
Panorama

La reforma del Estado: un debate a escala mundial

Del “Estado mínimo” al “Estado fuerte”

Por Jesús Trillo-Figueroa

Durante los procesos electorales celebrados en la última década se ha hablado mucho de “la reforma del Estado”, tema que con una u otra denominación ha sido una constante incluida en los programas electorales de los partidos de centro-derecha. El éxito reciente de esta expresión se encuentra en las leyes argentinas de reforma del Estado del año 1989, Leyes 23696 y 23697. El objetivo fundamental de estas normas era la adopción de medidas urgentes de reforma en dos aspectos fundamentales: De un lado, la reforma administrativa mediante normas de emergencia que trataban de reestructurar la Administración para conseguir su disminución y un recorte del gasto público así como posibilitar un proceso de descentralización; y, de otro lado, una serie de medidas de “emergencia económica” que tenían por objeto básico revisar el papel del Estado en la economía estableciendo un sistema de desregulación y de privatizaciones.

La idea fundamental que se postula con la “reforma del Estado” refleja un cambio radical en relación al modelo de Estado social que se impuso en la mayoría de los países iberoamericanos desde la última posguerra. En el fondo de este planteamiento subyace la experiencia de la quiebra del llamado “Estado de bienestar” (welfare state), que se había impuesto como modelo desde la famosa crisis de 1929 y que su-

ponía, en definición de García Pelayo, “un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional”. Aquel modelo de Estado expansivo, que convirtió al poder público en comerciante, industrial, banquero y gran regulador de la economía, conduce a los países iberoamericanos a la quiebra real durante los años 70 y 80, dando lugar a los procesos de hiperinflación y deuda externa de todos conocidos.

La crisis del Estado de bienestar no solamente se produjo en ese área del mundo, sino que también afectó al mundo desarrollado. El resultado es que, como escribe Michel Albert, “hoy, por primera vez en la historia, el capitalismo ha ganado realmente sin atenuantes...”. La victoria del capitalismo se ha logrado en tres frentes. En primer lugar, gracias a la labor política de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en los Estados Unidos, contra el intervencionismo estatal que contaminaba la economía, “consecuencia de lo cual fue que en decenas de países cambió el sentido de las relaciones históricas entre el Estado y el ciudadano”. La segunda victoria fue tan espectacular como pacífica, “obtenida sin librar batallas”, y supuso la derrota absoluta de la economía de planificación centralizada, junto al Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989. Y, por último, para la tercera victoria “ha bastado con una batalla de cien horas en el flanco sur de Iraq”. Por triunfo del capitalismo hay que entender la victoria de la economía de mercado en sentido amplio, del protagonismo social frente al Estado y de la recuperación de la iniciativa individual como motor de la economía, Michel Albert tiene razón. Estas tres victorias que describe son ya datos reales de nuestros días y, como él mismo comienza diciendo, tienen su expresión más trascendente en la revolución del “Estado mínimo”.

El planteamiento expuesto anteriormente, que reflejaba contenidos fundamentalmente económicos, se ha visto desbordado durante la década de los 90, al surgir otros frentes o contenidos que implican también un avance hacia la “reforma del Estado”. Esta segunda dimensión supera la mera consideración económica del Estado mínimo thatche-

Además de un Estado mínimo es necesaria la presencia de un Estado fuerte y eficaz

riano y, por el contrario, implica un reforzamiento del Estado en otros aspectos ajenos a la iniciativa económica. Se trata de lo que describía recientemente Ralf Dahrendorf: “El consumismo y el individualismo en nombre del mercado han sido una respuesta a la “stagflation” en la que el corporativismo y el Estado de bienestar llegaron a su fin en los años sesenta, dejando tras de sí muchos problemas sin resolver y creando otros nuevos. Hay problemas de sanidad, de educación, de vivienda y, mucho más dramático, de desempleo, de la decadencia de los valores sociales de la que derivan corrupción y destrucción de las estructuras de la sociedad e incluso violencia. Pero: ¿quién va a atajar estos problemas?, ¿y cómo? Esta es la cuestión”.

