

Colección  
Fundación Civismo



# El Estado David



AGUSTÍN GARCÍA INDA

# EL ESTADO DAVID

Suprimir, sustituir, simplificar.

Salida de emergencia  
del Estado de Bienestar



*Unión Editorial*



© 2020 Agustín García Inda  
© 2020 UNIÓN EDITORIAL, S.A.  
c/ Nicaragua 17 - local • 28016 Madrid  
Tél.: 91 350 02 28  
Correo: editorial@unioneditorial.net  
www.unioneditorial.es

© 2020 Fundación Civismo  
*Think tank* por la libertad y la sociedad civil  
Correo: info@civismo.org  
www.civismo.org

ISBN: 978-84-7209-786-5  
Depósito legal: M. 7.875-2020

Compuesto e impreso por JPM Graphic, S.L.  
Impreso en España • *Printed in Spain*

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por las leyes que establecen penas de prisión y multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran total o parcialmente el contenido de este libro por cualquier procedimiento electrónico o mecánico, incluso fotocopia, grabación magnética, óptica o informática, o cualquier sistema de almacenamiento de información o sistema de recuperación, sin permiso escrito del *copyright*.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

*A la familia en la que nací, a la familia en la que moriré, y a Dios, presente en el nacer y con la esperanza de que, también, en el morir.*





# ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	13
ABREVIATURAS.....	19
PRÓLOGO. BENIDORM SE MERECE OTRA OPORTUNIDAD, por Miguel Ángel Beloso.....	23
INTRODUCCIÓN.....	31

## PRIMERA PARTE

### SER O NO SER (EFICIENTE), ESA ES LA CUESTIÓN

CAPÍTULO 1: LA METÁFORA DE LA HAMBURGUESA.....	43
1. Zapatero a tus zapatos.....	45
2. La calidad-precio.....	52
3. Solo el necio confunde valor y precio.....	57
4. Lo que se ve y lo que no se ve.....	63
CAPÍTULO 2: HASTA QUE LA MUERTE NOS SEPARE.....	79
1. El político no prefiere.....	81
2. El gestor no puede.....	96
3. El ciudadano no sabe.....	104
4. La sociedad no ayuda.....	122
CAPÍTULO 3: LOS INTENTOS.....	137
1. Gerenciales.....	139
2. Regulatorios.....	153

AGUSTÍN GARCÍA INDA

SEGUNDA PARTE

ESTADO DE BIENESTAR:  
SUSTO O MUERTE

CAPÍTULO 4: DEL ESTADO IMPULSOR	
AL ESTADO LASTRE .....	165
1. De la beneficencia a los derechos sociales.....	169
2. El Estado Benidorm.....	179
CAPÍTULO 5: DEL ESTADO RECATADO	
AL ESTADO PROMISCOU.....	213
CAPÍTULO 6: DEL ESTADO PRESTADOR	
AL ESTADO GARANTE.....	231
1. La dimensión objetiva.....	234
2. La dimensión subjetiva .....	240
3. La dimensión instrumental.....	255
CAPÍTULO 7: DEL ESTADO DE BIENESTAR	
A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR.....	267
1. Amenazas y debilidades.....	269
2. Fortalezas y oportunidades .....	276

TERCERA PARTE

LA TEORÍA DE LAS TRES ESES (3S)

CAPÍTULO 8: SUPRIMIR .....	293
1. La supresión subjetiva.....	297
2. Supresión objetiva .....	311
CAPÍTULO 9: SUSTITUIR.....	315
CAPÍTULO 10: SIMPLIFICAR.....	345
CAPÍTULO 11: EL DIAGRAMA 3S.....	355

## EL ESTADO DAVID

### CUARTA PARTE

#### LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO

CAPÍTULO 12: LOS MONOS DE GIBRALTAR.....	365
1. Gatopardismo.....	370
2. Los Chamanes.....	384
CAPÍTULO 13: CUESTIÓN DE PRINCIPIOS.....	399
1. ¿Reparos técnicos? .....	399
2. ¿Reparos morales? .....	403
CONCLUSIONES: DEL ESTADO GOLIAT AL ESTADO DAVID .....	435
EPÍLOGO: SALIDA DE EMERGENCIA.....	447
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	451
AGRADECIMIENTOS (Y DISCULPAS).....	473



## PRESENTACIÓN

La Fundación Civismo nació en 2009 en Madrid como un catalizador de ideas y acción, de la mano de su presidente, Julio Pomés, quien tenía la experiencia de haber fundado ya en 2002 una entidad similar en Pamplona. Los compañeros que le acompañaron en la singladura del nuevo *think tank* fueron Pedro Schwartz, Francisco Cabrillo, Carlos Espinosa de los Monteros y Juan Félix Huarte. Nació con la misión de defender la libertad personal bajo los principios del liberalismo clásico, escuela de pensamiento compatible con el humanismo cristiano.

Su campo de investigación se ha centrado fundamentalmente en la economía, con especial hincapié en las políticas fiscales, el empleo, las pensiones o el gasto público, aunque, de manera paulatina, ha expandido su ámbito de actuación para abarcar temas como el emprendimiento, la libertad de expresión, la educación o la digitalización.

