



Gobernanza, estado de bienestar y políticas públicas

Carlos Gil de Gómez Pérez-Aradros*

Resumen

Desde hace varias décadas en la Ciencia Política se habla de la crisis que los modelos tradicionales de gobierno están experimentando y de las nuevas y necesarias formas de interpretación de la realidad. Por mencionar algunas de estas quiebras, debemos tener presente que el Estado de bienestar está en crisis, la socialdemocracia en la UVI, la globalización nos hace pequeños, los modelos de gestión tradicionales de los asuntos públicos son absurdos e ineficaces, los Estados-nación se van disipando y las democracias representativas son criticadas por ineficientes. El cambio de paradigma pospuesto largo tiempo, debe incidir en la gobernanza social, que a su vez cuente con unas políticas públicas alejadas de las formas tradicionales de hacer gobierno, sin destruir el Estado de bienestar.

Palabras clave

Estado de bienestar, derechos sociales, igualdad, justicia.

* Carlos Gil de Gómez Pérez-Aradros (Logroño, 1976) es diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Zaragoza y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid, donde cursó estudios de postgrado en el Doctorado de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos. En la actualidad, en calidad de funcionario de carrera, pertenece al Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias. Autor de varios ensayos: Reflexiones (poco académicas) sobre la sociedad actual (KRK, 2013), La silenciosa victoria (neo)liberal (Siníndice, 2014), Vida grafeno, junto al periodista Arturo Téllez (TragaLetras, 2015) y Política ficción. Las cinco mentiras de la democracia (2016). Colabora en radio y prensa escrita.

1. Introducción

Uno de los aspectos más paradójicos de la actual crisis (dicen los que entienden que ya no estamos en recesión, aunque seguimos en crisis) es que el modelo económico que parece haberla provocado ha salido fortalecido. Es una situación similar a la que se daría en un equipo de fútbol, en el que un defensa se metiera todos los domingos un par de goles en propia meta y, al final de la temporada, le renovarían el contrato con un aumento de sueldo. El liberalismo más descarnado ha mutado en un neoliberalismo galopante y sin demasiado control... No obstante, esta paradoja ha tendido nefastas consecuencias sufridas, en mayor o menor medida, por todos. Una de ellas es el descrédito y el desmantelamiento del, coloquialmente llamado, Estado de bienestar. No obstante, lo que se plantea en este artículo es que el mito del Estado del bienestar no ha entrado en crisis como consecuencia del último ciclo recesivo del capitalismo, sino que hemos estado adorando un modelo que ya no se adapta a las necesidades y cambios de la sociedad.

El cambio de paradigma ideológico, económico y social del siglo XXI, hace reflexionar sobre realidades como el Estado de bienestar y las políticas públicas que lo acompañan, siempre desde un nuevo concepto de gobernanza. En cualquier caso, parece oportuno comenzar este estudio por el principio, por la cúspide del Ordenamiento Jurídico español, para tratar de situar el tema que nos ocupa: sólo sabiendo cómo se configura el Estado de bienestar, podremos analizar su necesario cambio adaptativo.

2. El Estado social, constitucionalmente considerado

No debemos perder de vista que los padres de la Constitución española se refirieron a un orden social y a un Estado social, pero no dejaron por escrito ninguna referencia a algo parecido a un Estado de esas características. Resulta sorprendente que nuestra Carta Magna no haga referencia al término Estado de bienestar, por lo que el más cercano parece ser el de estado social. Por ello, parece oportuno tratar de desgajar los elementos configuradores que recoge la Constitución Española para elaborar un esbozo de lo que solemos denominar con esta terminología de origen anglosajón. El preámbulo de la

Constitución nos proporciona los primeros grandes rasgos de este Estado de Bienestar, al menos los principios informadores de su esencia.

PREÁMBULO

La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Si de paradojas seguimos hablando, el reconocimiento y la tutela de los derechos que suelen ir asociados al estado social resultan poco menos que simbólicos, si los contraponemos a la protección que la práctica totalidad del resto de derechos recogidos en nuestra Carta Magna. En este sentido, el contenido del Capítulo tercero, dentro del Título I de la misma, debe ajustarse, exclusivamente, a:

Artículo 53

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Espero que la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos se dé por informada, fundamentalmente, porque en este Capítulo tercero se hace referencia a preceptos tan relevantes como el de: asegurar protección social, económica y jurídica de la familia (Artículo 39.1); reconocer del derecho a la protección de la salud (Artículo 43.1); tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (Artículo 43.2); promover las condiciones necesarias

que establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (Artículo 47.1) o garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad (Artículo 50).

No sería tan cuestionable la relevancia (escasa a mi entender) que se le quiso dar al llamado estado social si no se establecieran protecciones y tutelas más dignas y eficientes para otros derechos, también reconocidos constitucionalmente. Los dos primeros apartados del Artículo 53 se refieren a ese “resto” de derechos y libertades:

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

¿Cuáles son estos derechos y libertades tan sustanciales a los que se les ofrece un reconocimiento y unos mecanismos de protección tan evidentes? Pues, entre otros: el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (Artículo 18.1); el derecho a la producción y creación literaria o artística, entre otras creaciones (Artículo 20.1); el derecho de asociación (Artículo 22.1); el derecho a sindicarse libremente (Artículo 28.1); el derecho y el deber de defender a España (Artículo 30.1) o el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (Artículo 31.1).