El programa electoral del centro-derecha francés, tal vez podría ser la respuesta, pues también postula la “reforma del Estado”. “Los socialistas han debilitado la acción y la autoridad del Estado en sus misiones esenciales (legislativa, judicial, seguridades sociales, etc.), mientras que, por el contrario, han multiplicado las intervenciones del Estado en los campos o responsabilidades que estarían mejor asegurados por las entidades territoriales, las empresas y los ciudadanos mismos”.

“Esta crisis del Estado es también una crisis de responsabilidad. Volviéndose hacia el Estado, a cada instante y para cada problema los socialistas han aflojado el muelle de la responsabilidad individual de los franceses; nosotros queremos recorrer el camino inverso.”

En este caso, junto al Estado mínimo en su aspecto administrativo y económico, se busca un “Estado fuerte” que haga respetar la seguridad de las personas y de los bienes y garantice el necesario funcionamiento de las instituciones que representan las misiones esenciales del Estado, como son el poder legislativo, el poder judicial, la seguridad pública, etc..

Las situaciones descritas anteriormente fueron las responsables de la crisis del Estado que se vive actualmente y tienen su origen en dos procesos diferentes de intervencionismo: el intervencionismo del Estado y el intervencionismo del partido, en ambos casos reflejo de la ideología socialista.

Qué duda cabe que el Estado de bienestar fue el canto del cisne del socialismo instalado en el poder y que sus planteamientos obedecían, en unas u otras versiones, a lo que en general podría denominarse el “estatismo socialdemócrata”. Pero junto a ello, el socialismo en las últimas décadas, particularmente en Europa, ha generado un comportamiento de partido -lo que Felipe González denomina “profundización en la democracia”- cuyo resultado ha sido la crisis institucional que vivimos en países como Francia, Italia y España. Esta actitud se basa en la tesis conforme a la cual la mayoría conseguida en unas elecciones parlamentarias, debe traladarse a todas las instituciones del Estado e inclusive a la sociedad, de forma que el dominio del partido se extienda a todas las esferas de la vida de los ciudadanos, pues, como es sabido, el socialismo parte de considerar que “todo es política” y que, por tanto, todo debe estar ordenado y organizado por la mayoría (socialista).

De esta suerte, la partitocracia institucional del socialismo ha convertido las instituciones en un apéndice más del partido; así, cuando se ha producido la crisis de la ideología socialista y, en consecuencia, del Partido Socialista, las instituciones democráticas gobernadas por este partido también han entrado en crisis. Pero, como se comprenderá fácilmente, ésta no es una crisis del sistema, sino una crisis del socialismo.

La reforma del Estado: el cambio de los noventa

Brevemente he tratado de explicar cuáles son las causas que justifican la idea de la “reforma del Estado” como expresión del “cambio” que se postula en la mayoría de los programas electorales de los partidos de centro-derecha en los últimos tiempos. Porque, efectivamente,

Panorama

quizá sea ésta la expresión que mejor resuma el cambio que se está produciendo en la presente década. El contenido de este cambio podría plantearse en dos aspectos diferentes: el primero de ellos hace referencia a la actitud, al cambio de imagen y de comportamientos; y el segundo aspecto hace referencia a los contenidos programáticos.

— *El cambio en la actitud del poder* rechaza la prepotencia socialista. La sociedad actual demanda de la política y de los políticos una actitud de humildad o, si se quiere, de modestia. La sociedad actual está totalmente politizada como consecuencia de la presencia del poder socialista en todas las esferas de la vida. Por ello sería conveniente hablar de la necesidad de despolitizar la vida social, de manera que no todo dependa del poder político.

La prepotencia y, por tanto, la invasión del poder en la vida social conduce a tres situaciones inevitables: En primer lugar, a la corrupción, porque cualquier ciudadano para alcanzar un objetivo necesita “engrasar” al poder. El socialismo, invadiéndolo todo, ha corrompido todo. En segundo lugar, a una pérdida de libertad que se siente en todos los ámbitos de autoorganización social. Y, en tercer lugar, a un sistema de dependencia del poder que crea el Estado subsidiado y, lo que es más grave, ahoga la capacidad de iniciativa y, por tanto, la recuperación vital de la sociedad. El Estado no puede ser el dispensador de todas las soluciones a los problemas sociales; de la crisis no se sale sólo por obra y gracia del omnipotente Gobierno, sino con el esfuerzo de todos: Gobierno y sociedad.

