

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

**DERECHO  
ADMINISTRATIVO Y  
DERECHOS SOCIALES  
FUNDAMENTALES**



GLOBAL LAW PRESS  
EDITORIAL DERECHO GLOBAL

**INAP**

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### CAPÍTULO III

## LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL, LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

**L**A crisis del modelo estático de bienestar, no por supuesto de su versión dinámica, es clara, está fuera de dudas. No solo desde el punto de vista económico, sino también, y ello es más importante, como modelo de Estado en sentido amplio. En este epígrafe, además de analizar algunas de las causas de la crisis, es conveniente subrayar que se está recuperando una nueva forma de entender lo público, no como un espacio propio y exclusivo del Estado, sino como ámbito en el que se espera la participación del ciudadano, de la sociedad articulada.

En efecto, se está rompiendo el monopolio, el dominio absoluto que hasta ahora se pensaba que tenía el Estado frente a los intereses generales. Y, además, está reapareciendo la idea de que el Estado existe y se justifica en la medida en que fomente, promueva y facilite que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno, libre y solidario ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos.

Por tanto, el ser humano, la persona, es el centro del sistema. El Estado está a su servicio y las políticas públicas, por tanto, también. En este contexto nos encontramos con el principio de subsidiariedad y se comprende cabalmente que el Estado actúe cuando así lo aconseje el bien común, el interés general. Es más, el Estado debe propiciar, sin convertirse en actor principal, menos todavía actor único, una sociedad más fuerte, más libre, más capaz de generar iniciativas y más responsable. Es verdad sin em-

bargo, que tal afirmación debe ser modulada en función de las coordenadas de tiempo y espacio y debe entenderse como un punto de llegada, como el puerto final de la travesía.

El Estado debe facilitar que cada ciudadano se desarrolle libre y solidariamente y que pueda integrarse en condiciones dignas en la sociedad. La muerte del *Welfare State*, de su versión estática, no es la muerte de una manera más social de ver la vida, sino el fin de un sistema de intervención creciente y estático que ha terminado asfixiando y narcotizando al ciudadano, y que ha vaciado de contenido y función a la misma Sociedad. Por lo demás, para que se entienda bien, las propuestas que aquí se esbozarán participan de la necesidad de seguir trabajando en un modelo de Estado de bienestar dinámico.

El Estado de bienestar, tal y como se ha manifestado en Europa en los últimos años ha asumido *in integrum* los gastos de la sanidad, las pensiones de jubilación, el sistema educativo, los subsidios de desempleo así como la financiación sin límites de todo un conjunto de organizaciones y organismos, algunos al margen del interés general. Sin embargo, tal operación de intervención y presencia en la vida social ha sido, en muchos casos, una tarea propia y exclusiva del Estado, sin abrirse a la Sociedad, con lo que el Estado ha tenido que correr con todos los gastos hasta que se acabó la financiación. Es lo que ha pasado su día, no hace mucho, en Suecia, la cuna del Estado de bienestar, y es lo que está pasando en otros muchos países, España entre ellos. Parece mentira pero era un sistema, más tarde o más temprano, abocado al fracaso porque la crisis económica que ha producido semejante gasto público acabaría apareciendo y provocando otras formas de atender objetivamente los intereses generales más humanas y más adecuadas a la finalidad del mismo Estado, que terminó por entretenerse en funciones y actividades más de control que de verdadera solidaridad social.

Entre los argumentos que se pueden encontrar para explicar el descalabro de un sistema que parecía imbatible, encontramos razones para todos los gustos. En efecto, se ha dicho que si el colapso del sistema de tipos de cambios, que si el crecimiento de

la inflación, o que si el aumento del precio del petróleo, ahora a la baja, o que si la disminución de la demanda productiva eran causas de la crisis<sup>86</sup>. Probablemente, como también lo ha sido el crecimiento irracional del sector público, o la corrupción, en algunos casos galopante, inherente a todo sistema de intervención administrativa.

Es cierto, pero lo más interesante es poner de manifiesto que el sistema ha fracasado en su propia dinámica: a pesar de aumentar la presión fiscal y de, lógicamente, el crecimiento del gasto público, resulta que los servicios públicos no eran proporcionados al gasto. ¿Por qué? Sencillamente, porque hemos vivido en un contexto en que para la Administración el ciudadano era, sigue siendo todavía en alguna medida, la justificación para crecer y crecer y porque no ha calado en los políticos la Ética propia de un Estado que aspira a instaurar un ambiente de mejora continua y permanente de las condiciones de vida de los ciudadanos.

