



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 123-129  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4735>  
© Darío Badules Iglesias  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 12/04/2021 | Aceptado: 26/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## **O Estado David. Suprimir, substituír, simplificar. Saída de emerxencia do Estado do benestar**



**El Estado David. Suprimir, sustituir, simplificar. Salida de emergencia del Estado del bienestar**

**The David State. Suppress, substitute, simplify. Emergency exit from the welfare State**

### **DARÍO BADULES IGLESIAS**

Persoal Investigador FPU en Dereito Administrativo  
Universidade de Zaragoza

<https://orcid.org/0000-0003-4907-5911>

[dbadules@unizar.es](mailto:dbadules@unizar.es)

Agustín García Inda  
Unión Editorial, Madrid, 2020  
473 pp.  
ISBN: 978-84-7209-786-5

1. En abril de 2019, o director da RAE –Muñoz Machado– e os outros dous vogais do tribunal de tese do Dr. Agustín García Inda –Administrador Civil do Estado e exalto cargo na Administración estatal e dun goberno autonómico– deixaron patente que non estabamos en presenza dunha tese doutoral típica, pois máis que unha investigación doutoral aquela obra era, máis ben, un ensaio político. Calquera persoa que chegue ata o libro aquí comentado terá dificultades para saber que se trata, en efecto, da tese doutoral lida polo autor naquela data, pois en ningún lugar da obra fai mención diso: nin da tese en si, nin do seu tribunal, nin dos seus directores. Isto non é, en absoluto,

obxectable. Pero si é indicativo de que o que se defendeu en Zaragoza daquela non é, como dixo o seu tribunal, unha investigación doutoral típica senón un ensaio.

2. O *Estado David* é unha obra provocadora cunha liña ideolóxica non só manifesta, senón expresamente manifestada. Dende a mesma presentación, pasando polo prólogo de Miguel Ángel Belloso –á súa vez, exdirector do xornal *Expansión* e cuxo nome de usuario de Twitter é clarificador: @ChicoDeDerechas–, e ao longo de todo o ensaio, o autor deixa patente a súa postura amplamente liberal e promercado, aspecto que debe aplaudirse dado que a honestidade no método, na teoría e na aproximación á cuestión obxecto de análise é fundamental e facilita o entendemento de todo o exposto. Adicionalmente, o feito de que sexa o propio escritor quen manifeste a súa cosmovisión libera a quen le –ou quen comenta– de ter que realizar hipóteses ao respecto.

O libro do que aquí se fai recensión ten por obxecto a exposición da súa tese acerca da necesaria superación do actual *Estado do benestar* para unha transición cara a unha *sociedade do benestar* onde o papel dos poderes públicos ceda o protagonismo fronte ao da sociedade e, en xeral, ao ámbito privado. Dito noutros termos, pretende o mantemento e a consecución dun Estado social, pero reducindo a dependencia do propio Estado para o seu pleno desenvolvemento.

Esta obra insírese nun debate non especialmente maioritario –nin na doutrina, nin na sociedade, ni na propia política– e que trae causa da última crise económica –refírome á anterior, á orixinada a partir de 2008, non á actual provocada polo coronavirus–. Adicionalmente, bebe de numerosas fontes clásicas –Smith, Keynes, Hayek...– e de non poucos especialistas da Ciencia Política e da Economía, e mostra unha especial influencia de posicións doutrinarias como as de Esteve Pardo, en particular, das súas formulacións sobre o Estado garante, solución esta que parece ser a propugnada polo autor para o obxectivo formulado.

3. O ensaio, estruturado en catro partes, segue dúas metáforas para a súa explicación: a da hamburguesa e a do método médico para o diagnóstico, tratamento e seguimento da situación do *presunto* enfermo: o Estado social –ao que habería que substituír, como se dun órgano se tratase, o *Estado do benestar* por unha *sociedade do benestar*–. As dúas primeiras partes virían desenvolver o diagnóstico, unha dende un punto de vista pretendidamente obxectivo e outro reflexivo. A terceira, ao meu xuízo a máis interesante de toda a obra, desenvolve a «Teoría dos 3S»; mentres que a cuarta explicaría as posibles *complicacións* ou resistencias ao cambio de sistema proposto neste ensaio, moi ligadas ao exposto nas dúas primeiras partes.

Comeza o ensaio tratando a presunta ineficiencia crónica e incorruxible do sector público e avogando pola súa substitución polo sector privado facendo unha apelación directa á teoría da *man invisible* do mercado de Smith: «solucionaría este problema» (p. 51).