Así, mediante esta labor investigadora, Civismo evalúa los efectos de las políticas económicas y sociales, los comunica a la opinión pública y propone alternativas. De este modo, facilita que los ciudadanos forjen su propio criterio, tomen sus decisiones con la máxima información posible y, por tanto, con mayor libertad.

Civismo fomenta el dinamismo de la sociedad civil, para que esta sea activa, se involucre y sea escuchada en el diseño de unas políticas públicas hechas a la medida de los ciudadanos, de modo que puedan ejercer su libertad personal, contribuyendo así a la prosperidad colectiva.

La piedra angular de los valores que sustentan toda la labor de Civismo es la libertad, cuyo ejercicio debe defenderse y estimularse, sin olvidar que la responsabilidad por los propios actos constituye un compromiso inseparable de toda elección. Esta libertad ha de preservarse en todas sus manifestaciones, en especial, la libertad de expresión, la libertad de educación y la libertad económica, elemento fundamental para el progreso de cualquier sociedad.

Para el ejercicio de la libertad, resulta imprescindible un Estado de Derecho, caracterizado por el imperio de la ley. No obstante, la dimensión de este ha de ser limitada, y su actuación basarse en la subsidiariedad y la eficiencia en el gasto. A su vez, el contribuyente, como financiador de la acción estatal, tiene derecho a exigir que los impuestos sean justos y moderados, y que no desincentiven el emprendimiento. En esta línea, Civismo aboga por una legislación clara y sencilla, que no ponga trabas a la iniciativa privada y que garantice la seguridad jurídica.

En consonancia con todo esto, los principios sobre los que descansa la actividad del *think tank* son la tolerancia, el Estado limitado y representativo, el imperio de la ley, la propiedad privada y el libre mercado.

Esta idiosincrasia preside toda la producción investigadora de Civismo, que cristaliza en informes periódicos, de entre los cuales el más relevante hasta la fecha es el llamado Día de la Liberación Fiscal. Se trata de una investigación anual que calcula la fecha en la que el contribuyente español medio deja de trabajar para cumplir con sus obligaciones tributarias. Edición tras edición, se ha ido consolidando como un estudio de referencia en su campo, alcanzando una importante repercusión mediática y un gran prestigio como obra divulgativa.

Este impacto ha motivado que Civismo aborde otros aspectos de la fiscalidad, como el que atañe a las empresas y

la factura que les supone, aquella con la que se castiga a las familias, o la que grava la economía digital. Otros de los principales focos de interés de sus informes han sido el ahorro, las pensiones, la competitividad, los efectos de la Deuda pública, la burocracia, el exceso de regulación, el intervencionismo del Estado o el coste económico del nacionalismo.

Además de estas publicaciones de largo alcance y amplio formato, en las que se trata un tema de forma exhaustiva, Civismo también elabora artículos de investigación más condensados, para tomar postura ante asuntos que preocupan a la sociedad con una mayor agilidad y capacidad de reacción.

La actualidad más inmediata es, asimismo, abordada en los rankings, tanto de ámbito autonómico como internacional, que el *think tank* viene realizando cada semana desde el año 2013, y que se publican en prensa regional y económica. Son comparativas de diversas variables que permiten establecer una clasificación indicativa de qué políticas públicas funcionan empíricamente en los territorios donde se implantan y cuáles han de mejorarse a fin de obtener una ventaja competitiva. Todos ellos se han compendiado en observatorios anuales, que convierten a Civismo en un acreditado interlocutor para las comunidades autónomas a la hora de diseñar sus programas de gobierno.

Al margen del rigor de los datos, también se pulsa el terreno de la opinión, a través de artículos y tribunas que los miembros de los órganos directivos de Civismo, así como sus colaboradores habituales, publican en periódicos y suplementos de la talla de *El Mundo*, *ABC*, *Expansión*, *Actualidad Económica*, *El Economista*, *OK Diario* o *Libre Mercado*. Por medio de estas contribuciones, consiguen que los fundamentos del liberalismo clásico se hallen presentes en los foros más influyentes de debate, aquellos en los que se forja la opinión pública.

Hasta aquí llegaría la labor de Civismo como catalizador de ideas, pero a ello se suma su vertiente de acción. Una dimensión práctica que cristaliza en los eventos que organiza regularmente. Con sus conferencias, celebradas en Madrid y Pamplona, trata de aproximar la excelencia a la sociedad con el objetivo primordial de enriquecerla, por medio de los más prestigiosos expertos en sus respectivos campos: la política, la economía, la cultura, la sociología...

También otorga anualmente un galardón, el Premio Sociedad Civil, con el que distingue la labor de una figura que haya sobresalido por su defensa de la libertad y por fortalecer la sociedad civil, lanzando así el mensaje de que estos valores merecen un inexcusable reconocimiento social.

Por otro lado, Civismo tiende lazos con otras organizaciones afines, desde la firme convicción de que aunar fuerzas solo puede favorecer la difusión y afianzamiento de la causa de la libertad. En consecuencia, forma parte de redes internacionales, caso de la europea EPICENTER, que aglutina a los *think tanks* liberales de referencia en distintos países del viejo continente. También mantiene un estrecho vínculo con la estadounidense Atlas Network, de cuyo reputado premio Templeton Freedom Award fue finalista con un proyecto plurianual a través del que Civismo buscaba propiciar un marco regulatorio favorable a la creación de empleo. Otro de sus proyectos, el del Manifiesto Millennial, a saber, un decálogo sobre las principales problemáticas que afectan a los jóvenes, lo llevó a cabo en colaboración con el británico Adam Smith Institute.