— *Cambio de contenidos.* Las propuestas que se formulan en las distintas versiones programáticas se refieren al cambio en dos grandes ámbitos: las instituciones del Estado y el poder ejecutivo.

Respecto de las instituciones, las medidas van siempre dirigidas a recuperar la democracia secuestrada por la partitocracia socialista. El socialismo, al trasladar la mayoría absoluta a todas las instituciones del Estado, ha impedido el funcionamiento independiente de éstas, convirtiéndolas en un apéndice más de la voluntad partidista.

La reforma del Estado supone la despolitización de las instituciones constitucionales

La reforma del Estado respecto de las instituciones supone también devolver a cada una de ellas la función que la Constitución les asigna y, por lo tanto, potenciar el Parlamento en su doble faceta legislativa y de control político, de manera que sea el pueblo y no el Gobierno quien cree el Derecho, y sea el Parlamento quien limite la tentación totalitaria del poder ejecutivo a través del control político. Supone asimismo recuperar la independencia del poder judicial y, en definitiva, despolitizar el resto de las instituciones constitucionales del Estado.

Respecto del poder ejecutivo y de la Administración, la reforma del Estado significa pasar de un Estado benefactor, empresario, comerciante, banquero y además regulador, a un Estado presidido en su actuación por el principio de subsidiariedad, tanto en la estructuración de las Administraciones públicas territoriales, como en el papel económico del Estado.

En casi todos los países se ha llevado a cabo una propuesta de reforma de la Administración pública fundada en el principio de descentralización y subsidiariedad en el ámbito territorial. En muchos casos se partía de un Estado fuertemente centralizado, con un modelo administrativo “napoleónico”. Esta cuestión, aunque superada en España como consecuencia del Estado de las Autonomías instaurado por la Constitución de 1978, sigue siendo un problema en la medida en que existen en los distintos ámbitos territoriales duplicidades y hasta triplidades administrativas. Por esta razón, creo que el proyecto de Administración única es la sola idea original que se ha planteado como reforma del Estado en el ámbito territorial. Una auténtica reordenación de la Administración pública ha de partir del principio de no confundir el Estado con el Gobierno admitiendo, por tanto, que diferentes entidades políticas de gobierno de ámbito territorial diferente, deben com-

Panorama

partir una administración común como instrumento ejecutivo de sus políticas, sin perjuicio de las facultades de control y garantía que se derivan de las competencias propias de cada entidad.

En cuanto al papel del Estado en la economía, es éste el ámbito en el que más fuertemente ha incidido la idea de reforma del Estado. El Estado de bienestar se convirtió en un “Estado demasiado pesado, demasiado costoso, demasiado centralizado como el socialista, y constituye un lastre para la competitividad global de un país, pues al final los más pobres pagan las consecuencias” (programa electoral de centro-derecha francés).

El cambio en el principio de intervención administrativa, que parecía ser el dogma político-económico por excelencia, se produce por la superación de auténticos mitos económicos, jurídicos y políticos. En el campo económico la teoría clásica fundamentaba el principio de intervención en la doctrina de los “fallos del mercado” (market failure): la tendencia monopolística, las transferencias de información inadecuadas y, en última instancia, la convicción de que los intereses particulares son siempre egoistas y sólo el Estado puede garantizar la realización del interés general, de los fines públicos. Marshall y los economistas clásicos consideraron el Estado como el marco institucional que se introduce en los modelos económicos de manera exógena. El Estado era un elemento externo y para la teoría keynesiana del bienestar, la corrección de los fallos del mercado era una exigencia entre las funciones del Estado.

