología no benefician a quienes no sufren cáncer ni en sí ni en sus allegados, cualquiera está sujeto a ese riesgo. Tampoco los colegios reportan utilidad directa a las familias que no tienen niños, pero todos se benefician, de algún modo, de que se eleve el nivel cultural de la sociedad.

de las masas y la evolución de la conciencia pública —unas veces en expansión, otras en contracción.

En sentido ancho, son actividades de servicio público cualesquiera que pueden emprender los poderes públicos, redundando, directa o indirectamente, en un beneficio tanto colectivamente del cúmulo que forman los habitantes del territorio cuanto, distributivamente, si no de cada uno de tales habitantes, sí de muchos de ellos —una muchedumbre de límites abiertos.

No son, en sentido estricto, servicios públicos las actividades realizadas por la administración pública que no revisten los tres rasgos más arriba enumerados. Así las actividades de mantenimiento del orden y de imposición de la ley no vienen generalmente caracterizadas como, servicios públicos en sentido estricto —aunque es debatible el fundamento de esa exclusión.<sup>54</sup>

Tampoco lo son las actividades industriales y comerciales (salvo las organizadas para atender necesidades colectivas de la población y de conformidad con esos tres principios). Cuando existen empresas públicas que fabrican medicamentos o conservas alimenticias, almacenan materiales de construcción, transportan artículos textiles, o distribuyen vehículos, es porque, al realizarse esas actividades, se incrementará la riqueza colectiva, aumentará la prosperidad económica y, así, indirectamente, el bienestar general (p.ej. a través de una mayor recaudación tributaria, aplicable a gastos sociales). No obstante, tales actividades no son, en sentido estricto, de servicio público, en tanto en cuanto quien las emprende no puede ajustarse, en esa prestación, a los cánones de continuidad, generalidad e imparcialidad.

Cualesquiera que sean los problemas de clasificación, la noción de servicio público puede considerarse esencial, pero hoy está amenazada por la actual orientación de la Unión Europea, que propugna reemplazarla por la de servicios de interés general, que pueden ser —y normalmente serán— privados, aunque redundando de algún modo en un provecho más o menos generalizado. Pero una noción de servicios (privados, o posiblemente privados) «de interés general», lejos de mejorar conceptualmente, introduce mayor confusión, o sencillamente sirve para hacerlo todo borroso. ¿Son de interés general los servicios de las quinielas, la práctica del polo, las artes marciales, el alpinismo de alta montaña, las cenas de añoviejo, los cruceros por el Caribe, la cirugía estética, los vuelos supersónicos, los ejercicios espirituales según S. Ignacio? ¿Qué servicio no es —en una medida o en otra— de interés (muy) general?<sup>55</sup> A

---

<sup>54</sup>. Puede decirse que tales actividades no son prestaciones y que no aportan un provecho a quienes se relacionan directamente con ellas; la utilidad puede ser para terceros, como lo es el arresto de delincuentes. Sin embargo, el concepto común y corriente del servicio público sí abarca tales actividades.

<sup>55</sup>. El problema surge sólo cuando el concepto de servicios de interés general se opone al de servicio público; éste último requiere ser prestado —o al menos supervisado— por las autoridades, ya que su generalidad es genuina, aunque no sea total (tiende virtualmente a satisfacer necesidades de toda la población en aspectos esenciales o vitalmente muy significativos). En cambio, un servicio que no se ajusta a ese criterio pero sí es «de interés general» parece simplemente una prestación que responde a demandas (no a necesidades) de muchos. Así diluida la noción, no es de extrañar que se privaticen los servicios públicos, pasándose al sector privado —a la «sociedad civil»— incluso el ejercicio de las funciones de potencia pública: la vigilancia de los lugares y edificios públicos se confía a compañías de seguridad privada y hasta la prevención de la piratería se encomienda a empresas de mercenariado. Es crucial, en este punto, distinguir necesidades y demandas; un distingo difuso, desde luego, pero fundado. Tan demanda es la de agua, pan o ajos como la de anís, escopetas o disfraces; pero no son igualmente conceptuales como necesidades. Los críticos del distingo (generalmente de orientación neoliberal) aducen que las necesidades son o bien infinitas o, si no, exiguas (de rigurosa supervivencia). Así razona Jesús Prados Arrarte en su libro *El socialismo democrático: Un éxito y una esperanza de futuro* (Madrid: CUPSA editorial, 1976, p. 137). Una defensa del principio de distribución según las necesidades —junto con una dilucidación de ese concepto— la ofrezco en mi trabajo «La

diferencia de los servicios públicos, esos nuevos servicios privados dizque de interés general pueden beneficiar a unos sí y a otros no, o a unos mucho más que a otros, prestándose unas veces sí y otras no.<sup>56</sup>

### §8.— Los establecimientos públicos de promoción de la economía nacional. Las economías mixtas de la segunda posguerra mundial

Una de las mayores amarguras de nuestra vida es que nuestros enemigos se apropien, en parte, de nuestros ideales y, con más medios que nosotros, los lleven a cabo. Eso les sucedió a los socialistas alemanes con el reaccionario imperialista, el canciller de hierro, príncipe de Bismarck, quien estableció un sistema de seguros sociales entre los años 1883 y 1889 (enfermedad, accidentes laborales, vejez), desde luego precario e insuficiente, pero que para sus beneficiarios constituía un logro inmenso, extendiéndose su ejemplo al Imperio Austro-Húngaro, Italia, Holanda y Noruega en años sucesivos.<sup>57</sup> Cualesquiera que fueran los defectos de tales sistemas de previsión social o las maniobras de instrumentalización propagandística de los gobernantes conservadores, el hecho es que la lucha de la clase obrera había desembocado en unos logros y que negarlo con una posición maximalista implicaba abandonar el enfoque racional en el que el socialismo científico había fundado su superioridad.

Pero, no limitándose a auspiciar desde el poder estatal un sistema de seguros sociales —que, en su tiempo, eran esencialmente privados— también impulsó Bismarck, mediante la empresa pública, el desarrollo económico de la Alemania reunificada bajo hegemonía prusiana (principalmente las vías férreas, cuya rentabilidad permitió financiar la política social). Fue importantísima y decisiva la intervención estatal para impulsar el crecimiento económico; eso en una época, en medio de la ideología individualista decimonónica, en que, presuntamente (sobre el papel), la creación de riqueza se atribuía en exclusiva al sector privado («la sociedad»), confiándose al Estado sólo la función de garante del orden. Esa ideología fue traicionada por todos los gobiernos que decían asumirla, y más por aquellos cuya intervención económica era más necesitada. Conque de hecho, indirectamente, la acción gubernamental venía

---

fundamentación jurídico-filosófica de los derechos de bienestar», en *Los derechos positivos: Las demandas justas de acciones y prestaciones*, op.cit., pp. 163-386. Mi línea argumental es que la noción de necesidades es irreductible a la de demandas; éstas —en el sentido aquí pertinente— son puramente subjetivas y dependen del poder adquisitivo (sólo demandamos lo que esperamos obtener). Las necesidades son objetivas, existiendo independientemente de que esperemos verlas satisfechas o no; su grado de existencia está en función de cuán requeridas sean para nuestra vida y nuestra prosperidad. Hay necesidades —como las de cultura, solaz, confort, alivio y perspectivas vitales de mejora— que no son de mera supervivencia, pero que existen en mayor o menor grado. No son necesidades los antojos en que pueden estribar variopintas demandas (o, si se quiere, preferencias o deseos), como, p.ej., juegos de vídeo, caviar, golf o vacaciones en Tahití. No hace falta, para que sea correcto un distingo conceptual, que esté perfectamente clara la línea de demarcación o que dispongamos de un criterio preciso.

<sup>56</sup>. Así, una empresa de mensajería privada sirve a tales comarcas, no a tales otras porque así lo han decidido los empresarios en aras de su mayor rentabilidad. Sobre todo este problema, v. Franck Moderne, *L'Idée de service public dans le droit des états de l'Union Européenne*, París: L'Harmattan, 2001. Mencionaré, en particular, la evolución de los establecimientos públicos de enseñanza universitaria e investigación científica en la Unión Europea (en conexión con al proceso de Bolonia), tendente a impulsar un funcionamiento que obedezca a criterios y móviles mercantiles, a una orientación hacia la transferencia de conocimiento en provecho de determinadas empresas (a cambio, naturalmente de una contraprestación económica), con lo cual esos establecimientos difícilmente seguirán siendo servicios públicos en sentido estricto.

