

# UNA CONCEPCIÓN FRANCESA DE LA “SERVICIALIDAD” DEL ESTADO

CATHERINE MEYSON-RENOUX  
Profesora de Derecho Constitucional  
Programa de Magister en Derecho Constitucional  
Universidad Católica de Chile

## INTRODUCCIÓN

La noción de servicialidad del Estado no tiene su equivalencia directa dentro de nuestros conceptos jurídicos; no existe tampoco en nuestra Constitución francesa un principio equivalente al contemplado en el artículo 1º inciso 4º de la Constitución Chilena de 1980, que expresa que: “El Estado está al servicio de la persona humana...”. Sin embargo, es posible encontrar algunos rasgos interesantes de esa noción en la doctrina francesa y, particularmente, en la escuela del servicio público, cuyo portavoz fue el constitucionalista *León Duguit* (1859-1928).

Trataré en este ensayo de analizar la historia y la evolución de la noción de servicio público, desde su consagración a fines del siglo XIX, con la publicación de la obra maestra de Duguit, hasta el concepto actual de servicio público, preocupándome, en cada etapa, de la evolución de las relaciones entre el Estado y el ser humano.

Necesario es aclarar que la exposición del pensamiento de Duguit será hecha objetivamente, sin que coincida con lo planteado por ese jurista. En la segunda parte del presente ensayo expondré apreciaciones personales acerca del pensamiento de dicho autor.

### 1. *Duguit y la teoría del servicio público*

En Francia se tiene una idea del servicio público que podría aproximarse, de cierta manera, al concepto de *Servicialidad del Estado*, pero en el bien entendido o con la condición que no se limite dicha servicialidad a lo contencioso jurídico. En efecto, la noción de servicio público fue extendida en Francia, desde fines del siglo XIX, como criterio fundamental para fijar y limitar el campo de intervención del régimen administrativo y, por consecuencia, el ámbito de competencia del juez administrativo. En resumen, la noción de servicio público en Francia permitía, en la práctica, repartir las competencias

entre el juez administrativo y el juez común ordinario, es decir que el criterio orgánico fue abandonado en favor de otro criterio, esencialmente material: la noción de “misión de servicio público”<sup>1</sup>.

Sobre esta base, algunos autores construyeron una *teoría*, en la cual consignaron al servicio público un lugar exclusivo en la especificación científica del Derecho Administrativo. Así nació *l'ecole du service public*, cuyo fundador fue el constitucionalista León Duguit.

Según esos autores, todo el Derecho Administrativo está basado sobre la noción de servicio público, de manera que esa rama del Derecho no es más que el Derecho del Servicio Público.

Debe ser advertido, sin embargo, que Duguit no planteó la noción de servicio público únicamente como criterio jurídico, pues construyó alrededor de esa noción una verdadera teoría del Estado, esto es, una concepción global, una cierta *visión de la sociedad entera*. Es esta visión global la que me interesa exponer aquí. Fue esa visión que, en primer lugar, iba en contra de otra doctrina, muy popular, en los primeros decenios del siglo XX: el socialismo marxista; y, en segundo lugar, ésta fue una visión que se inscribió dentro de un movimiento sociológico, mucho más amplio, cuyo protagonista era Emile Durkheim<sup>2</sup> y que encontraba en el concepto de *solidaridad social* la esencia de toda sociedad.

En efecto, Durkheim fue profesor en la Universidad de Bordeaux y Duguit, que asistió a sus clases y conferencias, adhirió también totalmente a sus ideas, llegando a compartir con el maestro una misma concepción de sociedad, del Estado y del hombre.

En esa perspectiva, y según Duguit, la idea de servicio público no era solamente un concepto, sino que una serie completa de reglas, en virtud de las cuales se va imponiendo al Estado la misión de transcribir, en normas jurídicas, las prácticas y las aspiraciones que nacen tanto de la solidaridad como de la interdependencia social. Consecuentemente, los servicios públicos mismos vienen a ser uno de los elementos del Estado:

<sup>1</sup>Esta teoría fue consagrada desde fines del siglo XIX por una serie de fallos del Consejo de Estado y del Tribunal de conflictos. El fallo *Blanco*, pronunciado el 8 de febrero de 1873, fue presentado como la primera afirmación jurisprudencial del Servicio Público, con sujeción al criterio de competencia ya aludido (en *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (Long, Weil, Braibant / Sirey-10<sup>e</sup> éd. Paris. 1993, 1-7).