Ao longo de toda a obra analiza –non con excesivo detalle, pois iso requiriría de estudos de caso independentes– situacións que, na súa opinión, poden ser ineficientes e auténticas rémoras tales como o mantemento do vixente sistema de pensións, de prezos públicos universitarios, das viaxes para persoas maiores do IMSERSO, das

Escolas Oficiais de Idiomas, os trens deficitarios, o actual modelo de emprego público, a corrupción e as elites extractivas, por poñer só algúns exemplos. Non obstante, para el, exemplos como as prestacións sanitarias ou educativas en réxime de concerto (MUFACE e a escola concertada, respectivamente) son casos de éxito.

Ocupa especialmente a súa atención a situación do emprego público no noso país. Aposta por un modelo restrinxido de emprego público onde só as funcións estritamente de exercicio do poder deban ser desempeñadas por funcionarios, podendo o resto de empregados públicos depender do réxime laboral. E aínda que podería compartirse esta postura, creo que non é posible no actual marco constitucional sen unha reforma ou, polo menos, unha reconsideración da súa postura por parte do Tribunal Constitucional, en contraste co que se dirá deseguida. Si creo, en todo caso, que acerta a reflexionar sobre o papel dos grupos de presión do emprego público e, moi en particular, dos sindicatos que, en ocasións, impiden reformas estruturais necesarias dada a súa importante posición de poder no sistema, capturando, así, o regulador (algunhas das súas conclusións van na liña, por exemplo, das evidencias científicas que Dahlström e Lapuente ofrecen en *Organizando el Leviatán*, Deusto: 2018).

E fala tamén dos que el denomina «progresores», o profesorado que considera –sen evidencia científica, polo menos para o caso español ou europeo– netamente a favor dun discurso progresista e prosector público e que favorecen unha socialización das novas xeracións a favor do público.

Comparto co autor que, en ocasións, temos «xestores coas mans atadas pola regulación» e que necesitamos políticos e xestores «exploradores» que busquen alternativas de xestión, de regulación e, en fin, de solución para os problemas públicos (pp. 80 e 89). O que non creo é que esteamos de acordo en canto ao alcance de tales límites e alternativas.

Crítica, nestas dúas primeiras partes da obra, que na decisión de asignación de recursos primen sobre a eficacia e o grao de cumprimento, en ocasións, outras cuestións como os obxectivos políticos ou sociais, «asumíndose a inevitable ineficiencia» (p. 93). O problema aquí é que creo que non ten en conta que existen análises económicas que tamén teñen en conta tales factores e ata os cuantifican na análise. E non me cabe dúbida de que o autor coñece tales posicións, pero preferiu omitilas.

Así mesmo, fala dunha *ideoloxización* da decisión pública. Pero, acaso a súa postura non é ideolóxica? Ou é que só lle preocupa a ideoloxía proEstado e prosector público? É que as ideoloxías son malas *per se*? Dende logo, sabe o autor que as súas posicións non son en absoluto maioritarias, como el mesmo se encarga de repetir ao longo de toda a obra.

Hai resistencias ao *statu quo*. É obvio. Repíteo tamén na última parte da obra. Apunta, iso si, a unha idea interesante: é moi complicado que o propio sector público, e en especial moitos entes e organismos que –estou de acordo– son inútiles se preguntan pola súa propia existencia (p. 150). De aí a necesidade, na miña opinión, de que existan acordos interpartidistas e de amplo espectro político a favor de reformas estruturais con obxectivos compartidos. É a única opción de favorecer o cambio.

