

Alicia en el estado de bienestar*

Agustín García Inda**

61

Palabras clave

Bienestar, Estado,
Gobierno, liberalismo

Clasificación JEL

D70, H75, I38

Resumen

En este artículo, el País de las Maravillas recorrido por Alicia es equiparado por el autor al estado de bienestar para, a modo de metáfora, mostrar las “fantasías” de un modelo de Estado abocado al colapso y las soluciones con las que se pretende corregir. La poderosa inercia del *statu quo* como obstáculo de partida, fortalecida gracias a la espiral del silencio que condiciona la opinión pública; las pequeñas reformas y el gatopardismo como maniobras de distracción; y modelos y axiomas que se presentan como “mitos” o “demonios” para uniformar un pensamiento político renuente al redimensionamiento del Estado se presentan como las principales resistencias al cambio, especialmente referidas al caso español, que provocan que los efectos de los procesos de reforma se queden, como las aventuras de Alicia, más en el mundo de la imaginación que en la realidad.

Cómo citar este artículo: García Inda, A. (2018). Alicia en el estado de bienestar. *Equidad y Desarrollo*, (30), 61-91. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.4272>

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2017 • Fecha de aceptación: 2 de octubre de 2017

* Tercer artículo de una trilogía que comenzó con “Hamburguesas y eficiencia, del estado de bienestar a la sociedad del bienestar”, publicado en la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, *Nueva Época*, (1), y seguido de “Estado de bienestar, susto o muerte”, publicado en *Equidad y Desarrollo*, (28), 13-41.

** Licenciado en Derecho y miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; ha sido director general de Recursos Humanos y secretario general técnico del Gobierno de Aragón; ha ocupado cargos directivos en el sector financiero. También, ha sido profesor asociado en la Universidad de Zaragoza, España, y colabora habitualmente con medios de comunicación y otras entidades sobre temas jurídicos o políticos. Correo electrónico: aginda@gmail.com

Alice in the welfare state

Abstract

In this article, the author equates the Wonderland visited by Alice with the welfare state in order to demonstrate, as a metaphor, the “fantasies” of a state model destined to collapse and the solutions with which it tries to correct itself. The powerful inertia of *status quo* as a starting obstacle, strengthened by the spiral of silence that conditions public opinion; small reforms and “leopardism” as distraction maneuvers; and models and axioms described as “myths” or “demons” to standardize a political thought reluctant to restructure the state are presented as the most important resistances to change, especially referred to the Spanish case, due to which the effects of reform processes stay, like Alice’s adventures, in the world of imagination rather than in reality.

Keywords

Welfare, state,
government, liberalism

Alice no estado do bem-estar

Resumo

Neste artigo, o País das Maravilhas percorrido por Alice é equiparado pelo autor ao estado de bem-estar para, a modo de metáfora, mostrar as “fantasias” de um modelo de Estado abocado ao colapso e as soluções com as que pretende-se corrigir. A poderosa inércia do *statu quo* como obstáculo de partida, fortalecida graças à espiral do silêncio que condiciona a opinião pública; as pequenas reformas e o gatopardismo como mecanismos de distração; e modelos e axiomas que se apresentam como “mitos” ou “demônios” para uniformar um pensamento político relutante ao redimensionamento do Estado se apresentam como as principais resistências à mudança, especialmente referidas ao caso espanhol, que fazem que os efeitos dos processos de reforma fiquem, como as aventuras de Alice, mais no mundo da imaginação que na realidade.

Palavras chave

Bem-estar, estado,
governo, liberalismo

Introducción

En 1862, mientras Charles Lutwidge Dodgson, más conocido por su seudónimo Lewis Carroll, empezaba a escribir *Las aventuras de Alicia en el País de las Maravillas*, Bismark, uno de los padres del estado de bienestar, era nombrado primer ministro de Prusia. Tres años después, Carroll vería publicada su obra y, al mismo tiempo, en la Prusia de Bismark comenzaría a aprobarse la legislación social más avanzada de la historia. Wonderland, en la ficción, y Welfareland, en la realidad, acababan de nacer.

Desde entonces, el gran libro de Carroll se ha convertido en ícono literario de la contracultura, libro de cabecera de surrealistas; sus páginas, llenas de extraños personajes y caóticos relatos, contienen la historia de una niña que huye de un montón de locos que no atienden a razones. En esa huida, la Alicia de la ficción del siglo XIX vive fantásticas aventuras en Wonderland, producto de una imaginación extraordinaria, psicodélica.

También, desde entonces, las sociedades occidentales avanzadas han recorrido aventuras mucho más dramáticas que las que ha podido imaginar cualquier libro de ficción, guerras y exterminios provocados por sueños imperiales o totalitarios, pueblos perseguidos por locos que también únicamente atendían a sus razones, situaciones de marginación y pobreza que era necesario corregir. Así nació y se consagró un modelo de Estado social en el que la Alicia de la realidad ha continuado sus aventuras desde el inicialmente bienvenido estado de bienestar de Bismark o Beveridge hasta llegar, en el siglo XXI, a un Estado niñera omnipresente generador de derechos, en el que, como el Sombrero Loco de Alicia, queremos hasta fiestas de no-cumpleaños.

En la Inglaterra de Alicia, decía Taylor, el Gobierno solía ser un socio ocasional en la vida, la parte contratante en el otro lado del acuerdo de Hobbes, el vigilante nocturno de Stuart Mill,

[...] donde un inglés razonable, cumplidor de las leyes, podía vivir toda su existencia sin apenas notar la existencia del Estado, más allá de la oficina de correos y la policía [...]. En términos generales, el Estado actuaba solo para ayudar a aquellos que no podían ayudarse a sí mismos. Dejaba al ciudadano adulto a su libre albedrío. Actualmente un inglés razonable que cumple las leyes, no puede pasar ni una hora, por no decir toda la vida, sin ser consciente de la existencia del Estado. (Micklethwait y Wooldridge, 2015, p. 16)

Llegados a este punto, el Estado permanece en una doble crisis; económica, por su insostenibilidad financiera, y política, por la falta de legitimidad de un Estado incapaz de dar respuesta a las crecientes demandas ciudadanas, alimentadas por irresponsables populismos. Alicia estuvo a punto de ahogarse en un mar creado por sus propias lágrimas de ira y frustración, y ello puede pasarle a la Alicia del Estado niñera de nuestros días. En efecto, la demografía y los déficits crónicos conducen al colapso del Estado providencia; la ineficiencia propia del sector público no consigue corregir ese rumbo, por lo que se hace imprescindible un proceso de adelgazamiento del Estado y transferir la responsabilidad primaria del bienestar del Estado a los individuos y la sociedad.

Aceptar este diagnóstico y su tratamiento no es fácil para quienes tienen la responsabilidad de hacerlo. La poderosa inercia del *statu quo* como obstáculo de partida, fortalecida gracias a la espiral del silencio que condiciona la opinión pública; las pequeñas reformas y el gatopardismo como maniobras de distracción; y la presentación de modelos y axiomas como “mitos” o “demonios” para uniformar el pensamiento político y condicionar una opinión pública adversa al cambio constituyen factores de resistencia con los que se evitan reformas profundas o, en el mejor de los casos, únicamente se inician lentos y pequeños cambios que simplemente posponen el gran reto sociopolítico de nuestros días: la reforma del modelo de Estado.

El presente artículo es el tercero de una trilogía sobre la necesaria transformación. En el primero, “Hamburguesas y eficiencia, del estado de bienestar a la sociedad del bienestar”, se le comunicaba al paciente el diagnóstico (ineficiencia crónica y sistémica provocada por los condicionantes sociopolíticos en una democracia abierta) y se proponía el tratamiento (la teoría de “las 3 eses”), consistente en *suprimir* (instituciones, prestaciones y servicios), *sustituir* (gestión pública por privada y producción por financiación, básicamente) y *simplificar* (gestión y regulación). En el segundo, “Estado de bienestar, susto o muerte”, se exponían al renuente paciente las razones (éticas, políticas, económicas y jurídicas) para seguir aquel diagnóstico. Para terminar el símil de la prescripción médica, nuestro paciente, el estado de bienestar, querrá otra opinión y saber si existen alternativas al invasivo tratamiento de “las 3 eses”, lo que motiva este tercer artículo, con el fin de derribar mitos y falacias, y tranquilizar al paciente informándole de la inexistencia de los efectos secundarios que se suelen enfrentar al desarrollo de políticas de austeridad y liberalizadoras.

El té de las seis

Con el Sombrero y su té de las seis, Carroll critica el *statu quo* y los comportamientos nunca cuestionados. Alicia, en su sueño, guiada por la curiosidad y la libertad, vivía múltiples aventuras, pero, al despertar y encontrarse con la rutina, encontrará aburrido y estúpido que la vida siguiera su curso normal.