Pero he aquí que, rápidamente, la doctrina económica vino a constatar que la organización del sector público -que en algunos Estados llegó a tener un peso superior al 50% del PIB-, la burocracia, las votaciones, los parlamentos, los grupos de interés y su influencia, las leyes, etc., implicaban unos costes que hicieron cambiar el análisis del papel del Estado en la economía. Se pasó así a hablar de los fallos del mercado a los “fallos del Estado” (*state failure*). Anteriormente se pensaba que el mercado tenía defectos, no el Estado. A partir de la *public choi-*

Reformar el Estado supone un requisito básico: liberalizar la economía

ce se demuestra que la provisión de bienes públicos a cargo del Estado también tiene múltiples defectos.

Incluso se da un paso adelante y lo que actualmente se plantea -tanto por los economistas y juristas, como por los políticos- es lo que el profesor de Oxford, Anthony de Jasay, analiza en su obra "The State": "El problema no consiste en que el Estado sea un instrumento de la sociedad, que hace las cosas bien o mal, sino que el Estado se ha emancipado de la propia sociedad, tiene reglas propias y una lógica no subordinada precisamente a la de la sociedad".

La consecuencia de este planteamiento en el campo de la filosofía jurídica supone también la impugnación de otro principio, hasta ahora dogma, a saber: solamente el Estado, monopolista del interés público, es quien puede garantizar mediante su actividad la realización del interés general. El planteamiento de reforma del Estado conlleva un cambio radical de la posición del Estado en la economía que afecta a las formas de intervención, a los fines de la misma y, sobre todo, al principio en virtud del cual existen fines públicos cuya gestión es más eficaz realizada por la sociedad que por el Estado, sin perjuicio de que éste tenga un papel en la satisfacción y realización de los mismos.

Desde este planteamiento, la reforma del Estado supone, por regla general, acometer un objetivo básico: la liberalización de la economía; es decir, que la actividad económica sea en la medida de lo posible regulada por el mercado, posibilitando la libre competencia, y no por el Estado. Se confía en el hecho de que en circunstancias normales el mercado es el sistema más justo de asignación de los recursos, lo que no excluye la intervención del Estado, pero no con la finalidad de sustituir al mercado sino de garantizar la efectiva realización de la compe-

Panorama

tencia y, sobre todo, de proteger a aquéllos a los que el mercado no garantiza una protección, es decir, a los consumidores.

Esta filosofía implica un programa radicalmente distinto del programa socialista, que se limita a contemplar las distintas magnitudes macroeconómicas, y en el fondo sigue pensando en una ingeniería economicista y social propia del dirigismo socialista, y no del espontaneismo económico que exige el relanzamiento de la economía. Por otro lado, en los países europeos las magnitudes macroeconómicas vienen impuestas desde fuera por el “programa de convergencia” y no son disponibles por los Gobiernos nacionales. Caer en un debate sobre magnitudes macroeconómicas exclusivamente es jugar en el campo del socialismo. El Estado no debe crear riqueza a través del aparato gubernamental. El Estado debe posibilitar que la sociedad cree riqueza.

Estas ideas se separan del simplismo de creer que las privatizaciones son la única alternativa económica a la izquierda, y ello por varias razones. En primer lugar, una semántica, pues la palabra no parece tener una acogida social muy favorable; en segundo lugar, se ha convertido en un fin, cuando tan sólo es un medio al servicio de otro fin, que es liberalizar; y, por último, no se ha planteado con decisión. Pienso, por mi experiencia en el sector eléctrico -que pudiera ser paradigmático- que sería absurdo privatizar ENDESA sin previamente cambiar el marco regulador del sector eléctrico, porque el único efecto que se conseguiría sería el de transferir unos ingresos privilegiados del Estado a los nuevos socios capitalistas, frente a lo cual podría argumentarse que se están vendiendo las joyas de la corona, porque las joyas no son las acciones de la empresa, sino el marco regulador y las normas en virtud de las cuales se asignan los recursos en el sector. En consecuencia, será necesario privatizar cuando se requiera para conseguir que una actividad declarada servicio público de titularidad estatal, sea despublicada y sometida al régimen del mercado, o bien cuando sea necesario transferir al sector privado el dominio de una empresa pública. Pero para ello será necesario, en la mayoría de los casos, que previamente se establezca un nuevo marco de regulación que configure

Al no haber mercados globales sino fragmentarios, es muy importante tener en cuenta las diferencias entre sectores

las reglas del juego del servicio o actividad de que se trate, con un nuevo enfoque jurídico tendente a lograr una regulación que promueva la libre competencia.