Nada más lejos de mi intención que infravalorar estos y otros derechos reconocidos en los contornos del artículo 53.1 y 2, pero, estarán conmigo al considerar el derecho de sindicación o la protección de la propia imagen escasamente relevantes cuando no pueda acceder a una vivienda o cuando mi salud no permita que me preocupe de si puedo o no llevar a cabo una creación literaria.

Me viene a la cabeza la historia que el escritor Martín Caparrós recoge en uno de sus libros, según la cual, en la puerta de una pobre casa en un pueblo cercano al Sahara, Aisha contesta de un modo sorprendente a esta pregunta: *si pudiera pedir lo que quisiera, cualquier cosa, a un mago capaz de dársela, ¿qué le pediría?* Parece ser que sin dudarlo, la involuntaria protagonista de esta historia responde: *una vaca. Con eso más o menos me las arreglaría*, dijo. Sorprendido, el interlocutor vuelve a preguntar, como si la interrogada no hubiera entendido o escuchado bien la pregunta. *Dos vacas*, dice y en un susurro acaba: *Con dos sí que nunca más voy a tener hambre*. A esto me refería al sorprenderme de que se proteja con mayor intensidad el derecho de afiliación que el de la salud: conozco a muchas personas sin ninguna intención de afiliarse y que son felices, pero ninguna que lo sea, cuando los poderes públicos se despreocupan de su bienestar físico y mental. En este marco, coloquial si se quiere, es donde la gobernanza, ese concepto fluido y con muchas aristas, entra en contacto con las políticas públicas de carácter social.

En 2010, el diario *El País*, con intención de continuar en esta misma línea, titula uno de sus artículos de una forma muy elocuente: *El Estado de bienestar va rumbo a la UVI y subtitula La crisis y la foto demográfica ponen en tensión las cuentas públicas en España - Se impone un nuevo contrato social*. Recoge las declaraciones de varios expertos en relación a los efectos que la crisis y la especial idiosincrasia de la sociedad española tienen en el Estado de bienestar y, en general, en la cobertura social.

En España eso empieza más tarde, pero se desarrolla con rapidez: "En sólo tres décadas se ha puesto en pie un edificio que aún no es comparable con el Estado de bienestar de los países nórdicos, ni siquiera de los centroeuropeos, pero con unos estándares aceptables", asegura Jesús Fernández-Villaverde, de la Universidad de Pensilvania. "El problema es que, con el tiempo, el Estado -y las autonomías, que no son más que eso mismo: Estado- hace cada vez más cosas porque la riqueza del país se multiplica, la población aumenta y demanda más servicios, la esperanza de vida sube. Y en paralelo, izquierdas y derechas se meten en una carrera de reducción de impuestos con el argumento falaz de que eso se traducirá en más actividad económica y a la postre más recaudación. Hasta que ese edificio se viene abajo con la crisis, que de alguna manera va a obligar a repensar ese contrato social que llamamos Estado de bienestar", asegura el profesor del IESE Alfredo Pastor, ex secretario de Estado de Economía socialista. (Pérez, 2010:s/n).

Nadie puede negar que las coberturas sociales del Estado en los últimos treinta años han sido un logro social sin parangón en nuestra historia reciente, no obstante, ni en estos

años se ha logrado un verdadero Estado de bienestar, que exigiría, entre otros: un cambio constitucional, una gestión eficiente de algunos servicios públicos y un mayor número de recursos. Además, ni se ha entendido su origen, creyendo que la lógica del Estado es exclusivamente social; ni se han asumido sus contradicciones, considerando que su buen funcionamiento solo pasa por inyectar fondos públicos sin elevar la recaudación tributaria; ni ha salido bien parado de esta crisis, cuando parece lógico que debería fortalecerse ante situaciones de drama económico y social.

Tanto los resultados obtenidos en estos años, como el cuestionamiento y crítica de sus planteamientos (teóricos y prácticos) son fruto de una larga evolución del papel que ejerce el Estado y de la asunción que ha hecho de nuevas funciones y prestaciones (poco naturales entre los primeros estatistas). Se suele considerar que el origen real de este aparato de intervención pública no es otro que el de corregir las disfuncionalidades que la salvaje industrialización había generado, es decir, que el paternalismo que la Iglesia tuvo en el pasado a favor de las clases -estamentos más bien- ahora iba a corresponder al Estado, el cual, favorecería -ahora sí- a una clase cada vez más amplia y cada vez más desamparada.

La clase trabajadora debía ser protegida y amparada por medio de una acción pública activa o, al menos, ésta es la historia que nos han contado, pues no es menos cierto que alguno de los motivos de este nuevo papel del Estado no era otro que el de apaciguar a las nuevas clases (emergentes, desamparadas y a punto de ebullición social) con el único fin de evitar brotes violentos, mientras se imponía un modelo social, político y económico que no buscaba un verdadero bienestar global de la sociedad, ni una real redistribución de la renta y de la riqueza.