No se puede olvidar que ni siquiera en los momentos de prosperidad se ha incentivado el ahorro. Es más, se propagó, también desde el Estado, porque era «conveniente», una manera de vivir en la que cada vez era necesario consumir más y más, hasta el punto de que ha sido el Estado de bienestar, con sus dirigentes a la cabeza, uno de los principales responsables del consumismo imperante hasta no hace mucho. Pero es que, además, tampoco se ha incentivado, en las épocas de bonanza, la inversión a pesar del crecimiento incesante de los salarios. El colmo ha sido que, en el caso español, se ha disparado el paro de una manera alarmante. Hay más: esta mentalidad asistencial ha ido calando poco a poco hasta conseguir la improductividad económica. En este contexto, la natalidad desciende preocupantemente; se alarga la esperanza de vida. Aumenta, de esta manera, el número de personas que deben cobrar pensión de jubilación o de desempleo y desciende el número de personas que cotizan.

¿Qué pasó, entonces? Pues que el ciudadano se acostumbró

---

[86] J. RODRÍGUEZ-ARANA, *Nuevas claves del Estado de bienestar*, Granada, 2000, p. 123.

a esperarlo todo del Estado y hasta los empresarios se acostumbraron a no hacer nada que no tuviera la pertinente subvención. En efecto, se generalizó una peligrosa cultura de la subvención que ha enganchado a los ciudadanos y a sus agrupaciones en la todopoderosa maquinaria del Estado. El que paga manda, dice el refrán: y es así; de forma que la tentación de la extensión del poder ha sido ampliamente colmada hasta llegar a la más pequeña de las asociaciones de vecinos, porque no se quiere dejar nada a la improvisación. Eso sí, mientras tanto, los ciudadanos hemos ido perdiendo sensibilidad social y capacidad de reacción.

El Estado social, el Estado de bienestar en perspectiva estática especialmente, alimentó la idea de que el Estado podría subvenir a todas las necesidades sociales, a las básicas e incluso a las sofisticadas. Las demandas que se le presentaron fueron ilimitadas y como el presupuesto público es limitado, empezaron los problemas. La cuestión radica, a mi juicio, en que una cosa son los derechos fundamentales sociales, de obligada realización, el derecho a un mínimo vital, de imperativa prestación para un Estado que se tenga por social, y otra cosa son el conjunto infinito de peticiones y solicitudes de base social que podemos dirigir al Estado, alguno de los cuales hasta pueden encasillarse como caprichos a aspiraciones, cuando no sueños o quimeras de los ciudadanos.

Cuando la situación económica no permite, como es lógico, el aumento cuantitativo del producto social, el Estado no puede seguir manteniendo el mismo nivel de prestaciones<sup>87</sup>, lo que no quiere decir, ni mucho menos, que se desentienda de la preservación de la dignidad de los seres humanos porque este el fin y principio de su existencia.

En alguna medida es imposible que el Estado directamente provea todo y a todos. Es menester que se forjen alianzas estratégicas con la Sociedad para prestar ciertos servicios de responsabilidad pública por aquellas instituciones que estén en mejores condiciones de hacerlo, que no siempre, ni mucho menos, son las instituciones públicas.

---

[87] E. CARMONA CUENCA, *El Estado social*, op. cit., p. 81.

No hace mucho tiempo, releendo papeles de años anteriores, me detuve gratamente impresionado ante un libro de Edgar Morin, antiguo director de Investigación en el Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia, acerca de las reformas que precisamos en este tiempo. Morin, como es bien sabido, es más conocido como uno de los teóricos socialistas más agudos que como funcionario de investigación. Pues bien, a finales de la década de los noventa del siglo pasado escribió un magnífico artículo sobre «La solidaridad y las solidaridades» (1993), en el que señalaba con meridiana claridad que a pesar de que los gastos sociales han crecido de la mano del todopoderoso Estado de bienestar, sin embargo la calidad en la atención al ser humano marginado concreto es todavía una quimera. Si cabe, la paradoja es patente, aumenta la solidaridad administrativa, pero esta es insuficiente, impersonal, burocrática y no responde a las necesidades concretas, inmediatas e individuales<sup>88</sup>.