La Alicia que sueña con cambios en Welfarland también chocará con el *statu quo*. Acometer reformas profundas más allá de retoques o cambios temporales en las políticas públicas afecta a una gran multitud de intereses privados. Los colectivos sociales afectados se organizan y son defendidos por otros agentes sociales, como sindicatos, plataformas sin personalidad jurídica o “mareas”, asociaciones, etc., para mantener situaciones que les son favorables aunque sean inviables e ineficientes. También, empresas y sectores industriales utilizan grupos organizados (asociaciones empresariales, grupos de presión, etc.) para mantener subvenciones, barreras a la competencia, negocios con la Administración, etc., que podrían suprimirse. Todos esos colectivos encuentran con facilidad el apoyo, impulso y eco tanto académico como político y mediático en universidades, institutos científicos o académicos, Think Tanks, partidos políticos y medios de comunicación que, al igual que aquellos, se benefician de la normativa del Estado o de sus subvenciones.

El *statu quo*

Milton Friedman (1984), en “La tiranía del *statu quo*”, se refería al triángulo de hierro que forman burócratas, políticos acomodados en las estructuras de los partidos y otros grupos de presión que, dependientes de la regulación existente (subvenciones, normas, contratos, políticas públicas que les benefician), impiden las reformas y mantienen la inercia del *statu quo*. Todos ellos forman grupos (profesionales, sindicales, empresariales, etc.) que luchan, directa o indirectamente, contra los cambios; grupos beneficiarios del orden existente que, al haberse introducido en Gobiernos y administraciones, tienen más fácil poder de influencia o connivencia en medios de comunicación, creadores de opinión, intelectuales, técnicos y académicos aliados en mantener ese estatus; Friedman concluía que si las reformas no se impulsaban durante los primeros nueve meses, el triángulo de hierro las bloquearía.

Ese triángulo, con el fin de evitar los traumáticos efectos a corto plazo que sobre sus intereses pudiera tener el adelgazamiento del Estado, procura diluir las presiones de cambio, para lo que, entre otros métodos, consagran socialmente axiomas, teorías y mitos justificadores del intervencionismo estatal, lo cual aparta de la agenda política el necesario adelgazamiento. Y así se llega a una base social, como reflejan las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (1996 y 2014, por ejemplo), que muestran una preferencia por el gasto público, el intervencionismo y a la responsabilidad del Estado en la provisión del bienestar. Determinadas cuestiones son indiscutibles, el copago queda proscrito, la progresividad fiscal no se rebate, y muchos aspiran a establecer una renta social básica e incrementos en el salario mínimo o las pensiones; ante ello, ya solo se esgrimen razones de coyuntura presupuestaria, como si no hubiera otras. “Soy mayor que tú; por tanto, tengo razón”, repetía el Loro en su discusión con Alicia, evitando cualquier discusión, como hace el “pensamiento único”.

Y para imponer ese pensamiento social único y construir una opinión pública favorable, consciente o inconscientemente al *statu quo* de intervención y gasto que, como el Loro, repita los argumentos convertidos en mantras, son fundamentales, además de políticos y burócratas, dos aliados: el sistema educativo y los medios de comunicación. En efecto, la cultura “intervencionista” se cultiva desde la escuela: “Es el Estado quien tiene la responsabilidad de garantizarnos los derechos y bienes más vitales a lo largo de nuestras vidas” o “Esta teoría (por el neoliberalismo) resulta funesta para las economías débiles, para los obreros en general, y en especial para los más pobres” son frases de libros de la asignatura Educación para la Ciudadanía, fáciles de propagar si de ello se encarga, además, un profesorado políticamente favorable a estas afirmaciones.

Y tanta influencia como el sistema educativo o más ejercen los medios de comunicación. Tocqueville (Muñoz Alonso, 2007) no pudo prever la sociedad mediática en la que vivimos, pero destacó la importancia de la prensa en la defensa de la libertad:

En nuestros tiempos, un ciudadano oprimido solo tiene un medio para defenderse: dirigirse a la nación entera y si esta permanece sorda, al género humano. Y solo hay un medio de hacerlo: la prensa. De modo que la libertad de prensa es infinitamente más preciosa en las naciones democráticas que en todas las otras; solo ella cura la mayor parte de los males que la igualdad produce. La igualdad aísla y debilita a los hombres; pero la prensa coloca al

lado de cada uno de ellos un arma muy poderosa, del que el más débil y el más aislado pueden hacer uso. La igualdad quita a cada individuo el apoyo de sus allegados, pero la prensa le permite llamar en su ayuda a todos sus conciudadanos y a todos sus semejantes. La imprenta que ha impulsado los progresos de la igualdad, constituye uno de sus mejores correctivos. (p. 258)

La espiral del silencio

Pero, junto a estas reflexiones acerca de la prensa, Tocqueville anticipó el fenómeno que teorizará Noelle-Neumann, en su *espiral del silencio*. La politóloga alemana estudia la opinión pública como una forma de control social en la que el comportamiento individual se adapta a las actitudes predominantes. Neumann explica que la sociedad amenaza con el aislamiento a los individuos contrarios a las posiciones mayoritariamente aceptadas. Esto se produce gradualmente, según el individuo observa con un “sentido cuasiestadístico” su mayor coincidencia con la opinión pública. Según el grado de relación, se anima o cohibe en sus planteamientos, en una tendencia que termina por acallar al “disidente”. Un clima de opinión es una tendencia inespecífica que decanta las tendencias hacia una determinada opción. Este clima se cristaliza en opiniones y votos. Según Neumann, un clima de opinión actúa como un fenómeno de contagio, ya que la opción aparentemente mayoritaria se extiende rápidamente por toda la sociedad.

En definitiva, quien se siente en mayoría se anima a hablar e intervenir, quien se percibe como minoría tiene la tendencia a callarse. El resultado es que la mayoría aparece como más mayoritaria de lo que realmente es, mientras que la silente minoría aparece más insignificante de lo que realmente es.

El tono grandilocuente, tan decimonónico, de Tocqueville puede que sea un tanto exagerado, pero apunta muy bien a ese fenómeno tan actual que consiste en ningunear y marginar al disidente. En estas consideraciones de Tocqueville está también la base de otro fenómeno contemporáneo, bien conocido, que es de “lo políticamente correcto”. Ponerse en contra o, simplemente, poner en duda los dogmas de la mayoría supone asumir serios riesgos: no ya el encarcelamiento, pero sí la marginación, la reducción al silencio y la incorporación a las “listas negras” que elaboran los poderosos, no solo los que desempeñan puestos políticos sino todos esos otros personajes

que influyen en los ámbitos económicos, culturales, mediáticos... etc.
(Muñoz-Alonso, 2007, p. 249)

68 Cuando Alicia se encuentra entre las dos reinas, e intenta tímidamente iniciar una conversación, la Reina Roja la interrumpe bruscamente: “¡No hables si no te preguntan!” “Si todo el mundo siguiera esa regla —dijo Alicia siempre dispuesta a discutir un poco— y si una hablara solo cuando le preguntasen, y la otra esperara a que hablase la primera, nadie diría nada”. La espiral del silencio y *lo políticamente correcto* se sitúan como las dos reinas de Alicia, lo que constituye un sesgo de partida paralizante; no obstante, la crítica realidad es tan clamorosa que será necesario acometer cambios en el modelo, ante lo cual aparece un segundo nivel de resistencia: “las maniobras de distracción”.

Tiritas y gatopardismo

“Ya no puedo crecer más, pase lo que pase. ¿Qué va a ser de mí?”, dijo Alicia en la habitación del conejo blanco tras tomar de la botellita con la etiqueta “bébeme”. Muchos economistas alertan también de la imposibilidad de que Welfarland siga creciendo, de la insostenibilidad financiera del Estado providencia actual, de la imposibilidad de mantener y crecer en prestaciones y derechos sociales. Ello ha motivado que muchos países de nuestro entorno, tras la crisis de los setenta y de 2008, hayan iniciado procesos de reforma con mayor (Inglaterra u Holanda) o menor (Francia o Italia) alcance. España se incorporó tardíamente al estado de bienestar y tarde, también, ha querido iniciar su proceso de reforma, si bien parece que las necesarias reformas son burladas con tímidas maniobras de distracción.

El bluff de la simplificación

Políticos de uno y otro signo presentarán la simplificación como bandera de su reforma administrativa; los burócratas formularán planes de renovación y modernización administrativa, y los grupos representativos de intereses sociales, sindicales y empresariales abogarán por cambios de mínimos; coinciden todos ellos en la coyuntura de cualquier medida que parezca ser contraria a los principios del Estado providencia y que pueda suponer una minoración de los llamados

derechos sociales. En definitiva, se trata de implementar cambios con fecha de caducidad o cambiar para que nada cambie, maniobras de distracción con las que aparentar que se asegura la sostenibilidad de un modelo insostenible.