El Estado de Bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el periodo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz consiste básicamente, en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado de Bienestar se basa sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos (...)

Esto fue cierto, con excepciones menores, hasta mediados de los años setenta. A partir de entonces vemos que en muchas sociedades capitalistas la propia fórmula de paz

establecida se convierte en objeto de duda, crítica fundamental y conflicto político. (Offe, 1994:137).

3. Gobierno y no gobernanza en el discurso político

Esta situación, que no es novedosa en la actualidad -de hecho, es conocida por su actual presencia-, si bien, como ya hemos advertido y a diferencia de crisis anteriores, no se plantea redefinir el modelo económico imperante sino fortalecerlo, asumiendo que los ciclos son inevitables e incluso, convenientes para “depurar” las malas praxis económicas. Si en el pasado se intentó dotar de un contenido social al Estado (de Derecho, por ser su único gran pilar) injertando un nuevo y costosísimo huésped, en la actualidad se está tratando de reforzar el organismo originario: las modificaciones en el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, la última reforma constitucional, la, ya mencionada, Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana o los recortes generalizados son algunos ejemplos recientes de este hecho. De este modo, a nadie se le escapa que el fortalecimiento del pilar (estado de Derecho) está fagocitando a los otros dos: el Social y el Democrático, en buena medida, como veremos, consecuencia de un discurso de derechas y de izquierdas.

Ahora bien, ni que decir tiene que el discurso de un ala y de otra (ahora hay más, incluso de centro) continúan pregonando sus esfuerzos por mantener el Estado de bienestar, que, nos dicen, ellos y no otros, han creado, fortalecido y mantenido ante su inminente destrucción. La prensa desde 2011 hasta el 2015 nos es útil a la hora de evaluar la modulación del discurso político relativo al peso específico del Estado social en España.

- 2011. José Luis Rodríguez Zapatero, expresidente del Gobierno: *Con esta derecha, la más a la derecha de Europa, se dismantelará el Estado de bienestar.* (Díez, 2011:s/n).
- 2014. Carlos Floriano, ex vicesecretario de Organización y Electoral del PP: *el Gobierno va a bajar los impuestos a 12 millones de españoles, en cumplimiento del programa electoral. Hoy podemos decir que las cuentas públicas están controladas, y que la Seguridad Social está salvada y que han sido capaces de recuperar la economía de España, haciendo sostenible el Estado del bienestar.* (Almendralejo, 2014:s/n).
- 2014. Pedro Sánchez, Secretario general del PSOE: *No podemos pactar con los que amenazan el Estado del Bienestar.* (Segovia, 2014:s/n).
- 2015. Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno: *Hemos logrado dotar de sostenibilidad a un Estado del Bienestar al borde del colapso y mantener las prestaciones de nuestro sistema*

público. Hemos pedido muchos esfuerzos a los españoles y sé que las clases medias han soportado sobre sus hombros buena parte de esos esfuerzos. Por eso quiero aprovechar esta tribuna para decir que España les debe mucho y que ahora llega el momento de empezar a aliviar su situación. (Ussía, 2015:s/n).

La idea de que este tipo de Estado no es más que una ficción, una utopía (su materialización real llevaría al colapso a cualquier país por la propia incongruencia del sistema, como veremos) no es desmentido por la propia denominación que asumen: Bienestar. No es la intención de este estudio enumerar las principales teorías y los principales teóricos dedicados al estudio del Estado de bienestar, entre los que se podría destacar a Schmitter y Lehmbrunch, dentro de la concepción corporativistas; a Hayek y Friedman como defensores del neoclasicismo del mercado; a Nozick, dentro del libertarismo; a Nisbet dentro del comunitarismo o Titmuss dentro de la socialdemocracia. Pero como se acaba de advertir muchos son los artículos que centran su esfuerzo en esta labor. Por el contrario, al ocuparnos de nuevos paradigmas y nuevos retos (de carácter social todos ellos) parece más oportuno que nos sugiere el término Bienestar, asociado a este tipo de Estado. A este respecto, la Real Academia Española de la Lengua define bienestar como:

1. *m. Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien.*
2. *m. Vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad.*
3. *m. Estado de la persona en el que se le hace sensible el buen funcionamiento de su actividad somática y psíquica.*

En cuanto a la primera entrada, parece discutible que un millonario, con cuentas dentro o fuera de España, necesite recibir un *cheque bebé* o una prestación por desempleo, en su caso; la segunda, poco tiene que ver con la realidad de buena parte de la clase media de este país, que han visto disminuir sus recursos y las prestaciones de este llamando Estado de bien-estar y la tercera, poco tiene que ver con el tema que nos ocupa. Habrá mal pensados que consideren a la RAE poco adecuada para sintetizar los contenidos político-sociales de este término y tal vez no se equivoquen, pero lo cierto es que también

define Estado de bienestar (de una forma engañosa, como trataré de demostrar más adelante) como:

Sistema social de organización en el que se procura compensar las deficiencias e injusticias de la economía de mercado con redistribuciones de renta y prestaciones sociales otorgadas a los menos favorecidos.

