

RESUMEN TESIS DOCTORAL

«Del Estado prestador al Estado garante. Suprimir, Sustituir, Simplificar»
Agustín García Inda

Programa de Sociología de las Políticas Públicas y Sociales
Universidad de Zaragoza.

No hay espacio para nuevas grandes batallas ideológicas, nos decía Fukuyama (1992), tras concluir que con la homogeneización económica, política, ideológica y cultural quedaban superadas las alternativas al capitalismo.

La confrontación entre las utopías de la igualdad y de la libertad parece haberse resuelto con la combinación del Estado de bienestar y la economía de mercado. Todas las democracias occidentales parecen haberse configurado como Estados sociales y democráticos, aunque con distinta inclinación hacia uno u otro de ambos polos en sus políticas públicas.

Las opciones políticas mayoritarias en tales democracias han asumido la necesidad de aspirar a ambas utopías, de compaginar la libertad con cierta intervención que evite situaciones de desamparo. Así, conservadores, liberales o socialdemócratas conocen (aunque no siempre reconocen) las virtudes que se derivan de garantizar la libertad y, al mismo tiempo, procurar la igualdad mediante políticas redistributivas.

Tampoco en lo económico encontramos aplicaciones rígidas de una u otra escuela. El debate entre los defensores del libre mercado y los principios liberales clásicos en la economía, y los partidarios del intervencionismo anticíclico, continúa hoy entre los herederos de Keynes y los de Hayek o Smith. Los primeros defienden la necesidad de aplicar estímulos fiscales para evitar recesiones y mantener el empleo, y los segundos son partidarios de que la política monetaria es suficiente para la gestión de la demanda y contrarios a la política de estímulos fiscales como solución a las crisis. Sin embargo, a pesar de las importantes diferencias académicas entre los keynesianos y los neoclásicos, en esas democracias occidentales, también sus ministros de economía siguen a los monetaristas hasta que nuevas crisis o campañas electorales les vuelven keynesianos.

Si políticamente se congeniaba la igualdad y la libertad, también económicamente parece compatibilizarse el libre mercado con la intervención y la regulación del poder estatal, para evitar las desigualdades y favorecer sociedades de consumo en entornos de seguridad ciudadana y paz social, lo que también redundaría en el crecimiento económico.

Superados en general (ahí siguen Corea del Norte o Cuba) los intentos de construir sociedades inspiradas en el socialismo utópico de Engels o Marx y en su Manifiesto Comunista (1848), tampoco podemos encontrar ejemplos del Estado mínimo que justifica Nozick (1974) como el único moralmente admisible, ni Estados en donde el libre mercado exista en estado puro, como lo describiría Mises (1949). Entre las democracias de la OCDE podemos encontrar un amplio abanico de grados de libertad económica, desde Nueva Zelanda y Suiza (países líderes en el índice de libertad económica de la Heritage Foundation en 2018), a Grecia, Italia, Portugal, Francia, Eslovenia, México y España que, por ese orden, encabezan la cola entre los países de la OCDE en dicho índice. También todos cuentan con un importante gasto público social, con elevados aumentos en todos los países de la OCDE desde 1960, aumentos que han continuado, en general, desde 1990 hasta la actualidad.

En todos esos países, con diferente intensidad pero similar finalidad, se ha desarrollado un Estado de bienestar, consecuencia de la preocupación por el atomismo social y por los posibles efectos negativos de un capitalismo desordenado. Desde corregir los fallos del mercado y gestionar el *minimum standard* (Churchill, 1908), a garantizar una seguridad social y económica *from cradle to grave* (Informe Beveridge, 1942), o hasta querer moralizar la vida pública, han constituido fines que han justificado la indiscutida, y cada vez mayor, presencia del Gobierno en nuestras vidas.

En ese contexto occidental y de creciente intervencionismo, lo relevante, a efectos de la tesis, es analizar cómo la creación y satisfacción de las necesidades sociales (mediante el desarrollo de políticas públicas y su gasto) puede afectar a la legitimidad institucional y a la propia sostenibilidad del bienestar, y el consiguiente riesgo que su minoración puede suponer al bienestar social.