La crisis de 2008 únicamente ha evidenciado aún más la debilidad financiera del estado de bienestar y su insostenibilidad. Gastar en protección social unos cuatro puntos más sobre el producto interno bruto (PIB) que la media de la Unión Europea (EU) y tener un 12 % más de desigualdad, dos veces más de paro y siete regiones entre las diez con más desempleo en 2011 no era consecuencia “de la crisis” (Lacalle, 2015). Sin embargo, aunque sabemos que la bola de nieve déficit-deuda ha cronificado estos parámetros, sus desajustes se presentan como consecuencias de un ciclo. “La culpa es de la crisis”, es el primer axioma que el triángulo de hierro presenta como indiscutible. Por dicho motivo, cualquier reforma o medida de contención del gasto que se implemente habrá de serlo con carácter de mínimos y por tiempo limitado, pues es consustancial a la coyuntura crítica del momento. Esta es la primera barrera a la necesaria reforma, una falacia que provoca un efecto minimizador en los planes de reforma, que conduce a aplicar medidas suaves o temporales, “tiritas en una hemorragia” que, en el mejor de los casos, solo postponen, cuando no entorpecen, la solución.

Una de estas tiritas que constituye un importante freno es sobrevalorar el poder de la simplificación y así no acometer las fases anteriores de “las tres eses” en el proceso de adelgazamiento del Estado. Como se indicaba en el primer artículo de esta trilogía, al igual que con las “tres erres” para la protección medioambiental (reducir, reutilizar, reciclar), el orden es importante. Al igual que es un error reciclar lo que podemos no haber usado o lo que podemos reutilizar, también lo es simplificar sin antes suprimir lo innecesario (público por privado) o sustituir público por privado sin antes suprimir.

En línea con la idea de simplificar, otra tiritas es reducir el presupuesto en vez de suprimir y, muchas veces, hacerlo linealmente. Como se describe en el *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)*, el Gobierno del Partido Liberal en Canadá, tras ganar las elecciones, ante una situación

"Cualquier reforma o medida de contención del gasto que se implemente habrá de serlo con carácter de mínimos y por tiempo limitado, pues es consustancial a la coyuntura crítica del momento".

de deterioro de las cuentas públicas, decidió afrontar una reforma profunda de la Administración por medio del Program Review, en el que, frente a una reducción lineal en las partidas del presupuesto, Canadá optó por llevar a cabo un estudio profundo acerca de la importancia de las diferentes políticas y los programas y realizar los ajustes en aquello que no era prioritario. De este modo, se eliminaron partidas y se ajustaron, e incluso se incrementaron otras. Sin embargo, cualquiera que analice las variaciones en los presupuestos de gastos, especialmente locales o autonómicos, comprobará cómo, producidos cambios en el signo político de los Gobiernos, apenas hay variaciones de fondo más allá de reducciones o aumentos lineales en las partidas de siempre. En definitiva, la pregunta que se hizo el Gobierno en Canadá no era “qué recortar” sino “qué se debe preservar”, pero no desde una visión fiscal, sino decidiendo qué es lo que más aportaría al progreso de Canadá en el futuro.

Se hacen estas reducciones lineales para evitar el coste político de la preferencia que implica toda decisión. Es más fácil defender que todo un presupuesto ha tenido que bajarse un 5% que justificar ante grupos de interés concretos por qué unas partidas son suprimidas y otras no. El *statu quo* y equivocados criterios de oportunidad política llevan a evitar la selección de las políticas públicas y la completa supresión de las prescindibles; como sentenció el Dodo en la “carrera en comité” que contempló Alicia, “Todos han ganado y todos recibirán premios”. La experiencia demuestra que premiar a todos, como en la carrera en comité de Alicia, y mantener todas las partidas del presupuesto (aunque sea con cambios) es un error político (mediáticamente, la frustración y la contestación social son equivalentes) y técnico (aquellas políticas públicas cuyo presupuesto está formado mayoritariamente por gasto corriente se verán perjudicadas).

Planes de modernización

“Lo primero que tengo que hacer —se dijo Alicia mientras erraba por el bosque— es crecer hasta recobrar mi tamaño normal; y lo segundo es encontrar el camino hacia aquel bello jardín. Creo que este será el mejor plan”. Sin duda, sonaba excelente el plan: sencillo y claro. La única dificultad estribaba en que no tenía ni remota idea de cómo realizarlo. También, el sector público ha de encontrar su tamaño adecuado y su camino en el siglo XXI y, por ello, desde hace décadas se estudian nuevas técnicas y modelos de gestión, se diseñan planes de modernización y renovación

administrativa, y ya es una condición permanente la aparición cada cierto tiempo de nuevos paradigmas en los modelos de administración y gestión pública.

Tres décadas de aplicación y reformas inspiradas o fundamentadas en la nueva gestión pública, una segunda generación de reformas basadas en la *post-new public management* y el *whole of govermet* o totalidad de gobierno, como concepto para tratar de dar respuesta al problema de la “fragmentación aumentada” del sector público y mejorar la coordinación, han dado paso, en los últimos años, a nuevos modelos e instrumentos como el Open Government (oGov), la E-Administración y la nueva gobernanza (Pont, 2016). Universidades e institutos especializados (como el European Institute of Public Administration [EIPA] de Maastricht o el Instituto Nacional de Administración Pública [INAP] en España) han impulsado y divulgado estos modelos y la preocupación por la modernización del sector público en aras de su eficiencia económica y su legitimación política.

En este contexto, se ha intentado dar el salto del “cómo debe ser” de aquellos modelos teóricos al “ser” de la realidad, y así se han venido aprobando planes de modernización en las administraciones públicas. En 1989, se publicó el documento “Reflexiones sobre la modernización de la administración del Estado” y tres años después, el “Plan de modernización de la administración del Estado”; a continuación se acordó con los sindicatos el “Acuerdo para modernizar la administración del Estado y mejorar las condiciones de trabajo”. Las comunidades autónomas (CCAA) iniciaron procesos de renovación y modernización semejantes que continuaron en la década siguiente, en la que se publicó el *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva administración al servicio de los ciudadanos*.

Todos estos documentos aciertan, en parte, en las causas y necesidades de reforma, aunque no abordan los principales problemas y obvian soluciones radicales que supondrían replantear aspectos como el papel de las administraciones y la liberalización de los servicios públicos, el concepto de *autoridad pública* y la externalización de todas las funciones accesorias, el coste y gratuidad de los servicios, el régimen de empleo público y la restricción del régimen funcionarial, etc., en definitiva, tras décadas de estudio y supuesta aplicación de nuevos modelos, la reforma queda en el plano de las ideas, el “debe ser” apenas se materializa y la perseguida eficiencia y legitimidad siguen pendientes más allá de operaciones cosméticas o del uso de la administración electrónica, necesario y bienvenido, pero del que solo se desprenden efectos directos en la gestión de determinados procedimientos, sin que devengan suficientemente externalidades en el consumo y ahorro de recursos y personal.

Una importante excepción a la infructuosidad de muchos de aquellos documentos es el *Informe CORA*. Esta comisión se creó por acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012 para mejorar la eficiencia y eficacia de la actividad pública. Como resultado de los trabajos, presentó al Consejo de Ministros, del 21 de junio de 2013, su informe, que recogía un total de 218 medidas efectivas de racionalización.

No obstante, aun reconociendo el freno y la racionalidad que ha impuesto en un sector público en continuo crecimiento durante cuatro décadas y todo el valor que tiene por ser, en esencia, el primer documento estratégico efectivo que se pone en marcha en la España contemporánea para frenar la expansión del sector público, este informe no ha podido superar tres limitaciones básicas: el exceso de peso en la simplificación frente a la supresión (la supresión orgánica más que funcional), la ausencia de medidas y modelos de sustitución (externalización, privatización, etc., de servicios públicos) y, en tercer lugar, como se verá más adelante, el “choque” con otras administraciones implicadas en las medidas propuestas.

Y así, aun con los intentos de CORA, la administración cambia década tras década en la forma, pero poco en la esencia. “Sí sé quién era cuando esta mañana me levanté, pero he debido de cambiar varias veces desde entonces [...]”, respondía Alicia a la Oruga cuando esta le preguntaba quién era. De igual manera, cambiamos la forma de gestión de los servicios públicos o las normas de procedimiento para, años después, volverlos a cambiar; servicios públicos que pasan a gestionarse por un organismo autónomo o por una sociedad pública para posteriormente volver a ser gestionados por la Administración y vuelta a empezar, aparentando grandes transformaciones. En definitiva, “cambiar algo para que nada cambie”, el gatopardismo de Lampedusa, “Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”.