Si alguien tiene interés en profundizar un poco más en el debate semántico de este asunto, recomiendo la primera parte del *Estado social*, de Alfonso Fernández-Miranda Campoamor en la Revista Española de Derecho Constitucional, número 69, Septiembre/Diciembre, 2003 (Fernández, 2003:139). Dicho esto, parece oportuno seguir avanzando en la realidad de esta ficción democrática que todos dicen defender y ampliar.

El intervencionismo remonta sus orígenes hasta el principio de la humanidad, no el de los estados modernos sino el de cualquier forma de dominación, como mecanismo de ejecución del poder social (clan, reino, imperio, ciudad-estado, etc.) y esta acción del poder ha tenido tintes sociales desde siempre. Ahora bien, el intervencionismo que se tiene como origen del Welfare se remonta a la época de Bismarck y a la aplicación de la normativa social de finales del s. XIX... y se fortalece (constituyendo la -ficticia- legitimidad en el bienestar social) a partir del fin de 1945. El Informe Beveridge (1942) justifica esta nueva labor estatal no (solo) como mecanismo de justicia social sino como la mejor forma de favorecer la recuperación económica de Europa, de fomentar el consumo y de institucionalizar los mecanismos que asegurasen el fortalecimiento del capitalismo. Esta es la clave: el Estado de bienestar no se justifica exclusivamente como mecanismo de justicia, redistribución e igualdad, sino como sustento necesario de la economía de libre mercado.

Estas afirmaciones las demuestra el hecho de que tras dos profundas crisis económicas (la de finales 70 y la de finales de los 90) que, con sus propias dinámicas, han traído: desempleo masivo, crisis fiscal, crecimiento negativo de las economías -el eufemismo más perverso que he oído jamás- y un largo etcétera de desequilibrios macros, el Estado de bienestar se ha paralizado cuando parecía que era el momento de actuar para cumplir con sus (ficticios) fines: la justicia social, la igualdad material, la eliminación de la pobreza, la redistribución de la renta y la riqueza, la cobertura de las necesidades básicas y, en

definitiva, el bienestar de los miembros de la sociedad. De hecho, el (defendido por todos) Welfare State parece ser el motivo de los problemas y no la solución.

Conviene recordar algunos datos que deberían hacernos renombrar la denominación de este tipo de Estado. Según el Barómetro Sanitario (sondeo anual con el que el Gobierno conoce la opinión de los ciudadanos sobre la sanidad pública) 2,4 millones de españoles dicen no poder pagar alguno de los fármacos que les ha recetado un médico. La pregunta que se realizaba no podía ser más clara: *en los últimos doce meses, ¿ha dejado de tomar algún medicamento recetado por un/a médico/a de la sanidad pública porque era muy caro?* Esta incongruencia, que posee cualquier Estado de bienestar inserto en una economía de libre mercado, se demuestra en una de las más polémicas reformas recientes de España: el coloquialmente llamado “medicamentazo”, que excluyó a unos 400 medicamentos del sistema de pago, lo que afectó a buena parte de la población.

La contradicción está servida: si tratamos de mantener un mínimo común aceptable (un estándar adecuado) de bienestar, tenemos que financiar gastos sociales, reduciendo los medios para que nuestra economía de libre mercado avance; si garantizamos una acumulación de recursos privados (idea central del capitalismo en cualquiera de sus versiones) debemos reducir los gastos sociales. Se trata de un sistema de vasos comunicantes: si acumulamos, desatendemos el bienestar; si se invierte en gasto social, desincentivamos la inversión privada (medio prioritario para garantizar esta acumulación).

Otro aspecto relacionado con el sistema sanitario y que explica los riesgos que el Welfare entraña es el relativo al excesivo control que el Estado debe ejercer para ser eficiente en su asignación de los recursos sociales. En declaraciones para el diario EL PAÍS, José María Torres, farmacéutico de Farmamundi, cuenta el caso de una mujer:

(...) con dos hijas pequeñas, separada, que acudió a su farmacia en un pueblo gallego de 2.000 habitantes a comprar un fármaco para la anemia. Costaba 15 euros, y dijo que no podía pagarlo. “Para que te consideren parado de larga duración tienes que haber trabajado, recibir prestación de desempleo, después el subsidio, y cuando ya no tienes nada, pasas a tener fármacos gratis. Esta mujer no tenía ingresos, pero no había trabajado antes”. (Sevillano, 2015:s/n).

4. La necesidad de un nuevo paradigma público

Para ser eficiente en la utilización de recursos ajenos y evitar el despilfarro y el abuso de los mismos, los gobiernos se ven en la obligación (que lo es) de ejercer una fiscalización absoluta sobre el ciudadano y de exigirle (también es su obligación) todo tipo de información sobre su salud, su economía, su patrimonio, su ascendencia, su descendencia, sus estudios, su trabajo, su residencia, su negocio y no sé cuántas cosas más. Teniendo en cuenta que la libertad es uno de los principales requisitos de la Democracia (para muchos liberales que inspiraron el sistema que poseemos, el único y más importante), tendremos que volver a plantearnos el carácter encontrado entre nuestra soberanía personal y nuestro derecho al ejercicio de derechos sociales.