Es cierto que el mercado no satisface todas las respuestas que una sociedad puede demandar y que no todo se puede comprar, como explica el reciente premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales, Michael Sandel (2013). Éste propone un debate público sobre los límites morales del mercado y preguntarnos si hay ciertas cosas que el dinero no debe poder comprar. En la línea expuesta por Sandel, una sociedad en la que todo está en venta produce desigualdad y corrupción, no corrupción política, sino la que produce la tendencia corrosiva de los mercados. Poner un precio a las cosas buenas de la vida puede corromperlas.

Pero no siempre es el mercado la causa de la corrupción de lo público. A veces es lo público lo que corrompe lo privado, y así se alimenta un *crony capitalism* (*capitalismo clientelar* o también llamado *capitalismo de amiguetes*), en el que empresas, sindicatos y otros grupos de interés se benefician de ese otro gran mercado de bienes y servicios, esta vez públicos, generado por un creciente presupuesto y sus deseados contratos y subvenciones.

Por ello, al igual que unos plantean cuál debe ser el papel de los mercados en la vida pública y en las relaciones personales, también debemos cuestionarnos cuáles son los límites al papel de los Gobiernos o del sector público, que corrompe el mercado, limita nuestra libertad de elección y nos arrebatara la responsabilidad en la provisión del bienestar.

Hoy más que nunca es necesaria esta pregunta por cuanto la combinación de deuda y demografía pone de manifiesto la insostenibilidad del actual Estado de bienestar y la imposibilidad de su corrección desde el propio sector público a causa de su ineficiencia sistémica. La tesis se centra en dicho aspecto: en el sector público y su ineficiencia como aspecto clave en la crisis del Estado de bienestar y pretende dar respuesta a los interrogantes básicos: el *qué* (la ineficiencia), el *por qué* (es crónica), el *para qué* (necesidad de transformación) y el *cómo* (las 3S); así como mostrar *los peros o* resistencias al cambio, bienintencionadas en algunos casos o interesadas en otros, con las que nos distraemos de soluciones estructurales.

En esa búsqueda de respuestas y propuestas subyacen cuatro ejes que van a guiar la investigación hasta sus conclusiones. Con las salvedades que implica toda clasificación de cuestiones teóricas entre las distintas ciencias sociales (cuyos ámbitos comparten el estudio de muchas de ellas), podemos presentar, a efectos meramente explicativos, estos cuatro ejes fundamentales, relacionados entre sí, del siguiente modo: un eje económico (los fallos de gobierno y la ineficiencia pública), otro político (la *prudencia civilis* y la libertad de elección), otro social (responsabilidad individual y vertebración social) y otro jurídico (regulación de la autolimitación del sector público y de la autorregulación del sector privado).

Desde hace tres décadas se ha producido un repliegue del Estado materializada en una pérdida de dominio y de titularidad en numerosos sectores económicos a través de privatizaciones y de la liberalización de dichos sectores antes regulados (comercial, financiero, tecnológico, transportes...). De este modo surgió una nueva expresión instrumental: el Estado garante, que se presenta como alternativa al Estado prestacional. «Ante la falta de grandes proyectos utópicos, cobran entonces sentido los modelos instrumentales y reformadores», nos dice Esteve (2015), que resume la filosofía de ese concepto eminentemente práctico: «El Estado garante no pretende dispensar con sus medios las prestaciones que el Estado social programa, sino garantizar que éstas se realizan, destacadamente por una sociedad o un sector privado que se ha fortalecido extraordinariamente» (p. 8).

La tesis se sirve de esa construcción doctrinal del Estado garante e invita a una ampliación de su alcance más allá de aquellos sectores, donde ha demostrado su éxito. Se propone imitar su filosofía en todos los servicios públicos administrativos y sociales que no requieran el ejercicio de la autoridad pública.

Para ello, sistematiza las fórmulas con las que alcanzar dicho objetivo mediante la *teoría de las tres eses -3S-* (denominada así por los tres verbos que comparten esa letra como inicial: Suprimir-Sustituir-Simplificar). Con ella se pretende facilitar un esquema o herramienta general de reflexión y decisión para la elaboración de la agenda política y el *policy making* en todas las actividades y sectores de la acción pública.

