Revista jurídica de los Derechos Sociales
Lex Social

RECENSIÓN

Manuel Cabanas Veiga, *Los retos actuales del Estado Social ante las crisis económicas y sanitarias*, Coruña, Colex, 2021

PABLO MARROQUÍN PINEDA
Doctorando en Derecho Constitucional
Universidad de A Coruña
https://orcid.org/0009-0008-3181-752X

Cómo citar este trabajo: Parroquín Pineda, P., (2025). Manuel Cabanas Veiga, *Los retos actuales del Estado Social ante las crisis económicas y sanitarias*, Coruña, Colex, 2021. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales, 15* (2), 1-8. https://doi.org/10.46661/lexsocial.12018.

Al revisar las obras contemporáneas más relevantes sobre el Estado social surgió la del doctor Manuel Cabanas Veiga. He de confesar que ya había leído otro trabajo del mismo autor – *El Federalismo social* – que me pareció muy interesante. Incitado por esa experiencia previa, no dudé en comenzar la lectura de su nueva obra. Al terminarla, con gran beneplácito, me di cuenta de que se trata de una obra cuyo porte intelectual requiere un estudio pormenorizado por la valía de sus planteamientos y contribuciones. Como no podría ser de otra manera, es de elemental justicia comenzar esta reseña reconociendo que la obra que nos presenta el doctor Cabanas es tributaria de la tradición del "Grupo Tierno" y que, por tanto, recoge no solo las contribuciones de las pléyades que integran a ese grupo – dentro de las que fulguran destacadamente Pedro De Vega García y Javier Ruipérez Alamillo –, sino que refrenda el firme compromiso con la democracia, libertad, igualdad, justicia social, el amor a la Patria y, por encima de todo, con el hombre mismo.

Los retos actuales del Estado Social ante las crisis económicas y sanitarias es una obra que se inscribe en la honda preocupación de eliminar el distanciamiento entre la realidad jurídica de los derechos sociales y la realidad política. Preocupación que se eleva al grado

(cc) BY-NC-SA

Recepción: 08.04.2025 **Publicación:** 12.06.2025

de urgencia cuando la experiencia nos ha demostrado que los mercados y los agentes económicos son insensibles al sufrimiento de millones de personas y que el Estado social es el único agente con la vocación y el poder para erigirse en un muro de contención frente a los riesgos sistémicos del capitalismo globalizador y a eventos como el COVID-19. Ahora bien, el foco de atención de la obra es el caso español a lo largo del siglo XX y la primera parte del actual. No obstante lo anterior, en mi humilde opinión, considero que muchas de las observaciones que hace el doctor Cabanas sobre la España contemporánea encuentran eco en las experiencias de diversos países de Iberoamérica.

En cuanto a la estructura, la obra está organizada en tres partes claramente diferenciadas entre sí. A reserva de abundar en detalles, en la primera parte, la Introducción, el doctor Cabanas aborda la ineludible tarea de elegir una metodología adecuada para emprender el estudio del Estado Social. En la segunda, desarrolla una investigación minuciosa sobre los orígenes del Estado Social, ofreciendo una visión europea de los factores que contribuyeron a su surgimiento, pero sin perder la perspectiva particular de España. En la tercera, presenta de manera aguda la problemática que enfrenta actualmente el Estado social español y, definitivamente, va más allá de una mera exposición descriptiva, presentando alternativas para su fortalecimiento, de tal manera que, como Javier Ruipérez Alamillo ha afirmado en innumerables ocasiones, retomando a Hermann Heller, el Estado social se constituya en el más perfecto y acabado instrumento de liberación de los hombres.

En lo que resta de la presente recensión me gustaría abordar algunas de las muchas aportaciones que hace el doctor Cabanas en su obra. Me parece importante resaltar dichas aportaciones porque constituyen un ejemplo claro de cómo sí es posible escapar de los moldes en los que han pretendido relegarnos el positivismo jurídico o el neoliberalismo tecnocrático. Más allá de las fórmulas fáciles del marketing académico, el doctor Cabanas nos muestra que es posible sortear el pasaje entre Escila y Caribdis, abordando los problemas contemporáneos del Estado social utilizando ideas clásicas con un espíritu renovador y humanista.