La razón es bien clara y así lo admite Morin. El problema de la solidaridad concreta e individualizada es irresoluble en el marco tradicional de una política que se practica por Decreto o Programa. La solución, una vez más, viene de la mano, así lo reconocía el profesor Morin, de una política que despierte y estimule<sup>89</sup>. En otras palabras, los Poderes públicos deben fomentar y ayudar a que tantas personas que trabajan por la solidaridad lleven a buen fin sus proyectos. Una vez más se comprueba que los Poderes públicos, en tantas y tantas ocasiones, deben tener la inteligencia de potenciar las iniciativas sociales que, no lo olvidemos, son las que dan la temperatura de la vida democrática de un país.

Entonces, ¿por qué si aumentan los recursos para la solidaridad, los resultados son tan escasos, tan magros? No por motivos económicos. La aguda crisis del *Welfare State*, en su versión estática, no es solo de diagnóstico económico; la razón es mucho más profunda y tiene que ver con la actitud del Estado frente al ser humano. En estos casos, hay que reconocer que en una Sociedad

---

[88] Vid. E. MORIN, *En la ruta de las reformas fundamentales*, México, 2010.

[89] E. MORIN, *ibíd.*

libre no es función legítima del Estado obligar, imponer la ayuda a los necesitados. Es más saludable, y más propio de un Estado que busca una sociedad fuerte, potenciar a los grupos –que los hay, y en algunos casos bien preparados– que actúan voluntariamente y que disfrutan ayudando a los demás. La reducción de las prestaciones sociales ha sido la patente de corso de la crisis del Estado de bienestar.

Los años ochenta y noventa del siglo pasado pasarán a la historia de las ideas como las décadas en la que el todopoderoso Estado de bienestar, el llamado Estado Providencia encalló, comenzó a entrar en crisis. El sector público quebró como fórmula única de progreso por todas las partes. La socialdemocracia más acrisolada, como el modelo sueco, fracasó. La omnipotente presencia del Estado trajo consigo, paradójicamente, severas reducciones de prestaciones, lo que, como es lógico, no es más que la constatación, una vez más, del fracaso de cualquier sistema que todo lo fie a los poderes Públicos y que intenta identificar Estado y Sociedad.

Como dice Karl Popper tratando de la idea de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior, resulta que para el estudiante sin recursos de hace algunos años, la lucha por el conocimiento era una aventura que exigía privaciones y sacrificios. Y, sin embargo, hoy ese derecho se da por supuesto y se valora poco aquello que se recibe como un derecho adquirido, sin sacrificio<sup>90</sup>. Esta es una consecuencia evidente de la acción del Estado de bienestar estático sobre la sociedad: eliminar la responsabilidad, liquidar la capacidad crítica de los ciudadanos y condenarlos a una actitud de pasiva y pesimista resignación frente a la autoridad estatal que es quien decide y quien estimula a los ciudadanos hacia los fines marcados de antemano por las modernas tecnoestructuras. Por ello, la capacidad de ilusión y de sacrificio hoy está en un mal momento. De ahí que la nueva versión del Estado que se busca debe ser más sensible ante la dignidad

---

[90] K. POPPER, «El Estado de bienestar y las masas», *El Mundo*, 6 de marzo de 1994.

personal y debe buscar ese clima de bien común que tanto se necesita para que la efectividad en el cumplimiento de los derechos humanos sea una realidad.

En este contexto, en un ambiente de fuerte crisis del Estado de bienestar, sobre todo en su versión estática, nos recuerda Popper que se ha producido un evidente aumento de las exigencias de las masas<sup>91</sup> que, lo comentábamos anteriormente, ha generado un peligroso materialismo de cuño individualista en el que se ha despertado una tremenda ambición y un desenfrenado deseo de éxito, sobre todo económico, a corto plazo y con independencia de la calidad de los medios que hayan de emplearse para tal fin<sup>92</sup>.

Una de las quimeras del Estado de bienestar que ha justificado la expansión incontrolada del gasto público ha sido la necesidad de distribuir equitativamente la renta. Pero también en este punto el *Welfare State* en su dimensión estática ha fracasado porque es bien conocido que tras décadas de actividades redistributivas, el nivel de desigualdad no ha disminuido. No solo no se ha redistribuido del más rico al más pobre, sino, en la mayoría de los casos, de éste al más pobre<sup>93</sup>. La pregunta que a continuación se plantea resulta evidente: ¿Dónde van a parar, entonces, esos recursos que se nos detraen, si es que no se dedican a tareas redistributivas? Pues sencillamente, a alimentar un aparato burocrático, y a la corrupción a él inherente, que, a pesar de todo, creció y creció sin parar sin que los actuales dirigentes políticos se atrevan a poner coto.

