

January 2017

Estado de bienestar: susto o muerte

Agustín García Inda

Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, aginda@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

García Inda, A. (2017). Estado de bienestar: susto o muerte. *Equidad y Desarrollo*, (28), 13-41.
<https://doi.org/10.19052/ed.4271>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Estado de bienestar: susto o muerte*

Agustín García Inda**

Resumen

“Estado de bienestar: susto o muerte” es el segundo artículo de una trilogía sobre el reto de reformar el estado de bienestar para garantizar los derechos civiles y políticos y la sostenibilidad del bienestar social básico. En el primero, “Hamburguesas y eficiencia, del estado de bienestar a la sociedad del bienestar”, se explicaban las causas de la ineficiencia crónica y sistémica del sector público y se proponía la teoría de las tres eses (suprimir, sustituir, simplificar) como *única* solución. En este se exponen las razones motivadoras del cambio, así como las convicciones, conveniencias y coacciones que responden a cuatro debates clásicos: el debate *ético* (libertad vs. igualdad), el debate político (democracia liberal vs. socialdemocracia), el debate económico (Keynes vs. Hayek) y el reciente debate jurídico. Asimismo, se exponen las normas de estabilidad presupuestaria y el control del déficit en España.

Palabras clave

Estado, bienestar, libertad, eficiencia, estabilidad, déficit

Clasificación JEL

D60, H53, H62, I38

Cómo citar este artículo: García Inda, A. (2017). Estado de bienestar: susto o muerte. *Equidad & Desarrollo*, (28), 13-41. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.4271>

Fecha de recepción: 10 de abril de 2017 • Fecha de aceptación: 16 de mayo de 2017

* Segundo artículo de la trilogía comenzada con “Hamburguesas y eficiencia, del estado de bienestar a la sociedad del bienestar”, publicado en la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, *Nueva Época*, (1), enero-junio 2016, ISSN: 1989-8991). La publicación del tercero, “Alicia en el Estado de Bienestar”, está prevista para el número 30 de *Equidad & Desarrollo*.

** Agustín García Inda es licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza, y miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Correo electrónico: aginda@gmail.com. Twitter: [@aginda67](https://twitter.com/aginda67).

Welfare State: Fright or Death

Abstract

“Welfare State: fright or death” is the second paper in a trilogy on the challenge of reforming welfare state to guarantee civil and political rights as well as basic social welfare sustainability. The first paper, “Burgers and efficiency, from the state of welfare to the society of welfare” explained the causes of the chronic and systemic inefficiency of the public sector and proposed the Three S theory (suppress, substitute, simplify) as the only solution. This paper presents the reasons that triggered the change, as well as the convictions, conveniences and constraints resulting from four classic debates: the ethical debate (freedom vs. equality), the political debate (liberal democracy vs. social democracy), the economic debate (Keynes vs. Hayek) and the most recent legal debate. It also establishes the rules regarding budgetary stability and deficit control in Spain.

Keywords

Welfare State, freedom, efficiency, stability, deficit

Estado de bem-estar: susto ou morte

Resumo

“Estado de bem-estar: susto ou morte” é o segundo artigo de uma trilogia sobre o desafio de reformar o estado de bem-estar para garantir os direitos civis e políticos e a sustentabilidade do bem-estar social básico. No primeiro, “Hambúrgueres e eficiência, do estado de bem-estar à sociedade do bem-estar”, se explicavam as causas da ineficiência crônica e sistêmica do setor público e se propunha a teoria dos três esses (suprimir, substituir, simplificar) como única solução. Neste se expõem as razões motivadoras da mudança, assim como as convicções, conveniências e coações que respondem a quatro debates clássicos: o debate ético (liberdade vs. igualdade), o debate político (democracia liberal vs. social democracia), o debate econômico (Keynes vs. Hayek) e o recente debate jurídico. Da mesma forma, se expõem as normas de estabilidade orçamentária e o controle do déficit na Espanha.

Palavras chave

Estado, bem-estar, liberdade, eficiência, estabilidade, déficit

Introducción

En el estrecho Messina, entre Italia y Sicilia, habitaban dos monstruos: en un lado, Escila, una ninfa transformada en un monstruo de siete cabezas, al acecho de incautos marineros; en el otro, Caribdis, que bebía enormes cantidades de agua para provocar gigantes remolinos, con los que tragaba todo lo que alcanzaba. Los marineros debían navegar entre ambos monstruos, de tal forma que si intentaban evitar un peligro caían en el otro. Como aquellos marineros de la mitología griega, se encuentra hoy el estado de bienestar, entre la espada y la pared, “entre Escila y Caribdis”.

Los continuos déficits fiscales generados para sostener una ilimitada demanda de prestaciones y servicios, y la consiguiente crisis de legitimidad del Estado, por no poder atender esas demandas, determinan la desconfianza y el futuro colapso del modelo. Debido a esa doble crisis financiera y política, el estado de bienestar (EB, en adelante), como lo conocemos en la actualidad, tiene el reto de modificar su carácter intervencionista y expansivo, y de culminar un proceso, ya iniciado en parte de los ‘países ricos’, de adelgazamiento institucional y de traslación a la sociedad de la responsabilidad primaria en la garantía del bienestar.

El presente artículo es el segundo de una trilogía sobre esa necesaria transformación. En el primero, “Hamburguesas y eficiencia, del estado de bienestar a la sociedad del bienestar”,¹ se comunicaba al paciente el diagnóstico (ineficiencia crónica y sistémica provocada por los condicionantes sociopolíticos en una democracia abierta) y se proponía el tratamiento (la teoría de las tres eses), consistente en *suprimir* (instituciones, prestaciones y servicios), *sustituir* (gestión pública por privada y producción por financiación, básicamente) y *simplificar* (gestión y regulación). En este segundo artículo, como a cualquier paciente que se resiste, se muestran las razones para seguir ese diagnóstico, en particular, la seriedad del problema y los peligros de no seguir el tratamiento. Para terminar el símil de la prescripción médica, nuestro paciente, el EB, querrá una segunda opinión y saber si existen alternativas al invasivo tratamiento de “las tres eses”, lo que motivará un tercer artículo² con el fin de derribar mitos y falacias, y de tranquilizar al paciente informándole de la inexistencia de los efectos secundarios que se suelen enfrentar al desarrollo de políticas de austeridad y liberalizadoras.

1 “Gestión y análisis de políticas públicas”, *Nueva Época*, (1), de enero-junio de 2016.

2 “Alicia en el estado de bienestar” *Equidad & Desarrollo* (30) por publicarse.

Es conocido que el comportamiento individual y social está motivado por tres fuerzas que se identifican con tres ces: *convicción*, *conveniencia* y *coacción*. En función de los intereses personales, de la madurez y de la formación, o de los criterios políticos y los valores morales, los individuos en particular y la sociedad en general se mueven por ideales, independientemente de su recompensa (convicción); por conseguir una mejora o una satisfacción a sus necesidades presentes y futuras que resulta de interés (conveniencia), o por evitar la sanción derivada de un determinado comportamiento o de su omisión (coacción).

Siguiendo el esquema de tales fuerzas, los actores políticos y sociales que conducen el Estado también deberán promover o continuar un proceso de reforma del EB. A unos les basta para ello su ideología política o sus convicciones morales, para preferir un menor intervencionismo y un reducido papel del Estado. Otros, aun sin esas convicciones, son conscientes de las consecuencias políticas y económicas a mediano plazo del *statu quo*, y asumen la responsabilidad de acometer el reto de reformar el Estado y, así, salvaguardar derechos sociales y políticos. Finalmente, los contrarios a la reforma también deberán asumirla gracias a la coacción que supone, en su caso, la adopción por aquellos de normas imperativas de estabilidad fiscal, y para el funcionamiento eficiente del sector público.