<sup>57</sup>. V. *Historia económica mundial* de Valentín Vázquez de Prada, t. II. Madrid: Rialp, 1978, p. 315.

a atender las necesidades sociales, aunque fuera de manera injusta —más provechosa para quienes menos la necesitaban.<sup>58</sup>

Cabe decir que los avances técnicos, industriales y comerciales que Carlos Marx, en *El Manifiesto comunista*, atribuyó generosamente a «la burguesía» —a los capitalistas, al sector privado— fueron siempre —al igual que lo habían sido desde siglos atrás— en gran medida resultado de la acción emprendedora y patrocinadora de los poderes públicos.<sup>59</sup> Lejos de que el Estado fuera una simple superestructura flotante por encima de la base económica presuntamente realizada y organizada por «la sociedad civil»,<sup>60</sup> las fuerzas productivas eran creadas, en gran medida, por iniciativa y financiación públicas y bajo la dirección estatal, surgiendo el empresariado privado como un epifenómeno oportunista, posibilitado por el favor del poder.

La justificación de tal desempeño la proporcionaron los socialistas de cátedra y los economistas de la escuela histórica, siendo Friedrich List (uno de sus próceres) quien lo supo ver con mayor claridad, aduciendo que, mientras el inversionista privado busca finalidades también particulares (típicamente de lucro), corresponde a los poderes públicos actuar en aras del poderío de la economía nacional, concretamente de la mejora de la calidad y la cantidad de bienes producidos. Ese objetivo puede deberse a varias consideraciones políticas, sean las de prestigio, las de asentar el poder militar o cualesquiera otras, pero evidentemente —al margen de cuál sea la mentalidad de los gobernantes que asumen esa tarea— lo que está consiguiéndose es incrementar la prosperidad pública.

En realidad los socialistas de cátedra estaban teorizando un fenómeno viejo. Ya desde siglos atrás<sup>61</sup> las autoridades estatales emprendieron la creación de manufacturas regias, y otras obras destinadas, al menos en parte, a incrementar o fomentar la riqueza del país.<sup>62</sup>

La intervención estatal en la economía no fue, a fines del siglo XIX, exclusiva ni característica de Alemania. Los ferrocarriles (que por sí solos constituían el renglón más

---

<sup>58</sup>. V.L. Bergeron, F. Furet & R. Kose Heck, *La época de las revoluciones europeas 1280-1848*, Madrid: Siglo XXI, 1976, p. 300.

<sup>59</sup>. Ya Fernand Braudel había puesto de manifiesto que las grandes obras regias, aun las suntuarias (como el Monasterio del Escorial y el castillo de Versalles), habían sido los motores económicos de las economías de sus respectivos reinos. Es un mito el relato de un crecimiento de las fuerzas productivas en el ámbito de la «sociedad civil» infrapolítica al margen de la iniciativa estatal.

<sup>60</sup>. Para una crítica del concepto de «sociedad civil», v. «El valor de la hermandad en el ideario republicano radical», capítulo 1 de mi libro *Estudios Republicanos: Contribución a la filosofía política y jurídica*, México/Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2009, ISBN 978-84-96780-53-8.

<sup>61</sup>. En realidad desde el siglo XVII, en la medida en que se aplicaron algunos de los consejos de los arbitristas. Acerca de éstos v. Elena García Guerra, «Entre la teoría y la práctica: El pensamiento arbitrista castellano durante la Edad Moderna en Castilla» (<http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento11377.pdf>) y Ricardo García Cárcel «El pensamiento económico del Siglo de Oro» (<http://www.artehistoria.jcyl.es/histesp/contextos/6671.htm>) así como la entrada en Wikipedia (<http://es.wikipedia.org/wiki/Arbitrismo>).

<sup>62</sup>. Y en sus orígenes el Estado mismo asumió las obras públicas —principalmente los caminos y las canalizaciones— como una función cuya caracterización como de servicio público o de promoción sería problemática.

importante de la actividad productiva) eran monopolio estatal en varios países.<sup>63</sup> Cualquiera puede entender fácilmente que, aunque la propiedad de las vías férreas sea privada, es siempre, en realidad, una concesión pública, porque, si el tendido vial se efectuara sin el instituto jurídico de la expropiación, el regateo pronto lo haría económicamente imposible (pudiendo decirse otro tanto de las obras de expansión urbana o ensanches).

Otro fenómeno que determinó la intervención pública en la economía fue lo imperativo de un principio de solidaridad ante el infortunio mercantil. Hasta bien entrado el siglo XIX regíanse las quiebras por códigos de comercio que, con punitiva aspereza —y en nombre del principio «el que pierde paga»—, presumían la culpa del empresario en bancarota, tratándolo con severidad. El quebrado cargaba siempre con la responsabilidad; el cierre de la empresa era un mal asumible.

¿Siguen siendo socialmente viables tales reglas cuando lo que está en juego es la continuidad de compañías ferroviarias, navieras, mineras, bancos o aseguradoras? En aras de la utilidad pública, estará justificado que se involucre el Estado, asegurando la continuación de esa actividad y salvando al público de la catástrofe. Para ello tendrá que haber tomado previamente medidas de prevención, como fondos de garantía y mecanismos de intervención y control. Lo de que el empresario lleva sus negocios según su omnímoda voluntad y a su propio riesgo y ventura dejó de ser aplicable hace mucho tiempo —salvo para la calderilla.<sup>64</sup>

Por esas razones la intervención pública va a acrecentarse como única respuesta posible a la crisis de 1929, la cual produjo transformaciones económicas que acabaron con el capitalismo (si es que hasta entonces podía llamarse así al sistema económico occidental; en todo caso lo era en medida mayor de lo que sucederá a partir de entonces).

Von Mises afirmaba que era el nacionalsocialismo alemán el que había introducido entonces una forma de socialismo, aunque diversa de la rusa.<sup>65</sup> La realidad es que el socialismo nazi fue menor que el que fue establecido, p.ej., en USA con el New Deal del Presidente Roosevelt,<sup>66</sup> principalmente con la creación de la Tennessee Valley Authority,<sup>67</sup> la Public Works Administration (que en 1938 dará empleo a casi 4 millones de obreros), la

---

<sup>63</sup>. Desde 1840 la construcción y explotación de ferrocarriles habían sido en varios países monopolizadas por el Estado, constituyendo el eje de todo el desarrollo industrial. Bélgica debió a ese monopolio estatal su lugar preeminente en el crecimiento económico posterior. Y el zar Nicolás II estatalizó los ferrocarriles rusos —una transformación económica que ni mencheviques ni bolcheviques apreciaron en su verdadero alcance. La futura economía soviética continuará esa obra zarista más de lo que se suele creer.

<sup>64</sup>. Hoy con la crisis económica lo volvemos a ver. Los ultra-neoliberales coinciden con algunos radicales anticapitalistas en reclamar que el Estado, inhibiéndose, deje caer en bancarota a las empresas, sean financieras, siderúrgicas, eléctricas, aseguradoras, aeronáuticas, de telecomunicación o cualesquiera otras. ¡Cúmplase la ley del mercado y perezca el mundo!

<sup>65</sup>. Hay mucho de mito en esa visión de una economía nacionalsocialista. En 1932, antes de llegar Hitler a la cancillería, fueron fusionados el banco DANAT y el Dresdner, tomando el Estado alemán una participación del 75% del capital, a la vez que también adquiría el 35'6% del Deutsche Bank. En el III Reich los bancos fueron re-privatizados y, en parte, desregulados.

<sup>66</sup>. V. Maurice Niveau, *Histoire de faits économiques contemporains*, París: PUF, 1992, pp. 244ss. Ya su predecesor en la presidencia, Hoover, había creado la Reconstruction Finance Corporation, rompiendo el dogma de la no intervención pública en la economía.

<sup>67</sup>. Cuya significación real excede con muchísimo lo modesto o geográficamente ceñido de su denominación.

National Recovery Administration y otros establecimientos de intervención pública.<sup>68</sup> El ulterior desmantelamiento del sector público de la economía norteamericana nunca ha devuelto del todo la plenitud de la actividad productiva al sector privado.<sup>69</sup>

Si de USA pasamos a Francia, vemos que ya el gobierno del Frente Popular, presidido por Léon Blum, tomó medidas de intervención económico-social en 1936, que restablecieron el pleno empleo. Con la nacionalización de las industrias de armamentos y la intervención en la Banque de France así como con la participación mayoritaria en Air France y en compañías ferroviarias, el Frente Popular venía a reforzar un sector público de la economía ya existente desde años atrás: minas de potasio, crédito agrícola, crédito hotelero, importación de petróleos, tráfico fluvial del Ródano, Radio París, etc.