Por lo que respecta a la Introducción, mi primera observación es que denota una cuidadosa reflexión metodológica que parte del reconocimiento de la identidad dialéctica entre el sujeto y el objeto que se investiga. Son completamente acertadas las reflexiones que nos presenta el autor sobre la forma en que debemos entender la objetividad científica como método de estudio de la Teoría del Estado. De ahí que el autor nos proponga trascender la pura lógica jurídico-normativa para el estudio de los derechos sociales para analizarlos desde "el ámbito político-ideológico de la legitimidad del Estado constitucional." Así, la única forma de acercarse a la comprensión del Estado social es a través de la ideología del constitucionalismo, desechando por erróneas las posiciones asépticas del positivismo jurídico que sirvieron para legitimar las acciones de los gobiernos autoritarios que mancharon las páginas de la historia del siglo XX. También nos recuerda el autor – en sintonía con Pedro De Vega – que la objetividad en las ciencias constitucionales no

(cc) BY-NC-SA

significa renunciar al compromiso que todo intelectual debe asumir frente a la realidad histórica en la que se encuentra inserto.

Es muy cierto que el presente solo es comprensible a través del conocimiento del pasado. Sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales – entre las que como Ciencia Social normativa ocupa un lugar central el Derecho Constitucional (H. P. Schneider) –, sabemos que el conocimiento de los tiempos pretéritos es imprescindible para entender el perfil de nuestras instituciones actuales. Pero desentrañar el sentido del devenir histórico del Estado social no es una tarea fácil por diversas razones. Para empezar, existe una gran complejidad y diversidad en los contextos materiales y políticos de cada una de las naciones en las que se desarrolló el Estado social. También hay que considerar que dichos contextos variaron rápidamente en periodos relativamente cortos y que, por tanto, todo análisis serio debe capturar dicho dinamismo. Otra dificultad adicional consiste en captar la profundidad de los cambios sociales que trajeron las dos grandes conflagraciones mundiales no solo en las condiciones materiales de vida, sino sobre todo en la mentalidad y en el desarrollo de la Teoría del Estado. Indudablemente las guerras mundiales cambiaron para siempre nuestras concepciones sobre la democracia, la representación política y las funciones que el Estado social debía desempeñar.

Es palmario que el Estado social ocupa un lugar en el devenir histórico del Estado, esto es, que el constitucionalismo social se presenta como una realidad histórica objetiva resultante de la interacción de ciertos factores reales de poder y en un contexto socioeconómico determinado. De ahí que sea necesario entender que el Estado social es, por decirlo de algún modo, hijo de su propio tiempo y circunstancias y que, por tanto, es imprescindible analizarlo a la luz de los factores – negativos y positivos – que lo definieron. Esto es, por un lado, debemos entender las presiones que la industrialización, la expansión del capitalismo y el liberalismo ejercieron en las sociedades europeas de finales del siglo XIX y principios del XX. Al mismo tiempo, no sería posible tener una comprensión integral del Estado social si no consideramos también la dura lucha que tuvo que librar la democracia para consolidarse como la única forma de gobierno política y constitucionalmente viable, la actuación de los trabajadores y de los partidos de masas, así como el protagónico papel que desempeñó la social-democracia.

No obstante lo titánico del desafío que representa hacer un recuento objetivo y justo de los antecedentes del Estado social, me parece que la obra del doctor Cabanas nos obsequia un magnífico ejercicio de reflexión sobre la importancia de ciertos eventos históricos en su formación. Esto me da la oportunidad de señalar lo atinado de la elección que hace el autor del punto de partida de su investigación histórica: la Revolución Francesa de 1848. *La Revolución de los* Pueblos, como también fue conocida, es de singular importancia en más de un sentido porque representa la clausura definitiva del *Ancien Régime* y de la Europa de la Restauración, pero también porque marca el inicio de un ciclo de revoluciones por toda Europa que acaparó la imaginación sobre las posibilidades políticas de una nueva era. No está de más recordar que Marx y Engels publicaron en ese mismo año revolucionario el Manifiesto del Partido Comunista.

(cc) BY-NC-SA

A la par de los acontecimientos históricos antes señalados es de resaltar la contribución del constitucionalismo social en la formación del Estado social. Indudablemente la aprobación de la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y de la Constitución de Weimar de 1919 marcan un hito histórico que inaugura la transformación del papel del Estado y la inclusión de los derechos sociales en los textos constitucionales. Cuánta razón tenía Pedro De Vega cuando afirmaba que el Estado social no es una mera continuación del Estado liberal enriquecido, sino una nueva forma de organización estatal. Siendo un parteaguas en la historia del constitucionalismo, es de fundamental importancia entender a plenitud el significado de la cláusula del Estado social y democrático de derecho. Para ello, el doctor Cabanas propone examinar los componentes que integran dicha cláusula, no sin antes aclarar que su examen por separado solo es posible como un recurso dialéctico y que en la realidad constitucional son inseparables.