Precisamente, los jóvenes son una de las prioridades de Civismo. A ellos se dirige una de las principales iniciativas que ha acometido, entre muchas otras destinadas a este colectivo: una Escuela de Libertad, cuyo objetivo es que los estudiantes universitarios se conozcan a sí mismos para que, a partir de



este descubrimiento de su identidad distintiva, ejerciten su libertad y, así, logren alcanzar su mejor versión, emprendan, se realicen como ciudadanos, y asuman un liderazgo que propicie que otros crezcan autónomamente.

Junto a este último, el proyecto más ambicioso en el que se ha embarcado Civismo se trata de la presente colección de libros. En sus páginas, de la mano de magníficos autores —de sus puntos de vista independientes, audaces, clarividentes y originales—, dará salida a las ideas de libertad con las que el *think tank* lleva comprometido desde sus inicios, esas que han guiado su trayectoria y que le han impulsado a convertirse en su más acérrimo defensor. Libros como este son la prueba.



## ABREVIATURAS

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
APP	Asociación público-privada
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya
BdE	Banco de España
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones
DA	Disposición adicional
DNI	Documento Nacional de Identidad
EE.UU.	Estados Unidos
EIGE	Instituto Europeo de la Igualdad de Género
EPA	Encuesta de Población Activa
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
EU	Unión Europea
EU-SILC	Estadística sobre Renta y Condiciones de vida de la Unión Europea
FCE	First Certificate of English (de la Universidad de Cambridge)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIAP	Grupo de investigación de la Administración Pública

GIPPS	Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social
IBEX	Índice bursátil de referencia de la bolsa española
ICA	Índice de Cultura Aseguradora
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios sociales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INP	Instituto Nacional de Previsión
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRP	Índice de Revalorización de las Pensiones
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IRS	Instituto de Reformas Sociales
ITV	Inspección Técnica de Vehículos
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
IVIE	Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOMCE	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
NGP	Nueva Gestión Pública
Núm.	Número
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

## EL ESTADO DAVID

PDE	Protocolo de Déficit Excesivo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales
SHARE	Encuesta de Salud, Envejecimiento y Jubilación de Europa
SIECE	Sistema de Índices de Eficacia, Calidad y Eficiencia
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SNS	Sistema Nacional de Salud
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
UCO	Unidad Central Operativa (Guardia Civil)
UDEF	Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (Policía Nacional)
UE	Unión Europea
VUE	Ventanilla única empresarial
WDF	World Democratic Forum



PRÓLOGO

BENIDORM SE MERECE  
OTRA OPORTUNIDAD

Un amigo mío tiene varias cuñadas, una de ellas singular. Es rabiosamente izquierdista, e incluso separatista, aunque, al mismo tiempo, la que más patrimonio atesora. En concreto, tres inmuebles, además del que constituye, por así decirlo, su sede social. A pesar de su posición objetivamente favorable, que alimenta con una jubilación generosa, no pierde un minuto para optar cada año a una plaza de vacaciones de las que ofrece el Imserso, que obtiene con gran facilidad. Sin despeinarse. Aunque ha estado en Benidorm, le parece un destino demasiado vulgar, de manera que ha viajado, gracias a mis impuestos, a Baleares, a Canarias y, en general, allí donde le ha apetecido. Como dispone de recursos ociosos, los viajes subsidiados le permiten visitar a un precio irrisorio los lugares que elige sin que nadie le pare los pies; y como es un huésped «pata negra», almuerza donde le da gana, esquivando con total indiferencia las servidumbres del concierto económico obsceno; se desplaza en coche de alquiler donde desea, y evita en gran medida la desagradable compañía de los otros favorecidos por el sistema, tal vez sin tantos ingresos como ella pero igual de poco merecedores de la beneficencia pública.

¿No resulta esta práctica, la del Imserso, un despropósito genuino? ¿No lo es más en el caso de la cuñada, por tratarse

de una señora que goza de unos emolumentos tan respetables como para prevenirla, por honestidad personal, de asaltar el presupuesto público, y convencer a los que le otorgan la canonjía de poner fin al «nihil obstat»? Cuando, a veces, mi amigo ha mantenido alguna discusión personal al respecto, ella ha respondido muy ufana: «¿Es que no tengo derecho?». Naturalmente, la respuesta es no. Porque este constituye, precisamente, uno de los grandes problemas del país, el de los falsos derechos devenidos en malas costumbres que lastran el presupuesto público, al tiempo que socavan el temple de los ciudadanos y devastan la moral de la gente corriente.