La burocracia, es un dato evidente, ha crecido desproporcionadamente en estos años ¿Por qué? Porque como dice Luhmann, el Estado de bienestar únicamente consigue cumplir sus deberes recurriendo a la burocracia<sup>94</sup>. No cabe duda de que los burócratas buscan aumentar su poder en la Administración pública y para ello tienen necesidad de expandir sus actividades<sup>95</sup>. ¿Seguirá cre-

---

[91] K. POPPER, *ibíd.*

[92] K. POPPER, *ibíd.*

[93] K. POPPER, *ibíd.*

[94] N. LUHMANN, *Teoría Política en el Estado de bienestar*, Madrid, 1996, p. 100.

[95] N. LUHMANN, *op. cit.*, p. 102.



ciendo, a pesar de todo la burocracia?<sup>96</sup> Mientras no se produzca una efectiva conversión de la burocracia, como organización, a la idea de servicio y mientras no se tenga claro, teórica y prácticamente, que la función pública está para solucionar las necesidades públicas, realmente poco, muy poco podremos hacer.

También conviene llamar la atención sobre otro fenómeno que se ha acentuado, y de qué manera, durante este tiempo de crisis del Estado de bienestar: la corrupción<sup>97</sup>. ¿Por qué? Sencillamente porque un Estado que interviene en todos los recodos de la vida social alienta necesariamente la creación de grupos de interés que desean sacar beneficios directos de los Poderes públicos. Cuando la discrecionalidad es la regla general y los sistemas de contratación pública permiten adjudicaciones sin excesivos controles al aumentar progresivamente los fondos públicos, la proliferación de grupos de presión es imparable. En un Estado con presupuestos más reducidos, estos grupos de presión carecen de estímulos porque el Estado no puede proporcionarles ventaja particular alguna.

Por eso, es necesario recuperar una dimensión nueva de la Ética política en la que se subraye otra vez, porque no es una idea nueva, que el Estado se justifica en la medida en que, a través del poder, haga presente el bien común, el servicio objetivo al interés general, para que se den las circunstancias reales en las que cada ciudadano se desarrolle en libertad solidaria. Es evidente que, en este contexto, el poder político debe radicalmente cambiar de consideración y el gobierno de turno limitarse, y no es poco, a realizar actividades que proporcionen beneficios integrales a todos los ciudadanos. Hoy en día es cada vez más necesario recuperar el sentido auténtico del poder y conseguir que no se pierdan para el servicio público aquellas personas capaces de entender toda la fuerza, que no es poca, de la dedicación a la política<sup>98</sup>.

En nuestro tiempo, nadie duda ya que el desinterés frente a la

---

[96] N. LUHMANN, *op. cit.*, p. 111.

[97] J. RODRÍGUEZ-ARANA, *Nuevas claves...* *op. cit.*, p. 125.

[98] J. RODRÍGUEZ-ARANA, *Principios de Ética Pública*, Madrid, 1993, p. 113.

política sea una característica bien definida de nuestra sociedad. Los tiempos cambian, se dice, y hoy nos encontramos con otras situaciones, otras convicciones, en definitiva, otros parámetros. Sin embargo, sabemos que en la Antigüedad la dedicación a la política, a la dirección de las cosas públicas, era considerada como una de las tareas más nobles a las que podía entregarse el ser humano. Es más, la política, con mayúsculas, ocupaba un lugar muy destacado entre el conjunto de todas las artes y se consideraba la más alta creación del espíritu humano. Hoy, sin embargo, cualquier sondeo o encuesta en la que se pregunte por los políticos, y también por la política, expresa una especial repugnancia del pueblo hacia estas personas, no tanto hacia la actividad *per se*. Tal percepción se encuentra entre los principales problemas del país a juicio de no pocos ciudadanos.