Hola, soy del Gobierno y vengo a ayudar

73

¿Podría decirme, por favor, qué camino debo tomar?
—Eso depende de a dónde quieras ir —respondió el Gato.
—Lo cierto es que no me importa demasiado a dónde... —dijo Alicia.
—Entonces tampoco importa demasiado en qué dirección vayas
—contestó el Gato.
—... siempre que llegue a alguna parte —añadió Alicia tratando de explicarse.
—Oh, te aseguro que llegarás a alguna parte —dijo el Gato—
si caminas lo suficiente.
Alicia en el País de las Maravillas

Como en el diálogo de Alicia con el gato Chesire, podemos dudar hacia dónde o cómo ir, pero, a diferencia de ella, sí sabemos por dónde no queremos pasar, los caminos a evitar, debido a la existencia de “mitos y demonios” instalados en la opinión pública y, por ende, en el electorado.

En efecto, otra forma de alejar de la agenda política cambios radicales es mitificar determinados modelos o conceptos atribuyendo valores que supuestamente tienen frente a otros modelos que se presentan como alternativas. Así, la imprescindibilidad del Gobierno; la bondad de la acción pública frente al perverso mercado; la preferencia por la subsidiariedad y la cercanía del poder político a los ciudadanos; la participación de estos en el diseño de las políticas públicas (los presupuestos participativos, por ejemplo) o una incompleta visión de otros modelos, como los nórdicos, confunden a la opinión pública hasta quedar convencida del camino a seguir o de cuál debemos evitar.

Gobernar es gastar

El primero de esos “mitos” es la bondad de la intervención pública y el salvífico poder de la acción gubernamental. “Hola, soy del Gobierno y vengo a ayudar” eran, según Reagan, las palabras más peligrosas de la lengua inglesa. Y ello provoca más intervención y más regulación cuando la solución podría derivar de la estrategia contraria.

¿Sirven de algo los planes de sustitución de vehículos?, tomando como referencia el Plan 2000E del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, lejos de

producirse el abaratamiento esperado, los vehículos se encarecieron en 650 euros. Para que el Plan 2000E arrojase beneficios, en este sentido, el aumento de la demanda debería haber ascendido al 29%. Sin embargo, las ventas experimentaron un repunte del 9%, tres veces por debajo del umbral que hubiera marcado la diferencia entre el éxito y el fracaso. Aquel esfuerzo, publicado por la revista *Transport Policy*, concluyó que cada tonelada de CO₂ que se dejó de emitir como consecuencia del Plan 2000E les costó 600 euros a los contribuyentes. Esta cifra contrasta con los 14 euros a los que cotiza la tonelada en el mercado de derechos de emisiones contaminantes: cuarenta veces menos (Sánchez de la Cruz, 2016). Este es solo un ejemplo de cómo los intentados efectos de las soluciones “forzadas” precisamente agravan los problemas. Como decía el mismo Reagan, “La visión de la economía es si algo funciona, grávalo con un impuesto, si sigue funcionando régúlalo y como ya dejará de funcionar, subvencionalo. En la presente (de entonces) crisis, el gobierno no es la solución, es el problema” (Reagan, 1981).

En España, además, son varios los Gobiernos que quieren ayudarnos; es lo que tiene vivir en un Estado compuesto, donde el mito señalado se complementa con el de que la cercanía del ciudadano al poder político es siempre beneficiosa. Pero ello lo es cuando se trata de “gastar”, pero no cuando se trata de controlar (donde los organismos supervisores podrían ser más vulnerables a la capacidad de influencia de los grupos de presión locales o a las presiones del entorno).

Y tampoco es una virtud la cercanía del poder político al ciudadano cuando es necesario establecer medidas de contención, pues terminan primando intereses privados, aunque sean colectivos, frente al interés general. Es natural que el decisor político local tenga una mayor resistencia a, por ejemplo, suprimir organismos prescindibles, por la presión que el colectivo afectado (por sus rentas privadas) y los medios de comunicación locales puedan hacer.

Aunque ya decíamos que gracias al *Informe CORA* se han producido avances en la buena dirección (se han suprimido 2348 entes públicos: 115 en el Estado, 797 en CCAA y 1436 en entidades locales [EELL]), siguen pendientes importantes propuestas del informe que afectan a las CCAA. En efecto, CORA proponía la supresión de numerosos entes y organismos; sin embargo, trece CCAA siguen contando con un Tribunal de Cuentas propio, nueve defensores del pueblo “autonómicos” han “sobrevivido”; de las 166 oficinas autonómicas fuera de España, solo 57 se han integrado en locales del Estado (mediante protocolos de colaboración), y siguen los diecisiete consejos consultivos autonómicos, dos agencias de protección de datos que duplican a la estatal, diez agencias autonómicas de evaluación univer-

sitaria cuyo trabajo podría hacer la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (Aneca) y numerosos servicios o entidades propios de meteorología y cartográficos que duplican los servicios de la Agencia Estatal de Meteorología (Aemet) o del Instituto Geográfico Nacional.

Además, órganos que duplican a la Comisión Nacional de la Competencia, institutos de estadística y otros tantos observatorios autonómicos en las áreas sectoriales de los ministerios o los numerosos observatorios de la infancia, juventud, salud e igualdad subsisten por criterios políticos. El gasto que todo ello supone por las deseconomías de escala es evidente. El ejemplo de los defensores del pueblo, extensible a muchos otros, es elocuente: frente a 165 personas empleadas en el estatal que tramitan 33.849 quejas, 346 personas tramitan 38.407 expedientes en los autonómicos. Lamentablemente,

[...] nuestro decadente Estado del Bienestar se ha construido al calor de ese marco institucional favorecedor de los “buscadores de rentas”. Nuestro sistema autonómico fue pensado en su origen como un sistema federal que no se planteaba como un mero proceso de transferencias, sino que hacía preciso asumir el hecho autonómico en toda su integridad, y culminar un proceso que entraña la división horizontal del poder político en sí mismo. Pero el sesgo ideológico y, sobre todo, un cierto grado de pusilanimidad frente a los nacionalismos vasco y catalán —por puro interés electoralista— desembocó en que a partir del año 1996, tras culminar el reparto competencial, comenzase una carrera de aprobación de estatutos de autonomía de nueva generación que dejó configurado una estructura confederal de tipo helvético que evaporó cualquier posibilidad de que la corresponsabilidad y la coordinación entre las administraciones estatal y autonómica, que caracteriza una estructura federal, fuese una realidad más allá de la coincidencia del color político de los gobiernos en ambos niveles. Y a veces ni eso. En lugar de ello, se instauró la ceremonia de las lamentaciones, de la exaltación de los agravios comparativos, de la defensa de un imaginado derecho al déficit y del victimismo como herramienta política de rentabilidad electoral, en el que hoy estamos instalados, con los nefastos resultados para nuestros bolsillos, en forma de deuda galopante y despilfarro. (Arias, 2015)

Los políticos de uno y otro signo apelan a otra excusa para encubrir la carencia de responsabilidad fiscal y su condicionamiento electoralista: la falta de un

adecuado marco de financiación autonómica. Pero ¿en qué dirección debe ir el nuevo sistema de financiación?, ¿habría mayor responsabilidad si la autonomía fiscal fuese real? Una propuesta teórica para mejorar la eficiencia es el federalismo competitivo, según la cual la descentralización del sector público puede ser un instrumento efectivo para controlar las tendencias expansivas del Leviatán.

Según algunos autores, el federalismo competitivo logra una mayor eficiencia en el gasto público, ya que dificulta su duplicidad porque se produce una clara delimitación de competencias y responsabilidad. “La proximidad de los ciudadanos y su mayor capacidad de control de la Administración constriñe las posibilidades de expansión de las organizaciones burocráticas; y la oferta de bienes y servicios públicos se ajustará mejor a las demandas diferenciadas territorialmente de los ciudadanos de cada jurisdicción” (Corona y Puy, 1998, p. 19).

Sin embargo, no hay una base empírica suficiente que pruebe que el tamaño del sector público varía inversamente con el grado de descentralización fiscal. En efecto, numerosos estudios empíricos realizados no ofrecen evidencias sólidas en favor de la hipótesis de la descentralización, e incluso algunos la contradicen abiertamente (Corona y Puy, 1998).