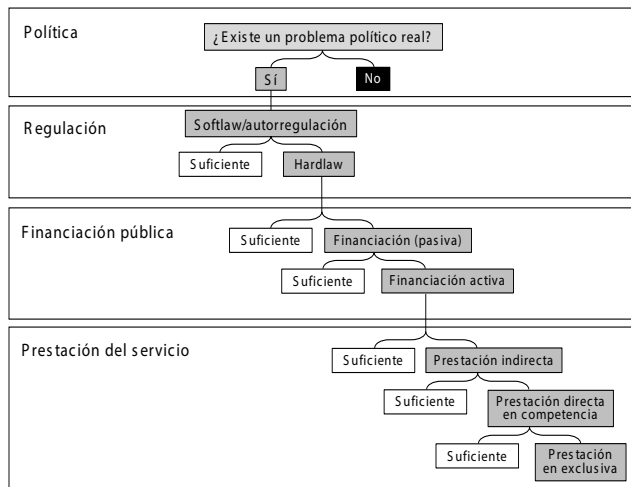
En fin, avoga pola extensión da regulación como forma de ordenar a vida social para garantir os dereitos sociais e todo iso porque lle preocupa a sostibilidade do sistema: quere reducir o Estado para aumentar o benestar. E presenta o *Estado Benidorm* como a caricatura dos excesos deste sistema. Considera que vivimos nun Estado social fráxil, en especial como consecuencia do que denomina a «burbulla das pensións». E é certo que estamos ante unha situación insostible, en especial cando cada vez a pirámide demográfica se inverte máis e os soldos e a estabilidade laboral das xeracións máis novas son menores. Por iso, aposta por unha cultura de planificación e aforro privado. E avoga, máis ou menos veladamente, pola supresión da obrigatoriedade da cotización á Seguridade Social (p. 196).

Aposta, en definitiva, por un *adelgazamento* (*sic*), un redimensionamento do público non só subxectivo (orgánico, organizativo), senón tamén obxectivo (sobre materias e competencias). Estas dúas primeiras partes lembran o que se veu en denominar a *linguaxe da crise económica* (Embid Irujo). E creo que acerta en chamar a atención sobre unha cuestión importante: importa establecer un mínimo máis que reducir a desigualdade sen máis. Pois pódese ser tremendamente iguais na miseria. E iso non é o que persegue un Estado social (p. 405).

4. A terceira parte da obra, como adiantei, vén expoñer a «Teoría dos 3S: Suprimir, Substituír, Simplificar». Esta teoría – eminentemente liberal en canto que considera a acción do Estado como subsidiaria – trata de dotar de certa racionalidade o proceso de intervención pública en calquera aspecto da vida social e económica.

Advértense claras influencias do sistema de racionalización da produción normativa introducidas polas Leis administrativas de 2015 no caso español. En particular, todo o proceso pretende, en fin, dende a concepción da política pública en cuestión –ou, en xeral, de calquera intervención dos poderes públicos, incluídas as normativas– garantir a necesidade e idoneidade da acción pública. Vai na liña do defendido polo autor na súa obra. El aposta pola calidade das políticas públicas pero, sobre todo e, ante todo, pola avaliación previa da súa necesidade. Porque unha política pública, di, pode ser de gran calidade e, á vez, innecesaria e, polo tanto, intrinsecamente ineficiente.

### Diagrama dos 3S. Fases e freos da intervención pública



Fonte: Adaptado de García Inda, A. (2020). *El Estado David*. Madrid: Unión Editorial (p. 362)

Paréceme sumamente interesante o método que propón, en distintas etapas, e creo que un axeitado desenvolvemento das previsións actuais da Lei do procedemento administrativo común, no referido ao exercicio das potestades normativas e na liña da súa proposta, permitiría contar con mellores normas. Por exemplo, o proceso participativo previo á elaboración dun anteproxecto de norma por parte do poder executivo debería formular, de verdade, opcións reguladoras e non reguladoras, como propón o autor. A experiencia dínos, non obstante, que cando un proceso de participación deste estilo se inicia, a decisión de crear normas está bastante arraigada.

Si aprecio, non obstante, algúns inconvenientes no esquema formulado por García Inda. E é que, para el, o valor fundamental é o da liberdade. Polo que todo o seu esquema, dicotómico, céntrase nel. E, ante a dúbida, sempre avoga por primar as opcións que favorecen unha liberdade económica, como se a liberdade real e efectiva (non económica) ou a igualdade fosen menos importantes. En todo caso, é de aplaudir que esta teoría avogue, en definitiva, por unha análise racional de calquera acción pública. Demostra que a plena operatividade das reformas de 2015 sobre potestades normativas está aínda por desenvolver.

En fin, non é ata o último capítulo, o 13, cando se formula a posible adecuación da súa teoría ao modelo constitucional español actualmente vixente, cando trae a colación outros valores superiores do ordenamento como a igualdade ou a xustiza (social). Concordo con el en que a súa postura liberal e de Estado mínimo –pero, en fin, dun Estado social caracterizado por unha sociedade do benestar e un Estado garante dos dereitos sociais a el implícitos– é plenamente compatible coa nosa actual configuración constitucional. Proba diso é que non son poucos os esforzos liberalizadores que, pola vía do art. 93 CE,

se dedicaron dende a entrada de España na Unión Europea. Cuestión distinta é que sexa desexable, a máis axeitada ou a querida democraticamente polos españois.