<sup>2</sup>Emile Durkheim (1858-1917) publicó, en 1893, su obra magistral *De la división del trabajo social*.

“El Estado no es, como se ha pretendido hacerlo creer, y como durante algún tiempo se ha creído que era, un poder de mando, una soberanía; el Estado es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”<sup>3</sup>.

Interesa, por lo tanto, precisar la noción de servicio público que se desprende de esa concepción. Tal servicio es:

“Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social”<sup>4</sup>.

Parece ahora evidente que el concepto fundamental en la teoría de Duguit es el de solidaridad social o de interdependencia social. Es este concepto, en sí y por sí mismo, que va a conferir al Estado y a los Gobiernos su *legitimidad*. Según Duguit, en efecto, la legitimidad no se fundamenta *esencialmente* sobre los conceptos de soberanía popular o nacional, los cuales Duguit consideró como una herencia escolástica, o bien, con las características de una forma de sofisticación intelectual. Así lo escribió claramente:

“Nadie tiene el derecho de mandar a otros; ni un emperador, ni un rey, ni un parlamento, ni una mayoría popular pueden imponer su voluntad como tal voluntad; sus actos no pueden imponerse a los gobernados, sino cuando son conformes al Derecho”<sup>5</sup>.

Aquella Escuela del Servicio Público y su concepción del Estado conoció una larga vida y experimentó una extensa difusión en América Latina<sup>6</sup>.

<sup>3</sup>León Duguit, *Manual de Derecho Constitucional* (Madrid, Francisco Beltrán Editor, 1926), 71 y 72.

<sup>4</sup>*Idem.*

<sup>5</sup>*Idem.*

<sup>6</sup>Aquel interés por el pensamiento de León Duguit en este continente se puede explicar por dos razones: en primer lugar, por su visión comunitaria de la sociedad. Efectivamente, Duguit insistió no sólo sobre el estatuto social de los *cuerpos intermedios*, como los sindicatos, sino que también acerca de su indispensable *integración* en el Estado; y en segundo lugar, la invocación de su doctrina para legitimar el Estado Autoritario, con base social, de otra manera que a través del principio mayoritario, esencial en la teoría democrática.

En esa visión de una sociedad donde predomina la solidaridad y la interdependencia social ¿dónde se ubica el ser humano?, ¿cómo llamarlo?, ¿individuo?, ¿persona?

Duguit no evoca esa distinción. Sin embargo, las referencias al individuo, que son constantes en su obra, aparecen particularmente originales en la medida que el individuo, según él, es el producto de las intervenciones del Estado, es decir que no se trata de un individuo en el sentido liberal, porque su realización está ligada a un compromiso dentro de la sociedad:

“El hombre natural, aislado, nacido en condiciones de absoluta libertad e independencia, y en posesión de derechos fundados en esta misma libertad, en esta independencia misma, es una abstracción sin realidad; ha vivido siempre en sociedad, y el punto de partida de toda doctrina sobre el fundamento del derecho, no es el ser aislado y libre de los filósofos del siglo XVIII, sino el individuo ligado, desde su nacimiento, con los lazos de la solidaridad social”<sup>7</sup>.

La concepción del hombre, según Duguit, es la de un ser esencialmente social. Esta concepción se integra en las doctrinas del Derecho Social, cuya afiliación tendría como resultado determinar un conjunto de derechos que confiere a este ser humano un estatuto individualista:

“Así calificamos a todas las doctrinas que parten de la sociedad para llegar al individuo, del derecho objetivo para llegar al derecho subjetivo; de la regla social para llegar al derecho individual”<sup>8</sup>.

Duguit precisa que no se puede asimilar ni confundir la doctrina del Derecho Social con la doctrina socialista, totalmente opuesta y “basada sobre la supresión de la propiedad individual”, ¿sería igualmente necesario disociar este individualismo de otro nacido de las ideas de 1789?