El análisis de la cláusula del Estado social y democrático de derecho es de una utilidad enorme porque nos permite diferenciar al Estado Social de otras formas de organización estatal tales como el Estado de beneficencia o el Estado totalitario. Asimismo, dicho análisis también resulta muy provechoso para comprender otro tema clásico en el estudio del Estado social. Me refiero, sin lugar a dudas, a la discusión sobre la conciliación de las ideas del Estado social y el Estado de Derecho, en el cual participaron autores de la talla de Forsthoff, Doehring o Abendroth. El lector podrá percatarse de la sorprendente actualidad de los argumentos utilizados y es inevitable pensar que los retos que enfrentaban los socialistas de la República de Weimar no son tan distintos a los nuestros. Sobre este punto en particular bien vale la pena señalar las críticas que se dirigen a Forsthoff y Doehring por sostener que el Estado social y el Estado de derecho no se encuentran en pie de igualdad y por cuestionar que el primero sea vinculatorio para el legislador. Esto es, hay que refutar enérgicamente la falsa idea de que el Estado social sea una entelequia programática, que su colisión con el Estado de derecho sea inevitable y que este sea entendido únicamente en un sentido procesal y no material. Por el contrario, es necesario defender a toda costa la postura de que la Constitución contiene la voluntad soberana del Pueblo y que, por tanto, establece un marco vinculatorio que indefectiblemente debe orientar la actuación de todos los poderes constituidos.

La tercera parte de la obra plantea los retos actuales que enfrenta el Estado social. Si bien es cierto que al momento de su salida de la imprenta estaban muy próximas las crisis económicas y sanitarias, en mi humilde opinión debiéramos ubicar la obra del doctor Cabanas en un contexto de mayor alcance. Esto es, a la distancia podemos apreciar que la crisis sanitaria del COVID-19 puso a prueba el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas y que el mercado, nuevamente, demostró los límites a los que está sujeto. La crisis económica que siguió a la sanitaria mostró que el Estado es el único agente capaz de enfrentar los desafíos y que el neoliberalismo se equivoca cuando pregona que este debiera abstenerse de intervenir en la sociedad porque el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y la toma de decisiones. La realidad no nos permite falsear los datos y el único que estuvo ahí para sostener a los más vulnerables fue el Estado, punto.

(cc) BY-NC-SA

A la luz de estos razonamientos, la tercera parte de la obra nos proporciona no solo un diagnóstico preciso de los retos que enfrenta el Estado social, sino un conjunto de propuestas para superarlas. Me refiero, por supuesto, a las soluciones que propone para superar la crisis fiscal del Estado social, el mito de la eficiencia en que se sustenta la exigencia del retiro del Estado en áreas tan sensibles como la salud o la educación, así como a la problemática del sistema actual de partidos políticos y de los grupos de interés. Es claro que la obra nos plantea recuperar el legado rousseauniano acerca de la importancia de la educación en la formación de los ciudadanos que tanto precisamos para conservar la democracia.

Después de la segunda guerra mundial y hasta principios de los setentas se registró un aumento sostenido y generalizado en los niveles de bienestar en Europa. La reivindicación del Estado social fue impulsada por la socialdemocracia, quien se presentó como una opción capaz de concitar el consenso a partir de la democracia, la inclusión social, la igualación de oportunidades, la reducción de las brechas sociales y el aumento de la libertad. No obstante, una serie de acontecimientos internacionales – la quiebra del sistema de Bretton Woods y las crisis petroleras – detonaron una grave crisis económica que, a su vez, desembocó en la crisis del Estado social. Desde entonces el Estado social ha estado en la línea de ataque frontal de las tendencias neoliberales que sostienen, en una lógica presupuestaria, que los gastos sociales tienen que recortarse y promoverse el crecimiento económico sin cuestionar la forma en que la riqueza se distribuye entre la población. Se dice que el Estado, en general, es ineficiente, que privilegia sistemas políticos basados en el clientelismo y que, en pocas palabras, cuesta demasiado y que el mercado puede hacer mejor las cosas.