5. Conclúo, en fin, con algunhas reflexións. Estamos en presenza dun ensaio e como tal debe ser analizado. Creo, non obstante, que esta obra peca de certa predisposición cara ao resultado, cara á análise e cara ás propostas que formula. Non parece admitir dúbida ningunha sobre o que propón, tampouco parece querer acudir ás evidencias científicas que, en sentido contrario, poden existir –e de feito existen–. É certo que a maior parte das afirmacións que desenvolve ao longo do libro veñen apoiadas por datos empíricos e, como digo, investigacións científicas. Non obstante, obvia as evidencias en sentido contrario e non as discute apropiadamente. Por iso tales referencias resultan máis autocompracentes que verdadeiramente discursivas.

Cae tamén, en ocasións, nalgunhas trampas elaboradas por el mesmo. Por exemplo, mentres que en ocasións avoga –e podo estar de acordo– por non sacralizar determinadas porcentaxes, como as de gasto público en determinadas materias (pois é certo que se pode facer máis con menos), noutras si parece importarlle o feito de acudir a determinados índices comparativos entre Estados –en especial, aqueles que sitúan España en posicións menos prolibre mercado–, o que resulta incoherente. Ademais, parece incorrer, ao longo de toda a obra, nunha liña favorable cara a posicións macroeconómicas, descoidando visións micro que tamén son imprescindibles: poden ir as contas nacionais estupendamente e existir variadas inxustizas sociais e económicas. Por outra parte, mostra a maior parte das súas posturas en termos dicotómicos, cando, sen dúbida, existen termos intermedios.

Si creo, con el, que resulta positivo facer unha alegación a favor do privado, que non considero que teña por que opoñerse ao público. De feito, debemos incentivar a iniciativa privada non só no económico ou comercial, senón tamén no social, político e cultural. Parece que, sen iniciativa do sector público, non se pode facer nada. Así, concordo plenamente no seu argumento a favor de que *o público* non pode nin debe reducirse *ao estatal* (ou ao pertencente ou relativo ao sector público). Hai vida máis alá do Estado. O mesmo pode suceder co caso das pensións, o sistema sanitario ou o educativo: é evidente que o sistema será insostible se se mantén como está! Pero de aí a avogar pola práctica supresión deste hai un treito. Disparar alegremente é moi fácil. Claro que hai políticas públicas que non deberían existir, pero pretender suprimilas practicamente todas porque algunhas sexan innecesarias non creo que sexa a solución.

Para el o importante parece ser suprimir. Suprimir por suprimir. Adelgazar, aínda que o Índice de Masa Corporal –segundo o seu símil médico– sexa o adecuado. Porque o que lle importa é que haxa canto menos Estado mellor, porque o Estado é intrinsecamente inapropiado. Non sorprende esta postura, pois, como se dixo xa ao principio, a cosmovisión liberal do autor é abertamente manifestada. Ante a dúbida, el aposta sempre por primar a liberdade. Pero, e por que non ponderar os distintos principios? Por que non ter en conta tamén a igualdade e a xustiza á hora de elixir? A resposta, no seu caso, é obvia: como liberal, para el sen liberdade non hai nada máis.

Aínda que formula en ocasións a súa postura como aséptica, case por enriba do ben e do mal –e, por ende, das ideoloxías (pois así parece velas, como parte dese *mal*)–, creo que se esquece, en ocasións, de que a súa visión é minoritaria, que o democrático é manter o *statu quo*, pois así se expresa a sociedade de maneira reiterada nas urnas. Iso si, non convén esquecer todas as advertencias que formula o libro. O seu alarmismo pode estar xustificado e ata ser moi oportuno: o desexo democrático de manter o Estado social e do benestar actual pode tornarse nunha quimera e, case literalmente, explotar, se non se acometen reformas de calado que acaben coas ineficiencias sistémicas –moitas delas adecuadamente identificadas polo autor–.

Non dubido, en fin, de que as súas intencións son boas. Estou convencido de que, firmemente, desexa o ben social, pero creo que a súa solución, aínda que innovadora nalgúns aspectos concretos, non ofrece, en xeral, nada novo nin non intentado xa, con non tanto éxito como el pretende, noutras latitudes.