En 1945 a todo eso se añadirá una multitud de nuevos establecimientos nacionalizados, muchos de ellos incautados a la oligarquía colaboracionista (porque masivamente la alta burguesía había sido afecta al régimen del mariscal Pétain). Victoriosa la República Francesa, extiende su patrimonio productivo: ferrocarriles, transportes marítimos y aéreos, correos, telecomunicaciones (incluido el monopolio de la radiodifusión y la telegrafía inalámbrica), agencias de prensa (Havas y France Presse), industrias químicas, metalúrgicas y aeronáuticas, establecimientos de crédito,<sup>70</sup> seguros, energía, combustibles minerales (Charbonnages de France), minas, en gran medida la edición y la difusión de prensa, aprovisionamientos, suministros de electricidad y gas. Hay que preguntarse más bien qué no estaba nacionalizado.

Aunque ya a mediados de la década de los 60 principia una ola de privatizaciones,<sup>71</sup> el movimiento nacionalizador conocerá una resurrección tardía en 1982 con la llegada al Elíseo de François Mitterrand (y, sobre todo, del Primer Ministro Pierre Mauroy a Matignon); será, eso sí, de corta duración, porque un bienio después el nuevo presidente «se convertirá a Europa» —según sus propias palabras—, lo cual anticipaba ya la nueva ola de privatizaciones de años siguientes.

Pero volviendo al período de las tres décadas gloriosas (1945-75), Francia vive no sólo en un régimen económico en buena medida estatalizado sino además planificado.<sup>72</sup> En teoría

---

<sup>68</sup> También formaban parte de esta política intervencionista la juridificación de los convenios colectivos, la intervención en el mecanismo de la producción y del mercado agrarios y otras actuaciones del New Deal que implantaron un sistema económico que en muchos aspectos ya no era propiamente capitalista (si bien las sentencias de la Corte Suprema en 1935-36 supusieron un revés temporal en esa estatalización). V. Valentín Vázquez de Prada, *Historia económica mundial*, t. II, Madrid: Rialp, 1978, pp. 377-8. Además en 1934 la propiedad del oro pasó de la Reserva Federal al Estado norteamericano. Con las reformas en el sector monetario y crediticio —que incluyó la devaluación del dólar— salió perdiendo la oligarquía financiera (el Banco Morgan p.ej), prosperando, en cambio, bancos advenedizos, como Lehman Brothers y Goldman Sachs. Paul Mazur, un directivo del primero, lamentaba la «trágica falta de planificación» en el sistema capitalista.

<sup>69</sup> Eso sí, la axiología del establishment norteamericano y lo arcaico y obsoleto de sus instituciones jurídico-constitucionales han impedido que en USA se constitucionalicen los derechos de bienestar, siendo así los EE.UU. el país más retardatario entre los que están dotados de régimen constitucional.

<sup>70</sup> El Crédit Lyonnais, la Société générale, la Banque nationale pour le commerce et l'industrie, el Comptoir national d'escompte de Paris y la Banque de France.

<sup>71</sup> Al ser nombrado ministro de Hacienda Valéry Giscard d'Estaing. V. *infra* dos notas más abajo.

<sup>72</sup> El 21 de diciembre de 1945 se crea el Commissariat général au Plan a cuya cabeza se coloca, paradójicamente, a Jean Monnet —un hombre de ideas antisocialistas absolutamente ajeno a la Resistencia y ligado a los círculos empresariales, futuro inspirador de la unidad europea bajo hegemonía conjunta franco-alemana.



el Plan Económico es indicativo (salvo para las empresas directa o indirectamente controladas por la Administración). En la práctica es imperativo. Y es que el empleador privado no puede despedir a ningún trabajador sin autorización administrativa; los precios están controlados;<sup>73</sup> el cliente principal es el sector público; hay control de cambios. En tales condiciones el empresario que desafía las indicaciones del Plan económico nacional tiene escasas probabilidades de éxito.

Prodúcese así —aunque, hay que admitirlo, con inflación—<sup>74</sup> una expansión productiva constante —sólo interrumpida por dos cortas recesiones en 1952-53 y en 1958-59—<sup>75</sup>, con un aumento del nivel de vida, ahora fomentado por las conquistas sociales: salario mínimo garantizado, jubilaciones, enseñanza gratuita, asistencia sanitaria, vacaciones pagadas. Ese mayor poder adquisitivo del consumidor repercute en ampliación de la demanda de bienes y servicios, generando risueñas oportunidades para las empresas y una tendencia al pleno empleo (Francia dará entrada a millones de inmigrantes laborales).<sup>76</sup> Esa economía semi-socialista será la que coseche los grandes logros que equivocadamente serán laureles del capitalismo.<sup>77</sup>

En los párrafos precedentes he centrado mi exposición en hechos franceses por dos razones. De un lado es normal referirse al mismo país en el que se había formado doctrinalmente la escuela solidarista de Burdeos y, antes, el pensamiento radical-socialista de León Bourgeois que tanto influyó en ella; esos planteamientos ideológicos no fueron ajenos a los desarrollos de política socio-económica del Frente Popular y de la IV República — si bien muchas veces los realizadores políticos no comulgaban en absoluto con las ideas solidaristas; y en la V República la presidencia de de Gaulle (1958-69) continuará, en lo esencial, una orientación socio-económica en gran medida socializante y, desde luego, estatista, a pesar de inspirarse en ideas de origen católico-conservador.

La segunda razón es que la economía francesa de la segunda posguerra es un caso paradigmático de economía mixta. No es, sin embargo, el único. Otros no muy disímiles fueron

---

<sup>73</sup>. El advenimiento de la V República en 1958 trajo inicialmente un plan de rigor, auspiciado por Jacques Rueff y Antoine Pinay, que desbloqueó los precios, orientándose a una economía más abierta. Sin embargo en 1963 tuvo que restablecerse el bloqueo de precios para contener la inflación.

<sup>74</sup>. En el contexto doctrinal de la época hasta los economistas profesaban mayoritariamente ideas keynesianas. El economista británico A. W. Phillips señaló una correlación inversa entre la inflación y el paro en el Reino Unido, admitiéndose tal tesis de manera general. Al recibir el premio Nobel de economía en 1975 Milton Friedman (continuador de la obra de F.A. von Hayek y Ludwig von Mises), su influencia más el fenómeno de la «estagflación» de aquellos años propiciaron el clima político-intelectual que desembocó en el auge neoliberal que hemos tenido en los últimos decenios.

<sup>75</sup>. Habría que añadir el malhadado —aunque exageradamente llamado así— «plan de estabilización» francés instaurado por el ministro de hacienda, Valéry Giscard d'Estaing, del 12 de septiembre de 1963, que ralentizó, sin detenerlo, el crecimiento económico durante un par de años.

<sup>76</sup>. Ese largo período de vigoroso y continuado crecimiento económico confirmó una hipótesis del economista inglés de origen húngaro Nicholas Kaldor —uno de los adalides de la economía del bienestar— a saber: que la redistribución de ingresos hacia las capas pobres incentivaría la demanda de modo que, a la postre, también los más adinerados podrían hacer mejores negocios, con lo cual aumentaría la prosperidad general. V. su libro *Essays on Value and Distribution*, London: Duckworth, 1960.

<sup>77</sup>. Fue el reconocimiento legal de los derechos sociales lo que creó el clima adecuado para ese tercio de siglo de esplendor económico y de bienestar. Fueron logros de la economía planificada, en gran medida estatalizada, dirigida e intervenida por los poderes públicos, con un monopolio del servicio público sobre amplísimos sectores de la actividad económica, con potentes empresas públicas en todos los campos de la economía, con una imposición altamente progresiva y una mano de obra fuertemente protegida por el Estado.

los de Inglaterra (con las nacionalizaciones laboristas y el *welfare state*), Italia (*Instituto per la Ricostruzione* [IRI] y ENI), Alemania occidental (—si bien ésta será la primera en embarcarse en una ola de privatizaciones en la época de Adenauer, bajo presión estadounidense).<sup>78</sup>

### §9.— El incremento del gasto público como causa de la economía mixta. La Ley de Wagner

Jamás ningún país vivió en economía de mercado. Los mecanismos de economía mercantil nunca son ni pueden ser exclusivos ni siquiera perdurar sin la coexistencia de actividades públicas no mercantiles, o sea no sujetas a la ley de la oferta y la demanda —e.d. al regateo, a la ley del más fuerte (económicamente). Pero en la economía moderna, menos que nunca. Entre otras razones por la demanda social de una expansión del gasto público, de la cual es consecuencia inevitable una economía mixta —en virtud de la estatización de una gran parte del aparato productivo—.