¿Qué ha ocurrido para que hoy haya cambiado tanto la percepción que la generalidad de los ciudadanos tienen —o tenemos— de los políticos? La causa no es difícil de adivinar puesto que hoy en día la esencia supra-individual, comunitaria, general, de la organización política se ha diluido a favor del interés personal, a favor del ánimo de lucro, a favor la búsqueda individualista, desmesurada, de mejores condiciones de vida personal al margen de la comunidad. Y todo ello, como sea, sin reparar en la moralidad de los medios porque alcanzar el poder o el dinero todo lo justifica, todo, absolutamente todo. Así se explica, sin muchas dificultades, que en nuestro tiempo los mejores talentos no quieran oír hablar de política. Porque se ha perdido la idea del servicio público y, en su defecto, ha surgido, con no poca fuerza, una nueva y peligrosa dimensión de aprovechamiento personal, de interés personal, que también se ha instalado en la función pública en sentido amplio. Además, conviene señalar como elementos que han influido también en esa falta de interés frente a la política, la partidocracia dominante y la creencia, cada vez más extendida, de que los Poderes públicos son incapaces de encauzar los problemas sociales del mundo actual.

En este contexto, resulta interesante recordar, con los estoicos y muy especialmente con Séneca, que la Ética política supone

que el poder público se encuentra al servicio del llamado bien común entendido como bien de la propia colectividad y como bien de cada uno de los ciudadanos. Estas ideas, viejas por el tiempo, siguen presentes en el escenario filosófico y jurídico actual. En un Estado que se autoproclama social y democrático de Derecho resulta que nos encontramos con que la principal función de los Poderes públicos es precisamente hacer posible que todos los ciudadanos gocen de todos sus derechos fundamentales, de todos los derechos que derivan de su condición humana. ¿Por qué? Porque la dignidad de la persona es el fundamento del orden político y de la paz social, tal y como dispone, por ejemplo, el artículo 10.1 de la vigente Constitución española.

No debe olvidarse que en nuestro tiempo asistimos, por haberse desnaturalizado la idea del bien común, a situaciones, más o menos generalizadas, de corrupción política y administrativa. ¿La causa? Muy sencilla: si el poder político se justifica por su adecuación al bien común, al servicio objetivo del interés general, cuando el poder se utiliza al servicio de intereses particulares, aparece toda la reata de desviaciones de poder, cohechos, prevaricaciones, etc., etc., etc. Por otra parte, también conviene recordar en este momento que en nuestro tiempo la idea de la efectividad de los derechos fundamentales de la persona tiene mucho que ver con la Ética política y con el bien común y, por supuesto, con el servicio objetivo al interés general, que es su real proyección en el Derecho Público. Es más, puede decirse que la plena, libre y solidaria realización de los derechos de los derechos fundamentales por cada ciudadano, los individuales y los sociales, supone la versión moderna del bien común.

El poder es el medio que tiene el Estado para hacer presente el bien común. Por tanto, en sí mismo, tiene una clara dimensión relacional y se fundamenta en su función de crear los presupuestos para el pleno desarrollo del ser humano. Es decir, el Poder político se justifica en función de hacer posibles los fines existenciales del hombre. Es más, el poder público se legitima en la medida en que su ejercicio se orienta hacia este objetivo. El fundamento jurídico del poder público reside en la constitución

natural del orden colectivo necesario para el cumplimiento de las funciones sociales fundamentales. Dicho orden, y por tanto su autoridad, se funda en la naturaleza del ser humano. Así se entiende perfectamente que el poder político se encuentra subordinado al bien común.

El poder público, el poder de mando, el poder de dirección de la res pública en cuanto tal se fundamenta en la propia naturaleza humana y en su ordenación al bien común. Ahora bien, el poder público de coacción parte de los elementos irracionales ínsitos en la naturaleza humana como consecuencia de los cuales la voluntad del hombre se pone con facilidad en contradicción con sus fines. El poder de coacción se justifica en la necesidad de restablecer el bien común puesto en peligro por el propio hombre.

El poder público existe por y para la satisfacción plena de las funciones sociales. Tiene una dimensión de Derecho Público que se engarza con la propia finalidad de la comunidad política y se extiende, como dice el profesor Messner, a todas las funciones necesarias para la realización de su bien general específico<sup>99</sup>. Por ello, el poder político en su sentido más propio está vinculado esencialmente al bien común, por lo que si se usa en beneficio personal o de grupos determinados se hace una utilización ilegítima, anti-ética del poder público. Las potestades públicas, lo sabemos bien los administrativistas, se justifican en cuanto que sirven al interés general.