En cuanto a su posición frente a la doctrina individualista, formulada en la Declaración de Derechos del Hombre de 1789, Duguit escribió que: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos...”, lo cual está perfectamente expuesto a lo largo de su obra:

<sup>7</sup> *Idem.* 7.

<sup>8</sup> *Idem.* 7.

“Lo que se debe, pues, afirmar, no es que los hombres nacen libres e iguales en derechos, sino más bien que nacen siendo miembros de una colectividad y sujetos, por este solo hecho, a todas las obligaciones que implica el mantenimiento y el desenvolvimiento de la vida colectiva (...) los hombres, lejos de ser iguales, son, en realidad, esencialmente diferentes los unos de los otros (...) los hombres deben ser tratados diferentemente porque son diferentes (...) Una doctrina que conduce lógicamente a la igualdad absoluta, matemática de los hombres, es por esto mismo contraria a la realidad, y debe ser rechazada”<sup>9</sup>.

En este contexto, si se considera que la persona humana existe como tal a partir de su inserción en los grupos u órganos autónomos, localizados dentro de la sociedad civil, lo cierto es que tal persona no puede existir en la concepción de Duguit y que requiere la intervención de un Estado en su misión de servicio público.

La noción de *servicio público*, en Duguit, es en su origen una concepción laica del ser humano. Dicho ser humano es entendido como ciudadano, que se define en relación con el Estado. En aquella concepción predomina lo político (*le Politique*), porque lo político define al hombre. Es una visión que se acerca a la concepción del hombre en las democracias griegas. Es decir que, según Duguit, el ser humano no es solamente sujeto del servicio público, pues su estatuto de ciudadano le permite participar activamente de la organización, la gestión y la orientación de esos mismos servicios.

En cierto sentido, la concepción expuesta se integra, con algunos arreglos institucionales adecuados, a la concepción tradicional de la República.

Cierro esta descripción resumida del pensamiento de Duguit señalando que sus teorías tuvieron gran éxito, tanto en Francia como en el extranjero. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, ellas perdieron mucho interés, entrando la noción de *servicio público* a experimentar una crisis grave.

## 2. Crisis de la teoría del servicio público y aparición de las políticas públicas

La idea de *servicio público* siguió su camino en Francia, pero se fue transformando poco a poco, alejándose de las hipótesis propias de Duguit para acercarse

<sup>9</sup>Véase *La Transformación del Estado* (Madrid, Francisco Beltrán Editor, 1927), 207 y 208.

más a las nuevas ideologías socialistas que se volvieron hegemónicas. Después de la Segunda Guerra Mundial, la teoría del servicio público sufrió bastante críticas y la visión de la sociedad, creada por Duguit, ya no contó más con la unanimidad que había logrado. El cambio ocurrió por varias razones, unas de orden teórico y otras de naturaleza jurídica, las cuales resumo a continuación.

- La primera crítica se efectúa desde el punto de vista democrático: en la teoría de Duguit, la idea de representación es secundaria en la legitimación de un gobierno (aunque sí existe);
- la segunda crítica se dirige hacia la visión corporativista de Duguit, pues éste tuvo siempre la preocupación de integrar los cuerpos intermedios dentro de la jerarquía de las normas jurídicas, encabezadas por las propias del Estado. La tentación del corporativismo estuvo siempre presente en la ideología de Duguit, notándose más todavía en la última edición de su principal libro publicado en 1927; y
- en fin, la concepción del servicio público, elaborada por Duguit, resulta ahora totalmente desusada, a pesar de su gran seducción o atractivo. La noción de servicio público no es una teoría general del Estado; ella es meramente un modo de concretar los nuevos derechos económicos y sociales, tal como aparecen expuestos en el preámbulo de la Constitución Francesa del 27 de octubre de 1946.

Se ha pasado en Francia de una concepción general del Estado a un simple modo de organización del mismo, lo que se llama ahora la crisis de la noción de servicio público, que es, en realidad, la crisis del Estado. Es una crisis que corresponde a la del Estado Providente, pero también es una crisis de la representación y de la gestión del servicio público por el Estado.

Frente a esa crisis de la noción de servicio público parece ir surgiendo hoy un nuevo concepto. Trátase del concepto de *políticas públicas*.