¿Podría expandirse el servicio público en sentido estricto —aumentando sus prestaciones a la población— sin que los medios de producción pasaran, siquiera en parte, a estar englobados en el sector público? Al asumir la administración pública una tarea, la sustrae al sector privado. Podrá, eso sí, realizar sólo actividades que sean o gratuitas o prestadas por un precio inferior al que establecería el mercado; pero al hacerlo, ha sacado, de todos modos, esa parte de la actividad económica del ámbito de la iniciativa privada.

Pero es más: no existe frontera nítida entre actividades que son realizadas a título de servicio público en sentido estricto y otras actividades que redundan en una utilidad general (indirecta) de la población.

Una vez puesto en marcha el proceso de ampliación de los servicios públicos, éstos inevitablemente desbordarán el marco preestablecido, extendiéndose a campos de actividad donde la prestación ya no se ajuste (o menos) a los tres principios de generalidad, imparcialidad y continuidad y que, en cambio, puedan comportar beneficio económico para el establecimiento encargado de la prestación. Es más, cuando dejan de estar auxiliados e incluso, en parte, financiados por esa ganancia de establecimientos públicos con actividad productiva mercantil, los servicios públicos corren el riesgo de anemia. No es, pues, casual ni mucho menos que el aumento del gasto público haya tendido a implicar la expansión de la esfera de la economía mixta.

En sus *Fundamentos de economía política* (1863),<sup>79</sup> el parlamentario, catedrático de la Universidad berlinesa y fundador de la *Verein für Socialpolitik*, Adolf von Wagner (1835-

<sup>78</sup>. Habría que mencionar aquí el caso español: instaurado el régimen nacional-sindicalista en 1939, zarpó sin ningún proyecto ni plan económico, sin ninguna perspectiva que no fuera palabrería superficial. Tras dar palos de ciego imitando los modelos alemán e italiano —sin éxito ni quizá convicción ni medios—, seguirá, ya en la posguerra mundial, el ejemplo de más allá de los Pirineos, potenciando el INI y estableciendo una política económica similar a la de otros países europeos en los años cincuenta (un gran sector público y una economía mixta) hasta que el nuevo equipo tecnocrático de Ullastres y López Rodó —apadrinados por el influyentísimo subsecretario de la presidencia— impusiera en 1959 el plan de estabilización, anticipo de la política neoliberal que prevalecería a partir de la transición. Hoy se moteja despectivamente como «política autárquica y dirigista» cualquier orientación en la cual se propulse el sector público, se desee regular la actividad económica mediante un plan y se aspire a promover la prosperidad nacional, asociando todo eso a un régimen que si, efímeramente, en 1945-59 pudo buscar ese itinerario económico, pronto cambió de rumbo.

<sup>79</sup>. La *Grundlegung der Politischen Ökonomie* tuvo varias reediciones y, con los años, su autor fue perfeccionando mejor sus ideas.

1917), formuló la famosa ley que lleva su nombre (la ley de Wagner) según la cual, con el progreso económico, generase también una tendencia al aumento más que proporcional del gasto público (o sea al incremento del porcentaje de dicho gasto) como consecuencia de demandas crecientes de la población. Como ya lo he indicado más arriba, Wagner era miembro del círculo de economistas de la escuela histórica, opuestos a la entonces naciente escuela marginalista —que luego monopolizaría todo el campo de la economía académica. Propugnó reemplazar la propiedad privada por la propiedad estatal de los medios de producción en muchas áreas.<sup>80</sup>

Wagner basó su conclusión en un análisis tricotómico de la actividad de la administración pública:

- (1) orden público y mantenimiento de la ley;
- (2) producción directa de bienes materiales;
- (3) prestación de servicios a la población (en su época, correos, sistema bancario, instrucción).

Esa tripartición es la que, con otra terminología, acepta mayoritariamente la doctrina jurídico-administrativa española. En esos tres frentes prodúcese una tendencia creciente a la estatización como resultado de los progresos técnicos y económicos: mayores inversiones requeridas, implicación de esferas más variadas de la actividad que desbordan el campo de la iniciativa privada, mayor litigiosidad al hacerse más complicadas las relaciones mercantiles y laborales, aspiraciones mayores al bienestar de la población.

La previsión de Wagner se ha cumplido.<sup>81</sup> Entre 1960 y 1980, el porcentaje de gasto público con relación al producto nacional bruto pasó: en España del 13'7 al 31'4; en Austria, del 32'1 al 48'4; en Australia del 22'1 al 34'1; en Francia, del 34'6 al 46'2 y en Bélgica del 30'3 al 51'7. (En USA por el contrario, casi permaneció estable: 27'8 y 33'2 respectivamente.)

A pesar de que ya antes de 1980 había comenzado el viraje neoliberal, los porcentajes siguieron creciendo. Para 1997 A. Bustos Gisbert da estos datos:<sup>82</sup> en Alemania, un porcentaje de 50; en España de 45'2; en Italia de 52; en Francia de 54'6; en Finlandia de 57. (Irlanda, en cambio, no llegaba al 40%.)

La ley de Wagner está, pues, confirmada. No es una ley económica inexorable (no existen leyes económicas en verdad), pero sí una tendencia de las sociedades modernas.

<sup>80</sup>. V. Avelino García Villarejo & Javier Salinas Sánchez, *Manual de Hacienda Pública*, 3ª ed., Madrid: Tecnos 1994, pp. 91ss, 311ss.

<sup>81</sup>. V. *ibid.* pp. 312-3. Esa ley, evidentemente, no estaba formulada con el utillaje conceptual de la ciencia de la hacienda pública posterior; no se somete fácilmente, por lo tanto, a la prueba de la experiencia; pero ha servido de inspiración a enunciaciones matemáticamente rigurosas y empíricamente comprobables —aunque la idea en sí no se agota en ninguna de tales fórmulas. V. Amos C Peters, «An Application of Wagner's 'Law' of Expanding State Activity to Totally Diverse Countries», <http://www.unc.edu/~acpeters/Wagner.pdf> (acc. 2010-01-10). Destaca entre quienes perfilaron algunas de esas formulaciones Richard Musgrave en *Fiscal Systems*, New Haven and London: Yale University Press, 1969.

<sup>82</sup>. *Lecciones de Hacienda Pública I*, Madrid: Colex, 2001, 2ª ed., p. 53.

## §10.— Reacción marxista ante esas evoluciones: la tesis del capitalismo monopolista de Estado

Desde el campo marxista se vio con hostilidad el proceso de creación de economías mixtas en el mundo occidental, porque contradecía los dogmas oficiales de su escuela. Hubo un gran economista que sí se percató de esa evolución, el ruso de origen húngaro Eugenio Varga;<sup>83</sup> sus tesis fueron, lamentablemente, estigmatizadas.<sup>84</sup>

La tesis oficial (según la proporcionaba en 1955 el *Manual de economía política* de la Academia de Ciencias de la URSS)<sup>85</sup> fue la siguiente: «Pese a las afirmaciones de los economistas burgueses, que presentan la estatización de las empresas bajo dominación política de la burguesía como un ‘paso hacia el socialismo’, no tiene nada en común con el socialismo. La propiedad estatal en los países burgueses es una variedad de propiedad capitalista en la cual el propietario no es el capitalista particular, sino el Estado burgués, subordinado a un puñado de grandes monopolios. La estatización de las empresas viene utilizada por los monopolios para reforzar la explotación de la clase obrera y de todos los trabajadores y para multiplicar sus ganancias».

El texto ahonda en esa idea, sosteniendo que la ampliación del gasto público es un medio de aumentar la explotación de los trabajadores y, con ella, su depauperación. En cuanto a la planificación en los países capitalistas, la juzga imposible porque el Estado no es dueño de los medios de producción.