El poder público es encomendado por los ciudadanos a los políticos, no solo para que realicen una mera y automática ejecución de la ley —función ejecutiva—, sino para que dirijan la comunidad política en orden al bien común. Aquí radica precisamente la diferencia entre administrar y gobernar.

El poder público es un poder de jurisdicción porque debe garantizar el orden fundamental de la sociedad en orden a la realización de todos los fines de la existencia humana. Es también un poder autónomo dentro de sus funciones, pero sin que esa auto-

---

[99] J. MESSNER, *Ética social, política y económica a la luz del Derecho Natural*, Madrid, 1967, p. 228.

nomía sea absoluta pues, además de a los derechos fundamentales de la persona, a la dignidad del ser humano, se encuentra vinculado al orden jurídico fundamental de la comunidad sustentado por la conciencia jurídica concreta y las costumbres jurídicas del pueblo<sup>100</sup>.

Junto a la crisis del poder en el Estado de bienestar, otra manifestación de este fenómeno ha sido la privatización de la empresa pública. Hoy ya no es soportable un sector público, al menos en los países desarrollados, como el que hemos heredado del Estado de bienestar: por ineficaz y porque el Estado no es, no debe ser un empresario más. De nuevo, la aplicación del principio de subsidiariedad debe colocar al Estado al servicio de su función básica: el bien común.

En la década de los ochenta del siglo pasado apareció un término que, por sí solo, explica uno de los movimientos ideológicos más importantes operados en la segunda mitad del siglo XX. Hace algunos años la palabra «privatización» es muy posible que ni formase parte de los vocabularios económicos o políticos. De todas maneras, una de las primeras privatizaciones aconteció en la ex-RFA tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno alemán renunció a la Volkswagen. Hoy en día, sin embargo, es raro encontrar personas que no hayan discutido, al menos alguna vez, sobre el significado y alcance de esta mágica palabra. Artículos periodísticos, trabajos científicos de naturaleza económica o jurídica han, inevitablemente, acompañado la llegada de la denominada por el profesor Becker, de la Universidad de Chicago, «oleada del futuro».

Después de la Segunda Guerra Mundial comienza, como es bien sabido, un crecimiento razonable del sector público ayudado por el Estado Social que, en su primera fase, pasará a la historia por una decidida orientación intervencionista. Pues bien, la aparición, con cierta vocación de generalización, de la privatización, puede entenderse, sin gran dificultad, como una clara respuesta del conjunto de la sociedad frente a ese progresivo avance del

---

[100] J. MESSNER, *op. cit.*, p. 230.

sector público que, en cualquier momento, podría neutralizar el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de todos y cada uno de los ciudadanos. Y es que, sobre todo, entre los años 1960 y 1989 el crecimiento del sector público se produjo a un ritmo vertiginoso. Un crecimiento del que todavía ahora sufrimos sus más amargas consecuencias.

Ideológicamente, la privatización de Empresas públicas hace pensar en su exclusiva utilización por parte de gobiernos de cuño conservador. Pues bien, no puede ocultarse que la Inglaterra de Margaret Thatcher, la Norteamérica de Ronald Reagan y la Francia de Jacques Chirac, fueron pioneros de la puesta en marcha de esta «revolución silenciosa» tal y como la denominaba el profesor de Michigan Berg. Sin embargo, hay que decir que el fenómeno privatizador no es específico de los países conservadores. Pienso que hoy en día son bastantes conocidos los programas privatizadores de Gobiernos de clara inclinación marxista como Angola, Congo, Benín, Vietnam y ahora en alguna medida Cuba y la República Popular China. El caso de la perestroika de Gorbachov es bien elocuente de este proceso universal.

Bajo el término privatización, en sentido amplio, no solo se alude a la transferencia de elementos del sector público a la empresa privada. Es, si se quiere, la fórmula más conocida. Sin embargo, existen otras formas de conseguir la misma finalidad sin necesidad de que produzca un cambio sustancial en el titular de la propiedad. Así, se habla de subcontratación o gestión por parte de empresas privadas de servicios públicos, fenómeno que es bien conocido y bien antiguo en el Derecho Público bajo el nombre de concesión, arrendamiento o concierto de servicios públicos. También constituye un buen exponente de la privatización la llamada «desregulación» o conjunto de medidas dirigidas a fomentar la participación, en régimen de competencia, de la empresa pública con las empresas privadas. En fin, desde una perspectiva económica, de gran interés para el jurista, la privatización admite un sinfín de técnicas, todas igualmente interesantes: venta total de acciones, venta de la fuerza de trabajo, desregulación mediante

asociaciones voluntarias, desintegración de monopolios para permitir el crecimiento de la competencia.