Dicho concepto se concreta a través de la multiplicidad de intervenciones del Estado, las cuales no son únicamente múltiples, sino que también sectorializadas. De frente a una ausencia total de definición global del Estado, de su misión o de sus roles políticos, la intervención pública se fragmenta en una multiplicidad de políticas públicas. Éstas pueden limitarse a un área de actividad, pero también a un sector geográfico. Es posible tomar como ejemplo la política, muy actual, de lucha contra el déficit de la seguridad social; o la política de lucha contra el sida... La sociedad, en realidad, está dividida en sectores, segmentada en subsectores, siendo cada sector objeto de una política distinta. Existen así políticas de salud, políticas de educación, políticas urbanas o de la ciudad.

Tal fragmentación es, al menos, el resultado de una complejidad creciente y ya extrema de la sociedad, la cual no se conjuga o armoniza con ninguna política o concepción global del Estado o de la sociedad.

Parece, en consecuencia, vano pensar que en nuestras sociedades occidentales, el liberalismo o el neoliberalismo tendrán ahora la oportunidad de concretar sus postulados, porque cada disminución de la intervención económica del Estado se traduce, en la realidad, en un intervencionismo creciente del mismo en el campo social.

En esta sociedad tan “compleja”, marcada por la desaparición de la gran misión de servicio público del Estado y la aparición de las nuevas políticas públicas, ¿dónde se ubica, una vez más, el ser humano? Ya no existe una definición del hombre frente al Estado, ni un Estado con la gran visión de servicio público. Entonces, la fragmentación de la sociedad y el surgimiento de las políticas públicas tienen consecuencias, directas o indirectas, al nivel de la persona humana.

El ser humano se encuentra ahora, efectivamente, inscrito o repartido dentro de sistemas o políticas, cuya lógica respectiva es independiente una de la otra, las cuales y algunas veces, se tornan también contradictorias<sup>10</sup>. En la situación actual de nuestra sociedad, el desarrollo exponencial de las políticas públicas hace surgir, de un lado, un Estado sin referencia global, pero, a pesar de ello, necesario y, de otro lado, hace emerger un ser humano con definiciones múltiples: familiar, profesional, social...

¿Cuáles son las consecuencias de tal fragmentación al nivel del ser humano? Existe una conexión evidente entre la sectorialización de las sociedades y la búsqueda de una *ética* que pueda transformar todos los sectores de la sociedad en los cuales de hallan involucrados los seres humanos.

Se siente, ahora, en la sociedad de nuestro tiempo, una gran necesidad de *injecter un supplément d'âme*, la necesidad espiritual que se concreta con la formación y creación de instancias dotadas de un *magisterio moral*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>Una de las políticas de lucha contra el sida en Francia llega a cierta liberalización (y no legalización) en materia de combate a la droga, distribuyendo jeringas para limitar los efectos de la pandemia. Por su parte, y sin embargo, la policía de Seguridad interviene en los lugares de distribución y consumo de drogas. Esta complejidad es relevante también al nivel, por ejemplo, de las políticas públicas sobre bioética, al punto de llegar a confrontarse la ciencia con la salud y la religión.

<sup>11</sup>Yannis Papadopoulos, *Complexité Sociale et Politiques Publiques* (Paris, Ed. Montchrestien, 1995), 120 y 121.

Este magisterio podría llenar el vacío causado por la concurrencia de las políticas públicas y proponer, además, una deontología global o, por lo menos, consensual<sup>12</sup>.

Si la persona humana significa no solamente un conjunto de derechos, sino también un conjunto de derechos que se deducen de una concepción global del ser humano, no parece fácil ahora imaginar cómo las intervenciones múltiples de un Estado fragmentado en políticas públicas independientes unas de otras, permitirían edificarla o restaurarla.

Duguit había presentado este estancamiento. En efecto, en la última edición de su libro ya citado, aparecida en 1925, abandonó las referencias a la sociología de Durkheim para refugiarse *dans le giron de Saint Thomas d'Aquin*.

<sup>12</sup>*La demande d'éthique*, LXXXVIII Cahiers de Sociologie (Paris, Janvier, 1990). Es en este contexto que fue creado en Francia, durante 1983, el Comité Consultivo Nacional de Ética para las Ciencias de la Vida y de la Salud.