En agosto de 1994, Antonio Zabalza, entonces jefe de gabinete del presidente del Gobierno Felipe González, escribió en el diario *El País* un artículo sobre el Estado del Bienestar en el que sostenía que quien se oponga a él debe hacerlo por razones sustantivas; nunca por causas asociadas a la financiación, ya que esta puede siempre obtenerse, en caso de que se estime la bondad del propósito, mediante un sistema fiscal y de ingresos públicos capaz de responder a la necesidad de recursos que tal gasto plantea. Aunque la historia nos ilustra sobre diversos episodios en que el Estado español se ha precipitado en la bancarrota a causa de un gasto superior a los ingresos recurrentes, hoy sabemos que los problemas de sostenibilidad del Estado de Bienestar resultan alarmantes. El déficit de la Seguridad Social casi llega a los 50.000 millones, la hucha de las pensiones que se habilitó en su día para subvenir las necesidades perentorias del sistema está prácticamente seca, y en general, España es el país de Europa que más alejado está de cumplir con los compromisos de Bruselas en cuanto a reducción del déficit y de la deuda pública.

Pero nuestro problema no es de ahora, sino endémico. En España, el gasto público casi se multiplicó durante los cuatro



mandatos de Felipe González, entre 1982 y 1996. Entonces se justificó por un desarrollo tardío de nuestro Estado de Bienestar, al que contribuyó, haciéndolo menos oneroso, el riego de los fondos procedentes de la Unión Europea. Ese aumento del gasto ha continuado hasta ser hoy quince veces mayor que en 1980, intensificándose especialmente entre 2002 y 2012, durante los últimos años del gobierno de Aznar y los dos mandatos de Rodríguez Zapatero. Para entender las dimensiones de lo que estamos hablando y de nuestra atávica sociedad presupuestaria, baste decir que, cuando González abandonó la Moncloa en 1996, el déficit público del país ascendía al 7% del PIB.

El planteamiento de Antonio Zabalza, según el cual, si hacen falta más ingresos para financiar algo que se considera popularmente deseable, basta con subir las cargas correspondientes y ya está, tiene sin embargo un límite: el incremento del tipo impositivo, al quebrantar y expulsar al sector productivo de la economía, deteriora la base fiscal sobre la que se giran los tributos, crea más déficit del que pretende cubrir, y reclama más deuda, cuya carga, al propulsar el déficit, ocasiona más necesidad de endeudamiento. Se genera así una espiral perversa, cuyo fin no es otro que el derrumbamiento del crédito público. Lo demuestra la actual subida de la prima de riesgo para obtener financiación internacional, la huida de la inversión y del ahorro exterior y, finalmente, el riesgo de quiebra total que vivimos durante el segundo Gobierno de Zapatero, cuando la Unión Europea, e incluso Estados Unidos, forzaron al presidente a dar un giro de 180 grados en su política económica, a fin de restablecer el equilibrio del sistema y no arriesgar la viabilidad de la zona euro, que, en aquella época, estuvo en cuestión. Una situación que se me antoja no muy diferente de la que vamos a vivir durante este tiempo convulso, con el gobierno socio comunista del presidente Sánchez.

Pero el asunto de calado que planteaba públicamente el señor Zabalza en relación con el Estado de Bienestar, allá por 1994, tenía bastante más envidia que la mera financiación, con ser esta tremendamente importante. Él retaba a la audiencia a oponerse al Estado de Bienestar por razones sustantivas, y encontró una respuesta ahormada a su zapato en el insigne Rafael Termes, presidente durante años de la patronal bancaria y, sobre todo, un liberal incorregible. En un artículo escrito el 22 de noviembre de 1994 en el mismo diario *El País*, el profesor Termes aceptó públicamente el desafío, y se declaró paladinamente, no en contra del bienestar social, sino del Estado de Bienestar entendido como la universalización de la protección con carácter de servicio público, y ello exactamente por las tres razones por las que lo defendía Zabalza: porque el Estado de Bienestar no es el fruto de un pacto social; porque sus consecuencias resultan perjudiciales; y porque mejores resultados se pueden conseguir de otra forma.

Este es, asimismo, el objetivo del fascinante libro que nos ocupa, *El Estado David*, escrito por Agustín García Inda, en el que se relata con todo lujo de detalles la ineficiencia crónica del Estado cuando pretende sobrepasar los límites para los que fue concebido. Además, se detalla el riesgo moral causado a las generaciones de nuestro siglo como consecuencia de su poder invasivo, y se propone una acertada teoría para resolver los conflictos de todo tipo originados por nuestro elefantiásico modelo de protección.

En 1994, Termes sostenía que si los ciudadanos han aceptado, implícitamente, el planteamiento del Estado de Bienestar, ha sido bajo el engaño de que la protección que les otorgaba era gratuita. Pero la pagamos todos —como las vacaciones de la cuñada de mi amigo en el Imserso—, unos más y otros menos, hasta que resulte imposible costearla, salvo que nos

parezca banal la destrucción progresiva del tejido productivo y la anulación de cualquier interés por generar riqueza. También decía Termes que lo peor del Estado de Bienestar reside en el daño que ha infligido a la mentalidad de los hombres de nuestro siglo, a los que se ha adormecido por medio de un exceso de seguridad con cargo al presupuesto, lo que ha desestimulado la iniciativa individual, siempre capaz de dar sus frutos cuando se la pone a prueba. El resultado ha sido que nuestros contemporáneos, acostumbrados a tener cubiertas sin esfuerzo todas sus necesidades básicas, desde la cuna a la tumba, han perdido el amor al riesgo y la aventura, condiciones ineludibles para el progreso.