Es ya clásica la clasificación de las causas del fenómeno privatizador en razones financieras, razones económicas y razones políticas. Las razones financieras vienen precedidas por la necesaria reducción del déficit de las Administraciones Públicas. Es un simple problema de reducción del gasto público que viene agravado por el hecho de que estos galopantes déficits se deben, sobre todo en el marco de la Europa comunitaria, al aumento de las transferencias corrientes y de capital a las empresas públicas. Por tanto, el fenómeno privatizador supone una importante reducción de financiación pública.

Sin embargo, aunque se reduzca el nivel de endeudamiento público, tampoco sería justo ignorar que, en determinados casos, el fenómeno privatizador requiere igualmente grandes fondos para el saneamiento y recapitalización de las empresas públicas. El fondo del tema es la raíz de la propia filosofía privatizadora. Porque, en este punto, se encuentra una manifestación importante de la crisis del Estado de bienestar. ¿Por qué las empresas públicas generan tan elevada financiación pública? En algunos casos, no tantos, no hay duda de que los directivos de estas empresas obtienen unas remuneraciones inferiores al sector privado y se encuentran sometidos a un conjunto de controles que impiden la flexibilidad empresarial necesaria para realizar operaciones verdaderamente rentables. En otros, los frecuentes problemas sindicales, a la larga dejan huella en las cuentas de resultados.

Por lo que se refiere a las razones de naturaleza económica hay que señalar que no son otras que las que postulan que la privatización supone una forma de mejorar la eficiencia a todos los niveles de la empresa, facilitando su adaptación a la nueva situación económica. Se adopta la determinación de privatizar porque se está convencido de que la gestión privada es más eficaz que la pública. En otras palabras, son menores los costes para obtener una misma finalidad. Sobre todo debido, en buena parte, a la existencia de múltiples factores políticos que acompañan al régimen de las empresas públicas. Entre ellos, el problema de

la determinación de precios, la cuestión de la selección de los directivos, la negociación con los trabajadores. Problemas, todos ellos, que inevitablemente complican el proceso de producción de bienes y, en buena medida, proporcionan a la empresa pública una especial rigidez.

Junto a ello nos encontramos igualmente con un régimen proteccionista por parte de los Poderes públicos que, muchas veces, consagran auténticos monopolios y, otras, generan una regulación tan amplia que, además de eliminar la competencia, llevan a dichas empresas hacia una situación de ineficacia. Así, por ejemplo, las políticas de desregulación que surgen en la década de los setenta del siglo pasado en Estados Unidos, que juegan un importante papel y pueden conseguir agilizar y flexibilizar el régimen interno de las empresas públicas. Ello también permite pensar que la simple transferencia de capital público a manos privadas, si no va acompañado de medidas realmente liberalizadoras, apenas conseguiría el efecto buscado.

Esa falta de estímulo que produce la ausencia de una verdadera competencia justifica esa constante ineficacia que últimamente presenta la actividad empresarial de los Poderes públicos. Y, por ello, también se explica la poca capacidad de innovación tecnológica que muchas veces se manifiesta en los obsoletos procedimientos de que hacen gala numerosas empresas públicas. Esta ausencia de capacidad dirigida a ahorrar en los costes de producción y distribución, constituye otro elemento más de carácter económico que explica los enormes déficits que año tras año las empresas de los Poderes públicos han alcanzado.

Las razones de carácter político se centran en la vuelta a un nuevo liberalismo en el que la propiedad privada y la iniciativa privada juegan un papel de primer orden. La vuelta al liberalismo se ha debido, sobre todo, a los resultados globales del Estado de bienestar en la actividad económica. La reacción ha sido generalizada y, desde los sistemas políticos y económicos más opuestos, la bandera de la privatización ha sido enarbolada. En el fondo, se trata de una clara reivindicación de los valores individuales en el marco de una economía de mercado.