Es palmaria la petición de principio en que incurre el redactor de ese Manual. En el fondo de su planteamiento hay un abandono de la concepción contradictoria de las cosas, característica del materialismo dialéctico. Podría refutarse la metodología del autor del Manual con las consideraciones de Engels en su *Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana*.<sup>86</sup> El manualista desconoce que un mismo hecho, una misma realidad, puede comportar rasgos mutuamente contradictorios, siendo hasta cierto punto así pero también, en algún grado, no-así. No se da cuenta de que el nexo jurídico —por mucho que sea (según el dogma marxista) una superestructura de la economía— adquiere realidad propia, que repercute en lo económico, de suerte que, siendo todos los ciudadanos co-titulares (jurídicamente) de los bienes de producción públicos, en alguna medida se traduce eso en la realidad de las relaciones económico-sociales —por mucho que las élites de la oligarquía financiero-industrial instrumentalicen a la clase política. Desconoce también que la función hace al órgano; que el ejercicio de la función política —y de una determinada función política— transmuta, de algún modo, la

---

<sup>83</sup>. «Eugen Varga», que era su nombre germanizado, será reemplazado en Moscú por el rusificado «Evgeny Samuilovich Varga».

<sup>84</sup>. Él se libró de la excomunión, pagando el rescate de la autocrítica.

<sup>85</sup>. Texto francés de las Éditions Norman Béthune, París, 1971, pp. 284ss.

<sup>86</sup>. En *Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana* dice Engels que, desde el punto de vista dialéctico, ya no nos infundirían respeto esas antítesis irreducibles para la vieja metafísica todavía en boga: de lo verdadero y lo falso, lo bueno y lo malo, lo idéntico y lo distinto, lo necesario y lo fortuito; sabemos —precisa— que esas antítesis sólo tienen un valor relativo, que lo que hoy reputamos como verdadero encierra también un lado falso, ahora oculto, pero que saldrá a la luz más tarde, del mismo modo que lo que ahora reconocemos como falso guarda su lado verdadero, gracias al cual fue acatado como verdadero anteriormente. V. mi artículo 84. «Engels y las nuevas perspectivas de la lógica dialéctica», en *Estudios sobre filosofía moderna y contemporánea*, comp. por M<sup>a</sup> Isabel Lafuente, León: CEMI (Universidad de León), pp. 163-218. ISBN 84-600-3777-0.

naturaleza de quien la desempeña, con una fuerza de gravedad que contrarresta la manipulación de los poderes fácticos del empresariado. Por lo cual ese dogmático repetidor se empeña en negar lo obvio: que las cosas evolucionan, que lo gris oscuro puede hacerse gris claro.

La realidad de los hechos desmiente todos los asertos del Manual que he citado. El aumento del gasto público, la estatización parcial de medios de producción y la planificación económica presuntamente indicativa acarrearón, no la depauperación de las masas laboriosas, sino el estado de bienestar, o sea la implementación de los derechos positivos (el derecho a un trabajo fijo, a una vivienda, a la salud, a la jubilación, al descanso, a la cultura; todo en medida insuficiente, con demasiadas limitaciones, en un ámbito excesivamente reducido, pero, así y todo, constatablemente mejor que cualquier situación precedente).

El partido comunista francés había participado en la comisión parlamentaria que preparó el proyecto constitucional de 1946 rechazado en el plebiscito del 5 de mayo;<sup>87</sup> también participó en la redacción de un proyecto aguado que sí obtuvo aprobación plebiscitaria. La Constitución de 1946 reconocía los derechos de bienestar.<sup>88</sup>

Como parte integrante de los primeros gobiernos de la IV República, el partido comunista contribuyó decisivamente a la creación de los nuevos servicios públicos de bienestar social (ante todo el sistema de cuidados médicos) y a la expansión del sector público de la economía.<sup>89</sup> Expulsado en 1947 del gobierno,<sup>90</sup> el desgraciado PC francés, dirigido por Maurice Thorez, se vio llevado a declarar negro lo que meses antes consideraba blanco, asumiendo la tesis dogmática de que las nacionalizaciones bajo «el capitalismo» en nada reducían el carácter burgués de la propiedad ni comportaban la menor utilidad para las masas trabajadoras.

De ser verdaderas esas tesis, no se vería qué han perdido esas masas cuando se ha emprendido la senda de las privatizaciones, a consecuencia del auge de las doctrinas neoliberales desde 1975. Pero cualquiera puede darse cuenta de lo que han perdido. Si el Estado del cual es uno ciudadano tenía un patrimonio de mil escudos y ahora sólo tiene uno de 500 escudos, el proletario —que no tiene nada individualmente— ha perdido la mitad de su haber. Es verdad que sus posibilidades de influir en cómo se gestionaba eran más teóricas que efectivas —porque los mecanismos electorales siempre están viciados y la mejor democracia es más ficticia que real. Pero algo influía. Y en algo se beneficiaba. Al menos algún *ius fruendi* le caía. Tras la privatización, ninguno. Eso ha perdido. Los servicios sociales que se financiaban gracias

---

<sup>87</sup>. Anteriormente ya había formado parte de la mayoría parlamentaria que trajo el gobierno del Frente Popular en 1936 y que llevó a cabo las nacionalizaciones a que me he referido más arriba.

<sup>88</sup>. Pero el texto final descafeinó esa constitucionalización, relegándola al Preámbulo y, además, diluyéndola en vaguedades.

<sup>89</sup>. La nacionalización se efectuó en dos olas, la primera en 1944-45 y la segunda en 1945-47; en ambos casos la participación del partido comunista fue decisiva (aunque tuvo que vencer titubeos ideológicos internos).

<sup>90</sup>. La expulsión se realizó —bajo presión estadounidense— el 5 de mayo de 1947. En los gobiernos precedentes el PCF (que había obtenido 28'2% de los votos en las elecciones legislativas de octubre de 1946, siendo así el principal partido político de la República) había ocupado altísimas responsabilidades ministeriales (y no ministerios de poca monta como le sucederá en 1981-84 y 1997-2002). El ministro de trabajo —que (junto con el, igualmente comunista, secretario de la CGT, Georges Brisson) redactó y presentó las *Ordonnances*, firmadas y promulgadas por el presidente de Gaulle los días 4 y 19 de abril de 1945, estableciendo el sistema nacional de seguridad social— fue el comunista Ambroise Croizat, siendo defendidas ante la asamblea constituyente por la diputada comunista Marie-Claude Vaillant-Couturier. También era comunista el ministro de Industria, Marcel Paul, que redactó las *Ordonnances* de abril de 1946 de nacionalización de las fuerzas productivas.

a ese patrimonio público ya no se pueden financiar. (Muchas empresas públicas eran deficitarias, pero su acción promovía la riqueza nacional, gracias a la cual el Estado detraía fiscalmente unas sumas para financiar sus servicios gratuitos o de precio inferior al del mercado. Tras las privatizaciones, ese mecanismo deja de funcionar y el mantenimiento de los servicios está en peligro.)

Esa ceguera de los marxistas (al menos de los ortodoxos) tenía unas raíces ideológicas que hemos examinado en los apartados 3 y 4. Dentro de tal concepción, la visión del futuro, incluso del inmediato, no pasa, en principio, por la estatización de nada, pues lo que creen es que, derrocando a la burguesía y estableciendo una dictadura revolucionaria del proletariado, se suprime el obstáculo que cohibe o impide a la clase obrera, colectivamente, tomar posesión de las fábricas y demás medios de producción.

Sin embargo, jamás el marxismo había encontrado una fórmula viable, practicable o siquiera imaginable de cómo la clase obrera —en cuanto sujeto colectivo— podría hacer nada semejante; y, por eso, en las pocas ocasiones en las que las tareas de la lucha práctica lo forzaron a pergeñar sus proyectos o hacer propuestas susceptibles de difundirse entre las masas, tuvo que acudir a la estatización de medios de producción; desde luego siempre con referencia a un Estado en el cual la burguesía habría sido ya derrocada, pero, aun así, teniendo que renunciar, a medias, a un elemento esencial de su visión de las cosas —que era el de que el Estado es sólo un instrumento de represión, es la organización de gendarmes, jueces, militares y carceleros para aplastar a la clase opuesta a aquella que tiene el poder político; lo demás no es Estado, sino sociedad civil.<sup>91</sup>

Cuando, durante la I Guerra Mundial, se aceleró la evolución de las estructuras económicas hacia una creciente participación estatal en la dirección e incluso en la realización de actividades productivas y distributivas, ya algunos socialistas alemanes habían hablado de socialismo de Estado. Desde las filas del marxismo ortodoxo, Ulianof replicó que lo que se establecía era *capitalismo monopolista de Estado*, CME.<sup>92</sup> Tal caracterización de 1917 pasó a constituir un dogma de fe del nuevo credo marxista-leninista.