Dos datos más que evidencian la labor *ex post* de este *Welfare* (que tiene mucho que ver con la consideración que algunas religiones tienen de esta vida frente a la futura, frente a otras que tienen una mayor consideración por la vida pre muerte –a este respecto nunca está de más recomendar *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, de Max Weber-), es decir, cuando estas prestaciones deberían haber llegado al surgir la necesidad y no después (Weber, 2012:58). El primero, es que la situación no ha hecho más que empeorar en los últimos años en relación a la posibilidad de llegar a fin de mes. En 2005, el 27% de los hogares tenían dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes, mientras que en 2013 el porcentaje asciende al 36,7, según el Centro de Investigaciones Sociológicas. La segunda, no es otra que la bajada de la renta media disponible en los hogares españoles, que muestra el descenso desde 2009, pasando de 30.000 euros en ese año, a unos, aproximadamente, 27.000 euros en la actualidad. Si el Estado de bienestar aspira a lograr el *bienestar*, no parece lógico que el nivel de vida baje entre la clase media (no digo ya entre los que ni se encuentran en ella) o que actúe cuando las situaciones de desamparo ya se han producido.

Este es el motivo por el cual, si bien el discurso populista no parece tener fin, las críticas académicas no han dejado de llegar desde todos los ángulos. Para los liberal-demócratas, como se les denomina en el mundo anglosajón, representados y, muy bien, por Almond, Verba o Lipset, el Estado debe ser, ante todo, un sujeto neutro y ajeno a cualquier intervención maximalista. Ya hemos visto que el mito del ciudadano neutro encaja con el

modelo estatista moderno. Por este motivo, salvo por merecidas excepciones, lo político y lo económico deben moverse en mundos distintos y separados, como mejor garantía de esta sociedad anónima en la que vivimos. Estas merecidas excepciones (que han ido creciendo con el tiempo, con la presión social y con las promesas políticas en busca de votos) deberían ser escasas y circundar lo inhumano o inaceptable pero, salvo estas situaciones límite, la pasividad debe ser la palabra que mejor define al Estado, un actor de reparto que no llega ni a figurante en una película de serie B. Las desigualdades son inherentes al ser humano, existen y existirán, pero ello no justifica una intervención que, a todas luces, vulnera la libertad. Es suficiente con establecer reglas comunes para todos y que cada uno de los idénticos e intercambiables sujetos cívicos, que con sus capacidades, y solo con ellas, lograrán el bienestar que puedan alcanzar (su bienestar), el que deseen y no el que les diga el Estado que pueden o deben obtener). El ex asesor económico del presidente de la Comisión Europea, André Sapir, nada sospechoso de necesitar el respaldo social del Estado, manifestó en relación esta visión que:

España quiere ser Suecia y a la vez EE UU: quiere flexibilidad y bajos impuestos, como los estadounidenses, y a la vez un gasto social elevado y un Estado de bienestar impecable, como los suecos. No se puede ir en las dos direcciones: hay que escoger. (Nieves, 2015:s/n).

Dando un paso más allá, el conservadurismo considera que los problemas que acompañan a las crisis (paro, inflación, déficit), unidos a la excesiva burocratización del sector público, a la sobredimensión del edificio gubernamental y al coste del mantenimiento de este ingente sistema deben ser razones suficientes para replegar las fronteras de esta desmedida intervención social, evitando así más daños de los que pretendía evitar o corregir. Si la anterior escuela permitía algún tipo de “desliz” interventor, ésta no encuentra atisbos de justificación.

Esta corriente se ha parapetado con viejos conocidos como Hayek, Friedman, Nozick o Nisbet (este último miembro de la doctrina comunitarista) que no aprecia la legitimidad, ni la conveniencia, ni la capacidad del Estado para establecer una justicia social y arrogarse un interés común. Por estos motivos, la única solución es la vuelta a los orígenes del Estado: minimalismo estatal. Por si fuera poco, este injustificado Welfare State ha generado (o degenerado) una burocracia que influye en los gobiernos y en el gasto público; unos partidos más preocupados por ganar votos que por gestionar las

necesidades públicas; una necesidad que los poderes públicos no son capaces de satisfacer, lo que lastra su legitimidad y un desprendimiento prestacional (exigido y amparado en una inadecuada, como hemos visto, interpretación jurídico-material de los principales derechos sociales) que terminan generando desidia, abandono, hipocresía y *polizones de lo público*.