La orientación privatizadora surgida en el mundo anglosajón ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, la deficiente gestión de los recursos públicos y la mejora en eficiencia y rentabilidad cuando se traspasan al sector privado o se abren a la competencia las empresas públicas. Sin embargo, soy de los que pienso que la privatización ni es un fin en sí mismo, ni constituye la solución definitiva a los males endémicos de sector público. Es uno de los muchos medios para ayudar a los Gobiernos interesados en la división del trabajo entre los sectores públicos y privado con el fin de aumentar la eficiencia y la contribución al desarrollo tanto de las empresas como del Gobierno a partir de un deslinde inteligente entre lo que es de competencia del complejo Gobierno-Administración y lo que es de cuenta de la iniciativa social.

En fin, la crisis del llamado «Estado-Providencia» está dejando paso a un Estado cada vez más subsidiario, más participativo, en el que se estimula la participación real de los ciudadanos, en el que debe recuperarse la idea del poder al servicio del bien común, en el que se promueva la responsabilidad personal, en el que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos humanos, en el que se cuente con los individuos y los grupos que los representan para el bienestar social, en el que bajen los impuestos, en el que se instaure la economía social de mercado, en el que se adecue el tamaño del sector público a las funciones esenciales del Estado. Es decir, un Estado comprometido con la justicia particular porque así se protege la dignidad de la persona que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho y, que es, en definitiva, el fin esencial que debe perseguir un Estado que actúe realmente al servicio del hombre, de un hombre que precisa que sus derechos fundamentales se encuentren garantizados efectivamente para su pleno desarrollo personal libre y solidario.

La crisis del Estado de bienestar no supone, ni mucho menos, la crisis de la dimensión social del Estado. Simplemente, hemos asistido a las nocivas consecuencias del entendimiento estático de un modelo de Estado que surge y nace precisamente para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente de los más indefensos y desvalidos. La perspectiva estática nos ha

conducido a concebir las instituciones de ayuda y estímulo como fines en sí mismos dirigidos a la conquista del voto de los ciudadanos. Es decir, se ha usado la red social de naturaleza pública para ganar adeptos a la causa partidista en lugar de dedicar estas instituciones a liberar la energía social latente en la sociedad y facilitar a los ciudadanos, especialmente a los más necesitados, los medios para su libre y solidario desarrollo. En este contexto, no se reparó en el gasto público y se multiplicaron exponencialmente medios materiales y personales al servicio de tal finalidad. Las consecuencias, las que todos conocemos y tantos sufren especialmente.

A todo esto hay que agregar que buena parte del sector financiero, conocedor de las necesidades de la clase política de aumentar y consolidar su poder, se dedicó a financiar toda suerte de actividades de intervención pública en la sociedad a base de un endeudamiento exponencial que más tarde traería lamentables consecuencias para las arcas públicas.

La cuestión, pues, reside en la vuelta a la perspectiva dinámica del Estado social democrático de Derecho, a la necesidad del reconocimiento de los derechos fundamentales sociales a nivel constitucional y, por ende, a la diferenciación de las diferentes técnicas y medios existentes para hacer efectivo el Estado social, de manera que se produzca una razonable gradación de las intervenciones públicas partiendo del elemental derecho a un mínimo vital que permita el desarrollo digno de los más indefensos y desvalidos. Y, a partir de ahí, de acuerdo con el criterio de promoción gradual de los derechos sociales, a alcanzar mayores y mejores cuotas de dignidad en el ejercicio de todos los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En fin, una de las polémicas más interesantes a las que podemos asistir en estos momentos es la relativa a la función del Estado en relación con la sociedad y con las personas, sobre todo en un momento de crisis general que también, como hemos advertido, afecta al denominado Estado de bienestar. Una crisis anunciada tiempo atrás, desde que la deriva estática de esa gran conquista social del siglo pasado llamado Estado social o Estado de bienes-

tar sustituyera a una forma dinámica de entender la función del Estado en relación con la sociedad y sus habitantes.

En efecto, la tentación de muchos dirigentes públicos de usar los medios del Estado: ayudas, subvenciones o subsidios al servicio de su perpetuación en el poder ha arrojado unos resultados desoladores. La banca, que entendió que su gran negocio sería financiar toda clase de actividades y servicios para los Poderes públicos, contribuyó, no poco, al elefantiásico endeudamiento y crecimiento exponencial del aparato público en todas sus dimensiones, sea en el ámbito institucional sea en el ámbito territorial.