La convicción (moral) de la transformación

Cuenta el profesor Rodríguez Braun que en una ocasión le preguntó a Karl Popper qué le parecía que la libertad fuera tan buena para aumentar la prosperidad económica: “esa es una muy feliz coincidencia”, respondió el filósofo austríaco, criticando así el excesivo énfasis con el que los liberales suelen defender la libertad desde un punto de vista estrictamente económico, en vez de desde un punto de vista ético. “Si por alguna casualidad el esclavismo fuera un sistema más próspero, aun así habría que combatirlo” (Moncada, 2013).

Esa insistencia en las consideraciones de tipo económico y, al mismo tiempo, en la actual preeminencia de las emociones sobre las razones en el debate político y en la formación de la opinión pública hacen que la estabilidad presupuestaria no sea una demanda social ni política de primer orden, y que la austeridad tenga tan mala prensa. La regulación económica no se concibe como una gran amenaza. Por desgracia, decía Hayek (2008):

[...] la seguridad con que la gente cree que el poder ejercido sobre la vida económica es tan solo un poder sobre materias de secundaria importancia [...] carece [...] de fundamento. Es en gran parte una consecuencia de la errónea convicción de la existencia de fines estrictamente económicos separados de los restantes fines de la vida. Pero, aparte del caso patológico del avaro, no hay tal cosa. Los fines últimos de las actividades de los seres razonables nunca son económicos. [...] no hay “móvil económico”, sino tan solo factores económicos que condicionan nuestros afanes por otros fines. (p. 213)

La dimensión ética del problema, tanto en el diagnóstico como en la búsqueda de las soluciones, ni siquiera alcanza un segundo plano en el debate; tan solo algunas referencias en el ámbito económico o jurídico al riesgo moral (*moral hazard*) y a conductas inmorales o ilegales (fraude en las prestaciones, automarginación o conductas pasivas para seguir disfrutando de subsidios, entre otros), confiando en las leyes para solucionarlo (Argandoña, 1997, p. 2). Pero es preciso, por lo tanto, mostrar cómo la invasiva intervención del Estado, con miras a extender y universalizar prestaciones a través de su gestión de lo público, puede afectar el ámbito de la libertad individual y el libre desarrollo de la personalidad.

También es cierto que resulta contrario a determinadas convicciones morales un sistema que desampara situaciones de extrema necesidad o que no favorece la igualdad de oportunidades. Por ello resulta necesario hallar un equilibrio entre las distintas convicciones y principios, entre libertad e igualdad, para evitar los defectos (la miseria o el desamparo de los excluidos) y los excesos (el *moral hazard* y los efectos perversos del asistencialismo universalizado). La tradición económica liberal defiende el mercado como instrumento para conseguir los medios a partir de los recursos disponibles para que cada individuo pueda ser autónomo y dar respuesta a sus necesidades y a las de su familia. Sin embargo, es necesario corregir “los fallos del mercado” (mercados no competitivos, externalidades negativas, necesidades preferentes e indeseables...), pues se producen, inevitablemente, situaciones en las que el acceso a este no es posible (por desempleo, vejez, invalidez, enfermedad, marginación social, entre otros), lo cual conlleva la exclusión del individuo del sistema. En ambos casos (corregir los fallos del mercado o amparar situaciones de exclusión) se justifica, desde un punto de vista ético, y con miras al bien común, la regulación económica y un sistema de protección social, incluso obligatorio.

Esos motivos han dado lugar a diferentes formas de intervención y asistencia pública, en mayor o menor medida, a lo largo de la historia (los préstamos agrícolas

y la planificación de pensiones para ancianos y enfermos bajo la dinastía Song, en la China del siglo XI, o la Ley de Pobres de 1601 en la Inglaterra de los Tudor, por ejemplo). Pero no es sino hasta el nacimiento del EB (“estado de providencia”, del Segundo Imperio francés; “Wohlfahrtsstaat”, de la Alemania de Bismark, o “welfare state”, de la Inglaterra de 1940) cuando se extiende y consolida la provisión, desde el Estado, de un mínimo bienestar, y se regulan las prestaciones como derechos *sociales*.

Así, aparte de los condicionantes históricos y políticos que dieron lugar en Europa al nacimiento del EB, este se ha desarrollado respaldado por una justificación ética de carácter humanitario que promueve la lucha contra la miseria y la obligación —individual y social— de asegurar una vida digna. “La verdadera medida de una civilización es la manera [como] trata [a] sus miembros más débiles” y “Ninguna sociedad puede legítimamente llamarse civilizada si un enfermo no puede ser tratado por falta de medios”, se decía en la Inglaterra de Bevan. De este modo quedarán superados los principios liberales, y una creciente intervención pública en la economía será asumida por todas las corrientes políticas. Desde el reformismo socialdemócrata y el socialismo cristiano hasta la democracia cristiana o el ordoliberalismo; desde los grandes sindicatos industriales hasta las élites políticas y económicas conservadoras, todos defenderán un modelo de EB con el cual, en los últimos cien años, se han logrado avances sociales nunca conocidos en la historia: sistemas de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, sindicación y salario mínimo, extensión y universalización de la sanidad y la educación, entre otros.

Sin embargo, la ilimitada demanda social de prestaciones y la incontinencia de los políticos, en su constante espiral de promesas, han generado una cultura de exigencia que convierte las demandas en derechos y desconoce el coste de los servicios, y cómo se compromete a las generaciones futuras. Así, la democracia moderna se ha transformado en una democracia *buffet* del “todo lo que VD pueda comer” (Micklethwait y Wooldridge, 2015, p. 27). El EB se ha hecho responsable, casi en exclusiva, del bienestar de los ciudadanos, a modo de compañía de seguros a todo riesgo en el negocio de asegurar a todas las personas, en todos los tiempos, contra cualquier riesgo concebible (King, 1975).

Llegados a este punto, la bondad intrínseca de la intervención pública queda cuestionada por los nocivos efectos del paternalismo del Estado contemporáneo, pues la producción directa por el Estado ya no es garantía de la universalidad de las prestaciones, y la búsqueda por la igualdad y el monopolio de lo público por

el Estado supone no solo un riesgo económico derivado de la ineficiencia y la insostenibilidad financiera, sino que también es contrario al principio ético de la responsabilidad individual inherente a la libertad.

Esa es la *primera convicción* que motiva rebelarse contra la fuerza expansiva del EB y evitar el efecto paralizante que el asistencialismo y el exceso de regulación constituyen: la consideración de la libertad como criterio fundamental de ordenación de la sociedad para el desarrollo (y exigencia) de la responsabilidad individual. El intento del Estado por proporcionar, de forma premeditada y directa, el bienestar a todos ha fracasado moral y económicamente:

[...] nuestros contemporáneos, acostumbrados a tener cubiertas, sin esfuerzo, todas sus necesidades básicas, desde la cuna hasta la tumba, han perdido el amor al riesgo y a la aventura, creadora de riqueza. Preso de una paralizante excesiva seguridad, el hombre de hoy se desinteresa progresivamente de su contribución al desarrollo de la sociedad, lo que conduce a instituciones cada vez más ineficaces y anquilosadas. En esta situación, lo único que subsiste es la ambición por el enriquecimiento rápido y sin esfuerzo, fomentando la corrupción y el empleo de toda clase de artes torcidas para lograrlo [...]. Los defensores del Estado del Bienestar dicen, también, corrompiendo de nuevo los conceptos, que, gracias a él, nuestras sociedades son más solidarias, cuando, en realidad, la solidaridad organizada con cargo al Presupuesto lo que hace es expulsar la virtud personal de la solidaridad, con sacrificio personal, de la que la sociedad dio abundantes pruebas antes de que el intervencionismo estatal justificara la inhibición del individuo. Este es el daño moral hecho por el Estado del Bienestar: la vinculación del individuo al Estado. Sus efectos serán muy difíciles de desarraigar en unas generaciones crecidas al amparo del Presupuesto. No sin razón se ha podido decir que el ciudadano de nuestros días contempla la seguridad que el Estado del Bienestar le proporciona como algo consustancial a su propia forma de vida y a lo que difícilmente va a renunciar. Esto es lo malo.