Las críticas al tema que nos ocupa también han llegado del bando socialdemócrata, gran garante del mismo. Autores en esta línea, con un destacado R. Titmuss, otorgan todavía una enorme capacidad a los Estados para poder controlar a los mercados y a sus mandatos económicos. Éstos, por medio de políticas fiscales, presupuestarias, tributarias y monetarias, deberían ser capaces de “domar” los bríos y los desequilibrios producidos por esta forma de entender la economía, en otras palabras, de transformar un capitalismo sin cortapisas en un socialismo más social. Se trata un tránsito lento pero fiable y sosegado: sin violencia, ni sangre, ni destrucción de la propiedad,... A mi modo de ver, estas críticas van mucho más allá de un cuestionamiento del Welfare o de su eficiencia o de su sostenibilidad, si bien, en todo caso, esta transición exige ideas y una verdadera voluntad y eso, resta votos. El ex ministro socialista José María Maravall, en sus declaraciones, lo explica de un modo meridiano:

El Estado de bienestar no está en crisis: lo que está en crisis es la lógica sobre la que fue creado, sobre un modelo de sociedad que ya no existe, con personas que empezaban a trabajar a los 20 años, cotizaban más de 40 y tenían una esperanza de vida de seis meses desde el momento en que empezaban a cobrar una pensión. "Cincuenta años más tarde, la izquierda está sin ideas y se empeña en mantener el carácter totalmente universal del Estado de bienestar, defiende las rebajas de impuestos, y con ello se dejan como intocables cosas como pensiones no contributivas en el barrio de Salamanca, como grandes banqueros que se van al paro y cobran prestación, como pensionistas multimillonarios que no pagan por las recetas, por poner sólo algunos ejemplos hilarantes. Es el momento de revisar aspectos antidistributivos del Estado de bienestar. Pero no parece que haya coraje para eso (Pérez, 2010:s/n).

Por último, la crítica marxista achaca el problema del Estado de bienestar a su carácter sedante. La clase obrera, parece ser, se ha terminado integrando en el sistema por medio de dos ficciones, más o menos reales, en dos vertientes diferentes aunque conexas: la política y la económica. En la primera de estas, la democracia, genera la sensación de protagonismo y de posibilidad de cambio en la clase que, otrora, fuera llamada a cambiar el rumbo de la Historia. En la segunda, el Estado de bienestar, pretende corregir la desigualdad y construir una sociedad más justa. En realidad, y el tiempo lo ha

demostrado, los logros han sido limitados y, lo que es más preocupante según esta tesis, la explotación de unos sobre otros no ha desaparecido, se ha hecho más sutil pero no ha desaparecido, como prometían los defensores de este modelo de Estado. Por el contrario, la explotación continúa intacta, la población se ha “aburguesado” y, como mal mayor, las clases se han desmovilizado.

El Estado de bienestar no ha hecho, en definitiva, más que generar nuevas desigualdades, transformando el sistema para servir al Capital. Estas desigualdades, que alejan la utopía de una sociedad justa, se observan en la homogeneidad de corte horizontal pero no vertical, es decir, nos hemos igualado pero con nuestros iguales, no con nuestros desiguales. Es cierto que todos los miembros de las distintas clases sociales tenemos los mismos derechos, así debe ser, pero no es menos cierto que las prestaciones del Estado no tienen los mismos efectos en todos nosotros. Por este motivo, que me igualen un poco más con los que ya son idénticos a mí, no corrige (si es que hay que hacerlo, pues la ineficiencia y la vulneración de la igualdad serán argumentos conservadores que desmitifican esta idea) la verdadera y auténtica desigualdad social, sirviendo para alimentar la ficción de que hemos logrado una sociedad más justa y solidaria.

No es necesario recordar que en los períodos de crisis, como el actual, los ricos son cada vez más ricos y los menos ricos, suelen serlo cada vez menos, demostrando que este efecto redistributivo no es real. En la actualidad, las veinte personas más ricas de España atesoran un patrimonio idéntico al que poseen el veinte por ciento de los que menos tienen, dicho de otro modo más gráfico: veinte personas poseen lo mismo que cinco millones... Y reitero, esta diferencia ha crecido desde que comenzó la crisis. A nivel mundial los datos son aún más escandalosos: las ochenta y cinco personas más ricas del mundo, poseen la misma riqueza que ¡la mitad de la población mundial más pobre!... Unos ¡3.600 MILLONES! Con toda lógica, después de este dato, el resto de estadísticas quedan oscurecidas. No obstante, un par de ejemplos más: el uno por ciento de los más ricos, desde finales de los setenta hasta la actualidad, esto es, “sufriendo” las dos últimas mayores crisis económicas, ha aumentado su renta y, aproximadamente, doscientas cincuenta personas engrosan en estos últimos años la lista de los que poseen mil millones de dólares y yo no soy una de ellas...

Sin perder de vista estas magnitudes, que no son otra cosa que datos reales de gente real, parece indiscutible que este *Welfare* no es otra cosa que un espejismo para buena parte de la población mundial. Eso no significa que los ricos deban desaparecer, por el mero hecho de serlo, ni que los Estados eviten voluntariamente la redistribución de la riqueza, lo que sí significa es que los resultados de estas políticas son desproporcionados en relación a todo el discurso y la parafernalia populista que los acompaña. Si bien, parece causar menos mal manteniendo una ficción esperanzadora que un realismo visceral...