Hoy vemos, por ejemplo, cómo el seguro de desempleo amplio y duradero cronifica el paro, cómo la ayuda a los marginados multiplica la postergación, cómo los programas contra la pobreza producen más pobres, y también, por qué no decirlo, cómo la protección a las madres solteras extiende el número de hogares monoparentales, circunstancias de las que ya teníamos noticia por adelantado en los países nórdicos o Reino Unido, donde se ha ensayado con antelación y resultados horribles la entronización del Estado niñera.

Los defensores del Estado de Bienestar, que tan brillantemente pone en cuestión este libro de Agustín García Inda, también alegan que, gracias a él, nuestras sociedades son más solidarias. Pero esto constituye una enorme falsedad. Los que vivimos en las naciones de Occidente, y aún más en la extrema España actual, sabemos que se están refiriendo a una falsa solidaridad, organizada con cargo al presupuesto, que expulsa la virtud personal del compromiso con la comunidad, esa que entraña sacrificio personal. El nocivo intervencionismo estatal ha conducido justo a la inhibición del individuo. El autor de este libro imprescindible, Agustín García Inda, también insiste

en el daño moral provocado por el Estado de Bienestar: la vinculación del individuo a los poderes públicos. Con resultar esto grave, la desgracia estriba en que sus efectos demoledores serán muy difíciles de desarraigar en unas generaciones crecidas al amparo y el calor del presupuesto.

En 1996, el señor Antonio Zabalza escribía, no sin razón, que «el ciudadano de nuestros días contempla la seguridad que el Estado de Bienestar le proporciona como algo consustancial a su propia forma de vida, a lo que difícilmente va a renunciar» Y lo decía a sabiendas. El Centro de Investigaciones Sociológicas publicó ese mismo año una encuesta según la cual el 43,6% de los consultados consideraba que «el Estado es el responsable de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarle a solucionar sus problemas». Más recientemente, en 2014, ante la pregunta sobre la preferencia entre pagar más o menos impuestos y obtener más o menos mejoras en los servicios públicos, una mayoría se declaraba a favor de un aumento de la presión fiscal. En España, un 57,4% de la gente piensa que «los ingresos deben ser mas equilibrados, aunque ello pueda significar que las personas que se esfuerzan más y las que se esfuerzan menos ganen cantidades similares», porcentajes que son escandalosos si se comparan con los de nuestros admirados países nórdicos. Allí, la opinión pública no consiente la remuneración equivalente, porque aprecia la honorable búsqueda de la excelencia, y castiga la escasez de aptitud, la falta de actitud y, aún más, la vagancia. Esto es lo realmente malo y perverso del Estado de Bienestar, y lo que pretende combatir el señor García Inda con este libro.

Tras demostrar con hechos que el sector público es intrínsecamente ineficiente por los factores políticos, jurídicos y sociales que lo conforman; después de detallar que las soluciones que se han ensayado hasta la fecha han sido meros parches que no

han atacado la raíz del problema, limitándose a proporcionar cuidados paliativos de efectos, en todo caso, modestos; y luego de constatar las graníticas tendencias que ponen en peligro más que nunca la sostenibilidad del bienestar social, el autor propone pasar de un Estado Goliat como el que tenemos a un Estado David, presidido por la prudencia, la moderación y la inteligencia. Uno basado en la que llama la teoría de las 3S, que implica la supresión de todos aquellos organismos públicos redundantes o inservibles, así como de las funciones consideradas públicamente relevantes pero que son, en esencia, ociosas; la sustitución en la provisión de los bienes y de los servicios públicos de las actuales administraciones por el sector privado, que lo hará siempre más barato y mejor; y finalmente, la simplificación de la Administración y de las normas y regulaciones que nos asedian ominosamente, coartando la iniciativa individual y, en último extremo, la libertad. Y postula esta teoría de manera sencilla y escalonada. Se trata de una hoja de ruta que ha de desplegarse de forma progresiva, en absoluto simultánea. Primero y por este orden, hay que prescindir de la grasa sobrante del Estado; luego, hay que imprimir músculo a los objetivos sociales a través del sector privado, que podrá siempre cumplirlos con un grado mucho mayor de eficiencia; y por último, hay que simplificar las normas y servidumbres que nos obligan y atenazan. Seguro que aquellos a los que se considera promotores históricos del Estado de Bienestar, como el canciller Bismarck, o lord Beveridge, o más contemporáneamente lord Keynes —quienes jamás se reconocerían en el engendro en que se ha convertido lo que en su momento concibieron o delinearon, siempre con buenas intenciones, y que los políticos actuales han travestido de intereses espurios— estarían muy de acuerdo con el diagnóstico y las propuestas novedosas que contiene este libro imprescindible.