En el esquema de las 3S interesa, principalmente, la forma en que se procura el bienestar social, más que la cuantía del gasto público. El cambio de paradigma «público por privado» que propone esta tesis al conjugar aquellos verbos, afectará, naturalmente, a la cuantía del gasto público, por cuanto la subsidiariedad y la libertad de elección disminuirán ese gasto; pero ello

será una beneficiosa consecuencia indirecta de un cambio de forma de articular la responsabilidad sobre lo público. Dicho de otro modo, se trata de invertir el planteamiento: en vez de partir *del cuánto* (presupuestario) y obviar cambios en *el cómo*, esta tesis plantea el cómo (gastar), y de ello de derivará un ahorro en *el cuánto*, indispensable para la sostenibilidad del *qué* (el bienestar social).

Conviene precisar que podría haberse investigado las respuestas a las preguntas antes formuladas de forma especializada, seleccionando para su estudio una única actividad administrativa o una política pública concreta de una Administración territorial determinada. Sin embargo la pretensión de esta tesis, como se ha indicado, es dar una respuesta general, válida para todos los niveles y funciones del sector público. El alcance de este enfoque horizontal (visión de conjunto del sector público desde distintas disciplinas) en vez de un enfoque vertical (visión de un sector o función concreto desde una única disciplina), queda delimitado como sigue:

- a) Alcance geopolítico: el contexto en el que se centra el foco de análisis es España, si bien, en numerosas ocasiones, se tiene en cuenta el contexto occidental general (en concreto, países OCDE).
- b) Alcance temporal (*ex ante*): sin perjuicio de que en determinados apartados se tienen en cuenta antecedentes históricos del Estado de bienestar, la literatura y propuestas analizadas son las publicadas en las tres últimas décadas, y especialmente, en la última, tras la crisis de 2008.
- c) Alcance temporal (*ex post*): la proyección del uso de la fórmula de la 3S a futuro no está asociada a circunstancias coyunturales.
- d) Alcance funcional: dado que se trata de una fórmula de aplicación general, se ha tenido en cuenta toda actividad de las Administraciones públicas (regulatoria y redistributiva, tanto mediante financiación como mediante prestación de servicios).
- e) Alcance sectorial: por el mismo motivo (su aplicabilidad general) la teoría de las 3S alcanza a todos los sectores públicos, si bien, por la preocupación que subyace en toda la tesis (sostenibilidad del bienestar), el principal foco de análisis y la mayoría de los ejemplos expuestos se refieren a sectores asociados a servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y pensiones).
- f) Alcance científico: por la diversidad de factores consustanciales a la actividad política y administrativa, ha sido necesario emplear diferentes perspectivas (jurídica, política, económica o sociológica) para completar una visión general.

Una vez concretadas las preguntas y delimitado el alcance general de la investigación, debemos mostrar el método seguido tanto para responder como para formular las teorías y las conclusiones obtenidas. A este respecto, la metodología de esta tesis se ha construido sobre varios pilares concatenados entre sí.

En primer lugar, esta investigación tiene un carácter multidisciplinar que se desarrolla a partir de una formación académica previa, también pluridisciplinar. A simple vista son varias las áreas de conocimiento que afectan al objeto de estudio y que juegan un papel relevante para poder fundamentar las respuestas a las preguntas planteadas: desde el Derecho hasta la Economía. De hecho, aquí se despliegan tanto conocimientos como debates de la ciencia de la Administración, de las políticas públicas, de la función directiva, adquiridos a lo largo del tiempo en cursos, seminarios y foros de debate.

En segundo lugar, se ha realizado una revisión bibliográfica de fuentes y autores consolidados en lo que corresponde al cuerpo de la investigación. Por un lado, el acervo bibliográfico y documental referido a lo largo de la tesis (y relacionado en el correspondiente apartado de referencias) abarca, por una lado, a autores clásicos (e.g. Hayek, Friedman, Bastiat) o contemporáneos como Subirats, Lapuente, Galbraith, Nieto, Esteve, Muñoz Machado, los Toffler o Micklethwait y Wooldridge, así como estudios y artículos publicados en medios de comunicación y revistas especializadas.

Por otro lado, se ha recurrido a fuentes secundarias que aportan tanto datos cuantitativos como cualitativos procedentes de censos y estadísticas oficiales (OCDE, INE, CIS) y periodísticas (sobre acontecimientos o noticias que pueden servir de ejemplo a los distintos argumentos que se suceden en la tesis).