[El Estado] no debe, en principio, dar al hombre lo que necesita para asegurarse el bienestar, sino darle la seguridad de que por sí mismo puede ganarse el bienestar que necesita, espoleando en él, con los adecuados incentivos, el ímpetu para abrirse camino en la vida, es decir, fomentando la responsabilidad de forjar la propia existencia, generando en el individuo la

garra suficiente para afrontar la lucha con vistas a la realidad presente y a las eventualidades del futuro. O sea, propiciando todo lo que el EB ha destruido, pretendiendo dar a todos una excesiva y, por ello, paralizante seguridad. (Termes, 1997)

Siglos antes, Tocqueville (s. f.) advirtió de los efectos del estado asistencial moderno:

Una vez tomado poco a poco en sus manos poderosas a todo individuo y después de plasmarlo a su manera, el soberano extiende su brazo a toda la sociedad; cubre su superficie con una red de pequeñas reglas complicadas, minuciosas y uniformes, a través de las cuales incluso los espíritus más originales y vigorosos no podrían hacerse notar y elevarse por encima de la masa; no quiebra las voluntades sino que las debilita, las dirige, raramente constriñe a obrar, pero se esfuerza continuamente en impedir que se actúe; no destruye, pero impide que se cree; no tiraniza directamente, pero obstaculiza, comprime, enerva, extingue, reduciendo finalmente a la nación a no ser otra cosa que un rebaño de animales tímidos e industriosos, cuyo pastor es el gobierno.

Perseguir de forma ilimitada la igualdad sin temer los riesgos que de ello se derivan, además de cercenar la libre iniciativa y relevar de responsabilidad al individuo puede ir en contra del propio fin perseguido. Esta es la *segunda convicción* que nos inspira Tocqueville: quien prefiere la igualdad a la libertad terminará sin igualdad y sin libertad.

Tocqueville descubrió hace más de siglo y medio que los hombres iban progresivamente siendo más iguales, pero no más libres. En su *Democracia en América* profetizó que las naciones democráticas podrían sufrir un nuevo despotismo que “Degradaría a los hombres sin atormentarlos”, las naciones se convertirían en aquel rebaño, pastoreados por el Gobierno: “Las naciones de nuestros días no podrían hacer que en su seno las condiciones no fueran iguales; pero depende de ellas que la igualdad las conduzca a la servidumbre o a la libertad, a la ilustración o a la barbarie, a la prosperidad o a las miserias” (p. 455). Desde entonces, el debate entre libertad e igualdad y seguridad no ha cesado hasta nuestros tiempos; 130 años después de Tocqueville, Ronald Reagan (1964) decía:

A ustedes y a mí nos han dicho que debemos escoger entre izquierda y derecha, pero yo les sugiero que no existe izquierda ni derecha. Solo existe arriba y abajo. Arriba está el sueño antiguo del hombre de la máxima libertad individual posible manteniendo el orden, y abajo el hormiguero del totalitarismo. Sin poner en duda su sinceridad, sus motivos humanitarios, aquellos que sacrificarían la libertad por la seguridad se han embarcado en ese camino descendente. Plutarco advirtió de que el verdadero destructor de las libertades del pueblo es aquél que reparte botines, donaciones y regalos.

Lo que ocurre en tiempos de Tocqueville (Grondona, 1986) es que el liberalismo, que había anulado a la monarquía absoluta, es amenazado por un nuevo movimiento que no tiene a la libertad como valor-eje. En su momento, la idea de la libertad fue revolucionaria: que cada uno llegara hasta donde pudiera, y no hasta donde su nacimiento lo había predestinado, era una proposición innovadora, audaz, en el siglo XVIII. La burguesía defendía la libertad y la competencia, y el liberalismo, tras haber vencido a la monarquía absoluta, se encontró en el siglo XIX con que “los perdedores” de la competencia también entraban en el sistema político:

Y de ahí nacerán dos actitudes básicas: La opción de “los ganadores” por una sociedad de libre competencia donde a unos les va a ir mejor que a otros y la actitud de los “perdedores”, que no tienen fe en sí mismos aunque objetivamente sean riquísimos (gracias a privilegios estatales, por ejemplo). Los “perdedores” compensan su frustración individual agremiándose o requiriendo la protección del Estado. (Grondona, 1986)

Y ese movimiento puede empujar la búsqueda de la igualdad hasta niveles en que la libertad y la propia igualdad entran en riesgo. Esta importancia de la libertad está también motivada por una *tercera convicción*; en palabras de Gregorio Marañón, “El progreso humano consiste fundamentalmente, a despecho de todas las teorías, en el progreso de cada individuo”. También Tocqueville (Scheifer, 2007) descubrió como principio básico de la sociedad americana, “la máxima de que el individuo es el mejor y el único juez de su interés privado”. Smith, Hayek, Friedmann y todas las escuelas de economía liberal defenderán esta máxima y sus positivos efectos macroeconómicos. Pero también es llamativo en Tocqueville su

referencia a un individualismo cooperativo, cuando se sorprendía de la forma en que los americanos mezclaban este interés privado con el interés público.

Finalmente, a esas convicciones clásicas que se derivan del principio de libertad, debe añadirse una *cuarta convicción*: la idea de la eficiencia como componente esencial de la idea de justicia en el estado social, ya que una sociedad no solo es justa si respeta una concepción determinada de igualdad, sino que también debe asignar de forma correcta los recursos. “Una sociedad que despilfarre recursos que cubren necesidades básicas no es una sociedad justa” (Calsamiglia, citado en Vaquer, 2011, p. 279).

La conveniencia (política y económica) del cambio

Esas convicciones ideológicas son, para muchos, susceptibles de contraposición por otras antagónicas; para otros, en cambio, ya no se necesita ni siquiera defensa, por cuanto el debate ha quedado superado. En *El fin de la historia y el último hombre*, Fukuyama (1992) describe cómo la democracia liberal y el mercado son las únicas alternativas realistas para cualquier sociedad que quiera formar parte del mundo moderno; no hay espacio para nuevas grandes batallas ideológicas. El autor concluye que existe una homogeneización económica, política, ideológica y cultural (más lenta esta última) con la que quedan superadas las alternativas al capitalismo. Por ello, independientemente de las convicciones señaladas o de la superación del debate ideológico, el convencimiento para la reforma del EB deviene de la conciencia de los riesgos del “statu quo de bienestar” y de la consiguiente conveniencia, económica y política, de su transformación.

La conveniencia política

Junto con las razones humanitarias antes señaladas, los criterios de oportunidad política fueron determinantes en la génesis del EB, al ser este un valioso instrumento de satisfacción de la clase obrera con el cual frenar el ascenso del partido socialdemócrata en la Alemania de Bismarck. El impacto de la guerra, el deseo de estabilidad en Europa occidental, tanto frente a comunismos como a fascismos, y el compromiso político por el pleno empleo y las reformas sociales fueron las causas políticas del nacimiento del EB (Espina, 2002).