En 1994, Antonio Zabalza escribía que «nadie parece estar muy convencido de que el mercado sea la mejor vía para garantizar niveles adecuados de protección social». Mi opinión, y desde luego la del autor del libro, Agustín García Inda, es exactamente la contraria. Y esto es lo que hace más perentorio, oportuno y urgente este texto que prologo: desde la caída del Muro de Berlín, de la que acaba de cumplirse el trigésimo aniversario, parecía que había quedado clara la superioridad práctica y moral del capitalismo y del liberalismo sobre la alternativa intervencionista, planificadora y terriblemente devastadora del socialismo de Estado. Pero si ya Zabalza dudaba vagamente de algunas de las consecuencias que parecían evidentes entonces, el escenario de nuestros días se presenta bastante menos tranquilizador. Aunque más o menos se ha asumido la superioridad del mercado en términos de eficiencia, la guerra dista mucho de estar ganada. La resistencia del enemigo a admitir su derrota resulta feroz. Se opondrán hasta el final con todas las armas y bagajes, e incluso con todas las malas artes que encuentren a su alcance. La prueba es el reciente gobierno español, con su impedimenta trasnochada y el enorme fracaso de la ideología que lo inspira a sus espaldas. Por eso, este libro representa una inyección de oxígeno y de alimento excepcional para los que creemos en el mercado, en las sociedades abiertas, y en el individuo como motor de progreso económico y social.

MIGUEL ÁNGEL BELLOSO

## INTRODUCCIÓN

«Corro el riesgo de ofender doblemente: por la tesis que expongo y por el hecho de proporcionar razones para sostenerla».

R. Nozick en *Anarquía, Estado y Utopía*  
(1974, p. 7)

*Permítanme presentarme...*

Departamento 10 es un Ministerio que describió Noel Clarasó en un libro con el mismo título en 1968. Aquel Ministerio no ejercía ninguna competencia, pero sus responsables fingían que era muy necesario; para ello movían expedientes, organizaba eventos, empleaban recursos humanos y materiales y aparentaba una importante actividad.

Cuando leí ese libro por primera vez no reparé en su mensaje, pero ¡cuántas veces me he acordado de ese departamento durante mi vida administrativa! Tras cinco trienios (así medimos el tiempo los funcionarios), recomiendo su lectura y la de «La virtud recompensada», de Alejandro Nieto (1987),<sup>1</sup> a los estudiosos de lo público.

Yo, señores, soy un funcionario de toda la vida. Mis padres, hartos de trabajar y de pagar impuestos inútiles, se empeñaron en que me alimentara del presupuesto y no del sudor de mi frente. Así me educaron, y, por darles gusto, me aprendí, siendo mozo, doscientos o trescientos temas con los que pude

---

<sup>1</sup> *El País*, 26 de noviembre de 1987.

agarrarme a los opulentos senos de la Administración, que todavía no he soltado ni soltaré mientras viva.

Entré ilusionado (que viene de iluso) en el servicio público, que a la sazón entendía como servicio al público, y pueden creerme que fui durante muchos años un modelo de burócrata, como lo era mi jefe, hoy difunto...

Así empezaba Alejandro Nieto su artículo y así podría empezar yo este ensayo para presentarme. Como el funcionario de Nieto, ingresé por oposición en la función pública y, desde entonces, salvo un periodo de siete años que me sirvieron para conocer la otra cara de la moneda (el sector privado), he trabajado siempre para lo público. Tuve la suerte (al menos yo, no sé si los funcionarios), de ser Director General de Recursos Humanos en un Gobierno autonómico, momento en que empezaron a caer todos los mitos y falacias en los que creía, tales como «Los sindicatos defienden a la clase trabajadora», o «la simplificación y la modernización administrativa son las claves de la eficiencia». Los siete años en el sector privado o, mejor dicho, «semiprivado», los pase en una Caja de Ahorros (de ahí lo de semiprivado). En ese periodo, nombrado por ella, participé en varios consejos de administración de empresas privadas donde aprendí otras realidades, y también otras ficciones, y así continuó la caída de los mitos (y la de las mismas Cajas, por cierto).

Reingresé en plena crisis financiera (2012), como secretario general del Departamento de Educación en una Comunidad Autónoma, el mejor momento y lugar para comprender las debilidades y las amenazas que sufre el Estado de bienestar, la importancia de su valoración y las dificultades estructurales para su mantenimiento.

Mi experiencia en el sector público ha sido buena y también, como el funcionario de Nieto, he tenido buenos y preparados



compañeros y jefes. Me permito esta presentación para despejar sospechas de perversas intenciones o de frías venganzas a una Administración que me hubiera tratado mal. Nada más lejos de ello. Hice carrera y amigos.

Cuando se apoya la intervención del sector público no hace falta estar libre de sospechas, pero sí parece necesario reivindicar el afecto a la Administración y justificar la buena voluntad, el deseo del bien común y la ausencia de perversos intereses económicos, cuando se apoya lo contrario.

Excusarse parece necesario desde el momento en que el intervencionismo ha sido elevado por aquellos a la categoría de fin, cuando solo debería ser un instrumento para los fines, reales, del Estado, tales como procurar el bienestar y combatir la pobreza o la desigualdad. Plantear que estos fines se pueden conseguir con *menos* Estado puede suponer ser etiquetado para siempre como un egoísta neoliberal al servicio de los mercados. Para un economista teórico, señala María Blanco (2015), enfrentarse a conceptos como el de «desigualdad» es como «caminar hacia el matadero».

[...] quienes se agarran a mensajes demagógicos por falta de otro argumento o por cualquier otra razón, van a emplearse a fondo en la tarea de tergiversar el mensaje para demostrar que, sin duda, eres partidario de la desigualdad y estás al servicio de los poderosos que se sitúan en la cima más elevada de la asimetría y que viven a costa del resto menos favorecido (p. 27).