Los temas objeto de análisis en la tesis se han ilustrado con un frecuente uso de ejemplos, que conforman una casuística con la que se pretende ilustrar los fundamentos de las propuestas que se terminarán concluyendo. Ese conjunto de ejemplos y casos de estudio resultarán más elocuentes cuanto más recientes y presentes se muestren, lo que ha requerido, con las debidas cautelas pero sin desmerecer su potencial carácter ilustrador, que en numerosas ocasiones se recurra a artículos periodísticos de prensa diaria escrita o en páginas web.

En tercer lugar, en la investigación se ha recurrido a la observación participante (Kawulich, 2005). Esta metodología implica la compenetración del científico social en una variedad de actividades durante un periodo extenso de tiempo con el fin de poder observar a los actores de una realidad y participar en sus roles para lograr una mejor comprensión de sus comportamientos. Este tipo de observación, estratégicamente diseñada, requiere de una toma de conciencia explícita del propio hecho de observar y de su delimitación en el tiempo. Aquí se ha contado con una ventaja ligada a la experiencia en puestos directivos durante más de quince años, la participación y el desempeño profesional en múltiples órganos colegiados de trabajo, de negociación o representativos de intereses colectivos, comisiones y grupos de trabajo en el seno de las Administraciones. Además, también se ha ejercitado esa observación de manera directa en foros de debate y seminarios especializados en gerencia pública y función directiva, junto con otros participantes cualificados. Todo ello constituye un importante aporte práctico y teórico a la argumentación de la tesis.

Estas aportaciones han servido también como herramienta para la selección y exposición de los ejemplos y argumentos empíricos. En el presente caso, gracias a esta observación participante desarrollada a modo de exploración etnográfica, se ha ido generando una reflexión de segundo orden sobre las características que subyacen en los procesos de formación de la voluntad y de obtención de resultados en las distintas organizaciones.

En cuarto lugar procede ordenar el conocimiento obtenido según los puntos anteriores (formación previa, fuentes bibliográficas y documentales y observación participante), para establecer el discurso expositivo. Éste se construye, ordenadamente, con los siguientes ejercicios intelectuales: (i) Primero, enlazando con lo anterior, la *observación*, sobre la situación actual del sector público y el comportamiento sociopolítico de los grupos sociales que integran el ámbito público. (ii) Seguidamente *la reflexión*, sobre los procesos de transformación del Estado de bienestar y sobre su dimensión así como sobre la relevancia del problema que se plantea y las consecuencias de la inacción. (iii) A continuación *la acción* o la generación de propuestas de solución, que se concretan en las 3S. (iv) Y, finalmente, *la reacción* o advertencia de resistencias y dificultades que se opondrán a la acción propuesta.

En quinto lugar, en esta secuencia argumental se obtienen diversas conclusiones, tras un proceso de elaboración de la *Teoría Fundamentada* o *Grounded Theory*. Esta metodología, adecuada al estudio de la realidad social, tiene como objetivo generar teorías que expliquen el fenómeno estudiado, de forma más interpretativa que descriptiva.

Siguiendo este enfoque metodológico, se lleva a cabo una primera aproximación al estudio de la realidad de forma inductiva, y con los datos como punto de partida, se generaliza en la dirección de las ideas teóricas, más que en su prueba. Así, los descubrimientos previos se adaptan a las características del fenómeno estudiado (Glaser y Straus, 1967). En concreto, aplicado a este caso, dicho proceso de investigación permite desarrollar una teoría que explique la principal preocupación de la población (en este caso la calidad y sostenibilidad de los servicios públicos) en un área sustantiva (el bienestar social) y cómo esa inquietud se puede resolver (con el modelo del Estado garante y *las 3S*).

En sexto lugar y relacionado con lo anterior, la metodología ha empleado el «muestreo teórico» o «método comparativo contrastante» (Straus y Corbin, 1998), para generar teoría y datos. Ello implica la selección y obtención de datos en función del potencial explicativo de los argumentos que se van sucediendo. Es decir, las fuentes obtenidas en el inicio aumentan de forma dinámica, pero con el debido rigor académico, conforme emergen las diferentes teorías.

Finalmente, el discurso argumental, fruto de la selección y estudio de las fuentes referidas, y las conclusiones y teorías obtenidas según estos métodos, deben exponerse para su comprensión. En otras palabras, llega el momento de escribir. En este aspecto, por las diversas perspectivas académicas en el análisis, se ha evitado un lenguaje especialmente jurídico o económico y se ha procurado, siguiendo a Feyerabend (1970) una comunicación clara y

expresiva que, sin perjuicio del debido rigor gramatical y técnico, huya del lenguaje frío o marcadamente científico que, según dicho autor, constituía una carencia o defecto de forma de la redacción académica en general.