Sin embargo, de suyo ese rótulo de CME no sustituía a un análisis conceptual y fáctico.<sup>93</sup> Ese CME será capitalismo, será monopolista (en un sentido muy lato, por otro lado), pero es de Estado; y, al ser de Estado, es otra cosa que lo que había descrito Marx en el *Capital*.

Es más: en varios escritos posteriores a la toma del poder en noviembre de 1917, el propio Ulianof reconoce que para la Rusia Soviética instalar un CME constituiría un progreso;

---

<sup>91</sup>. Así ya en el *Manifiesto Comunista* de 1848 Marx y Engels exponen —en la parte programática, al final de su larga disquisición— una propuesta de «centralizar todos los instrumentos de producción en manos del Estado, es decir del proletariado organizado como clase dominante»; sólo que ese «es decir» no pasa de ser una locución sibilina que encierra un enigma: ¿es el Estado burgués lo mismo que la burguesía organizada como clase dominante? Si sí, entonces decir que el Estado burgués está en manos de la burguesía equivale a decir que está en manos del propio Estado; en realidad es difícil ver en ese aserto otra cosa que una enunciación atropellada para salir del paso de una dificultad vislumbrada que se prefiere obviar de momento.

<sup>92</sup>. V. E.H. Carr, *The Bolshevik Revolution 1917-1923*, vol. 2, Londres: Macmillan, 1952, pp. 362-3. Tal locución fue acuñada por Ulianof en un folleto escrito poco antes de la toma del poder por los bolcheviques, «El inminente desastre y cómo prevenirlo».

<sup>93</sup>. Ulianof lo definía por la conjunción de estos cinco rasgos: centralización forzosa del capital financiero en un único banco bajo control público; nacionalización de los carteles o asociaciones empresariales de comercialización; abolición del secreto mercantil; agrupamiento forzoso de las empresas; organización de la población en cooperativas de consumo.

y, tomando como modelo la organización económica planificada de Walter Rathenau en el imperio alemán,<sup>94</sup> Ulianof pronto preconizó la elaboración de planes económicos; en la práctica, sin embargo, sólo unos cuantos años después de su muerte se lanzará Rusia a la construcción de una verdadera economía planificada.

Lo interesante para la temática del presente ensayo es que Ulianof viera con buenos ojos un CME en las condiciones del Estado proletario. Ulianof parece no percatarse de una diferencia; en ningún momento dice ni sugiere que el capitalismo a secas sea aplicable en la Rusia soviética, ni, menos, el monopolista. Pero sí el CME. Luego algo habrá en éste último que marque una diferencia esencial con relación al que no es de Estado. Por otro lado, si lo único que hace que la estatización de la producción sea CME —y no socialismo— es que el Estado sea dirigido por los capitalistas, está claro que lo que lo diferencia del socialismo es sólo político, es únicamente quién dirige la máquina estatal; de suyo, como forma de organización político-económica, es neutral respecto a esa diferencia. Por lo tanto, su establecimiento es el de una organización que el Estado proletario puede heredar y continuar, a diferencia de la estructura del capitalismo privado, que tendrá que eliminar.

En resumen, el rótulo de CME es una etiqueta infamante con escaso fundamento, que tiene tres defectos: (1) desconoce lo que la realidad así rotulada tiene en común con el socialismo; (2) expresa una visión maximalista de que un Estado tenga que ser o bien 0% o, si no, 100% proletario (o burgués); y (3) aplica tal caracterización tomando en consideración sólo un factor, a saber: los vínculos entre las élites privadas y los grupos políticamente preponderantes —en lugar de tener en cuenta otro factor, la función o el papel que realmente desempeña el Estado, cualesquiera que sean sus mecanismos de selección de gobernantes, procedimientos de decisión y color ideológico de los titulares del poder.<sup>95</sup>

<sup>94</sup>. Su precedente doctrinal lo había sentado el, ya más arriba citado, economista —y socialista de cátedra— Friedrich List.

<sup>95</sup>. En el PCF pervivió la fijación con el tema del CME. (V. «Le Parti communiste français (PCF) et l'alternance» de Joël Thalineau, tesis de DEA, Universidad François Rabelais de Tours, <http://www.memoireonline.com/02/09/1942/Le-Parti-communiste-français-PCF-et-l'alternance.html>, acced. en 2010-01-08.) En 1966 el PCF consagrará a la cuestión un debate —celebrado en Choisy-Le-Roi—, publicando el volumen colectivo: *Le capitalisme monopoliste d'État*, París: Ediciones Sociales, 1971. Frente a la visión marxista ortodoxa de la dirección del PCF, surgió un planteamiento muy sugerente del CME: el del filósofo marxista greco-francés Nicos Poulantzas (1936-1979), en sus dos obras *Pouvoir politique et classes sociales*, París: Maspéro, 1968, y *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, París: Seuil, 1974. La tesis de Poulantzas es doble: de un lado, hay una autonomía de lo político, que no es un simple instrumento mecánicamente manejado por las clases sociales, sino que tiene su propia dinámica; de otro lado, lo económico no existe nunca desligado —ni nítidamente deslindado— de lo político: la intervención del Estado no es un fenómeno reciente, provocado por una crisis del capitalismo, sino que siempre ha constituido una de sus funciones naturales. (En conexión con eso, Poulantzas también analizó las nuevas clases medias, en particular la nueva pequeña-burguesía de Estado —una clase o capa social en cierto modo similar a la *nobleza de toga* de que hablara Lucien Goldman [1913-1970] con relación a los últimos siglos del antiguo régimen; v. su obra *Le dieu caché*, París: Gallimard, 1955.) En esos debates intervendrán Louis Althusser, François Hincker, etc. También podemos traer a colación que, por esos años 60-70, se discutió mucho el concepto —que aparece en Marx alguna vez— de un sistema socio-económico antiguo no-esclavista, el «modo de producción asiático», caracterizado precisamente por una gran intervención pública en la economía. (V. Centre d'Etudes et de Recherches Marxistes, *Sur le mode de production asiatique*, Éditions Sociales, 1969, y Jacques Goblot & A. Pelletier, *Matérialisme historique et histoire des civilisations*, Editions Sociales, 1973.) No resultó convincente el reiterado esfuerzo de adaptación ideológica del PCF por dos razones: (1ª) cada flexibilización acababa en nuevos erizamientos dogmáticos; (2ª) se asoció a una estrategia y una táctica que suscitaron muchas oposiciones —dentro de su propio campo de opinión— y que no pudieron evitar el inexorable declive. Mencionaré, por último el interesante artículo de Étienne Balibar «Communisme et citoyenneté: Réflexions sur la politique d'émancipation à partir de Nicos Poulantzas», *Actuel Marx*, nº 40 (2006). Balibar es uno de los pensadores originales que, procedentes del marxismo, ofrecen hoy reflexiones válidas sobre los derechos humanos en una perspectiva que no renuncie a los ideales y valores asumidos en esa tradición.

### §11.— El sector público como instrumento para la satisfacción de los derechos de bienestar de la población

Respondiendo a anhelos y reivindicaciones de las propias masas —que expresaban sus necesidades y su deseo de participar en el bien común de la sociedad— la tradición doctrinal socialista (con lucidez intelectual o sin ella, según los casos) influyó para afianzar y ampliar la misión de servicio público de las administraciones estatales (y municipales) e, inseparablemente, para crear un fuerte sector público de la economía como instrumento para satisfacer los derechos de bienestar.

Tal ampliación tiene dos componentes. El uno es el papel que desempeñan los servicios públicos, en sentido estricto, como instrumentos de la satisfacción de esas necesidades. El otro, más polémico, es que su afianzamiento va ligado al desarrollo de un sector público de la economía.

En cuanto al primer componente, según lo dicen George Dupuis, M.J. Guédon y P. Chrétien en su libro *Droit administratif*:<sup>96</sup> «Bajo la influencia del pensamiento socialista, las necesidades colectivas han sido mejor identificadas, afirmándose la convicción de que el individuo —al igual que los diferentes grupos que puede crear— es verdaderamente acreedor respecto al Estado, imponiéndole múltiples acciones positivas (especialmente en los terrenos de la educación, la salud y la protección social. [...] Desarrollando su papel de regulación de los mercados y redistribución de las rentas, el Estado asume directamente gran número de actividades industriales y comerciales».