Medio siglo antes, se expresaba, Reagan (1964) en el mismo sentido:

Cada vez que ustedes y yo cuestionamos los esquemas de esos bienhechores, somos denunciados como contrarios a sus objetivos humanitarios. Parece imposible debatir legítimamente

sus soluciones sin la asunción de que todos nosotros compartimos el deseo de ayudar a los menos afortunados. Pero nos dicen que estamos siempre en contra de, no a favor de nada...

Nuestro propósito, decían Osborne y Gaebler (1992) «no es criticar al gobierno, como han hecho tantos autores, sino renovarlo. Tenemos tanta confianza en el futuro del gobierno como desazón ante su situación actual» (p. 23). Ese es también mi propósito y a ello se invita a decisores políticos y a gerentes de lo público, para lo cual se propone mirar con ojos nuevos. «El verdadero descubrimiento –nos recordaban también Osborne y Gaebler (p. 24) citando a Marcel Proust– no consiste en buscar nuevas tierras sino en mirar con ojos nuevos»; y a hacerlo con optimismo.

«Predicar pesimismo es uno de los modos más fáciles de disfrazarse de sabio. Mucho hay sobre lo que ser pesimista, pero el pesimismo permanente un sustituto del pensamiento» dicen los Toffler (2006), quienes nos acompañarán en algunas páginas de este ensayo, y que también nos recuerdan las palabras de Helen Keller: «Ningún pesimista descubrió jamás los secretos de las estrellas. O exploró una tierra no cartografiada o abrió ningún cielo nuevo para el espíritu humano»; o más concisas, las de Dwight Eisenhower, quien dirigió el desembarco aliado en la playa de Normandía en la Segunda Guerra Mundial, y se convertiría luego en el trigésimocuarto presidente de Estados Unidos: «El pesimismo nunca ganó una batalla» (p. 512).

Esta invitación se hace por cuanto estas páginas no pretenden ser una crónica estéril sobre la ineficiencia del sector público, para simplemente alarmar de una inevitable deriva al desastre, sino un diagnóstico certero (ineficiencia crónica), que tiene tratamiento con «las tres eses» (3S, en adelante) para favorecer la democracia y la sostenibilidad del bienestar social. De ahí el

optimismo: ¿es posible pretender reducir desigualdad y pobreza, mantener la paz social, mejorar la calidad de los servicios y la calidad democrática, reduciendo el papel del Estado? ¿Es posible pasar de un Estado Goliat a un Estado David? ¿Y de un Estado prestador a un Estado garante? ¿Y hacerlo sin que ello produzca una brecha social, bolsas de pobreza o se reduzca la igualdad de oportunidades? La respuesta es sí.

*...y presentar este ensayo*

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

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

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

Superados en general (ahí siguen Corea del Norte o Cuba) los intentos de construir sociedades inspiradas en el socialismo utópico de Engels o Marx y en su Manifiesto Comunista (1848), tampoco podemos encontrar ejemplos del Estado mínimo que

justifica Nozick (1974) como el único moralmente admisible, ni Estados en donde el libre mercado exista en estado puro, como lo describiría Mises (1949). En las democracias occidentales, sin embargo, con diferente intensidad pero similar finalidad, se ha desarrollado un Estado de bienestar. Desde corregir los fallos del mercado y gestionar un *mínimum standard*<sup>2</sup> a garantizar una seguridad social y económica *from cradle to grave*<sup>3</sup> o hasta querer moralizar la vida pública, han constituido fines que han justificado la indiscutida, y cada vez mayor, presencia del Gobierno en nuestras vidas.

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

Es cierto que el mercado no satisface todas las respuestas que una sociedad puede demandar y que no todo se puede comprar, como explica el reciente premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales, Michael Sandel (2013). Este propone un debate público sobre los límites morales del mercado y preguntarnos si hay ciertas cosas que el dinero no debe poder comprar. En la línea expuesta por Sandel, una sociedad en la

---

<sup>2</sup> Expresión con la que se refería W. Churchill a «niveles mínimos de vida y de salarios, de seguridad contra las penalidades causadas por los accidentes, las enfermedades o la debilidad de carácter, y según las cuales la competencia se producirá hacia arriba pero no hacia abajo». A partir de esas mínimas condiciones de vida y laborales, debería existir, según el inglés, una plena libre competencia. Carta del 4 de enero de 1908, a Arthur Wilson Fox (Espada, 2006).

<sup>3</sup> «De la cuna a la tumba» fue la expresión con la que el Informe Beveridge, en 1942, proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos en el Reino Unido.

que todo está en venta produce desigualdad y corrupción, no corrupción política, sino la que produce la tendencia corrosiva de los mercados. Poner un precio a las cosas buenas de la vida puede corromperlas.

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

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

Y, hoy más que nunca, es necesaria esta pregunta por cuanto la combinación de deuda y demografía pone de manifiesto la insostenibilidad del actual Estado de bienestar y la imposibilidad de su corrección desde el propio sector público a causa de su ineficiencia sistémica.