A su vez, estos argumentos son presa de una esquizofrenia difícil de mantener, al tratar de llegar a un mismo punto tirando de una cuerda en direcciones opuestas. Por un lado, los Estados, defensores todos de una economía de libre mercado, fomentan: el capital, su desarrollo y su crecimiento; el trabajo productivo y tecnológicamente avanzado; impulsan el empleo de cualquier condición, tratan de dar protagonismo a las inversiones privadas como mecanismo impulsor del crecimiento y mantienen una fe ciega en la libertad individual, ajena a cualquier injerencia. Por otro lado, creyentes en una justicia social y en la necesaria redistribución de la renta también fomentan: los intereses de los trabajadores, opuestos en ocasiones a los de la patronal; los subsidios de desempleo, poco productivos por ser escasos y prolongados en el tiempo; el incremento de los aparatos burocráticos y su estabilidad laboral; un aumento de la presión fiscal que desincentiva la inversión privada y, como veíamos, unas prestaciones sociales que obligan a ceder multitud de datos controlados por los poderes públicos.

En resumidas cuentas, el Estado necesita una continuada acumulación de recursos para sostener el gasto social, pero esta intervención hacia la justicia y la igualdad, desactiva la primera por ser improductiva (económicamente hablando). La cuestión es discernir sobre cuál de estos dos polos opuestos se prioriza: el económico acumulativo o el social redistributivo...

Para dar solidez a estos argumentos, vuelvo a recuperar a Offe con sus contradicciones entre la convivencia del capitalismo y el Estado de bienestar, habida cuenta que el uno no puede vivir sin el otro ni el otro sin el uno. En cualquier caso, la ficción está servida en tanto que este *Welfare* no ha hecho otra cosa que estabilizar y ayudar al mantenimiento

de este triunfante modelo económico y, nunca, como se nos ha dicho, a cambiarlo o transformarlo. Es cierto que se han logrado ventajas sociales pero a costa de fortalecer un sistema que se alimenta de la desigualdad y de la acumulación infinita, lo que deja al Welfare State en una situación de debilidad evidente.

Sin una política de subsidios a la vivienda a gran escala. Educación pública y servicios sanitarios, así como seguridad social obligatoria, el funcionamiento de una economía industrial sería sencillamente inconcebible. Dadas las condiciones y requerimientos de urbanización, concentración de fuerza laboral a gran escala en plantas de producción industrial, rápido cambio tecnológico, económico y regional, decreciente capacidad de la familia para hacer frente a las dificultades vitales de la sociedad industrial, la secularización del orden social, la reducción cuantitativa y la dependencia creciente de las clases medias propietarias –rasgos todos bien conocidos de las estructuras sociales capitalistas- la brusca desaparición del Estado de Bienestar abandonaría al sistema en un estado de conflicto y anarquía. El embarazoso secreto del Estado de Bienestar es que si su impacto sobre la acumulación capitalista bien puede hacerse destructivo (como tan enfáticamente demuestra el análisis conservador), su abolición sería sencillamente paralizante (un hecho ignorado por los críticos conservadores). (Offe, 1994:146)

5. Conclusiones

En conclusión, a todos nos llegarán a la cabeza medidas gubernamentales (que no *Governance*) de cualquier ámbito de poder público que refuten las afirmaciones anteriores, ya sea porque nos afectan directamente, o bien porque han afectado a personas o colectivos que conocemos. Incluso si pensamos de un modo más global, percibiremos que la generalización de este bienestar no es real. Intento entender (al situarme en el lugar de quien aboga por sus virtudes), que el bienestar debe tender a la universalidad, no obstante serlo implicaría que los recursos son infinitos y que somos capaces de dar a cada uno lo que desea, y las utopías solo existen en el final de los cuentos, por su propia naturaleza y por los efectos que el malestar pueden causar en el bienestar (algo así como un egoísmo bienintencionado).

Me esfuerzo por entender (al meterme en la cabeza de quien se muestra más realista con los efectos y las consecuencias de este Estado), que su universalización pone en riesgo el bienestar general, vulnera la libertad de acción y conlleva unas dinámicas que tienden a la ineficiencia y a la pereza. Toda vez que, en la línea de Jan Kooiman, *mientras que*

Modern Governance tenía aún una fuerte orientación gubernamental (...) amplía la perspectiva en el sentido de que observa a la gobernanza como un fenómeno social. (Kooiman, 2003:17). Efectivamente, al margen de otras características que deben darse en las políticas públicas de la gobernanza (diversidad, dinamismo y complejidad) éstas deben ser sociales, pues, en caso contrario, no podríamos definir las de este modo.

Es indudable que nos encontramos en un nuevo mundo que requiere nuevas fórmulas de acción. La nueva agenda política global y local del siglo XXI no ha sido afrontada de un modo real y sincero o, si se ha hecho, se ha intentado atender desde paradigmas ya inservibles. No estamos asistiendo a un cambio de época sino que ya nos ha pasado y, a toro pasado, tratamos de solventarlo con recetas gastadas por el uso. Los múltiples conflictos sociales que el cambio de ciclo social y político está generando no están siendo afrontados con paradigmas novedosos pues, cuando se trata de aplicar políticas al efecto, o no se entiende la magnitud del problema o no se puede atender desde una única esfera de poder o la cuestión muta a una gran velocidad, como si de un virus se tratase. Este nuevo escenario lo inunda todo, como si de un tsunami se tratase: en lo educativo, nos formamos como siempre cuando se nos advierte que los trabajos de nuestros hijos no existen todavía; en lo familiar, donde los modelos tradicionales son ahora dignos de admiración o en lo generacional, cuando la juventud con su pericia con las TIC's cambia las formas de actuar.