A pesar de la presunta imagen liberal del actual socialismo en el poder, es necesario decir que el socialismo no ha nacionalizado, pero en la práctica dirige la economía a través del mayor peso del gasto público en el PIB, del incremento de la regulación administrativa, el aumento de la presión fiscal y la “disciplina pública” en la gestión empresarial, que en todos los casos ha aumentado espectacularmente en España durante los últimos diez años.

Por otro lado, acometer un programa de esta naturaleza supone partir del principio de que hoy en día no existen mercados globales, sino mercados fragmentarios y que, por tanto, el comportamiento de un sector como el financiero es muy diferente al de un sector como el energético. Por esta razón, en las experiencias extranjeras se han acometido procesos de este tipo partiendo de una ley marco de reformas que prevea las técnicas de desregulación y privatización necesarias y que cree una organización *ad hoc*, como pudiera ser una secretaría con rango de ministerio sin cartera que, en primer lugar, acometa el estudio particular de cada sector y posteriormente lleve a cabo la desregulación y la privatización.

El proceso de liberalización también afecta al mercado de trabajo, y debe ser enfocado en su conjunto como una forma de combatir el desempleo. En este ámbito, las políticas de reforma deben posibilitar formas flexibles de contratación laboral que fomenten la movilidad funcional y territorial, al tiempo que permitan la creación de un auténtico mer-

Panorama

cado. Para ello no es necesario desproteger las garantías de empleo de los trabajadores, pero sí es imprescindible despolitizar las relaciones laborales y desmontar artificiales mecanismos administrativos tendentes a mantener puestos de trabajo ficticios.

Por último, respecto de los ciudadanos, la reforma del Estado supone, desde el punto de vista fiscal, potenciar la capacidad de inversión privada mediante la disminución de la presión fiscal, no confundiendo el Estado con el bolsillo de los ciudadanos. Desde el punto de vista del gasto, la percepción por los ciudadanos de que existe una contraprestación a su esfuerzo fiscal a través de la eficacia de los servicios públicos es la mejor medida de la proporcionalidad y justicia del sistema impositivo.

En definitiva, entre el “extremismo liberal”, que pretende guiar el funcionamiento de la actividad económica por una mítica mano invisible sin interferencia alguna del poder regulador, y el totalitarismo intervencionista, que considera que es el Estado el único agente económico que puede realizar la asignación de los distintos recursos que produce una sociedad, hay un espacio en donde se debe hacer un esfuerzo para estudiar el mercado tal y como es, y el sector político y los gobiernos tal y como son.

A pesar de todo lo expuesto: *nihil novum sub sole*. Recuerdo a estos efectos la tesis de André Piettre acerca de las tres edades de la economía. Existen tres edades en las civilizaciones que nacen en lo sagrado y mueren en el estatismo. La primera es una época en donde se comienza por la subordinación a reglas sagradas, a reglas superiores que se aceptan por la fuerza del mito. Existe una segunda fase que, al igual que el adolescente, va liberándose progresivamente para alcanzar la independencia. Pero en una tercera fase el individualismo no tarda en exasperarse; sus potencias de creación se cambian en fuerzas de disolución que amenazan con la ruina a la civilización y entonces la colectividad reacciona y surge el estatismo. A aquellas tres fases de las civilizaciones correspondían las llamadas por Piettre “tres edades de la

economía". A la primera civilización, en fase de tutela, corresponde la economía subordinada, encerrada en un conjunto de límites y reglas de origen religioso, moral o social; a la civilización emancipada, la economía independiente, liberada de las normas anteriores a las que, a su vez, domina; a la civilización en declive de tendencias estatistas, la economía dirigida.

En nuestro final del siglo XX parece que hemos llegado al agotamiento de una etapa de decadencia, de una tercera edad, y al comienzo de una etapa nueva en donde la independencia, la economía liberada puede ser la nueva ola que recorra el mundo. ■