Sin embargo, la crisis actual del EB, derivada de la incapacidad del Estado de dar respuesta a las crecientes demandas ciudadanas, y de la ineficiencia crónica sistémica del sector público, determinan una crisis de legitimidad y la aparición de populismos con el consiguiente riesgo para la democracia y los derechos políticos alcanzados. En este contexto, las señales de identidad democrática parecen evaporarse en nuestras sociedades; entre los principales síntomas —que coincidirían con las previsiones que Tocqueville avanzaba hace más de 170 años— se observa: 1) la pérdida del discurso racional y de la aplicación de la lógica a la vida política, que ponderaron tanto los griegos como los ilustrados, y que ha sido sustituido en nuestros días por planteamientos emocionales, por la apelación a pasiones elementales y por la simplificación de las cuestiones políticas hasta extremos increíbles; 2) la *ultramediatización* de la política, que obliga a sus actores a pensar en exclusiva en la repercusión mediática de sus tomas de posición o en los sondeos de opinión, tantas veces manipulados o malinterpretados, lo que conduce a la trivialización del discurso político, y 3) la *ultrapersonalización* de la vida política, sometida a las duras reglas del *star system* y a la telegenia (Muñoz-Alonso, 2007, pp. 264 y ss.).

También el creciente peso del sector público trae consigo otros problemas que son al mismo tiempo causa del descrédito de las instituciones. Un ejemplo de cómo la obesidad del sector público provoca la pérdida de confianza es la corrupción, directa y positivamente correlacionada con el volumen del gasto público, al menos en función de los casos descubiertos. F. Moreno establece una fórmula que permite entender esta relación: si hubiese que parametrizar el nivel real de corrupción (no su percepción) para aislar sus elementos en aras de reducir sus causas, podríamos utilizar esta ecuación: $C = X \times h \times (i - r)$, [Corrupción = Cuantía \times honestidad \times (incentivo - riesgo)].

"La crisis actual del Estado de Bienestar, derivada de la incapacidad del Estado de dar respuesta a las crecientes demandas ciudadanas, y de la ineficiencia crónica sistémica del sector público, determinan una crisis de legitimidad y la aparición de populismos con el consiguiente riesgo para la democracia y los derechos políticos alcanzados".

El nivel de corrupción depende directamente de la cuantía monetaria sobre la cual el funcionario o institución tiene poder de decisión, multiplicado por el coeficiente de (des)honestidad de los funcionarios/representantes y por el índice de incentivo para malversar, que se compone del soborno menos el riesgo en que se incurre al corromperse. A su vez, se puede descomponer el riesgo en la pena multiplicada por la probabilidad de que esta se imponga. (Moreno, 2016)

Sin embargo, la reducción del volumen monetario en riesgo (del peso del sector público) no se incluye como propuesta en las iniciativas anticorrupción. En definitiva, la ruptura social que se derivaría de la quiebra del EB sería la primera pieza en caer de un dominó que empujaría al cuestionamiento de derechos individuales previos alcanzados y consagrados en el siglo XIX (derechos civiles) y en el siglo XX (derechos políticos), con lo que el riesgo alcanzaría la propia configuración del Estado moderno. Ello es así, en primer lugar, por los ataques que las crisis sociales provocan sobre el derecho de propiedad, principio estructurador de la sociedad que garantiza la normalidad de las relaciones jurídicas, sociales y económicas en Occidente desde el derecho romano. Y, en segundo lugar, porque también esas crisis sociales provocan la pérdida de confianza en las instituciones, socavando su prestigio y planteando alternativas reaccionarias antidemocráticas.

La conveniencia económica

En el periodo de entreguerras, los Myrdal —encabezando las escuelas de economía política y sociología económica suecas (o, más bien, nórdicas)— añadieron:

[...] la premisa de que la política social es también una condición previa para la eficacia económica, muy especialmente para garantizar un suministro abundante y permanente de recursos humanos bien capacitados —como demostraba la experiencia alemana— y para estimular la adopción de riesgos. (Espina, 2002, p. 2)

Un crecimiento económico sostenido y sin precedentes y la aceptación de las teorías económicas keynesianas tras la Segunda Guerra Mundial influirían de forma determinante en el desarrollo del EB y en la legitimación de la intervención

estatal en la economía, a fin de garantizar el bienestar general de la población y la estabilidad económica. A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el EB llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones. Las políticas tuvieron, en el plano de las ideas:

[...] un efecto legitimador de la bondad de la intervención pública. Efecto que se verá reforzado, a lo largo de los años cincuenta, por los trabajos de economistas que, como Paul Samuelson, demostrarán la existencia de “fallos del mercado”, poniendo de manifiesto que sus mecanismos no son capaces de producir los “bienes públicos” de carácter colectivo que toda sociedad precisa para su desarrollo. Como resultado de todo ello, el Estado dejará de limitarse a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado y pasará a regular, de manera decidida, el sistema social. (Mendoza y Vernis, 2008)

A la pluralidad de modalidades de capitalismo se añadirá una pluralidad de estados de bienestar (Esping Andersen, 1993) —formando tres variedades de “capitalismo del bienestar”—. Cada uno de estos satisface tal demanda mediante diferentes arreglos entre las tres instituciones: el régimen “liberal”, aceptando los resultados del mercado y corrigiendo sus fallos más flagrantes; el “conservador-corporativista”, haciendo intervenir al Estado en el mantenimiento de las diferencias de estatus social y de clase y fortaleciendo los lazos familiares, y el estado de bienestar “socialdemócrata”, universalizando los derechos sociales a través de la desmercantilización, abriendo el camino hacia la ciudadanía social individual (de modo que “todos tienen subsidios, todos son dependientes y, probablemente, todos se sentirán obligados a pagar”), socializando al mismo tiempo buena parte de los costes de la organización familiar. De uno u otro modo, y con mayor o menor alcance, todas las democracias occidentales desarrollaban modelos de EB para cubrir los principales riesgos sociales que motivaron el nacimiento de aquel. Desde entonces, las dos críticas de Platón a la democracia parecen haberse probado con mayor intensidad en los modelos, como el español, socialdemócratas:

[...] que los votantes pondrían su satisfacción a corto plazo por encima de la prudencia a largo plazo y que los políticos tratarían de sobornar su camino al

poder como lo han hecho prometiendo derechos que tendrán que pagar las futuras generaciones. (Micklethwait y Wooldridge, 2015, p. 244)

26 Ello ha generado una espiral de las concesiones políticas que, unidas a la falta de límites reales y efectivos y a la evolución demográfica, imponen un cambio en la gobernanza de los países ricos:

En 2030, el 22 % de los ciudadanos del club de países ricos de la OCDE tendrá 65 años o más, casi el doble que el porcentaje de 1990. China alcanzará ese punto tan solo seis años después. Una sociedad envejecida va a enterrar al Estado de dos maneras: en primer lugar, el coste de las pensiones va a aumentar enormemente, y la propagación de enfermedades crónicas pondrá una carga aún mayor sobre la parte menos eficiente del sector público: la atención de la salud. (p. 171)

En la vieja Europa, la población en edad de trabajar alcanzó su punto máximo en 2012 con 308 millones de personas, y está previsto que descienda hasta los 265 millones en 2060. La tasa de dependencia de la vejez en mayores de 65 años respecto a las personas de entre 21 y 64 aumentará del 28 al 58 %. La consecuencia del aumento de la tasa de dependencia de la vejez, provocada por la triple circunstancia “más mayores, más años, menos trabajadores”, es que la única manera de dar respuesta a la ilimitada y creciente demanda de necesidades sociales es emplear recursos públicos con los déficits continuados que ello supone (pp. 21 y ss.).