Con este panorama, que no debe interpretarse como un Apocalipsis definitivo, los actores y paradigmas clásicos no son capaces de afrontar estas nuevas realidades, si bien, mientras no surjan nuevos de unos y de otros, seguirán enfrentándose con limitaciones evidentes y con unas premisas erróneas. Mientras sigamos pensando que vivimos en una sociedad industrial, que el voto es la única forma de legitimidad, que los Estados siguen siendo paternalistas, que los partidos políticos monopolizan los intereses colectivos, que los sindicatos explican la ya inexistente sociedad de marcadas clases, es decir, mientras sigamos enfocando erróneamente la realidad, seguiremos equivocándonos de principio a fin. El mismo motivo por el cual nos estamos sorprendiendo de sucesos como el Brexit o de sucesores como Donald Trump.

Los tiempos cambian, pero parece ser que solo los tiempos y no las formas de actuar. Soluciones mágicas no existen, es evidente, sin embargo mejor nos iría a todos si asumiésemos de una vez por todas algunas circunstancias que nos van a acompañar en la experiencia vital que nos ha tocado vivir. La complejidad es un elemento que forma parte de nuestra vida, tanto en el ámbito de lo público como de lo privado. Las explicaciones superficiales y facilonas no suelen arrojar luz a lo que pasa, la igualdad de condiciones que planteaba Ockham con su famosa navaja no funciona en las ciencias sociales. Todas las grandes decisiones llevan implícitas enormes incertidumbres, incluso a la hora de predecir problemas y aplicar soluciones, lo que va unido a la ingente cantidad de información en distintas manos (de ahí el interés por el big data).

Los actores que toman decisiones (incluidos nosotros), estamos fuertemente interconectados, incluso más de lo que pensamos, en cuanto a intereses contrapuestos, por lo que considerar a un poder, juez y parte de algo, es un gran error. Por si fuera poco, las reacciones de un acontecimiento siempre son imprevistas, que se lo digan a los que veían al Presidente saliente de Estados Unidos como un transformador del mundo. En definitiva, debemos aceptar y hacer nuestra la idea de que la complejidad y la incertidumbre forman parte de nuestras decisiones y de las decisiones de los demás, que existen múltiples intereses y se interconectan entre sí. El problema no está en incorporar a nuestras vidas la complejidad, la diversidad y la inseguridad sino en negarlas, ocultarlas y rehusarlas.

6. Fuentes de información

Almendralejo, Bajajoz (2014), “Floriano avanza que el Gobierno va a bajar los impuestos a 12 millones de españoles”, en *Diario Europa press*, Edición digital, <http://www.europapress.es/nacional/noticia-floriano-avanza-gobierno-va-bajar-impuestos-12-millones-espanoles-20140315145325.html>, fecha de consulta 15 de marzo de 2014.

Díez, Anabel (2011), “Zapatero: Esta derecha dismantelará el Estado de Bienestar”, en *Diario El País*, Edición digital, http://elpais.com/elpais/2011/05/08/actualidad/1304842624_850215.html, fecha de consulta 8 de mayo de 2011.

Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso (2003), “Estado social”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 69, Septiembre/Diciembre, Madrid: Ministerio de la Presidencia.

Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governace*: Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona.

Nieves, Vicente (2015), “España de mayor quiere ser como Dinamarca, ¿Cuál es el precio que hay que pagar?”, en *Diario El Economista*, Edición digital, <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6544486/03/15/Espana-de-mayor-quiere-ser-Dinamarca-cual-es-el-precio-que-hay-que-pagar.html>, fecha de consulta 11 de marzo de 2015.

Offe, Claus (1994), *Contradicciones en el estado del bienestar*, Madrid: Editorial Alianza.

Pérez, Claudi (2010), “El Estado de bienestar va rumbo a la UVI”, en *Diario El País*, Edición digital, http://elpais.com/diario/2010/04/11/sociedad/1270936801_850215.html, fecha de consulta 11 de abril de 2010.

Segovia, Carlos (2014), “Pedro Sánchez promete a los empresarios que el PSOE no pactará con Podemos”, en *Diario El Mundo*, Edición digital, <http://www.elmundo.es/espana/2014/09/21/541df726268e3efa198b4575.html>, fecha de consulta 21 de septiembre de 2014.

Sevillano, Elena (2015), “2.4 millones de españoles aseguran no poder pagar medicamentos”, en *Diario el País*, Edición digital, http://politica.elpais.com/politica/2015/05/08/actualidad/1431107540_198648.html, fecha de consulta 8 de mayo de 2015.

Ussía, Alfonso (2015), “Lea íntegra la intervención de Mariano Rajoy”, en *Diario La Razón*, Edición digital. <http://www.larazon.es/espana/lea-integra-la-intervencion-de-mariano-rajoy-GB8928976>, fecha de consulta 24 de febrero de 2015.

Weber, Max (2012), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid: Editorial Alianza.



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

25° NÚMERO ENERO - ABRIL 2017

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. (c) Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 8, No.25, enero-abril 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 14 de febrero de 2017.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación

www.politicas.unam.mx