El argumento de que la autonomía y la responsabilidad fiscal (tanto en ingresos como en gastos) conducirían, en cada territorio, a una adecuación de ingresos y gastos a las preferencias de los ciudadanos y a un ajuste competitivo entre las regiones favorecedor del crecimiento económico (los Gobiernos al procurar que se “vote con los pies”) no deja de tener su lógica; sin embargo, el comportamiento político general (el efecto imitación, la espiral de las promesas electorales, la teoría de la elección pública), determinante de la ineficiencia del sector público, chocaría con esa disciplina fiscal y los vicios derivados de la cercanía del responsable político al residente-votante se impondrían sobre las virtudes de esa relación, además de otros efectos negativos que podrían derivarse, como el menoscabo de la solidaridad entre las regiones o la fragmentación del mercado interior.

No obstante, con las cautelas que acaban de señalarse, debe reconocerse que esta propuesta constituye un punto de partida interesante para el debate acerca del futuro del Estado autonómico. Nuestro Estado autonómico es como un adolescente irresponsable, que pide con una mano y derrocha con la otra; un modelo que quiere independencia, pero sin responsabilidad; quiere gastar, pero no competir para ganar, y cuando haya problemas, que sea el papá-Estado el que vaya a socorrerle. En definitiva, desea autonomía de gasto, pero no responsabilidad y, sobre los ingresos, ni autonomía ni responsabilidad.

No parece coherente desear autonomía de gasto, pero no de ingresos; querer inaugurar colegios y hospitales, pero sin asumir el coste político de la presión fiscal. Un ejemplo reciente de ello lo tenemos en la última conferencia de presidentes celebrada en enero de 2017, en la que varias CCAA (por boca de Andalucía), con el anuente silencio de otras, se quejaron de la competencia que supone la menor fiscalidad de Madrid y Baleares. Recordamos también a Alicia en la carrera en comité cuando “le pareció que era muy absurdo todo eso, pero el grupo ofrecía un aspecto tan serio que no se atrevió a reír [...]”. Y es que pocas cosas parecen tan absurdas o, al menos, incoherentes: reivindicar autonomía para poder decidir reducir la jornada laboral de los 270.000 empleados públicos de Andalucía y, al mismo tiempo, reclamar que otras CCAA (que no incurren en gastos como ese y por ese y otros motivos pueden provocar un ahorro fiscal a sus ciudadanos) suban sus impuestos para no competir fiscalmente con comunidades derrochadoras.

En efecto, las CCAA desean gestionar los servicios públicos con la mayor autonomía posible. Ello puede hacerse bajo el principio de estabilidad presupuestaria (ajustando ingresos y gastos) o gestionando, según el efecto imitación y los intereses electorales a corto plazo, y así entrar en una espiral de gasto público. La experiencia ha demostrado que lo segundo es más frecuente. El desarrollo de las competencias transferidas hace que autonomías menos responsables puedan incrementar su gasto pagando más a sus funcionarios, ampliando la cartera de servicios o abriendo “embajadas”. Para ello, necesitarán gastar más (vía impuestos). Este camino solo lleva a una salida en el momento (que siempre llega más pronto que tarde) en que la recaudación fiscal no llega para el gasto corriente: habrá que endeudarse. Y también llega el momento en que la bola déficit-deuda pone en riesgo atender el servicio de la deuda y la propia prestación de los servicios a sus ciudadanos. La consecuencia es que el Estado tiene que rescatar a las CCAA. El Estado no puede “dejar caer” a esas CCAA.

Junto a esa “garantía del Estado”, otro principio que rige el sistema de financiación autonómica es el principio de solidaridad interregional, que implica la equivalencia de derechos y prestaciones en todas las CCAA y transferencias financieras de unas regiones a otras.

El actual modelo de organización territorial, descentralizado bajo ambos principios (solidaridad financiera y garantía del Estado), apenas es objeto de discusión; sin embargo, no existe consenso acerca de las reglas inherentes a ese modelo: la existencia de techos de gasto y el principio de estabilidad financiera. Sin esas reglas, un modelo descentralizado es ineficaz, y los principios de solidaridad y garantía

del Estado se convierten en premio a la gestión irresponsable. Es sencillamente incoherente apoyar el actual modelo y renegar de estas reglas.

78

Ser nórdico... a ratos

“Cómo hablar con una persona que siempre dice lo mismo”, se quejaba Alicia de su gato Mino, que solo sabía ronronear o maullar. También, el relato acerca del modelo nórdico se pone de ejemplo continuamente para justificar el papel del Gobierno, y con ello más impuestos y más Estado, y para mostrar que se puede ser al mismo tiempo liberal y social y que la tercera vía entre el socialismo y el capitalismo funciona.

Cuando nos referimos a este modelo, se alude normalmente a la alta presión fiscal necesaria y los amplios servicios sociales, pero no se explica que el modelo liberal de mercado es en el que se basa la provisión de esos servicios, que los niveles de bienestar alcanzados han sido gracias a políticas de libre mercado, ni que la fase de alto crecimiento económico —base para el desarrollo del modelo— fue anterior a las políticas socialdemócratas desarrolladas en la últimas décadas.

Podemos considerar la existencia de tres modelos europeos distintos: el nórdico, el anglosajón y el continental. La diferencia entre ellos radica en dos variables: en el nivel impositivo (alto en los modelos nórdico y continental y bajo en el anglosajón) y en la relación Gobierno-mercado (liberal en los casos nórdico y anglosajón e intervencionista en el continental).

Tabla 1. Tres modelos de Estado en Europa

	Nórdico	Anglosajón	Continental
Nivel impositivo	Alto	Bajo	Alto
Gobierno/mercado	Liberal	Liberal	Intervencionista

Fuente: Martens (2008).

Como se ve, el modelo continental que tenemos en España coincide con el nórdico en el nivel impositivo; sin embargo, es frecuente justificar que este debe aumentarse para alcanzar niveles de servicios sociales similares a aquellos cuando lo que realmente nos diferencia es la relación Gobierno-mercado. Si queremos esos

niveles de servicios sociales, deben buscarse aproximaciones en esta variable que es donde las diferencias entre los modelos son mayores.

El caso sueco ha sido especialmente estudiado por Sanandaji (2012), quien concluye que este país no se ha hecho rico gracias a la socialdemocracia, el intervencionismo y el estado de bienestar, sino a la adopción de políticas de libre mercado a finales del siglo XIX y principios del XX, combinado con una cultura de la ética del trabajo.

A mediados del siglo XX, la presión fiscal en Suecia era del 21 % del producto interno bruto (PIB). El aumento de la presión fiscal y la expansión del sector público ocurrieron durante las siguientes tres décadas; la presión fiscal creció a un ritmo del 1 % anual y el crecimiento del sector público condujo a Suecia a un declive de su economía, pasó de ser el cuarto país industrializado más rico, según el PIB, en 1975, al decimocuarto, en 1993. También, el tamaño de gobierno afectó al emprendimiento, y bajó significativamente el número de nuevas empresas desde 1970. Entre las cien empresas con mayor facturación de Suecia, en 2004, solo dos fueron creadas después de 1970 (en comparación con 21 fundadas antes de 1913).

Por otro lado, los altos niveles de prestaciones han generado numerosos problemas sociales, como los altos niveles de dependencia de ciertos grupos sociales. Los descendientes de los suecos que emigraron a los Estados Unidos a finales del siglo XIX tienen mejores niveles de pobreza y de empleo (la renta promedio de americanos con antepasados suecos es un 50 % más alta que la de los nativos suecos).

Desde la crisis económica de los noventa, los Gobiernos suecos han girado sus políticas y han introducido reformas liberalizadoras importantes en sectores como educación, sanidad y pensiones. Aunque estas economías siguen teniendo un importante gasto público y elevados impuestos (el gasto no financiero es entre doce y diecisiete puntos porcentuales del PIB mayor que en España y la diferencia en impuestos de entre trece y veinte puntos porcentuales del PIB), ello no impide a los escandinavos ser más prudentes en el manejo de las finanzas públicas y conseguir superávits fiscales o déficits compatibles con el límite acordado en la Unión Europea y, con ello, una menor deuda pública. Por otro lado, la legislación laboral es muy flexible, no tiene restricciones al trabajo nocturno ni tampoco indemnización por despido. En Dinamarca y Suecia, no existe el salario mínimo y la posibilidad de contratar de forma temporal es mucho mayor; en Dinamarca, no hay límite para el encadenamiento de contratos y, en Finlandia, puede llegar a sesenta meses.

En resumen, los países escandinavos tienen una economía mucho más libre. Dinamarca está 11º en el *ranking* mundial de libertad económica, mientras que

Finlandia ocupa el puesto 19° y Suecia el 23°. España está en el 49°. La paradoja está aclarada. Lo que atrae a la gente de izquierdas de los países escandinavos es el elevado gasto público y los altos impuestos. Los liberales, conservadores y de derecha envidian la libertad económica que ellos gozan (Barceló, 2015).