La interpretación keynesiana del déficit ha quedado desvirtuada por la realidad: el déficit continuado no tiende a autocorregirse al crecer el producto y los ingresos fiscales, sino que tiende a autoimpulsarse a través de su propia carga financiera, lo que hace necesario parar la bola de nieve déficit-deuda. Dejando a un lado las economías del petróleo donde aún conocen el superávit (Kuwait o Emiratos Árabes Unidos), los países de las economías del bienestar apenas lo recuerdan. Estados Unidos no tiene superávit desde 2000; Reino Unido, desde 2001, y Francia no lo ha tenido desde 1980. En 2015, en los países de nuestro entorno, solo Alemania tuvo un ligero superávit del 0,70 %, y Estonia, del 0,10 %. Dejando a un lado los casos especiales de las economías de Luxemburgo, Suiza y San Marino (con ligeros superávits), y el caso de Noruega (gracias al petróleo), no hay ningún país de Europa que tenga superávit. Y es que “En ninguna otra parte del mundo el sector público llega a consumir aproximadamente la mitad del PIB, como sucede en

la Unión Europea (UE), ni tiene un papel tan fundamental en la gestión de los asuntos sociales” (Longo y Ysa, citados en Martens, 2008).

El propio primer ministro francés Valls señaló que nadie puede estar conforme con un sistema social que generó 24.000 millones de euros de déficit en 2015. Los escenarios considerados por la Comisión Europea y sus ejercicios de prospectiva señalan que como consecuencia del comportamiento de las variables que inciden en el gasto (demografía y coste de los servicios principalmente), será necesario un esfuerzo creciente en términos de producto interno bruto (PIB), hasta llegar al 27,6 % en 2050, en lugar del 24,4 % que se gasta en 2015, para sostener los compromisos en los términos actuales.

España no es ajena a estos problemas que se avecinan en el mundo desarrollado. Como explica el informe de la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*:

[...] las administraciones responsables de los servicios públicos fundamentales asociados al envejecimiento —pensiones, sanidad y dependencia— se enfrentarán a problemas de sostenibilidad financiera adicionales a los actuales en las próximas décadas, como consecuencia de las tendencias crecientes a largo plazo del gasto en pensiones y en cuidados de larga duración. [Añaden los autores del estudio que] Tras estas trayectorias se encuentran factores demográficos y compromisos de los gobiernos para mejorar las prestaciones y las carteras de servicios, pero también problemas de eficiencia en la prestación de los mismos, y otros factores de coste, como los incrementos en las remuneraciones de los empleados públicos y los compromisos asumidos en un periodo de holguras financieras de la hacienda pública en la fase de fuerte crecimiento de los ingresos fiscales en algunos países en los años de expansión. (Pérez, Cucarella y Hernández, 2015)

Si analizamos los datos de gasto, pensiones, ingresos fiscales, deuda y déficit en España desde 1980, podemos observar que el incremento del gasto y de la deuda ha sido constante, y se admite ya un déficit “estructural” de imposible corrección, por los condicionantes sociopolíticos existentes (García, 2016).

En efecto, el gasto público casi se quintuplicó durante los cuatro mandatos de Felipe González, justificado, en parte, por un tardío desarrollo del EB, y gracias a los fondos procedentes de la UE, de la que España forma parte desde 1989. Ese

previsible aumento ha continuado hasta ser hoy quince veces mayor que en 1980 (fue especialmente importante en el periodo 2002-2012). La mayor recaudación fiscal, producto del *boom* inmobiliario, provocó que, en solo seis años, desde 2002 hasta el pinchazo de la burbuja en 2008, el gasto se incrementase en 170.000 millones de euros (de 290.000 a 460.000). Pero desde entonces, en lugar de adecuar el gasto a una menor recaudación (que entre 2007 y 2012 bajó un 15 %), el gasto no dejó de crecer (un 19 % en ese periodo hasta alcanzar el récord del gasto público de 500.000 millones en 2012). En los ocho años de la presidencia de Rodríguez Zapatero (2004-2011), se gastó más que en los dieciséis años anteriores. Descontando pensiones y gastos financieros, solo en sus dos legislaturas se gastó un billón más que en las dos legislaturas anteriores (ese gasto pasó de 1,4 a 2,5 billones).

Independientemente de la escalada en dicha época, el aumento ha sido permanente: desde 1980 hasta la crisis de 2008, en solo un año se consiguió contener el aumento del gasto público (en 1997, año del pacto de estabilidad y crecimiento), y solo un 0,4 %. También las transferencias a las comunidades autónomas en materia de sanidad, educación y servicios sociales, ocurridas desde finales de la década de los noventa y principios de 2000, están correlacionadas con el aumento del gasto público.

De este modo, la deuda per cápita en España se ha multiplicado por 54 desde 1980 (desde 425 hasta 23.067 euros), y ha tenido superávit solo tres veces en los últimos 36 años. España ya es subcampeona europea en déficit, por delante de Italia y Portugal; solo la supera Grecia.

Pero estos datos representan, más allá de coyunturas puntuales, una tendencia y una dinámica consolidada de déficit fiscal y de aumento de gasto público que ni siquiera la tímida contención de los últimos años ha podido corregir. Ello hace conveniente una profunda transformación del modelo para mejorar la competitividad económica de una organización (el Estado), que equivale a la mitad del PIB, y para mantener un nivel de equidad y de derechos sociales que aseguren la paz social. De otro modo, el EB puede “morir de éxito”, impidiendo o poniendo en peligro las mismas prestaciones que otorga de forma universal y menoscabando su legitimidad interventora y el papel del sector público.

La coacción (jurídica)

La doble conveniencia política (legitimidad institucional) y económica (sostenibilidad financiera) ha provocado que en las últimas décadas se hayan introducido normas para simplificar y mejorar la regulación (*better regulation*), introducir el criterio de eficiencia en la gestión administrativa y procurar estabilidad presupuestaria y control del déficit de forma continuada, lo cual supera debates políticos que perjudican la correcta, pero impopular, toma de decisiones.

La “eficiencia normativa”

El objetivo del primer grupo de normas es la mejora de la regulación, lograr la proporcionalidad de la regulación o la simplicidad y la celeridad del procedimiento administrativo, lo cual no tiene que coincidir con la reducción del papel del Estado, aunque su aplicación puede tener un impacto positivo en el adecuado dimensionamiento del Estado, gracias a la mejora de la coordinación entre las distintas instituciones (evitar duplicidades), a la mayor apertura de “lo público” al sector privado (gestión público-privada), y a la salvaguarda de la competencia (limitación de autorizaciones administrativas).

En efecto, aunque las principales normas y guías para la mejora de la regulación se refieren principalmente a la salvaguarda de la competencia, interesa, a propósito de este artículo, resaltar la importante herramienta que puede suponer la obligación del doble examen (*ex ante* y *ex post*) que esas normas y guías establecen en la actividad regulatoria, por cuanto un elemento fundamental para dimensionar adecuadamente el sector público es, precisamente, no regular lo que no necesita regulación, evitar los monopolios (también los públicos) y evitar las duplicidades, tanto en el sector público como en el privado (subsidiariedad).

En abril de 2005 se aprobaron los *Principios rectores para la regulación eficaz y de calidad*, entre los que se incluía evaluar los impactos y revisar la regulación sistemáticamente para garantizar el cumplimiento de sus objetivos con eficiencia y eficacia en el cambiante y complejo entorno económico y social. Los paquetes de reforma regulatoria siguen dicho principio y recogen la necesidad de realizar el análisis de impacto normativo o regulatorio (en inglés, *Regulatory Impact Assessment* [RIA]), que obliga a analizar las consecuencias de aprobar

una determinada regulación, así como de las posibles alternativas y las consecuencias económicas (en particular, el coste y beneficio de cada alternativa).