Igualmente, el uso de metáforas como recurso retórico es utilizado con relativa frecuencia en la tesis («la metáfora de la hamburguesa», «el Estado Benidorm», «el efecto espora», etc) con la intención de servir de constructo teórico explicativo de los distintos argumentos que se exponen. En línea con el «pensamiento metafórico» de Lakoff (2001), fundador de la lingüística cognitiva en los 70, las metáforas nos permiten estructurar conceptos a partir de otros, en función de nuestra experiencia personal, y afecta al modo en que percibimos, pensamos y actuamos y a lo que deseamos transmitir, en línea con esa percepción, pensamiento o actuación.

La exposición de la tesis, siguiendo el símil del protocolo médico, concluye la primera parte con un diagnóstico (la ineficiencia crónica). En la segunda se alerta al paciente de la seriedad de su diagnóstico y de la necesidad de seguir un tratamiento, que es desarrollado en la tercera parte (las 3S). Como todo paciente temeroso de un tratamiento tan invasivo, querrá conocer si existen alternativas para lo cual, la cuarta parte recoge las resistencias al cambio con las que el paciente intenta evitar un tratamiento que no quiere reconocer como necesario.

Así, con la «metáfora de la hamburguesa»¹ (primera parte) se concreta cuál es el problema, el diagnóstico: qué ineficiencias son inherentes al sector público y a continuación se explica por qué esa ineficiencia es sistémica, para lo que se describen los factores políticos, jurídicos y sociales que la cronifican y que conducen al fracaso de los intentos de solución.

Ese fracaso, unido a las tendencias demográficas y los déficits crónicos motivan el reto de encontrar nuevos modelos y respuestas para que tanto los derechos civiles y políticos como la sostenibilidad del bienestar queden garantizados (segunda parte).

Con la teoría de las 3S (tercera parte) se propone cómo dar respuesta a las preguntas y objetivos planteados, cómo rediseñar la Administración pública y los sistemas de gobierno mediante un proceso de supresión-sustitución-simplificación derivado de una reflexión responsable sobre el papel y el alcance del Estado, sin renunciar al bienestar, proceso igualmente útil para las futuras decisiones en el diseño e implementación de políticas públicas.

Pero las resistencias sociales y políticas al cambio (cuarta parte) generan confusión y dificultan el necesario cambio de un Estado prestador a un Estado garante. Así, los grupos de interés que se benefician del *statu quo* nos alertan del supuesto desmantelamiento del Estado de bienestar. Pero no es ese desmantelamiento lo que se pretende, sino su reestructuración institucional y operativa, tal como se viene planteando en Europa en los últimos 40 años.

Esta tesis y sus tres eses invitan a rediseñar la forma de gobierno en las democracias occidentales, porque ya no cabe el *statu quo* de gasto e intervención. Individuos, asociaciones y empresas han de recuperar la *res pública*. Se trata de aplicar el principio de subsidiariedad y equilibrar el actual reparto de responsabilidades: la responsabilidad social activa (de implicación) de la sociedad civil y la responsabilidad pasiva (de autolimitación) del sector público.

El Estado puede sobrevivir a los efectos de las crisis de energía (del petróleo en los años 70) o los estallidos de burbujas económicas como las *tecnocom*, la financiera y la de la construcción, superar sus efectos en los ahorros y en la inversión, reconvertir el mercado de trabajo y vencer los sinuosos ciclos económicos; pero, ¿será posible recuperarnos del estallido de una burbuja administrativa? ¿O una crisis derivada de la insostenibilidad del sector público será aprovechada para minar la democracia y las libertades que caracterizan el modo de vida occidental? Por ello, el reto político de la próxima década será «el de reparar y reformar los sistemas de gobierno» (Micklethwait y Wooldridge, 2015, p.12).

¹ Esta metáfora, como constructo teórico para explicar la ineficiencia pública y presentar la teoría de las 3S, la expuse por primera vez en «Hamburguesas y eficiencia, del Estado de bienestar a la Sociedad del Bienestar», artículo publicado en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época (N.º 1, enero-junio 2016, INAP) en el que se incluyen algunas de las ideas que han sido desarrolladas en esta tesis.