Pero, ¿qué se hace el segundo componente mencionado? Los citados autores relativizan la demarcación entre actividades de servicio público en sentido estricto y actividades de fomento o promoción de la prosperidad económica:<sup>97</sup> cuando un establecimiento público se encarga de una actividad industrial o comercial, nunca actúa por puro afán de lucro; y, por otro lado, los servicios públicos propiamente dichos tampoco pueden prescindir del todo de consideraciones de rentabilidad y productividad. En ambos casos habrán de aplicarse reglas teleológicas de ajuste de medios a fines, una racionalidad instrumental, ponderándose el gasto con el resultado.

Dado lo indeterminado del concepto de utilidad pública —ya sea en sentido estricto de necesidad de la población, ya en el más amplio de beneficio colectivo de todos los habitantes en su conjunto—, es normal que la determinación del ámbito de actividades del servicio público —en sentido estricto o lato— se deje a la discrecionalidad de los legisladores, de donde resultan incongruencias y hasta decisiones arbitrarias.<sup>98</sup> La tendencia propia del servicio público es a expandirse y a generar otras actividades estatales que sólo son servicio público en sentido lato, las cuales también tienden, por su propia dinámica, a absorber un mayor ámbito de actividades sociales.

Entre 1860 y 1980, aproximadamente, había transcurrido un período a lo largo del cual las reivindicaciones de las masas laboriosas habían ido reclamando los derechos positivos o de

<sup>96</sup>. París: Armand Colin, 2002, 8ª ed. p. 495.

<sup>97</sup>. *Ibid.*, p. 496, n. 1.

<sup>98</sup>. Si en Francia la producción y distribución de fluido eléctrico ha venido siendo durante mucho tiempo un servicio público estricto, en España siempre ha estado en manos del sector privado (aunque bajo una regulación pública).



bienestar, en respuesta a lo cual fueron formulándose programas socialistas, fue ampliándose legislativamente (y después constitucionalmente) el reconocimiento de derechos positivos, fueron ensanchándose los servicios públicos y fue intensificándose la intervención del Estado en la economía, todo ello de conformidad con la ley de Wagner.<sup>99</sup> De haberse dejado operar a esos mecanismos espontáneos y de haberse permitido influir sin estorbos a las demandas de la población, paulatinamente el sector privado habría quedado reducido a proporciones modestas. Pero surgió una barrera: la ideología neoliberal, que ha trabajado con ahínco para adelgazar y achicar al sector público.<sup>100</sup>

## §12.— Crisis del estado del bienestar. El neoliberalismo

Desde 1980 o así prodúcese una contraofensiva, ya antes formulada por los monetaristas, que se deleita en mostrar las inconsecuencias, las contradicciones y los derroches del estado del bienestar.<sup>101</sup> La intervención económica del Estado es fuertemente rechazada; el sector público de la economía se desmantela. Privatízanse los servicios públicos (o, cuando no, son sometidos a la huida del derecho administrativo, o sea: se registrarán por el derecho privado y se verán forzados a abandonar criterios de derecho público, actuando como agentes con ánimo de lucro y sujetos a la competencia mercantil).

El gran teórico inspirador del neoliberalismo fue el ya varias veces mencionado economista austríaco Ludwig von Mises, quien sometió a una durísima crítica al socialismo de cátedra (y a cualesquiera otros intentos de hallar una vía intermedia entre socialismo o comunismo y capitalismo duro y puro —que es lo que él defiende).<sup>102</sup> Von Mises afirma (a mi juicio con razón); «Los socialistas de cátedra, al defender el estatismo y postular la

---

<sup>99</sup>. Sin que en esa evolución haya repercutido tanto como a menudo se cree la particular teoría económica de Keynes. Para ser objetivos habría que reconocer el influjo del maestro de Keynes, Arthur Cecil Pigou (1877-1959), el más destacado académico de la escuela del bienestar de Cambridge, quien se basaba en las ideas utilitaristas de Bentham, con el principio de obtener el mayor grado de bienestar para el mayor número de miembros de la colectividad; de donde se seguiría «prácticamente cualquier medida social que suponga una mayor participación en la renta real de los estratos más pobres de la sociedad», según A. García Villarejo & J. Salinas, *op.cit.*, p. 86.

<sup>100</sup>. Según la doctrina ortodoxa de la Hacienda Pública, la adecuada extensión del sector público debería ceñirse al ámbito de los bienes públicos, que serían aquellos cuya suficiente o satisfactoria oferta por las empresas privadas sería difícil —o imposible—, en virtud de dos rasgos: (1) su no rivalidad (que se beneficie uno no reduce la cantidad del bien para el consumo o beneficio de otros) y (2) su no-exclusionariedad (es difícil o imposible privar del beneficio del consumo a quienes no paguen el precio que corresponda). (V. el ensayo «La regla de asignación de los bienes públicos» de Julia Barragán en este volumen; v. también A. García Villarejo & J. Salinas, *op.cit.*, pp. 115ss.) Nótese, empero, que —dejando al margen el delicado problema del criterio de delimitación de tales bienes— mi tesis es incompatible con esa ortodoxia, pues estoy sosteniendo —yendo en pos de la tradición socialista— que el ámbito de legítima intervención pública no tiene que confinarse a tales bienes, pudiendo haber motivos válidos para que abarque cualesquiera otros cuando su producción o distribución por entidades públicas —o bajo intervención pública— conduzca a buenos resultados para el interés público —el cual incluye no sólo la prosperidad de la economía nacional, sino también su equitativa distribución—, aunque la empresa privada, en régimen de mercado, pueda conseguir resultados igual de satisfactorios —o incluso más satisfactorios en algunos aspectos— (siempre, claro, que haya razones para optar por el sector público, que pueden ser de muy diversa índole, p.ej. propiciar una mayor igualdad social).

<sup>101</sup>. V. Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État providence*, París: le Seuil, 1981.

<sup>102</sup>. *Crítica del intervencionismo (El mito de la Tercera Vía)*, Madrid Unión Editorial, 2001, pp. 112ss.

estatización de las grandes empresas y el control y guía de las demás por parte del Estado, hicieron auténtica política socialista».<sup>103</sup>

Von Mises considera que el principal error de los socialistas de cátedra fue desconocer la existencia de leyes económicas, creyendo que la autoridad política puede imponer una dirección a los propietarios de los medios de producción que, manteniendo nominalmente su titularidad dominical, la socave o erosione al someterla a mandamientos gubernativos. von Mises argumenta que la acción de las leyes económicas determina que la intervención pública en la economía fracasará si no se lleva a cabo una socialización integral.<sup>104</sup>

En otra obra,<sup>105</sup> von Mises denuncia que, en confluencia con el estatismo —que, de suyo, podía provenir de otras familias ideológicas y obedecer a otras motivaciones—, el socialismo ha ido socavando y arrinconando al sistema capitalista, propiciando así su demolición, según una táctica de acoso y derribo que habría hallado en Carlos Marx a uno de sus más lúcidos forjadores. Ese sabotaje se ha emprendido por las siguientes vías: la legislación laboral, o sea la protección legal del trabajo —con la consiguiente regulación pública de las condiciones de la prestación laboral—; el seguro social obligatorio, particularmente el de enfermedad; el derecho de huelga y la legalización de la acción de los sindicatos —que convierte el derecho a holgar en una prohibición de no participar en la huelga—; las nacionalizaciones y socializaciones; el seguro contra el paro; la política fiscal —impuestos progresivos de renta y patrimonio; la inflación —resultado inevitable de la política crediticia y monetaria estatalista. Por esas vías, se habría pulverizado el florecimiento de la economía de mercado y sentado las bases de un asalto revolucionario, conducente a una disgregación social.<sup>106</sup>

Ni el diagnóstico de von Mises ni sus vaticinios se han confirmado. Tenía el don de las profecías erróneas.<sup>107</sup> El gran esplendor económico vino como resultado de esos presuntos males, que, en realidad, por aquellos años —en torno a 1922—, apenas estaban empezando. Será la II posguerra mundial la que marque el apogeo de todos esos factores: una nacionalización o socialización de más de la mitad del sector productivo; una enorme expansión de los seguros universales obligatorios de cuidado a la salud, jubilación, familia numerosa, vivienda, colocación y movilidad; unos impuestos directos altamente progresivos; una regulación de la huelga que restringirá el derecho de los empleadores a reemplazar el trabajo de los huelguistas por esquirols (y, por ende, el derecho a ser esquirol) y otorgará amplios poderes a los sindicatos —a cambio de que éstos, renunciando a objetivos revolucionarios, se comprometan a privilegiar la vía de la negociación; una normativa mucho más protectora del trabajador en cuanto a permanecer en el puesto de trabajo (prohibición de despidos improcedentes), salarios, condiciones de prestación laboral, asuetos, jornadas, elección de representantes del personal,

---

<sup>103</sup>. *Ibid.*, p. 115.