Existen otros ejemplos, aparte del modelo sueco, que demuestran que la clave está en las instituciones, y que la libertad económica y el tamaño del Estado afectan directamente el crecimiento y, por ello, el bienestar. Así, el tándem ejemplificativo Venezuela-Irlanda (Sánchez de la Cruz, 2016): ambas naciones tenían niveles muy similares de PIB per cápita en la década de 1970; desde entonces, el rumbo que han seguido ambos países no ha podido ser más opuesto, mientras que Irlanda ha abrazado un modelo capitalista desde hace décadas, Venezuela ha mantenido su tradición socialista e intervencionista. De hecho, según el Banco Mundial, el PIB per cápita de Irlanda es hoy cuatro veces más alto que el de Venezuela. La apertura comercial, los bajos impuestos a las empresas y el mantenimiento de niveles estables de gasto público han sido clave de la política económica en Irlanda. Sin embargo, desde que Venezuela se convirtió en una democracia en 1959, sus Gobiernos desarrollaron una fuerte tradición intervencionista y estatista.

Carlos Betancourt introdujo límites a la inmigración, se sumó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creó una agencia de planificación económica (Oficina de Coordinación y Planificación [Cordiplan]), limitó la entrada de empresas en el sector petrolero y creó una empresa estatal para copar dicho mercado (Corporación Venezolana del Petróleo [CVP]), aprobó una reforma agraria consistente en expropiaciones, devaluó el bolívar, introdujo controles de precios y permitió la monetización de la deuda pública. Entre 1980 y 2016, el ingreso per cápita se ha hundido en Venezuela casi un 20 % (en el caso irlandés, ha subido el 230 %). Como consecuencia de todo ello, Irlanda se ha convertido en uno de los países más prósperos del mundo mientras que Venezuela sufre un colapso sin precedentes, asolada por problemas crecientes de hambre, enfermedades y pobreza.

Otros ejemplos, como las dos Coreas, Botsuana, en África, o Nogales (Acemoglu y Robinson, 2012) sirven para explicar por qué de la riqueza se puede pasar a la pobreza. La ciudad de Nogales está en medio de dos países: los Estados Unidos y México; los habitantes tienen el mismo origen racial y cultural, pero los del norte poseen una renta de 30.000 dólares al año, y los del sur, de unos 10.000. ¿Por qué unos son ricos y otros pobres? La explicación está en que, según señalan los autores, la riqueza de las naciones no radica en los seres humanos, la geografía, los antepasados ni la genética, sino en las instituciones; si respetan la propiedad privada, la

libertad de elección, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades, entonces la riqueza llega sola.

Que viene el lobo

81

Finalmente, cuando ya la opinión pública está convencida de la necesidad de contener el gasto público, se advierte del peligro que supone esa contención a la prestación de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad, servicios sociales y pensiones), y surgen dilemas éticos con los que se pretende blindar el estado de bienestar. Así, la igualdad de oportunidades parece resquebrajarse si el gasto en educación disminuye, la atención sanitaria entra en riesgo si se privatiza, o los recortes y el libre mercado se presentan como causantes de la pobreza y la desigualdad. Son los demonios con los que se asusta a la opinión pública para mantener el *statu quo* del gasto público.

Marea verde

Desde que estalló la crisis de 2008, la educación, como tema político y como sector sociolaboral, se convirtió en la principal arma arrojada en contra de las políticas “de austeridad” del Gobierno central y, también (en mayor o menor medida), de los autonómicos. El Gobierno, mediante Real Decreto-Ley 14/2012, del 20 de abril, acerca de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, pretendió frenar el gasto educativo, y, en segundo lugar, mediante la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (Lomce), quiso mejorar la calidad del sistema. Contra ambas iniciativas se opuso frontalmente gran parte de la comunidad educativa mediante la llamada marea verde, cuyo principal eslogan era “Contra los recortes”, y que amenazaba con un deterioro de los principios de igualdad y calidad educativa a causa de las medidas propuestas en aquellos textos legales.

Lo que parecía desconocer esa marea, sin embargo, era que, en todos los ejercicios presupuestarios de la legislatura 2011-2015, el gasto público (descontadas pensiones y gasto financiero) fue mayor que en cualquier ejercicio anterior a 2008; y en concreto, el gasto en sanidad o educación desde 2012 siguió siendo mayor que en los 33 años anteriores a 2008. Y tampoco parecía conocer esa marea que,

como demuestra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de cierto nivel de gasto (superado en España desde hace mucho), no hay una correlación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados y que los criterios e instrumentos que sigue la Lomce para mejorar la calidad del sistema son los que siguen mayoritariamente los países de nuestro entorno que obtienen mejores resultados en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE, conocido como PISA (reválidas, autonomía de centros, etc.).

En efecto, la evidencia empírica demuestra (Isamel Sanz y Jorge Sainz) que la introducción de pruebas externas y estandarizadas, con la consiguiente publicación de los resultados; las becas condicionadas a resultados educativos; la incorporación de las familias desfavorecidas a la educación de 0 a 3 años; la exigencia académica como medio de recuperar la importancia del esfuerzo; la libertad de elección que facilite la existencia de centros públicos, concertados y privados con diversos programas docentes, y las campañas informativas sobre la relación entre los estudios y el desempeño laboral posterior son las medidas más efectivas para lograr una mayor igualdad de oportunidades por medio de un sistema educativo de calidad.

No parece, por tanto, que, como amenaza la marea verde, “venga el lobo” en forma de Gobierno a destruir la educación, pero determinados grupos de interés (sindicatos de la escuela pública principalmente y partidos políticos asociados a estos) convencen a la opinión pública de un diagnóstico, para el cual el único tratamiento posible pasa por más gasto público y el mantenimiento de un sector planificado y sin competencia.

Marea blanca

Otro lobo con el que se asusta a la opinión pública es el del copago y la privatización de servicios sanitarios. También, en este caso, otra marea, ahora llamada blanca, culpa a los recortes en el gasto sanitario y los intentos de cambio de modelo de gestión de la pérdida de la calidad de la atención sanitaria.

Podrían reiterarse los argumentos cuantitativos que demuestran que este recorte se da con respecto a un pico de gasto en los años inmediatamente anteriores a la crisis, pero no respecto a los 30 años anteriores. De nuevo, determinados grupos de interés desean mantener un *statu quo* en la administración sanitaria, impidiendo cualquier cambio en el modelo de gestión en la prestación de servicios sanitarios y farmacéuticos.

Y también, en este sector, el Gobierno pretendió, con otro Real Decreto-Ley, el 16/2012 del 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, introducir medidas que contribuyeran a contener o reducir ligeramente el gasto sanitario público total; estas medidas eran necesarias, pero no suficientes, ya que no abordan las reformas estructurales, como el cambio de modelo sanitario (para conseguir mayor eficiencia) y la introducción del copago sanitario (como en todos los países europeos).

En cuanto al cambio de modelo, es recomendable ir más allá del citado decreto y acometer reformas consideradas como “demonios”: unificar el servicio nacional de salud y establecer una tarjeta sanitaria única y un único historial sanitario para cada paciente; extender el modelo Muface, en una primera fase, a todos los funcionarios de la administración local y, en una segunda fase, a otros colectivos (por ejemplo, al personal laboral de todas las administraciones públicas); fomentar la doble cobertura por medio de incentivos fiscales; extender el modelo Alzira de la comunidad valenciana (gestión privada de todos los servicios regionales de salud) o modelos similares, como el modelo Valdemoro, de la comunidad de Madrid (similar al modelo Alzira, pero la concesión administrativa no incluye la asistencia primaria, es solo para los servicios hospitalarios y especializados, excluidos los trasplantes, oxigenoterapia y transporte sanitario), o el modelo Majadahonda para la financiación de las infraestructuras sanitarias, mediante el contrato de concesión de obra pública (López Saludas, 2013).

La primera auditoría oficial realizada por el Gobierno de la comunidad valenciana al modelo Alzira de gestión privada sanitaria en hospitales públicos destruye la línea argumental de quienes han atacado duramente la participación de las empresas en la atención a los pacientes valencianos. La principal conclusión de un informe elaborado por la Sindicatura de Cuentas es que este tipo de gestión ahorra un 21 % de recursos al sistema sanitario, con una mayor eficacia, calidad de los servicios y satisfacción de los pacientes.

Pero, además de cambiar el modelo de gestión, sería necesario introducir otro de los grandes “demonios” aireados por la marea blanca: los copagos farmacéutico y sanitario. La evidencia empírica internacional corrobora que los copagos farmacéuticos moderan el gasto sin comprometer la equidad. En España, se puede afirmar que existe una correlación de semejante naturaleza, ya que, según los datos expuestos correspondientes a los años noventa, 2009 y 2010, el copago farmacéutico reduce considerablemente el consumo (la elasticidad es mayor que uno). Y

junto al copago farmacéutico, se extiende también el copago a todos los servicios sanitarios (ambulatorios, hospitalarios, especializados y urgencias), y para todas las personas. Si no fuese así, la medida no sería eficaz.