Se nos ha vendido la idea de que la globalización es la solución a nuestros problemas, pero nos han convertido en consumidores antes que ciudadanos. Como diría Tony Judt, algo va mal como para haber perdido el rumbo y caer en la indiferencia respecto a las decisiones que debemos tomar para mejorar nuestro futuro. En el plano político, aquellas generaciones que fueran el resultado del Estado social y de la socialdemocracia no sólo se volvieron en su contra, sino que ahora les domina un sentimiento de desafección hacia la democracia que allana el camino a regímenes autoritarios. Lamentablemente, como dijera en 1965 Herbert Marcusse, en el prólogo al dieciocho brumario de Napoleón de Karl Marx, la historia se repite como farsa, pero a veces la farsa es más terrorífica que la tragedia original.

Frente a este escenario tan desolador se presenta una clara disyuntiva. Podemos recuperar la esencia del Estado social redefiniendo los términos sobre los cuales el futuro es viable o podemos mantenernos en la misma línea del neoliberalismo. No se necesita pensar demasiado para saber qué es lo que nos depara el futuro si permitimos que el mercado predomine por encima de cualquier consideración ética o política. Precisamente por eso la propuesta que nos presenta la obra del doctor Cabanas de redefinir la política fiscal y la representación política cobra gran relevancia en estos momentos. Y me atrevo a extender los alcances de la obra del doctor Cabanas hacia la realidad de los países

(cc) BY-NC-SA

iberoamericanos en vías de desarrollo. Me refiero a los obstáculos adicionales que la corrupción – tanto política como económica – y lo fallido de las intervenciones públicas irresponsables imponen en el futuro del Estado social. En nuestros países la corrupción adquiere niveles desalentadores que ponen en riesgo la confianza en las instituciones democráticas y en la eliminación real de las desigualdades. Lo mismo puede decirse sobre los Estados fallidos que, cobijados por la corrupción y la irresponsabilidad política, merman el apoyo al Estado social.

Al final del día la apuesta por el futuro se nos presenta como una elección entre el orden y la democracia en un contexto caracterizado por la inseguridad. Claro está que dicha elección no se realiza formalmente en un solo acto y de manera consciente, sino a través de múltiples actos cotidianos en los que de manera inconsciente debilitamos a nuestras instituciones democráticas y, especialmente, al Estado social como el único capaz de darnos seguridad. Es claro que la responsabilidad política y la rendición de cuentas debieran ocupar un lugar importante en la agenda del desarrollo político de nuestras sociedades y que debemos dotar al Estado de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones prestacionales. Ese es el mejor antídoto para neutralizar la frustración ciudadana ante las expectativas incumplidas. La República de Weimar es un recordatorio perene cuyo ideal nos debe guiar en el mejoramiento de las clases menos favorecidas y en la importancia de mantenernos alertas a los peligros que amenazan a nuestras democracias.

Líneas arriba señalamos la importancia de la educación en la formación de los ciudadanos que necesita la democracia y, por tanto, el Estado social. La idea misma del progreso y de la filosofía de la historia debe estar fincada en la formación de los ciudadanos del futuro, misión que únicamente puede desempeñar el Estado social. Lo mismo ocurre cuando hablamos de la educación como un medio de selección social para los puestos claves de nuestras sociedades, pues las desigualdades estructurales basadas en la riqueza pasada y presente condiciona las posibilidades futuras de los individuos y de las sociedades. No podemos volver la mirada hacia otro lado cuando es claro que quienes ocupan los puestos directivos no son los mejores, ni siquiera en un sentido estrictamente técnico.

No cabe duda que la educación pública necesita reformarse para cumplir su verdadero propósito, que es formar ciudadanos críticos y no solamente empleados que sepan cuál es su lugar en la estructura productiva. Y esa reforma no puede ocurrir si dejamos que el mercado opere a su libre arbitrio porque es claro que su *ratio essendi* es la persecución de la ganancia y no la Virtud política, formadora de ciudadanos comprometidos con la democracia. Esto es, la meritocracia basada en la competencia y en la mano invisible que propone el neoliberalismo tecnocrático no es el mecanismo adecuado. La razón es muy simple. La mano invisible no es realmente invisible y detrás de ella, como los hilos de las marionetas, está el origen social o el ingreso familiar determinando a los ocupantes de los puestos.