En España también se han puesto en marcha, en los últimos tiempos, distintas iniciativas en este ámbito. Así, en octubre de 2005, y siguiendo el mandato derivado del Plan de Lisboa, se aprueba el Programa Nacional de Reformas (PNR), que persigue, entre otras cuestiones, mejorar las memorias que acompañan las propuestas normativas (también en el análisis de su impacto económico, más allá que el presupuestario). En el desarrollo del PNR se creó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, en cuyas áreas de actuación se encuentra el análisis de impacto normativo con miras a elevar la calidad de la regulación.

Estas recomendaciones e intenciones se han recogido en nuestro derecho positivo y en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), por medio de la cual:

Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que afecten los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, *deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

Por su parte, la Ley 40/2015, del 1.º de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, ha modificado el artículo 28 de la Ley 50/1997, del 27 de noviembre, del Gobierno, que obliga al Consejo de Ministros a aprobar un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación, con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa. En ese informe *se evaluará la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias y la sostenibilidad de la disposición.*

La Ley 39/2015, del 1.º de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece en su artículo 129 que:

En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Y en su apartado sexto, dicho artículo continua diciendo que “En aplicación del principio de eficiencia, *la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos*”.

En resumen, todas estas recomendaciones, algunas convertidas en normas imperativas, vienen a imponer un examen *ex ante* para concluir si realmente es necesaria la norma proyectada, si es sostenible financieramente y cuáles son las repercusiones y efectos económicos (más allá que presupuestarios). Sin embargo, la eficacia de estas normas ha sido muy reducida, más allá de engordar expedientes con informes y memorias capaces de defender la idoneidad de regular y gestionar directamente por el sector público cualquier iniciativa con repercusión pública.

La “eficiencia administrativa”

Una mayor legitimidad (también económica y gerencial) del sector público puede obtenerse gracias a la introducción de normas que, más allá que las anteriores, obligan a medir la eficiencia y establecen el criterio de eficiencia económica como ponderador en la actuación administrativa:

[...] la misión de la administración pública es administrar, es decir, gestionar recursos escasos (personal, patrimonio, financiación) para la consecución de fines de interés general. Y la economía es justamente eso: la ciencia de administrar recursos escasos. Luego la administración es una organización económica de primer orden: porque administra los recursos del Estado y porque proyecta su actividad en todas sus formas (regulación, intervención, fomento, servicio público, iniciativa empresarial, planificación, información) sobre el mercado. Esta confluencia entre economía y administración pública y, en consecuencia, entre las ciencias económica y jurídica en el campo del

derecho administrativo se ha acrecentado en el Estado social, que añade a su legitimidad de origen la búsqueda de una legitimidad de ejercicio a través de su desempeño o *performance*, y en el que la actividad de las administraciones públicas de garantía de las libertades de los ciudadanos cede protagonismo en favor de la prestación de bienes y servicios, así como de la dotación de las necesarias infraestructuras que constituyen el entorno para los bienes y servicios que debe prestar la sociedad, sea de forma mercantil o solidaria. Tareas todas ellas atributivas y distributivas a las que es esencial optimizar el empleo de recursos (*input*) en la actividad de la administración y la asignación de sus resultados o rendimientos (*output*), esto es, la economía. (Vaquer, 2009, pp. 95-96)

En nuestro derecho positivo, la eficacia se recoge al máximo nivel al establecerse el mandato a la administración de ser eficaz en su servicio (art. 103.1 de la Constitución), y una pluralidad de leyes recoge el criterio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos: el artículo 69.1 de la Ley General Presupuestaria; el artículo 1.º de la Ley 30/2007 del 30 de octubre; el artículo 8.1.a de la Ley 33/2003 del 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; el artículo 69.1 de la Ley 7/2007 del 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y la LOEPSF, que en su artículo 7.2 establece que “La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público”.

Cabe destacar, por su proximidad temporal, la Ley 40/2015 del 1.º de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, que ha entrado en vigor en octubre de 2016, y que también incluye el criterio de eficiencia en muchas de sus disposiciones. Así, reitera, en primer lugar, que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 3), y supedita la suscripción de convenios al deber de “mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (artículo 48.3). También, su artículo 73.1.e) faculta a los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas a proponer ante el Ministro de Hacienda y administraciones públicas las medidas precisas para evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado

como en otras administraciones públicas, conforme a los principios de eficacia y eficiencia. Otros artículos (81.2, 87, 140) someten la actuación de entidades que integran el sector público institucional a los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La consideración del criterio de eficiencia como criterio jurídico de actuación:

[...] no solo no distorsiona el sistema, sino que, por el contrario, es muy clarificador, simplificador y enriquecedor de los juicios de ponderación entre principios objetivos o derechos subjetivos en el derecho público, a los que dota de un aparato analítico muy útil para la motivación y el control de las correspondientes decisiones discrecionales de los poderes públicos, pero que ha sido hasta ahora poco desarrollado y utilizado entre nosotros. (Vaquer, 2009, p. 131)

Sin embargo, a similar conclusión que en el caso de las normas sobre “eficacia normativa” se llega si se analiza la virtualidad de tal criterio de ponderador.

Estabilidad presupuestaria y control del déficit

No existen en el derecho español normas que limiten los ingresos, que sin duda impactarían directamente en la eficiencia del sector público, como la proposición n.º 13 de California, de 1978, primera autolimitación fiscal aprobada tras las llamadas *rebeliones fiscales* en Estados Unidos, que se extendió a otros estados (en 1981 más de la mitad había aprobado limitaciones en los impuestos o en el gasto). La consecuencia de ello, aparte de que el *Tax Freedom Day* se acerca cada vez más a Navidad, origina mayor presión fiscal y que las normas para la estabilidad presupuestaria se establezcan por el lado de los gastos.

El *principio de estabilidad presupuestaria* se define en la LOEPSF como la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las administraciones públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las administraciones públicas. Debe destacarse también, junto a ellos, el principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

La preocupación por mantener controlada por el Estado la deuda pública ha sido una constante en nuestra tradición constitucional. Así, en el artículo 355 de la Constitución de Cádiz, en el artículo 87 de la Constitución de 1876, e incluso en la Constitución de la II República, la primera sin una vocación claramente centralista, que fue la que reguló con más detalle esta cuestión, estableció normas para mantener bajo control parlamentario la emisión de la deuda pública y garantizar su cobro (artículos 111, 112 y 118), y limitó la capacidad de endeudamiento de las regiones autónomas. Así, el Estatuto de Cataluña del 15 de octubre 1932, en su artículo 17, permitía a la Generalitat emitir deuda interior, pero expresamente señalaba que “ni la Generalitat ni sus corporaciones locales podrán apelar al crédito extranjero sin autorización de las Cortes de la República”.

Ya en nuestra etapa democrática, en el vigente artículo 40 de la Constitución de 1978 se proclama la política de estabilidad presupuestaria como marco en el que deben promover los poderes públicos las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa. Tras el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Amsterdam, en junio de 1997, se aprueban la Ley 18/2001 del 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001 del 13 de diciembre, complementaria de la anterior, las cuales establecen límites de déficit y endeudamiento para todas las administraciones públicas, además de mecanismos de control para asegurar su cumplimiento. Ambas leyes fueron modificadas en 2006 por la Ley Orgánica 3/2006 y por la Ley 15/2006, lo cual se tradujo en la necesidad de un nuevo Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007 del 28 de diciembre.

