

# LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Jaime RODRÍGUEZ ARANA

## I. INTRODUCCIÓN.

Con mucho gusto participo en esta obra colectiva sobre una temática tan interesante. Por un lado, porque tengo en gran estima y reconocimiento al doctor Luis Gerardo Rodríguez y siempre me propone desafíos intelectuales, como éste, bien atractivos. Y, por otro lado, porque, el tema de la crisis del Estado de bienestar en Europa es, además de una cuestión de palpitante y rabiosa actualidad, la constatación del fracaso de los proyectos políticos que se interpretan e implementan desde el pensamiento cerrado, único y estático.

En efecto, para esta tarea que se me ha encomendado he pensado en reelaborar un estudio sobre el Estado de Bienestar de hace unos años en el que apuntaba ya el sentido de la crisis que entonces empezaba a asomar y que en no mucho tiempo sería una realidad. Una realidad a la que el Derecho Público no ha sido capaz de reaccionar con la inteligencia y racionalidad que sería menester. Entre otras razones porque Derecho Administrativo y poder político siempre han caminado de la mano, aunque no siempre el Derecho Administrativo ha sido capaz de ofrecer una versión racionalizada y con arreglo a justicia del entero quehacer de los poderes públicos. A veces porque la legislación ha sido deudora de una posición de inferioridad, a veces porque la doctrina no se ha atrevido a denunciar los atropellos al Estado de Derecho perpetrados desde las mismas terminales de la tecnoestructura dominante.

Un estudio sobre la crisis del Estado del Bienestar es, desde luego, un tema actual, un tema en el que hay unanimidad. Su análisis plantea cuestiones tan interesantes para un profesor de Derecho Público, como es la del fin fundamental del Estado, la funcionalidad de la intervención pública en nuestros días, las notas características del denominado "Estado de Bienestar" y las causas de su crisis.

Hoy en día nadie duda de la fuerza que ha recobrado el principio de subsidiariedad y tampoco se pone en tela de juicio el creciente compromiso del Estado en la promoción de los derechos humanos. Los vientos que corren, como lógica consecuencia de un camino caduco, son de búsqueda de nuevos horizontes, de nuevas soluciones. La intervención en sentido clásico ha fracasado. La acción reguladora del Estado no ha estado a la altura de los tiempos. Pareciera que el mercado y su “racionalidad” han sobrepasado los instrumentos clásicos de reacción pública ante los desmanes que estamos conociendo. La propia funcionalidad del Estado está en entredicho cuándo la aguda crisis financiera y económica ha hecho añicos las formas tradicionales de proyección de la acción pública. El Estado no ha sido capaz de responder con la velocidad necesaria ante tanto atropello de los derechos de las personas. Incluso se ha replegado ante las nuevas formas de expresión de los mercados y sus instituciones más rutilantes. Por ejemplo, las agencias de calificación campan a sus anchas sin que el más mínimo sentido del Estado de Derecho haga acto de presencia en sus polémicos veredictos. Los entes reguladores, en términos generales, no han podido frenar la oleada de unos mercados dominados como nunca por la sed de lucro y la obtención, como sea, de beneficios económicos. A esto tenemos que añadir, por lo que afecta a nuestro tema que la versión estática del Estado de Bienestar ha ocasionado, como veremos, no pocos perjuicios a la gestión pública y a la calidad y continuidad de los servicios públicos y de interés general que debe preservar el propio Estado.

El Estado, como sabemos, es la comunidad de un pueblo asentada sobre un determinado territorio, dotado del más alto poder de dominio, para la fundamentación completa de su bienestar general. Esta definición, una de las mejores que se pueden encontrar en el Derecho Comparado, recoge expresamente el término "bienestar". ¿ Por qué será ? . Porque una de las funciones esenciales del Estado es la puesta en marcha de las instituciones que hagan posible la obtención autorresponsible de sus propios fines en el marco del bien común.

Ahora que celebramos el bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812 podemos recordar que aquellos ilustres e inteligentes constituyentes dejaron escrito en el articulado de la Carta Magna que la función del gobierno es precisamente contribuir al bienestar de los ciudadanos. El bienestar, como tal, es el objetivo de la acción del complejo, como escribiría SANTAMARÍA PASTOR, Gobierno-Administración

El bien común es precisamente la finalidad general del Estado. Es más, el poder estatal es el medio del que dispone la autoridad política para alcanzar el bien común, para

conseguir precisamente el bienestar de la sociedad como un todo, el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos, de los habitantes. El bien común, en realidad consiste en hacer posible a los ciudadanos su realización como persona, como ser humano en plenitud (MESSNER, 814). En palabras más claras: el Estado debe garantizar el marco y las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan desarrollar íntegramente su personalidad. Su personalidad en un contexto de libertad solidaria.

Si concordamos en que el bien común es un concepto filosófico, y el bienestar general de naturaleza sociológica, el interés general será la expresión con la que desde el Derecho Público se ilustra esta idea fundamental. En efecto, el interés general en el Estado social y democrático se nos presenta como el conjunto de medios que el Estado pone a disposición de los ciudadanos para que éstos, desde su libertad solidaria, puedan realizarse, sin interferencias, en plenitud. El problema aparece cuándo el Estado se esclerotiza, cuándo su funcionalidad se dirige a la captura de la voluntad política del ciudadanos. Es decir, cuándo el bienestar se convierte no es un medio sino en un fin clientelar, cuando el Estado de bienestar pierde su condición medial y se erige en el fin de la acción de los partidos políticos y, sobre todo, del deseo de perpetuarse en el poder de sus máximos dirigentes. Entonces, ayudas, subvenciones y auxilios públicos, estructuras y organismos públicos inundan la vida social. En este marco, los presupuestos siempre son insuficientes y hay que recurrir a la deuda, a una deuda que en algún momento terminaría por hacerse insostenible porque el dinero público, en contra de lo que algunos pensaban, ni es infinito ni ilimitado.

## II. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD

El poder estatal tiene un evidente sentido de servicio al bien común, al interés general, y es el poder supremo entre los poderes sociales porque el cumplimiento de las tareas particulares de todas las pequeñas comunidades depende de que el Estado cumpla sus tareas sociales más básicas (MESSNER, 298). Sabemos que los hombres pertenecemos inmediatamente a pequeñas comunidades (familia, Ayuntamiento, Corporación profesional) y que el primer deber del Estado es crear los presupuestos para cumplir las tareas que a esas comunidades impone la naturaleza. En este sentido, el Estado sería una vinculación de comunidades de forma que en las relaciones bilaterales del Estado con respecto a la pequeña y gran comunidad debe respetar y promover los derechos originarios comunitarios (MESSNER, 298).

En efecto, el propio fin del poder estatal, en la medida en que se orienta hacia el cumplimiento de las funciones sociales básicas de protección del Orden jurídico y de

aseguramiento del bienestar, implica evidentes limitaciones. Primera: los fundamentales de las personas y sus derechos adquiridos, los derechos de las comunidades, de las minorías, de otros Estados, etc. Y segunda: los medios imprescindibles para garantizar una situación de bienestar. Estos límites son flexibles ya que las exigencias del bien común, del bienestar general, del interés general, son variadas y diversas según las distintas posibilidades. Pero como regla general puede afirmarse que la presunción jurídica está contra la extensión del poder estatal. ¿Por qué? Precisamente porque el poder estatal se justifica en la constitución del orden colectivo de las funciones sociales fundamentales. Sin embargo, si por algo se ha caracterizado la última versión del Estado de Bienestar que hemos conocido ha sido precisamente por un constante y crecimiento del poder público. Crecimiento y extensión que terminó por ahogar las legítimas y libres expresiones de la vida social a la vez que conformó un diabólico entramado estructural dirigido y orquestado para una de las formas más sibilinas, y eficaces, de control y manipulación social como pocas veces se ha perpetrado.

Como sabemos, la responsabilidad o la competencia personal precede a la general. Es decir, lo que los individuos y las pequeñas comunidades sean capaces y estén dispuestos a hacer deben hacerlo, sin interferencias del Estado. El principio de subsidiariedad es un principio fundamental de toda autoridad social. Sin embargo, la perversión estructural de tal criterio básico de la Etica social ha sido tan evidente que precisamente en ella es donde más se ha lesionado la mencionada subsidiariedad a base de la instauración de una participación tan vertical como asfixiante.

Bien común, subsidiariedad y bienestar son conceptos que están más unidos de lo que parece. Por eso, en el estudio sobre el llamado Estado del Bienestar y su crisis deben desarrollarse convenientemente estos conceptos. El bien común es la clave porque implica ayuda, medios para que las personas puedan conseguir, en libertad solidaria, los fines esenciales de la vida.

El principio de subsidiariedad, lógicamente, limita considerablemente la operatividad del poder estatal y responsabiliza a las personas en el cumplimiento de sus fines vitales y sociales. Como principio superior filosófico-social, tiene tres importantes corolarios según MESSNER, a quien seguimos en este tema. Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios objetivos vitales como miembros de la comunidad. Segundo: un sistema social es tanto más valioso cuanto más se utilice la técnica de la descentralización del poder y la autonomía de las comunidades menores. Tercero, y muy importante, un sistema social

será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el bien general de todos y cada uno de los ciudadanos.

El libre y solidario desarrollo de la persona, en un contexto de bien común, es un dato capital. Por eso, el principio de subsidiariedad supone tanta libertad como sea posible y tanta intervención estatal como sea imprescindible. En realidad, como sabemos, el ideal del orden social se orienta hacia la mayor libertad posible en un marco de mínima regulación estatal. Los pueblos que han tenido más leyes no es que hayan sido los que han disfrutado de mayores condiciones de justicia. Sin embargo hoy por hoy todavía existe, a causa de la infiltración de la mentalidad oficialista, una fuerte convicción en que el progreso social depende de la intervención directa estatal. La cuestión, sin embargo, reside en reducir la intervención a ese marco de ayuda ínsito en la idea del bien común, porque no se puede olvidar que la gran paradoja, y tremendo fracaso del Estado del Bienestar, ha sido pensar que la intervención directa producía automáticamente mayor bienestar general.

La fórmula es, más bien, la que parte de la subsidiariedad: cuanto más se apoye a la persona y a las comunidades menores en que se integra, se fomentará la competencia y la responsabilidad personal y el conjunto tendrá una mayor autonomía. Porque no se puede olvidar que el principio de subsidiariedad protege los derechos de las personas y de las pequeñas comunidades frente a un Estado que, históricamente, ha cedido, estos años de forma sobresaliente, a la sutil tentación de aumentar considerablemente su poder. Pero lo más importante, independientemente de la fuerza evidente de este principio básico de la Ética política, es que el bien común se alcanza más fácilmente si los propios individuos y las pequeñas comunidades se realizan en un contexto de responsabilidad e ilusión por conseguir sus fines existenciales. Hoy, no parece necesario recordarlo, la falta de reacción social, la débil motivación de los ciudadanos, y la actitud sumisa general ante el poder, reclaman que el principio de subsidiariedad vuelva a colocarse en el primer plano de la Ética Política. La crisis, al menos, está levantando un movimiento general de indignación ante tanto desmán, ante tanta manipulación, ante tanto deseo de control social por parte, sobre todo, de los poderes financieros, que son, a la postre, quienes, de forma sutil y muy eficiente, mueven los hilos de los dirigentes políticos, que hoy se han convertidos en marionetas que bailan al son de los verdaderos dueños del interés general, que han dejado de ser, por mor de la forma política en que se han conducido los asuntos de todos, los ciudadanos.

El profesor CASSAGNE, gran defensor del principio de subsidiariedad, señala que quienes piensan que este principio genera Estados débiles o mínimos, no son conscientes de que la realidad indica la necesidad de reafirmar la autoridad del Estado en sus funciones soberanas y la eficiencia de las actividades supletorias que lleve a cabo (CASSAGNE, 127). Al contrario de lo que puede pensarse, el Estado no saldrá más débil de este proceso sino más fuerte, pues su grandeza descansa más en el cumplimiento de su finalidad esencial que en su tamaño o dimensión.

### **III. EL DENOMINADO ESTADO DEL BIENESTAR**

La función del bienestar constituye la segunda función social básica del Estado, después del mantenimiento de la paz y el orden interior y exterior. En realidad, la función del bienestar se refiere a la vida económica y social y sus principales campos de aplicación son las bases ordenadoras de la economía nacional.

La función del bienestar, que tiene mucho que ver, no sólo etimológicamente, con el bien común, puede alcanzarse a través de la intervención directa del Estado en la vida económica y social o a través de la aplicación del principio de subsidiariedad. En este sentido, conviene distinguir entre Estado-Providencia y Estado social del Bienestar. Probablemente la confusión de estos conceptos en la mente de no pocos legisladores y administradores esté en la base de lo que está pasando.

El Estado Providencia (Welfare State) es el que se ocupa inmediatamente de todas las necesidades y situaciones de los individuos desde "la cuna hasta la tumba". Es un modelo de Estado de intervención directa, asfixiante, siempre presente, que exige elevados impuestos y, lo que es más grave, que va minando poco a poco lo más importante, la responsabilidad de los individuos. Trae consigo una poderosa y omnipotente burocracia que crece y crece sin parar. En fin, este modelo de Estado del Bienestar es el que ha fracasado estrepitosamente en Europa en este tiempo por haber olvidado el principio de subsidiariedad. Un principio que debe estar en la base de la construcción de la tarea estatal de bienestar. Un principio que busca el bien común a partir de la promoción de las condiciones básicas para que el ciudadano se desarrolle en libertad y responsabilidad.

El Estado del Bienestar, como sabemos, no es más que el resultado de una forma de intervención del Estado en la vida social que surge tras la crisis de 1929 y que adquiere carta de naturaleza después de la II Guerra Mundial. En realidad, lo que ha ocurrido desde entonces, es que el grado de intervención ha ido "in crescendo" hasta llegar a

alcanzar las dimensiones actuales. Unas dimensiones insostenibles que hay que repensar, insisto de la subsidiariedad, y también desde la solidaridad.

En realidad, el Estado social del Bienestar no supone que la regla deba ser la de mayor intervención del Estado en la vida económica y social, ni tampoco, por supuesto, que se deba practicar una no intervención de los Poderes públicos en la sociedad. El Estado, es necesario recordarlo, tiene una función ordenadora en la vida económica y social, tiene un cometido fundamental: establecer el orden en el que se consiga la mayor medida posible de bienestar general y se promueva el libre y solidario desarrollo de la persona en beneficio de la generalidad. Por eso, la finalidad de la política económica, que siempre tiene un claro sentido instrumental, es la creación de los medios adecuados para que la economía alcance su fin social: una mayor productividad socioeconómica y un mayor nivel de vida para todos los ciudadanos. La elevación de la productividad socioeconómica implica que todas las instituciones económicas deben orientarse en su actuación a este objetivo. Y, para alcanzar el mayor nivel de vida posible es necesario un justo reparto del producto social de manera que, también al servicio de esta finalidad han de orientarse la política monetaria, la política crediticia, la política de salarios, de precios o de impuestos, la política laboral tendente al pleno empleo, la política agraria, etc. También la política fiscal ha de ser analizada en este contexto: debe orientarse hacia el bienestar económico y social. La realidad, empero, nos muestra como la política en general dejó de ser un medio para la mejora de las condiciones de vida de las personas adquiriendo inquietantes connotaciones finalistas cuyos resultado está a la vista.

El Estado social de Derecho, que parte del principio de subsidiariedad, supone que el propio Estado no debe ejercer actividad económica propia, a menos que la iniciativa privada sea insuficiente para cubrir las necesidades sociales o que el bien común exija su presencia en la vida económica. Por tanto, debe recordarse que la actividad económica estatal se justifica solamente, como es lógico, en caso de bienes y servicios de necesidad pública. En relación con la empresa privada, después de lo escrito ya, se entenderá perfectamente que el Estado debe estar presente para garantizar el cumplimiento del bien común, como también puede ser necesaria la intervención en determinados sectores, eso sí, en función del bien común. Sin embargo, hemos seguido la dirección contraria a partir del establecimiento de un sector público elefantiásico, concebido como una todopoderosa maquinaria de control social en la que colocar a los afines, a quienes hay que agradecer los servicios prestados a la causa del control y la manipulación social.

Estudiemos ahora, para después comprobar lo que ha pasado, cuál es la posición del Estado social del Bienestar en materia de política social. En primer lugar, conviene definir lo que debemos entender por política social. La política social se compone de las medidas e instituciones del Estado necesarias para proteger a los grupos sociales que dependen del trabajo contra todo perjuicio en la participación del bien común. Entre las medidas de la política social, cada vez más necesarias, están una protección de la salud digna y humana, una protección del salario a través de la seguridad social general y una protección de los convenios colectivos para que las condiciones de trabajo permitan la realización del hombre en su plenitud. También en estos casos la acción del Estado está vinculada por el principio de subsidiariedad, de forma que en muchas ocasiones la integración social es posible dejando a los individuos y grupos que representan a los trabajadores la iniciativa en esta materia (MESSNER, 228). Conviene recordar que la acción social del Estado debe extenderse a la protección de la salud, del salario y del contrato. En caso de que el Estado intente actuar sobre otros riesgos de la vida, entonces ya nos encontramos con un modelo de Estado de Bienestar de corte intervencionista que intenta asfixiar a la persona. En nuestro tiempo, la intervención en esta materia de la política social es desproporcionada pues se ha conseguido, en no pocos casos, incrementar el presupuesto público para mantener a colectivos cada vez más numerosos de personas. Hoy, se destinan grandes dotaciones presupuestarias a los subsidios sin que se haya, ni mucho menos, orientado la acción pública al bien común. Todo lo contrario, en la medida en que los servicios públicos son de peor calidad, en la medida que crece irresponsablemente la burocracia y en la medida en que desaparece la iniciativa y la responsabilidad personal, nos encontramos ante un panorama desalentador. Por eso, una de las medidas más urgentes para recuperar el sentido originario de lo que denomino Estado dinámico del bienestar proviene de erradicar toda esta suerte de subvenciones orientadas al control social sin más.

El Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en el marco del bien común, en un contexto de interés general. Por eso, el modelo del Estado social del Bienestar implica que la acción pública, en el marco de la subsidiariedad, se oriente hacia la dignidad de la persona, que es la fuente y la garantía del bien común, de manera que la intervención, cuando sea necesaria, tiene siempre esta connotación de servicio al hombre que vive en comunidad. De ahí que sea incompatible con el modelo del Estado social del Bienestar, también denominado hoy Estado dinámico del Bienestar, la creencia de que el mercado por sí mismo todo lo arregla. Sabemos que el liberalismo

económico a ultranza lesiona los derechos humanos. Por eso, la intervención pública debe legitimar un orden económico al servicio del hombre. Quizás, en este sentido puede entenderse la doctrina de la llamada economía social de mercado, que me parece que se encuentra en la entraña de lo que debe entenderse por el Estado social del Bienestar, por el Estado dinámico del Bienestar.

La caída del socialismo y, por tanto, la pérdida de confianza hacia el sector público como motor de la vida económica, es un dato, hoy, indudable. La aparatoso caída de las más ortodoxas "social-democracias" a finales de los noventa del siglo pasado supuso una importante sacudida que ha socavado los pilares y fundamentos del principio de la intervención de los poderes públicos en la vida económica entendida en su formulación clásica. Sin embargo, la aguda crisis del pensamiento colectivista en modo alguno debe justificar el triunfo absoluto del capitalismo exacerbado y de la libertad de empresa sin límites. Tal aserto ha sido a día de hoy comprobado amargamente en el mundo occidental, en crisis precisamente por haberse entregado, en cuerpo y alma, a un sistema sin control, con muchos controles formales pero sin control material.

El protagonismo del Estado o del mercado fue el gran tema del debate económico del siglo XX. Ya desde muy pronto, como nos recuerda el profesor VELARDE FUERTES, encontramos el célebre trabajo de Enrico BARONE publicado en el *Giornale degli Economisti* (1.908): "El ministro de la producción en un Estado colectivista", a partir del cual comienza un amplio despliegue de estudios de los teóricos de la economía sobre la racionalidad económica de una organización socialista como los de WIESSER, PARETO y sus discípulos. La crisis económica que sigue a la Primera Guerra Mundial pone en tela de juicio el pensamiento capitalista y alimenta formas intervencionistas que el economista MANDILESCO se encargaría de configurar económicamente. De igual manera, tanto el New Deal de ROOSEVELT como la encíclica "Quadragesimo anno" se muestran críticas hacia el capitalismo. En 1.917 comienza la amarga experiencia comunista en Rusia y en los países "convertidos" a la paradójica sociedad sin clases. En 1.989, tras un largo y épico sufrimiento colectivo, cae una de las grandes farsas de la historia: el comunismo. El desmantelamiento del credo comunista ha traído consigo, lo comentaremos más despacio, la crisis del planteamiento socialista. Es lógico si se tiene en cuenta que nos encontramos en uno de esos momentos de la Historia en las que resulta muy difícil, a la vista de lo acontecido, apostar por modelos de corte intervencionista.

Los planteamientos intervencionistas de KEYNES o BEVERIDGE trajeron consigo, tras la Segunda Guerra Mundial, un acercamiento a la planificación del desarrollo o a

una política fiscal redistributiva. En verdad, la época de la prosperidad de 1.945 a 1.973 mucho ha tenido que ver con una política de intervención del Estado en la vida económica. Quizá porque entonces la maltrecha situación económica que generó la conflagración, no permitía, porque no se daban las condiciones, otra política económica distinta. Ahora bien, como recuerda el profesor VELARDE FUERTES, en torno al llamado círculo de Friburgo surge un conjunto de pensadores críticos frente a las bases teóricas del Estado del Bienestar. Entre ellos, destacan Walter EUCKEN, Ludwig ERHARD o Friedrich VON HAYEK. Realmente, la importancia del pensamiento de estos economistas, conocidos como representantes de la economía social de mercado, es muy grande y su actualidad, cada vez más, innegable. EUCKEN, por ejemplo, se planteó la cuestión de la actividad estatal en materia económica. Su planteamiento es irrefutable: el problema es de orden cualitativo, no cuantitativo. El Estado ha de influir en el marco institucional y en el orden dentro del cual se desarrolla la actividad económica. El Estado, según EUCKEN, y la doctrina de la economía social de mercado, debe fijar las condiciones en que se desenvuelve un orden económico capaz de funcionamiento y digno de los hombres, pero no ha de dirigir el proceso económico. En resumen: el Estado debe actuar para crear el orden de la competencia, pero no ha de actuar entorpeciendo el proceso económico de la competencia. Como es bien sabido, el "milagro" alemán debe mucho a esta interesante doctrina de la economía social de mercado.

Ludwig ERHARD entendió claramente la función del Estado cuando escribía en su célebre obra "Bienestar para todos" que el ideal que yo sueño es que cada cual pueda decir: yo quiero afianzarme por mi propia fuerza, quiero correr yo mismo el riesgo de mi vida, quiero ser responsable de mi propio destino. Vela tú, Estado, porque esté en condiciones de ello. Hoy, sin embargo, estamos pagando las consecuencias de haber aceptado que el Estado podía, y debía, sustituirnos incluso en muchas actividades propias de la condición personal.

El Estado de Bienestar que ha tenido plena vigencia en la Europa de "entreguerras" es un concepto político que, en realidad, fue una respuesta a la crisis de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Sin embargo, como sabemos muy bien, en su evolución histórica ha ido adquiriendo las características propias de un Estado fuertemente interventor en detrimento de las libertades del hombre hasta llegar hoy a una situación insostenible, en la que hay unanimidad general y que se ha bautizado como la crisis del Estado de Bienestar. La causa principal: que el Estado se ha excedido en su

afán interventor y, además, no siempre la mayor carga fiscal ha supuesto mejores y más eficaces servicios públicos. Hoy precisamente se habla ya sin tapujos del desmantelamiento del Estado del Bienestar. En mi opinión, de lo que se trata, no es tanto de eliminar un modelo de Estado al que debemos muchas conquistas sociales sino de recuperar su esencia dinámica y su finalidad propia.

En efecto, debe reconocerse que en virtud del Estado del Bienestar se consiguió que el Estado asumiera como obligación las ayudas a quienes perjudicaba el funcionamiento del mercado y que los sindicatos se integraran en la determinación de los distintos intereses colectivos de carácter laboral. Es verdad que la aparición del Estado del Bienestar supuso una conciencia más social por parte de los ciudadanos. Sí, pero ha traído consigo una evidente crisis de responsabilidad personal, pero que muy preocupante, que ha transformado al ciudadano en un mero espectador pasivo, en sujete inerte a merced de la intervención pública, en un ser inactivo que todo lo espera de papá Estado.

Quiero significar que aunque se critique el Estado del Bienestar, sobre todo en su versión estática, es de justicia reiterar que surge de una convicción moral sumamente humanitaria y admirable. Lo que ha pasado es que se ha olvidado el principio de subsidiariedad que, probablemente, permite llegar a mejores resultados, con menos costes y con mayor participación social. Debe reivindicarse nuevamente que el principio rector que justifica la intromisión del Estado en el plano económico y social es el de la subsidiariedad (CASSAGNE, 126). Y no es que la subsidiariedad equivalga, como ya hemos señalado, a un Estado débil. Más bien, ocurre todo lo contrario porque la fortaleza o debilidad de un Estado pienso que no se debe medir por el tamaño del sector público sino por la sensibilidad frente al bien común de los ciudadanos. Para conseguirla, el Estado debe transferirles, racionalmente y en un marco del bien común, las competencias que le son propias. ¿Por qué? Porque, entre otras razones, después de años de rodaje del sistema, ya nadie duda de que la acción estatal no es más que una de las formas en que políticos y burócratas de turno mantienen o disfrazan su hegemonía sobre la sociedad y una de las causas más comunes de los abusos y arbitrariedades que provoca la acción interventora del Estado.

El Estado Providencia está en crisis. En efecto, a la cobertura de los riesgos de enfermedad, accidente, desempleo y vejez, se fueron sumando prestaciones en materia de vivienda, educación, transporte, vacaciones, medio ambiente... que han supuesto el agotamiento financiero del sistema. Es más, a través de sugerentes ofertas electorales, el

"Welfare State" ha endosado a los poderes públicos la satisfacción de innumerables apetencias y caprichos de forma que el hedonismo y materialismo reinante, provocado en parte desde el aparato público, ha ido creando nuevas expectativas en los ciudadanos, cuya satisfacción se pide a un Estado que ha ido aniquilando toda referencia a la iniciativa y a la espontaneidad social, para convertirse en una especie de tutor social que hasta se atreve adoctrinar a los ciudadanos enseñando lo que está bien o lo que está mal.

#### **IV. LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR**

La crisis del Estado estático del Bienestar es clara, está fuera de duda. No solo desde el punto de vista económico, sino también, y ello es más importante, como modelo de Estado.

En el fondo, lo que me interesa destacar, demás de analizar algunas de las causas de la crisis, es que se está recuperando una nueva forma de entender lo público, no como algo propio del Estado, sino como algo en lo que tiene que participar el ciudadano. Se está rompiendo el monopolio que hasta ahora se pensaba que tenía el Estado frente a los intereses públicos. Y, además, está reapareciendo la idea de que el Estado está para fomentar, promover y facilitar que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos. Por tanto, el ser humano, la persona es el centro del sistema, el Estado está a su servicio y las políticas públicas, por tanto, también. En este contexto surge espontáneamente el principio de subsidiariedad y se justifica que el Estado sólo debe actuar cuando así lo aconseje el bien común. Es más, el Estado debe propiciar, sin convertirse en actor, una sociedad más fuerte, más libre, más capaz de generar iniciativas y con mayor capacidad de responsabilidad política. El Estado debe permitir que cada ciudadano se desarrolle plenamente y que pueda integrarse en condiciones dignas en la sociedad. La muerte del "Welfare State" no es la muerte de una manera más social de ver la vida, sino la muerte de un sistema de intervención creciente y estática que ha terminado asfixiando y narcotizando al ciudadano. Por lo demás, las propuestas que aquí se esbozarán participan de la necesidad de seguir trabajando en un modelo de Estado de Bienestar dinámico.

El Estado del Bienestar, tal y como se ha manifestado en Europa en los últimos años ha asumido los gastos de la sanidad, las pensiones de jubilación, el sistema educativo y los subsidios de desempleo. Sin embargo, ha sido, en muchos casos, una tarea propia y exclusiva del Estado, sin abrirse a la sociedad, con lo que el Estado ha tenido que correr con los gastos hasta que se acabó la financiación. Es lo que ha pasado en su día, no hace

mucho, en la todopoderosa Suecia y es lo que está pasando en otros muchos países, España entre ellos. Parece mentira pero era un sistema, más tarde o más temprano, abocado al fracaso porque la crisis económica que ha producido semejante gasto público acabaría apareciendo.

Se ha dicho que si el colapso del sistema de tipos de cambios, que si el crecimiento de la inflación, o que si el aumento del precio del petróleo, o que si la disminución de la demanda productiva eran causas de la crisis. Probablemente, como también lo ha sido el crecimiento del sector público, o la corrupción inherente a todo sistema de intervención administrativa. Es cierto, pero lo más interesante es poner de manifiesto que el sistema ha fracasado en su propia dinámica: a pesar de aumentar la presión fiscal y de, lógicamente, aumentar el gasto público, resulta que los servicios públicos no eran proporcionados al gasto. ¿Por qué?. Sencillamente, porque hemos vivido en un contexto en que para la Administración el ciudadano es la justificación para crecer y crecer y porque no ha calado en los políticos la Ética Política propia de un Estado que aspira a instaurar el verdadero bien común.

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

¿Qué pasó, entonces? Pues que el ciudadano se ha acostumbró a esperarlo todo del Estado y hasta los empresarios se acostumbraron a no hacer nada que no tuviera la pertinente subvención. En efecto, se generalizó una peligrosa cultura de la subvención que ha enganchado a los ciudadanos y a sus agrupaciones en la todopoderosa maquinaria del Estado. El que paga manda, dice el refrán: y es así; de forma que la tentación de la extensión del poder ha sido ampliamente colmada hasta llegar a la más pequeña de las asociaciones de vecinos, porque no se quiere dejar nada a la

improvisación. Eso sí, mientras tanto, los ciudadanos hemos ido perdiendo sensibilidad social y capacidad de reacción.

Hace algún tiempo, releyendo papeles de años atrás, me detuve gratamente impresionado ante un artículo de Edgar MORIN, entonces director de Investigación en el Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia. MORIN, como es bien sabido, quizás es más conocido como uno de los teóricos socialistas más agudos que como funcionario de investigación. Pues bien, a finales de la década de los noventa del siglo pasado, 1993, escribió un magnífico artículo sobre "La solidaridad y las solidaridades". MORIN, en su análisis, señala con claridad que a pesar de que los gastos sociales han crecido de la mano del todopoderoso Estado del Bienestar, sin embargo la calidad en la atención al hombre marginado concreto es todavía una quimera. Si cabe, la paradoja es patente, aumenta la solidaridad administrativa, pero "esta es insuficiente, impersonal, burocrática y no responde a las necesidades concretas, inmediatas e individuales".

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

Entonces, ¿porqué si aumentan los recursos para la solidaridad, los resultados son tan escasos, tan magros?. No por motivos económicos. La aguda crisis del "Welfare State" no es sólo de diagnóstico económico; la razón es mucho más profunda y tiene que ver con la actitud del Estado frente al hombre. En estos casos, hay que reconocer que en una sociedad libre no es función legítima del Estado obligar, imponer la ayuda a los necesitados. Es más saludable, y más propio de un Estado que busca una sociedad fuerte, potenciar a los grupos -que los hay, y muchos- que actúan voluntariamente y que disfrutan ayudando a los demás. La reducción de las prestaciones sociales ha sido la patente de corso de la crisis del Estado del Bienestar.

Los años ochenta y noventa del siglo pasado pasarán a la historia de las ideas como las décadas en la que el todopoderoso Estado del Bienestar, el llamado Estado Providencia,

comenzó a entrar en crisis. El sector público quebró como fórmula única de progreso por todas las partes. La socialdemocracia más acrisolada, como el modelo sueco, fracasó y, por el contrario, dio lugar a un esperanzador movimiento a favor del hombre y de su libertad. La omnipotente presencia del Estado trajo consigo, paradójicamente, severas reducciones de prestaciones, lo que, como es lógico, no es más que la constatación, una vez más, del fracaso de cualquier sistema que todo lo fie a los poderes Públicos y que intenta identificar Estado y Sociedad.

Como dice Karl POPPER tratando de la idea de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior, resulta que para el estudiante sin recursos de hace algunos años, la lucha por el conocimiento era una aventura que exigía privaciones y sacrificios. Y, sin embargo, hoy ese derecho se da por supuesto y se valora poco aquello que se recibe como un derecho adquirido, sin sacrificio (POPPER, 4). Esta es una consecuencia evidente de la acción del Estado de Bienestar sobre la sociedad: eliminar la responsabilidad, liquidar la capacidad crítica de los ciudadanos y condenarlos a una actitud de pasiva y pesimista resignación frente a la autoridad estatal que es quien decide y quien estimula a los ciudadanos. Por ello, la capacidad de ilusión y de sacrificio hoy está en un mal momento. De ahí que la nueva versión del Estado debe ser más sensible ante la dignidad personal y debe buscar ese clima de bien común que tanto se necesita para que la efectividad en el cumplimiento de los derechos humanos sea una realidad.

En este contexto, en un ambiente de fuerte crisis del Estado del Bienestar, sobre todo en su versión estática, nos recuerda POPPER que se ha producido un evidente aumento de las exigencias de las masas que, lo comentábamos antes, ha generado un peligroso materialismo de cuño individualista en el que se ha despertado una tremenda ambición y un desenfrenado deseo de éxito, sobre todo económico, a corto plazo y con independencia de la calidad de los medios que hayan de emplearse (POPPER, 4).

Una de las quimeras del Estado del Bienestar que ha justificado la expansión incontrolada del gasto público ha sido la necesidad de distribuir equitativamente la renta. Pero también en este punto el "Welfare State" ha fracasado, porque es bien conocido que tras décadas de actividades redistributivas, el nivel de desigualdad no ha disminuido. No sólo no se ha redistribuido del más rico al más pobre, sino, en la mayoría de los casos, de éste al más pobre. La pregunta que a continuación se plantea resulta evidente: ¿Dónde van a parar, entonces esos recursos que se nos detraen, si es que no se dedican a tareas redistributivas? Pues sencillamente, a alimentar el aparato

burocrático que, a pesar de todo, creció y creció sin parar y que los actuales dirigentes políticos no se atreven a racionalizar.

La burocracia, es un dato evidente, ha crecido desproporcionadamente en estos años ¿Por qué? Porque como dice LUHMANN, el Estado de Bienestar únicamente consigue cumplir sus deberes recurriendo a la burocracia. No cabe duda de que los burócratas buscan aumentar su poder en la Administración pública y para ello tienen necesidad de expandir sus actividades. ¿Seguirá creciendo, a pesar de todo la burocracia? (LUHMANN, 111). Mientras no se produzca una efectiva conversión de la burocracia, como organización, a la idea de servicio y mientras no se tenga claro, teórica y prácticamente, que la función pública está para solucionar las necesidades públicas poco podremos hacer. A pesar de la crisis tan fuerte que aqueja a países como el nuestro la reducción del aparato público, sobre todo en el área del personal de confianza o de alta dirección en las empresas públicas, no está en la agenda de la reforma administrativa.

También conviene llamar la atención sobre otro fenómeno que ha acentuado, y de qué manera, la crisis del Estado del Bienestar: la corrupción. ¿Porqué? Sencillamente porque un Estado que interviene en todos los recodos de la vida social alienta necesariamente la creación de grupos de interés que desean sacar beneficios directos de los poderes públicos. Cuando la discrecionalidad es la regla general y los sistemas de contratación públicos permiten adjudicar sin excesivos controles, parece lógico que al aumentar progresivamente los fondos públicos, la proliferación de grupos de presión es imparable. En un Estado con presupuestos más reducidos, estos grupos de presión carecen de estímulos porque el Estado no puede proporcionarles ventaja particular alguna.

Por eso, es necesario recuperar una dimensión nueva de la Ética política en la que se subraye otra vez, porque no es una idea nueva, que el Estado se justifica en la medida en que, a través del poder, haga presente el bien común, para que se den las circunstancias reales para que cada ciudadano se desarrolle en libertad solidaria. Es evidente que, en este contexto, el poder político debe radicalmente cambiar de consideración y el gobierno limitarse, y no es poco, a realizar actividades que proporcionen beneficios integrales a todos los ciudadanos. Hoy en día es cada vez más necesario recuperar el sentido auténtico del poder y conseguir que no se pierdan para el servicio público aquellas personas capaces de entender toda la fuerza, que no es poca, de la dedicación a la Política (RODRIGUEZ-ARANA, 113).

En nuestro tiempo, nadie duda ya que el desinterés frente a la política sea una característica bien definida de nuestra sociedad. Los tiempos cambian, se dice, y hoy nos

encontramos con otras situaciones, otras convicciones, en definitiva, otros parámetros. Sin embargo, sabemos que en la Antigüedad la dedicación a la política, a la dirección de las cosas públicas, era considerada como una de las tareas más nobles a las que podía entregarse el ser humano. Es más, la política, con mayúsculas, ocupaba un lugar muy destacado entre el conjunto de todas las artes y se consideraba la más alta creación del espíritu humano. Hoy, sin embargo, cualquier sondeo o encueste en la que se pregunte por los políticos, y también por la política, expresa una especial repugnancia del pueblo hacia estas personas. Hasta están entre los principales problemas del país a juicio de no pocos ciudadanos.

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

En este contexto, resulta interesante recordar, con los estoicos y muy especialmente con SÉNECA, que la Ética política supone que el poder público se encuentra al servicio del llamado bien común entendido como bien de la propia colectividad y como bien de cada uno de los ciudadanos. Estas ideas, viejas por el tiempo, siguen presentes en el escenario filosófico y jurídico actual. En un Estado que se autoproclama social y democrático de Derecho resulta que nos encontramos con que la principal función de los poderes públicos es precisamente hacer posible que todos los ciudadanos gocen de todos sus derechos fundamentales, de todos los derechos que derivan de su condición humana. ¿Por qué? Porque la dignidad de la persona es el fundamento del orden político y de la

paz social, tal y como dispone, por ejemplo, el artículo 10.1 de la vigente Constitución española.

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

El poder es el medio que tiene el Estado para hacer presente el bien común. Por tanto, en sí mismo, tiene una clara dimensión relacional y se fundamenta en su función de crear los presupuestos para el pleno desarrollo del ser humano. Es decir, el poder político se justifica en función de hacer posibles los fines existenciales del hombre. Es más, el poder público se legitima en la medida en que su ejercicio se orienta hacia este objetivo. El fundamento jurídico del poder público reside en la constitución natural del orden colectivo necesario para el cumplimiento de las funciones sociales fundamentales. Dicho orden, y por tanto su autoridad, se funda en la naturaleza del hombre. Así se entiende perfectamente que el poder político se encuentra subordinado al bien común.

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

El poder político existe por y para la satisfacción plena de las funciones sociales. Tiene una dimensión de derecho público que se engarza con la propia finalidad de la comunidad política y se extiende, como dice el profesor MESSNER, a todas las funciones necesarias para la realización de su bien general específico (MESSNER, 229). Por ello, el poder político en su sentido más propio está vinculado esencialmente al bien común, por lo que si se usa en beneficio propio o de grupos determinados se hace una utilización ilegítima, anti-ética del poder público. Las potestades públicas, lo sabemos bien los administrativistas, se justifican en cuanto que sirven al interés general.

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

El poder público es un poder de jurisdicción porque debe garantizar el orden fundamental de la sociedad en orden a la realización de todos los fines de la existencia humana. Es también un poder autónomo dentro de sus funciones, pero sin que esa autonomía sea absoluta pues, además de a los derechos fundamentales de la persona, a la dignidad del ser humano, se encuentra vinculado al orden jurídico fundamental de la comunidad sustentado por la conciencia jurídica concreta y las costumbres jurídicas del pueblo (MESSNER, 230).

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

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

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

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

Ideológicamente, la privatización de Empresas públicas hace pensar en su exclusiva utilización por parte de gobiernos de cuño conservador. Pues bien, no puede ocultarse que la Inglaterra de Margaret THATCHER, la Norteamérica de Ronald REAGAN y la Francia de Jacques CHIRAC, fueron los pioneros de la puesta en marcha de esta "revolución silenciosa" tal y como la denominada el profesor de Michigan BERG. Sin embargo, hay que decir que el fenómeno privatizador no es específico de los países conservadores. Pienso que hoy en día son bastantes conocidos los programas privatizadores de Gobierno de clara inclinación marxista como Angola, Congo, Benín, Vietnam y la República Popular China. El caso de la perestroika de GORBACHOV es bien elocuente de este proceso universal.

Bajo el término privatización, en sentido amplio, no sólo se alude a la transferencia de elementos del sector público a la empresa privada. Es, si se quiere, la fórmula más conocida. Sin embargo, existen otras formas de conseguir la misma finalidad sin necesidad de que produzca un cambio sustancial en el titular de la propiedad. Así, se habla de subcontratación o gestión por parte de empresas privadas de servicios públicos, fenómeno que es bien conocido y bien antiguo en el Derecho Público.

También constituye un buen exponente de la privatización la llamada "desregulación" o conjunto de medidas dirigidas a fomentar la participación, en régimen de competencia, de la empresa pública con las empresas privadas. En fin, desde una perspectiva económica, de gran interés para el jurista, la privatización admite un sinfín de técnicas, todas igualmente interesantes: venta total de acciones, venta de la fuerza de trabajo, desregulación mediante asociaciones voluntarias, desintegración de monopolios para permitir el crecimiento de la competencia.

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

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

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

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

Esa falta de estímulo que produce la ausencia de una verdadera competencia justifica esa constante ineficacia que últimamente presenta la actividad empresarial de los poderes públicos. Y, por ello, también se explica la poca capacidad de innovación tecnológica

que muchas veces se manifiesta en los obsoletos procedimientos de que hacen gala numerosas empresas públicas. Esta ausencia de capacidad dirigida a ahorrar en los costes de producción y distribución, constituye otro elemento más de carácter económico que explica los enormes déficits que año tras año las empresas de los poderes públicos han alcanzado.

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

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

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

## V. DERECHOS HUMANOS Y ESTADO

La función fundamental del Estado reside en la realización del bien común, que no es, ya lo hemos comentado, la suma de los bienes individuales. Es el bien de todos y cada uno de los ciudadanos en cuanto miembros de la comunidad. Estamos en presencia de un nuevo valor específicamente distinto del bien individual y de la suma de los bienes particulares. El bien común se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona. De ahí que el Estado no debe ver en el hombre únicamente el ciudadano, porque el hombre es algo más, bastante más, que un ciudadano: es hombre con unos derechos fundamentales que surgen de su propia dignidad y que debe realizarlos para desarrollar en plenitud su personalidad.

El problema de la vigencia de los derechos fundamentales, lamentablemente, siempre está en candelero. Por una parte, debido al elevado número de seres humanos que apenas alcanzan un mínimo satisfactorio de dignidad personal. Y, por otro lado, porque conforme nos adentramos en el tercer milenio va siendo el momento de asumir un nuevo tiempo para que todos puedan realizarse como personas dignas, en libertad solidaria.

El inicio del siglo XXI no ofrece expectativas demasiado esperanzadoras en esas ansias de libertad y de humanismo. Es más, pienso que, en buena parte, Europa Occidental, que tanto ha colaborado al libre desarrollo de la persona y de sus valores fundamentales, ha caído en manos de un progreso tecnológico que, en lugar de situar al hombre en un primer plano, ha neutralizado, inconscientemente, la dignidad personal en aras de un materialismo consumista que impide el avance hacia la plena realización de los derechos fundamentales. Los costes de renunciar al derecho romano, al pensamiento y filosofía griega y a la solidaridad propia de la cultura cristiana están en el epicentro de la honda y profunda crisis que en estos momentos invade el viejo continente.

Los derechos fundamentales, es bien sabido, han jugado un papel de primer orden en la configuración del constitucionalismo. Las normas que los regulan, unidas a las que definen el sistema económico y a las que articulan el modelo de Estado constituyen, sin duda, la parte de la Constitución de la que se deduce el modelo constitucional de sociedad.

En su origen, los derechos fundamentales se concebían como auténticos límites frente al poder público. Es decir, imponían un ámbito de libre determinación individual completamente exento del Poder del Estado. Esta dimensión de los derechos fundamentales era la lógica consecuencia del establecimiento de los postulados del

Estado liberal de Derecho en el que el sistema jurídico y político en su conjunto se orienta hacia el respeto y la promoción de la persona humana en su estricta dimensión individual (PÉREZ LUÑO, 19). Por eso, el Derecho Público al gestionar los diferentes intereses colectivos debía contar siempre con un ámbito vedado a su actuación.

Sin embargo, el tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado Social ha traído consigo una nueva dimensión del papel y de la funcionalidad de los derechos fundamentales. Nueva orientación que encuentra su apoyo en la superación de la clásica emancipación entre Estado y Sociedad. Ya no son, los derechos fundamentales, meras barreras a la acción de los Poderes Públicos. Todo lo contrario, se configuran como un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los Poderes Públicos". En otras palabras, el Derecho Público del Estado Social y Democrático de Derecho debe orientarse hacia su realización efectiva.

El Tribunal Constitucional Español ha precisado con claridad el alcance y la trascendencia de los derechos fundamentales como elementos "clave" del Ordenamiento jurídico. Así, por sólo citar algunos de los pronunciamientos más importantes del alto Tribunal Español, resulta que constituyen "la esencia misma del régimen constitucional" (Sentencia de 17 de mayo de 1983), "son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, han de informar el conjunto de la organización jurídica y política" (sentencia de 11 de abril de 1985) o, también, como ha señalado solememente la sentencia de 14 de junio de 1981: "La Constitución reserva a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, que constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado en su conjunto". Afirmaciones todas ellas que responden, desde un punto de vista objetivo, a erigir a los derechos fundamentales como elementos esenciales sobre los que debe apoyarse el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Subjetivamente, los derechos fundamentales tienden a tutelar la libertad, autonomía y seguridad de la persona no sólo frente al poder, sino también frente a los demás miembros del cuerpo social PÉREZ LUÑO, 22).

Los derechos fundamentales, desde la óptica subjetiva, ponen de manifiesto que "el mantenimiento de la libertad se erige en fin del mismo Estado" (GARCÍA DE ENTERRÍA, 118). Lo cual, además de evitar las interferencias del Derecho Público en este sentido, demanda una actitud positiva del legislador que "haga posible la

realización de dicho fin y asegure en la práctica su efectividad" (GARCÍA DE ENTERRÍA, 118). Principio de efectividad que es una de las auténticas manifestaciones de la "vis expansiva" de la interpretación de los derechos fundamentales y que se encuentra reconocido en el artículo 9.2 de la vigente Constitución española:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

El Derecho Público, por tanto, encuentra su razón de ser constitucional en la promoción de los derechos fundamentales ya que como señala también el artículo 10.1 CE "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

En otras palabras, el artículo 9.2 de la Constitución es un precepto, que compromete la acción de los Poderes Públicos, lo que explica que, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, la operatividad de los derechos fundamentales se dirija hacia la organización de prestaciones positivas del Estado a favor del ciudadano que hagan permanentemente posibles su existencia, su libre desarrollo y el mantenimiento de su papel central en el sistema (GARCÍA DE ENTERRÍA, 118).

El artículo 10.1 CE concibe el libre desarrollo de la personalidad como uno de los fundamentos del "orden político" y de la "paz social". Por tanto, el Estado Social debe posibilitar a cada persona adoptar decisiones individuales. Se trata, pues, de garantizar la igualdad de oportunidades: igualdad de todos los españoles ante la Ley con garantía de los mismos derechos fundamentales, lo cual puede conseguirse a través de la participación de los ciudadanos, con los mismos derechos fundamentales, en el control inmediato del funcionamiento del sistema político al servicio del interés general.

Así, a través de esa participación social en la responsabilidad y en las tomas de decisiones, el ser humano puede llegar a realizarse como personalidad propia y, esto es decisivo, esa realización personal le permite desempeñar mejor su papel en la sociedad. La conclusión aparece clara: cuanto más se potencien las facultades particulares y propias de cada persona así la sociedad se beneficiará de ello en mayor o menor medida. A todo ello no debe ser ajeno, lógicamente, el legislador ni la Administración.

De otra parte, conviene subrayar que la existencia de límites en el ejercicio de los derechos fundamentales ayuda a entender su operatividad en el Estado actual. La vinculación de los derechos fundamentales y libertades públicas a los intereses generales precisamente garantiza su existencia.

Así, por ejemplo la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981 señala que:

"Los derechos ejercitados bajo la presión de la posible eventual limitación, abstractamente existente, no se hacen valer con la misma libertad con la que se utilizan aquellos otros en los que tal previsión no existe. Sin embargo, creemos que esta observación no es decisiva. Los derechos continúan ejercitándose libremente. La libertad no resulta coartada por el hecho de que eventuales correctoras puedan ponerse en práctica, como no deja de haber realidad donde hay margen de riesgo".

¿Por qué? Porque existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales. Esos límites operan, además de como elementos constitutivos del mismo derecho, como elementos de robustecimiento, de fortalecimiento. Entre otras razones porque los intereses generales se encuentran orientados precisamente hacia la consecución y hacia el efectivo servicio de la libertad personal de todos los ciudadanos en sociedad. El bien común es, pues, algo más que la mera suma de los bienes particulares.

Ahora bien, ni los derechos fundamentales o libertades públicas ni sus límites son absolutos. El principio constitucional de libertad y sus limitaciones precisamente se constituyen en "medios" para alcanzar el orden público y la paz social:

"... los derechos y libertades fundamentales no son absolutos, pero no lo es menos que tampoco puede atribuirse dicho carácter a los límites a que ha de someterse el ejercicio de tales derechos y libertades. Tanto las normas de libertad como las llamadas normas limitadoras se integran en un único ordenamiento inspirado por los mismos principios en el que, en último término, resulta ficticia la contraposición entre el interés particular subyacente a las primeras y el interés público que, en ciertos supuestos, aconseja una restricción. Antes al contrario, tanto los derechos individuales como sus limitaciones, en cuanto éstas derivan del respeto a la ley a los derechos de los demás, son igualmente considerados por el artículo 10.1 de la Constitución como "fundamento del orden

político y la paz social" (sentencia del Tribunal Constitucional Español de 12 de diciembre de 1986)".

En resumen, las limitaciones por motivos de interés público potencian todavía más el conjunto de las libertades públicas. De ahí que el sentido de lo que deba entenderse por interés público o general en el Estado actual venga determinado, en última instancia, por una decisión firme del legislador o de la Administración en el sentido de fomentar la "libertad igual" de los ciudadanos de Sociedad, o lo que es lo mismo según el artículo 10.1 CE buscar "el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad de la persona, los derechos inviolables, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás". La referencia, pues, al bien común de la Ética Social, desde el Derecho Público es clara. En realidad, la limitación en el ejercicio de los derechos fundamentales, asegura que se entiendan en un contexto de bien común.

El Estado de Derecho es, sobre todo, aquel modelo de Estado que se propone mantener una situación materialmente justa (KLEIN). O, como sentenció Theodor MAUNZ, "el Estado de Justicia". Por eso, una de las más famosas resoluciones del Tribunal Federal Constitucional Alemán subrayó categóricamente que una vuelta a la mentalidad de un positivismo que prescinde de valores, ha sido superada hace ya tiempo en la Ciencia y práctica jurídica.

En el fondo, la crisis del positivismo jurídico ha venido de la mano de los mismos excesos que el respeto a la ley ha traído consigo y a las constantes infracciones que el principio de legalidad entendió rígidamente. Pero quizás la razón más determinante haya sido la mayor valoración y forma de conciencia de los criterios de justicia material.

Esta aproximación surge de la tendencia a sustituir el llamado "Estado de Derecho" por un "Estado de Justicia" tal y como aparece en la Ley Fundamental de Bonn y que afirma la vinculación "a la ley y al Derecho del poder ejecutivo y judicial". La fórmula Ley y Derecho parece aceptar la existencia de un Derecho supralegal que vendría a colocar a los Tribunales en una situación, hasta cierto punto autónoma, respecto a la Ley escrita. Esta corriente doctrinal parte, además del párrafo 3º del artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn -que es el que distingue entre Ley y Derecho-, del artículo 1 que configura a los "derechos humanos inviolables e inalienables como base de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo" y que declara que la dignidad del ser humano es inviolable. Preceptos que, en el Ordenamiento español actual, también aparecen recogidos como hemos comentado. Este Derecho supralegal, que deriva de la

dignidad humana, es el marco normativo en que se mueve la Ética Política y el ejercicio del Poder Estatal.

Se reconoce, por tanto, que ciertas normas y valores quedan substraídos a la acción del legislador. De ahí que el Tribunal Constitucional Alemán, por sentencia de 23 de octubre de 1951, destaque, décadas atrás, la existencia" de un Derecho suprapositivo, que vincula también al Constituyente.

Pues bien, quizás no sea muy aventurado señalar que ese Derecho supralegal sea todo un conjunto de normas jurídicas que surgen precisamente de los derechos fundamentales, únicos elementos que permiten seguir pensando en la consecución de un Estado en el que, de verdad, se aspira a alcanzar parámetros de justicia material. O, con otras palabras, la realización de la justicia, fuente del ejercicio de los derechos fundamentales, constituye un compromiso de todos los poderes y representantes del estado y de sus entes territoriales. Por eso, y quizá aquí radique de alguna manera la solución, la justicia formal no debe contraponerse a la justicia material, sino que la apoya y supone su representación.

## VI. ESTADO, RESPONSABILIDAD Y PARTICIPACIÓN

El Estado de Bienestar ha traído consigo, sobre todo en su versión más estática, una cierta anulación de los valores individuales. Todo lo ha fiado en la fuerza de lo público, de lo oficial. El protagonismo lo ha asumido el Estado. El aparato público ha sido el gran configurador, el gran definidor de los intereses públicos de manera exclusiva. Se ha hablado mucho de los problemas de los hombres, de la pobreza, del subdesarrollo, de la necesidad de salvar al hombre de la miseria. Se han destinado cuantiosos fondos a la provisión social y, sin embargo, el resultado no ha podido ser más desalentador. Aumenta el desempleo sin parar y, sin embargo, los esfuerzos de los ciudadanos se dirigen a alimentar una omnipotente y omnipresente burocracia que ha crecido sin cesar como consecuencia de la sed de conservación y mantenimiento del poder de los diferentes partidos que han alcanzado la victoria electoral.

La causa la hemos explicitado en más de una ocasión a lo largo de estas líneas. La razón del desaguisado es bien sencilla y simple: el sistemático olvido de la persona y el convencimiento de que la estructura pública, la poderosa burocracia, a la que no se reparó en dotar de toda clase de medios, ya se encargaría de solucionar todos los problemas. Lo que pasó, y lo que pasa, es que no se llega a la persona concreta; todo se queda en Decretos y Programas.

En este contexto, no pocas veces el Estado ha intentado subsumir a la sociedad apoderándose, sin empacho alguno, de los grupos y pequeñas comunidades que podrían levantar la voz para protestar ante tanto abuso. El Estado-Providencia ha intentado definir lo que necesitan los ciudadanos, sin contar con ellos. Las demandas de participación han quedado sin contestación y, lo que es más grave, se ha suscitado una manera de estar en la sociedad a merced del poder público.

Sin embargo, el ciudadano está llamado a configurar los intereses públicos y, por tanto, el bien común porque en el sistema democrático todos son, o deben ser, responsables de los intereses generales.

La participación es posible cuando el Estado es sensible a las iniciativas de los individuos. La participación es posible, y auténtica, cuando existe el convencimiento de que todos los ciudadanos pueden, y deben, aportar y colaborar en la determinación de los asuntos públicos. La participación es posible cuando se estimula, cuando se promueve, cuando se desea formar personas que se tomen en serio su papel en la promoción del bien común.

Desde luego, no hay vocación de estimular la participación cuando el Estado facilita todos los servicios a los ciudadanos, cuando el Estado se hace omnipresente para subvenir a todos los problemas. Entonces, se va eliminando poco a poco la fuerza de la participación, se liquida, también lentamente, la responsabilidad, y se va configurando un tipo de ciudadano preocupado de cómo conseguir más del Estado, sin dar nada a cambio. En una situación de este tipo, no hay que pensar mucho para caer en la cuenta que la dependencia de los ciudadanos del Estado trae consigo evidentes peligros.

Hoy en día, es cada vez más urgente recordar que concuerda con la dignidad humana el derecho a tomar parte activa en la vida pública y a contribuir al bien común. Porque es una exigencia democrática y porque en un momento en que estamos en una situación de crisis del Estado de Bienestar, es necesario que los ciudadanos se despierten de ese sueño de que todo viene del Estado, porque ese sueño se acabó y es perentorio empezar a entrenarse en ese importante deporte de la participación.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

Es el momento de terminar. La verdad es que la crisis del Estado de Bienestar es un tema apasionante. Pocas veces se tiene la oportunidad de asistir al desplome de un modelo de Estado que ha estado vigente durante décadas. A lo largo de estas páginas he intentado

llamar la atención sobre lo que me parece que es la causa fundamental de la caída del Estado del Bienestar: la falta de sensibilidad del sistema frente al hombre concreto.

El sistema del Bienestar ha fracasado, ciertamente, pero ello no quiere decir que la solución venga de la mano del liberalismo. No. La experiencia del Estado del Bienestar ha sido importante porque nos ha ilustrado sobre lo que no se debe hacer. En este sentido, no es baladí recordar que el Estado no puede dejar que el sistema se dirija por el mercado o por las fuerzas sociales, limitándose a dejar hacer. El Estado está al servicio del hombre y no al revés. Por tanto, desde el Estado se debe promover sin descanso el bien común, se deben potenciar las llamadas instituciones intermedias; en definitiva, se debe intentar contribuir a crear el marco más adecuado para que el ser humano se pueda realizar como tal.

En estos años, y de la mano del Estado de Bienestar, se ha multiplicado el déficit público, se han deteriorado los servicios públicos, se ha disparado el gasto público y, lo que faltaba, el desempleo también ha aumentado. La corrupción ha hecho acto de presencia con inusitada fuerza, la función pública no termina de convertirse a la idea del servicio a los ciudadanos y, lo que es más grave, quizás queriendo ayudar al ciudadano se han perdido tantos y tantos esfuerzos en una omnipotente burocracia ávida de más poder. Estos son algunos, no todos, de los elementos que han acompañado a un modelo de Estado que, tristemente, no pasará a la historia por haber contribuido a mejorar la calidad en el ejercicio de los derechos humanos. Sin embargo, nos ha enseñado, una vez más, el peligro de intentar arreglarlo todo desde el aparato público.

Hace algún tiempo, Ludwig ERHARD en su libro titulado "Bienestar para todos", escribía que "el grito no debería ser: ¡Estado, ven en mi ayuda, protégeme, asísteme!, sino: No te metas tú, Estado, en mis asuntos, sino dame tanta libertad y déjame tanta parte del fruto de mi trabajo, que pueda yo mismo organizar mi existencia, mi destino, y el de mi familia".

### BIBLIOGRAFIA

J.C. CASSAGNE, La intervención administrativa, Buenos Aires, 1992.

R. COTARELO, Del Estado del Bienestar al Estado de Malestar, Madrid, 1990.

C. OFFE, Contradictions of the Welfare State, London, 1984.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA, La significación de las libertades públicas para el Derecho Administrativo, Anuario de Derechos Humanos, 1981,

N. LUHMANN, Teoría política en el Estado de Bienestar, Madrid, 1994.

- J. MESSNER, *Etica social, política y económica a la luz del Derecho Natural*, adrid, 1967.
- A. MADDISON, *Las facetas del desarrollo capitalista*, Mexico, 1986.
- R. MISHRA, *The Welfare in crisis*, Brighton, 1984.
- E. PÉREZ LUÑO, *Los derechos fundamentales*, Madrid, 1986.
- K. POPPER, *El Estado de Bienestar y las masas*, El mundo, 6de marzo de 1994.
- J. RODRIGUEZ-ARANA, *Principios de Etica pública*, Madrid, 1993.
- M. SHIRLEY, *La experiencia con la privatización*, Finanzas y Desarrollo, septiembre de 1988.
- P. TAYLOR-GOOBY, *The future of the British State*, Kent, 1987.
- J.M. VICENT, *L'agonie de l'Etat Providence*, le Monde Diplomatic.