(cc) BY-NC-SA

Hemos señalado la importancia de la función prestacional del Estado social como un medio para igualar las oportunidades entre los ciudadanos y traer la paz al interior del tejido social. Pero la tarea del Estado social no se agota en la mera prestación de los servicios que requiere la población, sino que se complementa necesariamente a través de su intervención en la economía y en la redistribución de la riqueza. De manera clara y precisa el doctor Cabanas explica el nacimiento de la fiscalidad social y la forma en que esta se ha empleado por el capital siguiendo la lógica de la privatización de los beneficios y la socialización de los costes. Es evidente que el Estado social implica la utilización de los recursos de tal manera que redunden en beneficio de la colectividad. Esto se logra parcialmente a través de la función prestacional, por lo que es necesario retomar la redistribución de la riqueza a través de mecanismos progresivos que equilibren las fortunas en el mediano y largo plazo.

La redistribución del ingreso y la función prestacional están indisolublemente unidas de la misma forma en que la idea del *no taxation without representation* se ha instalado en la ideología del constitucionalismo. Esto es, por un lado es el Pueblo quien contribuye al gasto de la colectividad y debiera ser el mismo quien decida en qué se gasta y cómo. En pocas palabras, la presupuestación y el gasto social integran el binomio que refleja la voluntad soberana del Pueblo y al que deben someterse los poderes constituidos. Esa es precisamente la importancia de que no sean los tecnócratas quienes tomen las decisiones, pues indefectiblemente intentarán alejarse de la voluntad soberana argumentando razones de eficiencia económica. Por eso resulta atractiva la propuesta que nos presenta el doctor Cabanas de retomar la ética en la valoración de las decisiones políticas y de recuperar el sentido de la comunidad política y del consenso democrático como únicos medios de legitimidad de las decisiones.

Lo anterior conduce inexorablemente a considerar la influencia del sistema político y de la representación política en el Estado social. La obra que reseñamos analiza el parlamentarismo a través de sus distintas formulaciones teórico-prácticas, pero sobre todo realzando la necesaria reformulación de la idea clásica de la representación política. Conocedor de los partidos políticos, el doctor Cabanas discurre ágilmente entre las ideas del mandato imperativo y del representativo para explicar aspectos claves de la formación de la voluntad estatal y de la desafección democrática de nuestros días. La partidocracia y la disciplina partidaria han afectado el funcionamiento de la democracia y la independencia de nuestros representantes políticos a tal grado que no sería una exageración afirmar que bien podrían generarse mutaciones que nos lleven hacia formas de gobierno menos democráticas. Para evitarlo es necesario, siguiendo a Pedro De Vega, replantear el concepto de la representación política para adaptarlo a los requerimientos de la realidad actual y, sobre todo, sujetando la actuación del poder político a la ley.

Antes de concluir me gustaría mencionar uno de los temas que las instituciones financieras internacionales – léase el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional – han puesto de moda. Me refiero a la gobernanza como una respuesta a la necesidad social de dotarse de mecanismos de representación y participación política en la toma de

(cc) BY-NC-SA

decisiones. Al igual que los grupos de interés y el lobby, la gobernanza se caracteriza por ser una forma de intervención en los asuntos públicos que carece de legitimación democrática y que busca suplantar a las verdaderas instituciones democráticas. Los representantes de los actores que intervienen en los mecanismos de gobernanza no se representan más que a sí mismos, pues no fueron electos democráticamente y lo que buscan es intervenir directamente en las decisiones públicas. Es una nueva forma a través de la cual las élites económicas buscan imponerse sobre las clases más desfavorecidas y no tiene nada de moderno. Por el contrario, es una reminiscencia medieval de los gremios y guildas que únicamente luchaban por mor de sus intereses corporativos.

Para finalizar solo me resta elogiar nuevamente la obra que nos presenta el doctor Manuel Cabanas Veiga e insistir que, en más de un sentido, es una obra de consulta obligada para todos los interesados en adentrarse en el estudio de la naturaleza y desafíos que enfrenta el Estado social. En definitiva, *Los retos actuales del Estado Social ante las crisis económicas y sanitarias* expande el horizonte y nos ofrece nuevas vetas de investigación, así como soluciones prácticas a problemas añejos del Estado social. Enhorabuena.

(cc) BY-NC-SA