Sin embargo, tanto esas leyes como el propio artículo 135 de la Constitución, se caracterizaban por una tibieza con la que no se lograron los objetivos deseados. El artículo 135, anterior a la reforma de 2011, simplemente imponía que:

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito” y “2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

Para superar esa tibieza, siguiendo el ejemplo alemán, e intentar hacer efectiva la estabilidad presupuestaria, la reforma de 2011 declara la obligación general de

actuar bajo el principio de estabilidad presupuestaria; así, prohíbe incurrir en el déficit estructural que se fije (UE), y que el volumen de deuda/PIB, salvo excepciones tasadas, supere el valor de referencia establecido por la UE.

Posteriormente se aprueba la LOEPSF antes citada (modificada por la Ley Orgánica 4/2012 del 28 de septiembre), con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el nuevo artículo 135. Consecuencia de esta normativa:

- La estabilidad presupuestaria queda establecida como principio de actuación para todas las administraciones públicas.
- La UE establecerá unos márgenes que no podrán ser superados por el déficit estructural del Estado y las comunidades autónomas (0,4 % del PIB).
- Las entidades locales quedan obligadas a presentar equilibrio presupuestario de forma taxativa a partir de 2020 (disposición adicional única de la Reforma del artículo 135 de la Constitución, del 27 de septiembre de 2011).
- Sigue siendo obligatoria la autorización por ley para emitir deuda.
- Se vincula el volumen total de la deuda pública de todas las administraciones públicas, medido en relación con el PIB, al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la UE, en concreto en el artículo 126, que está fijado en el 60 % del PIB.
- La distribución entre administraciones públicas que efectúa del nivel de endeudamiento, medido en porcentaje sobre el PIB nacional. Para la Administración General del Estado, el porcentaje es el 4 % del total; para las comunidades autónomas, el 13 %, y para el conjunto de las corporaciones locales, el 3 %.
- La deuda pública de cada una de ellas no podrá exceder el 13 % del PIB regional.
- Cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, estos no se destinarán a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos lo harán a una menor apelación al endeudamiento.
- La administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.
- Se consagran los “techos de gasto”.

Pero existen excepciones: se admite la existencia de cierta cantidad de déficit (déficit estructural), siempre que este no exceda unos límites fijados (márgenes establecidos por la UE o en la LOEPSF). También se permite que, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, y según

la normativa europea, podrá alcanzarse, en el conjunto de administraciones públicas, un déficit estructural del 0,4 % del PIB, expresado en términos nominales, o bien el establecido en la normativa europea, cuando este fuera inferior. Además, en el apartado 4 del artículo 135, se permite superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda en situaciones excepcionales, como catástrofes naturales, recesión económica, o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y amenacen su sostenibilidad financiera.

"Se admite la existencia de cierta cantidad de déficit (déficit estructural), siempre que este no exceda unos límites fijados (márgenes establecidos por la UE o en la LOEPSF). También se permite que, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, y según la normativa europea, podrá alcanzarse, en el conjunto de administraciones públicas, un déficit estructural del 0,4 por ciento del PIB, expresado en términos nominales, o bien el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior".

Y, como cualquier conjunto de normas que pretende ser eficaz, este se dota de una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas. En primer lugar, se establece la responsabilidad de las administraciones que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España, según la normativa europea; se regula un control de constitucionalidad, por parte del Tribunal Constitucional, sobre las leyes, actos con fuerza de ley y disposiciones normativas sin fuerza de ley que vulneren el artículo 135 de la Constitución, y se establece un mecanismo de alerta temprana y un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurra en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como un umbral de deuda de carácter preventivo, para evitar la superación de los límites establecidos.

La no adopción de medidas preventivas puede suponer, en segundo lugar, la aplicación de las medidas correctivas y coercitivas. El incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un plan económico-financiero (PEF) que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. El cumplimiento de los objetivos de

La no adopción de medidas preventivas puede suponer, en segundo lugar, la aplicación de las medidas correctivas y coercitivas. El incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un plan económico-financiero (PEF) que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. El cumplimiento de los objetivos de

estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. En caso de incumplimiento de un plan económico-financiero, la administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. En los supuestos de no adoptarse por las comunidades autónomas los acuerdos de no disponibilidad, o de no acordarse las medidas propuestas por la comisión de expertos, la ley habilita, al amparo del artículo 155 de la Constitución, a la adopción de medidas para obligar a su cumplimiento forzoso. En términos parecidos, se establece la posibilidad de imponer a las corporaciones locales medidas de cumplimiento forzoso, o de disponer en su caso la disolución de la corporación local. Se extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, así como la dotación en sus presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales; finalmente, se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto, o al fondo de reserva, en el caso de la seguridad social.

Este régimen “coactivo” se contempla con otro quizá más efectivo, pues afecta a la responsabilidad personal de quienes cometan las infracciones establecidas. El artículo 28 de la Ley 19/2013 del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, introduce como infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, entre otras, “Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos”.

El objetivo de todo este conjunto normativo es limitar el uso del déficit público como instrumento de política económica y su contención a unos límites comunes en todos los países integrantes de la Unión Económica y Monetaria, para garantizar la estabilidad de la moneda única y de los precios; pero ese objetivo, debe recordarse, es un medio, no un fin; el fin es poder mantener unos mínimos y deseables servicios y prestaciones públicas. En ese sentido lo explicaba el expresidente Felipe González, en un artículo de prensa publicado en 2011:

La estabilidad presupuestaria es una condición necesaria para garantizar, a medio y largo plazo, un crecimiento económico sostenido. Los desequilibrios permanentes, con déficits estructurales y deudas acumuladas que se hacen impagables, arruinan las perspectivas de crecimiento y merman la confianza de todos los actores. La consecuencia es inexorable: no se pueden mantener

las políticas de cohesión social que definen nuestro modelo. No es, o no debe ser, un problema ideológico, sino de sentido común y de responsabilidad de los gobernantes. A los ciudadanos que se inquietan por los “límites” a las políticas sociales, hay que explicarles, claramente, que el mayor límite está en el endeudamiento excesivo, que nos obliga a destinar al servicio de la deuda el dinero que necesitamos para educación y salud para todos. (*El País*)

Conclusiones

El EB ha constituido un modelo que ha posibilitado, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, tanto en Europa Occidental como en América del Norte, un ámbito de seguridad y paz social donde los llamados *derechos sociales* quedaban suficientemente cubiertos gracias a una importante redistribución económica a través del sistema fiscal o de las cotizaciones sociales. Pero este sistema ha entrado en crisis y no es sostenible. Las sucesivas crisis económicas (primero del petróleo, después de las empresas tecnológicas, y hoy inmobiliaria y financiera) han mostrado la fragilidad del modelo de “estado providencia” y la insostenibilidad de los actuales niveles de gasto público.

Ello ha motivado que, ya desde mediados de los años setenta, se haya impuesto progresivamente la necesidad de reestructurar el EB y redefinir el papel de lo público. España se ha incorporado tardíamente el desarrollo del EB, y, por ese retraso, y por otros condicionantes políticos y sociales, gran parte de la clase política y de la opinión pública se resisten y oponen a la necesaria transformación del EB, salvo algunas medidas de liberalización y de contención del gasto en la última legislatura, que, sin embargo, no son seguidas por las administraciones autonómicas, principales agentes del gasto público.

Las convicciones que se desprenden de la idea de libertad y su preeminencia sobre el principio de igualdad pueden no ser compartidas, pero ningún economista, salvo los nostálgicos de regímenes de economía planificada, niega las consecuencias económicas de los niveles de deuda y de los constantes y abultados déficits en sociedades que envejecen progresivamente. A ese riesgo “económico” de insostenibilidad futura de un mínimo de subsistencia, se une además un riesgo “político” de pérdida de equidad y de derechos (civiles y políticos) por inestabilidad política e institucional.

En los últimos años ya han empezado a aparecer, en España y en los países de nuestro entorno, situaciones y conflictos derivados de la existencia de dichos riesgos: el “corralito” o la devaluación de pensiones en Grecia, situaciones de marginación extrema, fraudes instituidos en prestaciones, o el triunfo de populismos, son avisos de la certeza de los riesgos señalados, que hacen conveniente moderar la vis expansiva de las “democracias *buffet*” europeas, si no queremos que el EB “muera de éxito”.

No obstante, esta doble conveniencia, económica y política, defendida en el presente artículo, es muchas veces ignorada como consecuencia de intereses locales u objetivos a corto plazo, impuestos por las constantes citas electorales. Somos capaces de sentir la amenaza del cambio climático, pero no la amenaza financiera que puede llevar al colapso nuestro sistema de bienestar. Existe el acuerdo generalizado de procurar no consumir más recursos medioambientales que los de la propia generación, para no comprometer a las generaciones futuras, pero parece no importar consumir y comprometer los recursos financieros de las próximas generaciones.

Así, pudiendo no ser compartidas las razones éticas (convicciones) o pudiendo despreciarse o desatenderse las razones económicas y políticas (conveniencias), el artículo propone una tercera fuerza reformadora, la jurídica (coacciones). Para ello, y especialmente en momentos de evidente crisis económico-financiera, se han impuesto normas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el control del déficit, y otras que introducen el criterio de eficiencia en la regulación y en la actuación administrativa con el fin de legitimar la actuación administrativa.

Lamentablemente, tampoco estas normas tienen toda la efectividad deseable, y sigue siendo necesario un pacto político que supere la discusión sobre la estabilidad financiera y evite la espiral de gasto público que produce el ciclo electoral. Tal ha sido el objetivo del tan contestado artículo 135, que defiende la ampliación y efectividad de las normas de estabilidad y control del déficit, normas inherentes a la responsabilidad de todos los cargos públicos, algunos de los cuales parecen olvidar que, cuando juran o prometen la Constitución, están jurando o prometiendo cumplir el principio de estabilidad presupuestaria inserto en ella.

Limitar el Gobierno es una oportunidad para ampliar la libertad, para hacer sostenible el bienestar social alcanzado, para recuperar la confianza en las instituciones, para que los individuos recuperen la responsabilidad arrebatada sobre la res publica, y para consolidar la democracia. El coste de la no transformación es alto. No cabe el *statu quo* de gasto e intervención.

La ideología no ha provocado la crisis del Estado social en Europa, pero sí condiciona su diagnóstico (mientras para unos se trata de una crisis de crecimiento, para otros es terminal) y su tratamiento (para los primeros, hay que redimensionar y ganar en eficiencia; para los segundos, “dar un entierro digno a sus principales instituciones”). La discusión sobre la vigencia de la doctrina de los servicios públicos en España es un paradigma de este debate (Vaquer, 2011, p. 96), un debate en el que debemos preguntarnos si preferimos limitar severamente el EB o ser cómplices de su colapso; en definitiva, si preferimos... susto o muerte.

Referencias

- Argandoña, A. (1997). *¿Crisis económica o crisis ética?* [Documento de investigación n.º 333]. Recuperado de <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0333.pdf>
- Calsamiglia Blancafort, A. (1987). Eficiencia y derecho, doxa. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (4).
- Espina, Á. (2002). La sociología del bienestar de Gösta Esping-Andersen y la reforma del Estado de Bienestar en Europa. [Versión ampliada de la sección “Bienestar: sociología y reforma”, publicada en *Revista de Libros*, (66), 15-18].
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Valencia: Institucio alfons el Magnanim.
- García, A. (2016). Hamburguesas y eficiencia. Del estado de bienestar a la sociedad del bienestar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, (15).
- García-Escudero Márquez, P. (2013). Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. En *Crónica presupuestaria I* (pp. 94 ss). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- González, F. (30 de agosto de 2011). Debates confusos. *El País*.
- Grondona, M. (1986). El pensamiento de Alexis de Tocqueville. En *Los pensadores de la libertad*. Buenos Aires: Sudamericana. Recuperado de <http://alexistetocqueville2010.blogspot.com.es/>
- Hayek, F. A. (2008). *Camino de servidumbre. Textos y documentos*. Madrid: Unión. Recuperado de <http://biblioteca.libertyfund.org/bibliotecadelalibertad/camino-de-servidumbre>. [Cf. Robbins, L. (1939). Apéndice. En *The economic causes of war*. Londres: J. Cape].
- Jiménez Díaz, A. (2012). *Sinopsis de la reforma del artículo 135*. Recuperado de <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>
- King, A. (1975). Overload: Problems of governing in the 1970s. *Political Studies*, 23(2-3), 282. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1975.tb00068.x>
- Ley Orgánica 2/2012 (27 de abril), de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, (103), 32653-32675.
- Ley 39/2015 (1.º de octubre), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *Boletín Oficial del Estado*, (236), 89343-89410.

Ley 40/2015 (1.º de octubre), de Régimen Jurídico del Sector Público, *Boletín Oficial del Estado*, (236).

Marañón, G. (1960). *Ensayos liberales* (5.ª ed.). Madrid: Espasa Calpe.

Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. En T. H. Marshall y T. Bottomore (eds.), *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza. [Traducción de P. Linares].

Martens, H. (2008). Visión general del sector público en Europa: tamaño, competitividad y gobierno de calidad. En F. Longo y T. Ysa (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 63-80). Cataluña: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Mendoza, X. y Vernis, A. (2008). El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. En F. Longo y T. Ysa (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 37-62). Cataluña: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (2015). *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Moncada, I. (2013). *El liberalismo es una cuestión ética*. Recuperado de <https://www.juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/el-liberalismo-es-una-cuestion-etica>

Moreno, F. (2016). *Para reducir la corrupción hay que reducir el poder*. Recuperado de <http://www.redfloridablanca.es/para-reducir-la-corrupcion-hay-que-reducir-el-poder/>

Muñoz-Alonso, A. (2007). *Tocqueville y los riesgos de las democracias en Alexis de Tocqueville. Libertad, igualdad, despotismo*. Málaga: Instituto Cánovas del Castillo (Fundación FAES).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2007). *Guía para evaluar la competencia*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Pérez García, F., Cucarella Tormo, V. y Hernández Lahiguera, L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Valencia: Fundación BBVA, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Pérez Gómez, J. M. (3 de diciembre de 2011). Comentario al proyecto de reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Recuperado de <http://hayderecho.com/2011/09/03/comentario-al-proyecto-de-reforma-del-articulo-135-de-la-constitucion-espanola/>

Reagan, R. (S. f.). *Tiempo para elegir*. Discurso pronunciado en 1964 ante la Convención Nacional Republicana, San Francisco, Estados Unidos. Recuperado de <http://www.liberalismo.org/articulo/236/87/elegir/discurso/>

Scheifer, J. T. (2008). Un modelo de democracia. Lo que Tocqueville aprendió en América. En Nolla, E. (ed.), *Alexis de Tocqueville. Libertad, Igualdad, despotismo*, Ávila: FAES.

Termes, R. (1997). Del estado de bienestar a la sociedad del bienestar. *Cuadernos de Sociedad*. Recuperado de <http://web.iese.es/RTermes/acer/acer07.htm>

Tocqueville, A. (1990). *La democracia en América* (2 vols.). Madrid: Aguilar.

Vaquer, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, (186), 91-135.