84 No obstante, se pueden reconocer exenciones a favor de quienes carezcan de capacidad económica, enfermos crónicos y otras situaciones análogas. La evidencia empírica disponible es prácticamente unánime: cuando se introduce el copago o aumenta, se produce una disminución en la utilización de los servicios sanitarios, es decir, la elasticidad precio es negativa para todos los servicios sanitarios; aunque para determinados servicios (las urgencias), existe menos elasticidad precio. No obstante, las variaciones de las cantidades demandadas de los servicios sanitarios son inferiores a las variaciones de los precios de los servicios sujetos al copago (elasticidad menor negativa menor que uno). En definitiva, las personas o familias que pagan (copago sanitario) por la utilización de los servicios sanitarios demandan menos servicios sanitarios que aquellas personas o familias que no pagan nada (López Saludas, 2013).

Marea naranja

También es frecuente que, frente a cualquier intento de política de austeridad, privatizadora o liberalizadora de los servicios públicos, se alerte del riesgo de pérdida de calidad de dichos servicios y, de lo que es peor, del aumento de la pobreza, la desigualdad y la falta del principio de igualdad de oportunidades. ¿Quién no va a amedrentarse ante las dramáticas situaciones que supone la pobreza?, ¿quién no apoyaría políticas que evitasen desahucios o marginación? Por ello, ante estos riesgos por nadie queridos, una nueva marea, ahora naranja, se une a sindicatos y partidos políticos y, junto con influyentes organizaciones no gubernamentales (ONG), asocia esos riesgos a las causas por ellos no queridas, relaciona libre mercado con desigualdad y desigualdad con pobreza para crear una opinión pública favorable al intervencionismo redistributivo, olvidando sus externalidades negativas.

“¿Que viene el lobo!”, gritaba la alcaldesa Carmena cuando, en las elecciones municipales de 2015, afirmó que más de 25.000 niños pasaban hambre en Madrid, lo que tuvo como consecuencia que se pusiera en marcha un programa de comedores escolares en verano, dotado con cuatro millones de euros, que preveía dar de comer a 5500 niños. La realidad fue que fue utilizado por 600 familias.

Así, ante procesos de privatización en la provisión de servicios públicos, se habla de “desmantelamiento” de los servicios y de que la pobreza y la desigualdad son consecuencia de las políticas de austeridad. Lo anterior abre un importante debate cuantitativo y cualitativo acerca de la desigualdad y la pobreza: ¿realmente hay cada vez más pobres?, ¿son estos cada vez más pobres?, ¿las condiciones de privación son mayores?, y si la respuesta es afirmativa o negativa, interesa otro debate: ¿es ello causa de la mayor libertad de mercado?, ¿de la austeridad?, ¿de la acumulación de riqueza?, ¿contribuyen las políticas intervencionistas y de redistribución de la renta a paliar el incremento de la pobreza?, ¿evita la gestión directa de los servicios públicos una mayor desigualdad?

Si se quiere llegar a una conclusión u otra, es fácil hacerlo con los diferentes datos que pueden ofrecerse. En efecto, se obtienen resultados muy distintos si calculamos la desigualdad de las rentas de los individuos o de las familias; si lo hacemos antes o después de transferencias; si se contabilizan adecuadamente o no las transferencias (públicas) en especie en forma de sanidad y educación; si medimos las rentas salariales o las del capital, la desigualdad de renta o de riqueza; si descontamos las distorsiones que originan el uso del dato de la riqueza neta (activos menos deudas) o los vaivenes de la bolsa y el crecimiento o descenso de la deuda privada en los países ricos, o si tenemos en cuenta el efecto de la edad o del patrimonio no contabilizado.

Pero, además de tener en cuenta los diferentes cálculos para conocer la realidad, resulta esencial distinguir entre desigualdad y pobreza, y la llamada “tasa de riesgo de pobreza” con privaciones severas (conceptos relativos según la riqueza del país). Como aclara el Instituto Nacional de Estadística (INE),

[...] la población en riesgo de pobreza relativa (tasa de riesgo de pobreza) es el porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente anual está por debajo del umbral de pobreza. El umbral de pobreza se fija en el 60 % de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de los hogares a nivel nacional. Al tratarse de una medida relativa, su valor depende de cómo se distribuya la renta entre la población. Es, por tanto, un indicador relativo, que mide desigualdad. No mide pobreza absoluta, sino cuántas personas tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población. (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2017)

La pobreza es un fenómeno multifacético, según la declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, suscrita por 117 países, en 1995:

86

La pobreza absoluta es una condición caracterizada por una privación severa de las necesidades humanas básicas, que incluyen alimentos, agua potable saludable, así como condiciones de higiene, de salud, de vivienda, de educación y de información (UN 1995). El porcentaje de la población mundial que vive en situación de pobreza extrema pasó del 36% en 1990 al 16% en 2010, cumpliendo así el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza extrema cinco años antes de la fecha límite, fijada inicialmente para 2015. (Soriano, 2016)

Y según las cifras del Banco Mundial, que coinciden con las de grandes organismos internacionales, el número de pobres en el mundo siguió cayendo entre 2011 y 2015.

Es cierto que aún hay cientos de millones de personas en una situación económica desesperada, sobre todo en los países del tercer mundo, pero esto no justifica la correlación entre libre mercado y pobreza, aunque sí parece justificar, para muchas políticas públicas de ingresos mínimos y “últimas redes” de protección también llamadas salario social o salario de reserva (*reservation wage*), para los que ni siquiera ganan el *minimum wage* (Moreno, 2000).

Los detractores de los programas de rentas mínimas de inserción señalan diversos efectos perversos, como: a) su incapacidad de adaptación a las nuevas formas de pobreza; b) la falta de seguimiento profesional adecuado por parte de los trabajadores sociales; c) sus efectos desincentivadores para desarrollar actividades laborales normalizadas; d) su estímulo para que se produzcan despidos en los puestos de trabajo normalizados y se incrementa la economía informal o sumergida, y d) sus efectos estigmatizadores al conllevar una fiscalización de complejos controles administrativos que previenen a un número considerable de ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

"Existe una correlación directa entre libertad económica y democracia y transparencia, así como entre libertad económica y progreso social".

Existe una correlación directa entre libertad económica y democracia y transparencia, así como entre libertad económica y progreso social. La in-

tensidad de la pobreza, medida según el índice multidimensional de pobreza del programa de las Naciones Unidas (NNUU) para el desarrollo, que evalúa la naturaleza e intensidad de la privación a nivel individual en educación, atención médica y nivel de vida, tiene un promedio mucho menor en países con elevados niveles de libertad económica. De acuerdo con el índice de libertad económica 2015, las economías con mayor libertad alcanzan mejores cotas de prosperidad. Asimismo,

La intensidad de la pobreza, medida según el índice Multidimensional de Pobreza del Programa de las NNUU para el Desarrollo, que evalúa la naturaleza e intensidad de la privación a nivel individual en educación, atención médica y nivel de vida, tiene un promedio mucho menor en países con elevados niveles de libertad económica. (Heritage Foundation, s. f., p. 9)

Podemos concluir que a) el desarrollo económico y social consiste en aumentar los niveles de consumo y acceso a servicios públicos de los segmentos más desprotegidos de la población, en acabar con los fenómenos de exclusión y marginalidad, y en aumentar la igualdad de oportunidades disminuyendo el peso de los factores heredados, pero no en estrechar la distribución de la renta;

b) una sociedad obsesionada con la igualdad es una sociedad estacionaria, sin crecimiento ni progreso económico y social, como lo ha sido el mundo durante grandes periodos de su historia. Cuánta libertad está dispuesta a sacrificar la sociedad para conseguir un determinado resultado redistributivo, cuánta meritocracia se sustituye por igualitarismo. Es el viejo debate civilizado de Hayek y Popper y su sociedad abierta frente a Schumpeter y Keynes. (Fernández Méndez de Andrés, 2015, pp. 8 y ss.)

Conclusiones

“¡Oh, qué bonito era el sueño!”, dijo Alicia a su gato Mino cuando este la despertó. Y como el gato a Alicia, también las crisis financiera y política han despertado a nuestra Alicia de Welfareland del sueño de un Estado niñera inviable. Surge así, de nuevo, la necesidad de reformar el actual modelo de Estado prestacional y mantener un nivel de derechos sociales desvinculado de los ciclos políticos y económicos.