Este ensayo es producto de varios ejercicios de análisis en la búsqueda de respuestas a aquella pregunta, análisis que irán dando forma al discurso expositivo: (i) Primero, la *observación*, sobre la situación actual del sector público y el comportamiento sociopolítico de los grupos sociales que integran el ámbito público. (ii) Seguidamente *la reflexión*, sobre los procesos de transformación del Estado de bienestar y sobre su dimensión así como sobre la relevancia del problema que se plantea y las consecuencias de la inacción. (iii) A continuación *la acción* o la generación de propuestas de solución, que se concretan en las

3S. (iv) Y, finalmente, *la reacción* o advertencia de resistencias y dificultades que se opondrán a la acción propuesta.

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

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

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

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

Pero las resistencias sociales y políticas al cambio (cuarta parte) generan confusión y dificultan el necesario cambio de un Estado prestador a un Estado garante. Así, los grupos de

interés que se benefician del *statu quo* nos alertan del supuesto desmantelamiento del Estado de bienestar. Pero no es ese desmantelamiento lo que se pretende, sino su reestructuración institucional y operativa.

Las 3S invitan a rediseñar la forma de gobierno en las democracias occidentales, porque ya no cabe el *statu quo* de gasto e intervención. Individuos, asociaciones y empresas han de recuperar la *res pública*. Se trata de aplicar el principio de subsidiariedad y equilibrar el actual reparto de responsabilidades: la responsabilidad social activa (de implicación) de la sociedad civil y la responsabilidad pasiva (de autolimitación) del sector público.

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

En resumen, el presente ensayo alerta de la insostenibilidad y reivindica la eficiencia como principio fundamental y rector de la decisión política y de la gestión administrativa. Lo que deben tener en cuenta quienes desprecian o no parecen preocupados por el criterio de eficiencia es que este es también un componente esencial de la idea de justicia en el Estado social. Así nos lo dice Calsamiglia (1989): «una sociedad no solo es justa si respeta una concepción determinada de igualdad, sino

que también debe asignar correctamente los recursos. Una sociedad que despilfarre recursos que cubren necesidades básicas no es una sociedad justa» (p. 114).

La gestión pública puede pretender disminuir la desigualdad social, pero si esa gestión es ineficiente tiene como consecuencia una necesidad de mayores ingresos públicos y, por ello, una limitación al derecho de la propiedad mediante el aumento de la presión fiscal.

La eficiencia —entendida como el mayor beneficio con el mínimo costo— podría ser considerada como uno de los componentes esenciales de una sociedad justa. Aunque evidentemente no es el único ni quizá el más importante. Sin embargo, es un valor que puede estar en relación inversa con otro de los componentes fundamentales de la idea de justicia, como es el principio de igualdad. Cualquier decisión pública tomada por la Administración o por el legislador deberá enfrentarse con el conflicto latente entre eficiencia y derechos individuales, producción y distribución (Calsamiglia, 1989, p. 114).

Y si esta reflexión de Calsamiglia nos invita a tener en cuenta el principio de eficiencia en la gestión actual de los recursos públicos, una visión de futuro eleva dicho principio al máximo nivel ya que este principio resulta fundamental para procurar la sostenibilidad del bienestar y los fines que se presume que ha de perseguir un Estado social.

¿Puede llamarse social un Estado que asegura prestaciones a las generaciones actuales al mismo tiempo que pone en peligro su provisión a las futuras? ¿A qué idea de justicia social responde un Estado que relega el criterio de eficiencia a un segundo plano en la gestión de sus recursos? ¿Puede haber sostenibilidad sin eficiencia? ¿Y justicia social sin compromiso intergeneracional y sostenibilidad?



PRIMERA PARTE  
SER O NO SER (EFICIENTE),  
ESA ES LA CUESTIÓN



## CAPÍTULO 1

# LA METÁFORA DE LA HAMBURGUESA

«Cuantas más responsabilidades asume Leviatán, peor las gestiona y más gente se indigna, lo que solo hace que aún pidan más ayuda».

Micklethwait y Wooldridge (2015)

Imaginemos que, tras una dura mañana de trabajo y sin apenas haber desayunado, necesitamos comer algo; lo que más nos apetece es una gran hamburguesa y por ello, en nuestro tiempo de descanso, decidimos ir a un cercano restaurante de comida rápida en el que, por diez euros, podremos tomar esa hamburguesa con patatas que tanto ansiamos y que saciará nuestro apetito antes de continuar la jornada laboral.

Esta sencilla metáfora<sup>4</sup> nos va ayudar a ver las fases en que se producen los riesgos de ineficiencia en cualquier actividad productiva de bienes y servicios: existe una necesidad (apetito y recuperar energía) por lo que a cambio de 10 euros (*inputs*) se adquiere una hamburguesa (*output*), con la que se espera satisfacer aquellas necesidades, que son disfrutar de su sabor a la vez que recuperar energía (*outcomes*), aunque pueda subir algo el colesterol (externalidades negativas).

---

<sup>4</sup> Esta metáfora, como constructo teórico para explicar la ineficiencia pública y presentar la teoría de las 3S, la expuse, de forma más resumida, en «Hamburguesas y eficiencia, del Estado de bienestar a la Sociedad del Bienestar», artículo publicado en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época* (n.º 1, enero-junio 2016, INAP).