<sup>104</sup>. Von Mises, p. 245, ofrece esta definición: «se llama socialismo, comunismo o economía planificada al sistema de cooperación social basado en la propiedad pública de los medios de producción».

<sup>105</sup>. Ludwig von Mises, *El socialismo: Análisis económico y sociológico*, 4ª ed., Madrid: Unión Editorial, 2003, cap. XXXIV, «Los métodos del destruccinismo», pp. 471-99.

<sup>106</sup>. Tales consideraciones se escribieron en 1922, en medio de un difundido pavor ante la proximidad de una revolución proletaria de signo comunista en toda Europa central, una perspectiva que nunca pasó de ser un sueño de unos, una pesadilla de otros, y que se desvaneció para siempre un par de años después.

<sup>107</sup>. Fruto de su dogmatismo que él consideraba científico; profesaba la fe del carbonero en las leyes económicas. V. el capítulo 6 de mi libro *Estudios Republicanos*, *op.cit.*

participación de éstos en la gestión; una política crediticia y monetaria expansiva, que, si bien trajo una inflación, propició un florecimiento de los negocios y de la contratación laboral y un aumento de las remuneraciones reales.<sup>108</sup>

Cae fuera de los límites de este ensayo estudiar las críticas a la ideología solidarista del servicio público y al estado del bienestar —ya sean las neoliberales u otras. Toda obra humana es imperfecta. El estado del bienestar de la segunda posguerra mundial —construido en torno al servicio público— lo fue.<sup>109</sup> Había que mejorarlo; no destruirlo ni «desconstruirlo». Con la actual crisis de superproducción (iniciada en 2007) está teniendo lugar un nuevo viraje de la conciencia pública y una reapreciación de la tradición socialista, del servicio público y del Estado del bienestar.<sup>110</sup> Es demasiado pronto para saber hasta dónde llegará esta nueva tendencia ideológica (en la cual se inscribe —huelga decirlo— el presente ensayo).<sup>111</sup>

### §13.— Conclusión

Retomando una tesis central del socialismo de cátedra, he sostenido que la actividad de la administración pública encaminada a promover la prosperidad general —aun en aquellos casos en que no está efectuando una prestación que directamente satisfaga una necesidad general de la población— constituye una función confiada a los poderes públicos.

Esa tesis tiene que afrontar el argumento de quienes esgrimen la máxima de la subsidiaridad, o sea: que los poderes públicos sólo han de emprender actividades que, siendo útiles a la sociedad, no sean suficiente o eficazmente realizadas por la iniciativa privada. Desde un punto de vista aquí sustentado nada prueba la verdad de ese principio de subsidiaridad.<sup>112</sup>

Pero ni siquiera desde la adhesión al principio de subsidiaridad la promoción o el fomento de la prosperidad nacional puede ser tarea confiada sólo a la iniciativa privada. Hacerlo no sería ni realista ni siquiera razonable. Tal vez haya sociedades del extremo oriente donde la mentalidad del capitalista pueda abarcar un móvil patriótico, pero en otras sociedades

---

<sup>108</sup>. Como lo ha demostrado Jacques Marseille en *L'argent des français* (París: Perrin, 2009; parcialmente accesible en [http://www.jacquesmarseille.fr/Ouvrages/Argent\\_des\\_francais.asp](http://www.jacquesmarseille.fr/Ouvrages/Argent_des_francais.asp)), los períodos largos de inflación son aquellos en los que más han bajado los precios reales, o sea aquellos en los que más se ha elevado la capacidad adquisitiva de las masas trabajadoras.

<sup>109</sup>. Lo he defendido en mi ensayo «Por un Reparto Igualitario (Defensa del Estado del Bienestar)» (2005-12-19), repr. en *Lecturas filosófico-jurídicas (2005-2007) (Ejercicios didácticos)*, acc. <http://hdl.handle.net/10261/15158>.

<sup>110</sup>. Una aportación reciente a una crítica de la ideología del libre mercado —desde las enseñanzas de la crisis económica— es el libro de James K. Galbraith *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*, Nueva York: The Free Press, 2008. Galbraith también aboga por una economía fuertemente estatalizada y planificada, aduciendo, como ejemplo a seguir, las transformaciones de la presidencia de F.D. Roosevelt en los años 30.

<sup>111</sup>. Felizmente en este aspecto el autor de este trabajo no está, ni mucho menos, en minoría de a uno —sin que sea menester aducir aquí un elenco de las confluencias entre su posición y la de otros juristas y filósofos del derecho del mundo de habla hispana, donde sigue siendo vigorosa la reivindicación de los derechos de bienestar. El lector hallará un provecho especial en la lectura de dos libros de Francisco J. Contreras Peláez: *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid: Tecnos, 1994, ISBN 84-309-2560-0, y *Defensa del Estado Social*, Sevilla: Publicaciones de la Universidad, 1996, ISBN 84-472-0304-2.

<sup>112</sup>. Si los adeptos de esa máxima de subsidiaridad quieren decir que las sociedades donde se aplica están mejor que aquellas en que no se aplica, eso está por demostrar. La experiencia parece, más bien, avalar la hipótesis opuesta, que abonaría en el sentido de un principio inverso de subsidiaridad: dejar a los particulares (sólo) aquellas actividades que el Estado no esté en condiciones de asumir eficientemente.

plantearlo así sería soñar. Jurídicamente, además, la obligación de promover la prosperidad o la riqueza nacional no podría imponerse al capitalista porque sería un deber de contenido difícilmente determinable.<sup>113</sup>

Está claro, sin embargo, que la prosperidad colectiva es un elemento del bien común, y en definitiva el esencial, porque sólo una sociedad próspera puede practicar una redistribución de medios de bienestar que permita satisfacer las necesidades de la población, o sea los derechos positivos de los habitantes del territorio.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup>. Hoy se habla de una responsabilidad social del empresario y de la ética de los negocios. Me temo que esa ingenuidad sólo sirve, inadvertidamente, para un fin encubridor. De ser verdad lo de las leyes económicas, el empresario sólo podrá seguir un móvil: maximizar sus ganancias; si no, la supuesta racionalidad del mecanismo mercantil se vendrá a pique. Aunque, en realidad, la psicología del empresario real no es así (ni, por lo tanto, hay leyes económicas que valgan), la interferencia de consideraciones morales es absolutamente improbable y, desde luego, impotente. En el mejor de los casos, las actuaciones benévolas que no sean de obligado cumplimiento legal serán pura publicidad y *marketing* disimulado —cuando no meras operaciones de ocultamiento. Además de ser una ilusión apelar a una conducta generosa o a un abandono de la codicia para seguir confiando en el sector privado, socava la única base de presunta racionalidad del sistema mercantil de economía privada, que es la creencia en el milagro de que la avidez de cada uno se transmute en la conveniencia de todos por el arte de birlibirloque del mercado, o la mano invisible. Lo que necesitamos es la regulación jurídica estricta, la inspección y la planificación estatales y la devolución al sector público de una gran porción de la economía. Para una fuerte crítica del moralismo económico, v. Frédéric Lordon, *L'Intérêt souverain: Essai d'anthropologie économique spinoziste*, París: La Découverte, 2006 y *La Politique du capital*, París: Odile Jacob, 2002.

<sup>114</sup>. Agradezco mucho los comentarios a una versión preliminar de este ensayo que tuvieron la amabilidad de hacerme Antonio Enrique Pérez Luño, Marcelo Vásconez Carrasco, Liborio Hierro y Lilian Bermejo Luque.

El trabajo de investigación que ha dado como resultado la redacción de este ensayo forma parte del Proyecto: «Una fundamentación de los derechos humanos desde la lógica del razonamiento jurídico» [HUM2006-03669/FISO] así como del Programa de Actividades de I+D de la Comunidad de Madrid S2007/HUM-0461 (Trust-CM), «La cultura de la legalidad: Transparencia, confianza, responsabilidad».