Sin embargo, a pesar de que existe cierto consenso acerca de esa necesidad de cambio, este desaparece cuando el debate se adentra en cómo, cuáles han de ser las soluciones, cuál debe ser la vía en la carrera por reinventar el Estado; desde neocomunistas, socialdemócratas, defensores de la tercera vía o la *new left* hasta demócratas cristianos, conservadores, liberales, *neocons* y anarcocapitalistas difieren en un debate en el que subyace como criterio de discusión la mayor o menor intervención del Estado en los asuntos públicos.

Frente a las corrientes políticas y económicas que abogan por una mayor presencia del Estado en la economía y la asunción por este de la responsabilidad de la provisión de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación, pensiones), otros abogan por la excepcionalidad de su intervención, por la aplicación extrema del principio de subsidiariedad del individuo respecto de la sociedad y de esta respecto del Estado. Pero acostumbrados e incluso paralizados por el Estado niñera, las propuestas liberales se hacen temibles en una sociedad en la que se han instalado tres niveles o barreras de resistencia.

La primera barrera a superar es superar es el *statu quo* favorable a la intervención y al gasto, fortalecido por la construcción de un pensamiento único gracias a la espiral del silencio. En “Una merienda de locos”, la Liebre de Marzo le decía a Alicia que debería decir lo que piensa:

—Ya lo hago —se apresuró a contestar Alicia— Al menos..., al menos pienso lo que digo... que es lo mismo, ¿no?

—De ningún modo —dijo el sombrerero—. ¡Así también podrías decir que “veo lo que como” es lo mismo que “cómo lo que veo”!

—¡Así también podrías decir —añadió la Liebre de Marzo— que “me gusta lo que tengo” es lo mismo que “tengo lo que me gusta”!

—¡Así también podrías decir —concluyó el lirón, que parecía hablar en sueños— que “respiro cuando duermo” es lo mismo que “duermo cuando respiro!

Siguiendo ese diálogo, a la Alicia de hoy le diríamos que tampoco es lo mismo “hay recortes porque hay crisis que hay crisis porque hay recortes”, ni tampoco es lo mismo “que haya más desigualdad cuando hay pobreza a que haya más pobreza cuando hay desigualdad”. Al dejar el absurdo de la merienda de locos, el discurso político y mediático mayoritario establece mantras socialmente asumidos que condicionan el pensamiento individual y, con ello, una opinión pública favorable

a la gratuidad o la universalidad de las prestaciones, que identifica austeridad o recortes sociales con pobreza o desigualdad, y privatización de servicios con pérdida de derechos sociales.

Si los planteamientos favorables a la estabilidad presupuestaria o a la gestión privada de los servicios públicos consiguen superar esa primera barrera, aparece un segundo nivel de resistencia: las maniobras de distracción. Atribuir los defectos del sistema a una coyuntura desfavorable supone un interesado diagnóstico de la situación que conduce a soluciones temporales, tímidas e ineficaces que evitan reformas profundas y permanentes. Entre esas soluciones, se incluyen medidas que, aunque pudieran resultar convenientes, no son suficientes, como la simplificación administrativa, los planes de modernización y la renovación administrativa o una mayor progresividad fiscal.

Pero cuando queda demostrado que esas maniobras de distracción son insuficientes, los defensores del *statu quo* del gasto y del intervencionismo bloquean nuevas reformas con un tercer nivel de resistencia; la construcción de mantras en la opinión pública: por un lado, “mitos” con los que indicar el camino a seguir, como la necesaria intervención del Gobierno en el desarrollo de las soluciones o el modelo nórdico explicado parcialmente, y, por otro, “demonios”, como la amenaza de los efectos de las políticas liberalizadoras en materia de servicios públicos fundamentales, en concreto en educación, sanidad y servicios sociales.

Todo ello conforma una cultura renuente a avanzar en una dirección “adelgazante” del Estado, ante la cual el presente artículo invita a descubrir los intereses privados, sean individuales o colectivos, que se esconden detrás de los defensores del *statu quo*, y a rebatir esos mantras, mitos y demonios que condicionan el pensamiento y la opinión pública, y que pueden conducir a errores de diagnóstico y de tratamiento, a aplicar políticas públicas inadecuadas y a centrarnos en reformas o maniobras que únicamente posponen el necesario redimensionamiento funcional del Estado.

Referencias

90

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Madrid: Deusto.
- Arias, A. (2015). Federalismo competitivo y sociedad del bienestar. Recuperado de <http://www.elclubdelosviernes.org/federalismo-competitivo-y-sociedad-del-bienestar-i/>
- Barceló, D. (2015). Países nórdicos, socialdemócratas o liberales. Recuperado de <http://www.libremercado.com/2015-09-25/diego-barcelo-larran-paises-nordicos-socialdemocratas-o-liberales-76762/>
- Barquín, J. y Fernández, J. (2002). Género, ideología, experiencia y actitud del profesorado andaluz frente a la formación permanente. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, (43), 75-92.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). (2014). Opinión pública y política fiscal (XXXI). *Estudio*, (3034). Recuperado de http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2014/Documentacion_3034.html
- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). (2016). Informe ejecutivo balance febrero 2016. Recuperado de <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e0dedec6-0184-4056-ac7b-4510e6875932/CORA-informe-ejecutivo-Balance-2016-02.pdf>
- Corona Ramón, J. (s. f.). *Federalismo competitivo y financiación autonómica*. Barcelona: Universidad Internacional de Catalunya y Pedro Puy Fraga, Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3087181.pdf>
- Fernández Méndez de Andés, F. (2015). *El debate sobre la desigualdad*. En M. Marín (dir.), *Desigualdad, oportunidades y sociedad de bienestar en España* (pp. 7-26). Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).
- Friedman, M. R. (1984). *La tiranía del status quo*. Madrid: Ariel.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017). Población en riesgo de pobreza relativa según situación laboral y en las personas con trabajo. Recuperado de http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout
- Lacalle, D. (2015). *Acabemos con el paro* (2ª ed.). Barcelona: Deusto.
- LibreMercado. (2016). Cómo el liberalismo catapultó a Irlanda y el socialismo hundió a Venezuela. Recuperado de <http://www.libremercado.com/2016-10-19/como-el-liberalismo-catapulto-a-irlanda-y-el-socialismo-hundio-a-venezuela-1276584687/>
- López Saludas, J. M. (2013). *Producción pública, gestión privada y eficiencia económica del servicio nacional de salud* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.
- Marín, M. (dir.). (2015). *Desigualdad, oportunidades y sociedad de bienestar en España*. España: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).
- Martens H. (2008). Visión general del sector público en Europa: tamaño, competitividad y gobierno de calidad. En F. Longo e I. Tamyko (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (2015). *La cuarta revolución: la carrera global para reinventar el Estado*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios*. Madrid: Ariel.

Muñoz-Alonso, A. (2007). La tiranía de la mayoría. En E. Nolla (ed.), *Los riesgos para la democracia en Alexis de Tocqueville: libertad, igualdad, despotismo*. España: Instituto Cánovas del Castillo, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).

Noelle-Neumann, E. (1977). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.

Pont Vidal, J. (Julio-diciembre de 2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *GAPP*, (16).

Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). (2012). *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en "Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades"*. Fundación BBVA e IVIE.

Ramírez, L. (26 de enero de 2017). Una auditoría destruye el ataque de Puig al modelo Alzira: ahorra el 21% a la sanidad valenciana. *Okdiario*. Recuperado de <https://okdiario.com/espana/2017/01/26/auditoria-destruye-ataque-puig-modelo-alzira-ahorra-21-sanidad-valenciana-699083>

Reagan, D. (20 de enero de 1981). Discurso inaugural de su primer mandato. Recuperado de

https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_inaugural_20_de_enero_1981

Sanandaji, N. (August 2012). The surprising ingredients of Swedish success – free markets and social cohesion. *IEA Discussion Paper*, (41).

Sánchez de la Cruz, D. (2016). Los datos que demuestran que el Plan E fue un despilfarro. Recuperado de <http://www.libremercado.com/2016-02-14/los-datos-que-demuestran-que-el-plan-2000e-fue-un-despilfarro-1276567666/>

Soriano, Domingo (2016). Diez ‘errores’ que Oxfam repite en su informe sobre pobreza. Recuperado de <https://www.libremercado.com/2016-01-19/diez-errores-que-oxfam-repite-en-su-informe-sobre-pobreza-1276565852/>

The Heritage Foundation. (s. f.). *Puntos destacados del índice 2016 de libertad económica*. Sin publicar.

Varela Álvarez, J. (2003). *Las administraciones públicas contemporáneas en España: una visión multidisciplinar desde el Estado de las autonomías*. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones.