

Ética pública e Estado do benestar

Manuel Díaz Sánchez

Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1994

Este libro aborda os aspectos esenciais da crise do Estado do benestar; comenza a trata-lo tema facendo referencia ós antecedentes da crise, para continuar coa análise do modelo de Estado en crise e a cuestión de cales son as estratexias de resposta ante a crise e ante a corrupción, e finalizar coa cultura administrativa na decadencia dos noventa e a ética dos servidores públicos na crise.

O Estado do benestar caracterízase por unha vocación transformadora da sociedade fronte á política social anterior, asumindo unha intervención permanente na vida económica, o que significa que a política social, intervención económica e distribución da produción van se-las tres claves básicas deste modelo organizativo.

A continuación pasa a analiza-las orixes do Estado do benestar e maila súa historia, desde o século XVIII ata a actualidade, na que se perfilan tres fases. Na primeira, o Estado presta os servicios típicos do denominado Estado-policía; na segunda, o Estado é progresivamente máis poderoso e realízanse políticas de redistribución; e a terceira fase céntrase xa no momento actual, no que se produce unha reformulación radical do Estado e dos seus servidores.

Nun sentido transcultural, a formación do Estado do benestar como idea e como práctica foi froito da conxunción en Europa de elementos ben distintos:

1. Os programas de Ferdinand Lassalle. Fundador da Asociación Xeral de Traballadores Alemáns, que foi a primeira organización política socialista, consideraba que o Estado podía ser un instrumento de transformación social, o instrumento por excelencia, seguindo a idea de Hegel do culto ó Estado como executor histórico dunha orde moral.

2. A idea de Estado de Bismark. Considera este que o Estado nacional, anque dentro dos límites do sistema económico, se converterá nun instrumento de promoción do benestar colectivo, e pola súa vez esa poboación aceptará como efecto compensatorio o Estado nacional e quedará chea de lealdade patriótica no que constitúe os termos dunha alianza.

No caso español, polo seu atraso industrial e as tensións sociais do século pasado e do primeiro tercio deste, xunto coa Guerra civil, atrasarase a construción dun primeiro Estado ben feito ata a década dos setenta. Despois dun réxime autoritario, coa transición a un réxime democrático posibilitábase unha grande expansión do Estado do benestar, que case se pode homologar cos do resto de Europa.

En Gran Bretaña, na década dos trinta presentarase as primeiras formulacións teóricas dunha ampliación sistemática da actividade do Estado na orde económica da man de Keynes, e a Segunda guerra mundial propiciará os aspectos máis relevantes do Estado do benestar.

Á hora de analiza-la crise do Estado do benestar atopámonos con que está producida por:

1. Crise presupostaria fiscal.

Como consecuencia dunha ampliación do gasto público sen unha preocupación pola súa utilidade, eficacia ou control dentro dun clima colectivo de sentimento comunitario, para pa-

lia-lo problema fiscal do Estado, ou se fai unha redución de gasto, é dicir dos servizos, o que leva a un empobrecemento da actividade estatal, ou un incremento da presión fiscal, aínda que neste caso existe unha convicción social de que un aumento da recadación non serve; polo tanto, parece que a única saída é o abandono dos servizos que a sociedade poida prestar en mellores condicións.

2. Crise de lexitimidade política

O principal risco que existe na crise do Estado do benestar é o de poder mante-la convivencia entre o sistema económico de libre mercado e o concepto democrático actualmente formalizado, aínda que non só é o feito da economía política de benestar senón tamén os aspectos conxunturais da súa xestión, a irresponsabilidade e as decisións políticas condicionadas polas necesidades electorais.

3. Crise económica

A crise económica dos servizos públicos, desde unha perspectiva económica relaciónase en grande parte coa súa frecuente gratuidade; polo tanto, malia as ideas políticas, existe unha tendencia á adopción de medidas dirixidas a unha maior eficacia operativa baseada na redución ou eliminación da gratuidade de certos servizos públicos.

4. Crise de valores

A crise de valores e ética que se dá nas sociedades da fin deste século ten un carácter determinante na inestabilidade social, e segundo sinala un informe do Consello do Club de Roma: "... coa estendida perda de fe na relixión e de feito nas ideoloxías e institucións políticas, desapareceron as restriccións e diminuíu o respecto á lei, cun aumento do terrorismo e da delincuencia".

Unha das consecuencias da crise do Estado do benestar é a volta a un forte liberalismo, onde só poderían recibir certos servizos os que puidesen pagalos directamente. Para moitos autores a causa desta crise é o propio sistema, e a súa organización unha estrutura de impostos e gastos sociais elevados que desanima ó investimento, frea a contratación e mantén excluídos do mercado laboral milleiros de persoas, sobre todo aquelas cunha baixa cualificación. Ante isto, na actualidade o que se formula é unha nova fase das relacións entre Estado e sociedade, que esixe un novo modelo de Administración pública, é dicir, unha ruptura histórica co período anterior, no que se con-

sidera necesaria a harmonización do desenvolvemento económico con procesos de expansión do gasto social público.

Ó aborda-lo capítulo das estratexias de resposta ante a crise distínguense tres puntos de vista diversos:

1. A socialdemocracia

Ata a súa formulación actual tivo que percorrer un longo camiño, xa que a raíz da constitución da III Internacional dividíranse a maioría dos partidos socialdemócratas, se ben estaban moi apegados ó mito soviético, que tiña como única diferenza con estes, practicamente só a forma de acceso ó poder, máis cós obxectivos finais. Eles consideran que o Estado ten que ir transformándose de xeito gradual pero sen actitudes violentas. Ata a posguerra mundial, a súa teoría consideraba o Estado do benestar como un elemento previo a algunha modalidade de socialismo. O modelo da socialdemocracia sueca ten, neste punto, unha grande importancia. A diferenza do que aconteceu noutros países, non se levou a cabo a nacionalización dos medios de produción, nin interferencias na xestión, senón que se fomentaron as empresas exportadoras privadas, a alta tecnoloxía e a propia lexislación fiscal centrouse máis nos individuos ca nas empresas.

Por outra banda, a opción socialdemócrata máis tradicional para o Estado do benestar mantén unha aptitude de beneficios e desenvolvemento económico, pero en tempos de crise vese fatalmente comprometida, ó implica-la extensión ou mantemento das estruturas estatais de solidariedade un obstáculo para a recuperación económica que en última instancia a posibilita.

2. O pensamento liberal

Este pensamento considera que existe unha falsidade intrínseca na consideración de que o sector público e a propia Administración perseguen fins de interese xeral, servindo ó interese público, mentres que en realidade os políticos e funcionarios no ámbito das súas tarefas non actúan por razóns éticas nin con afán de corrección do sistema, senón con base nos seus propios intereses.

A acusación liberal ó Estado do benestar abrangue o nivel económico, pola súa elevada imposición fiscal; o nivel político, pola corrupción dos motivos de voto entre as promesas e a realidade; e o nivel moral, xa que debilita ou destrúe os incentivos dos individuos, considerándoos como meros electores.

3. A democracia cristiá

Ó tratar este tema hai que ter en conta a distinción importante entre o poder político, é dicir, o Estado, e a autoridade espiritual ou moral. O principio de subsidiariedade é o punto central da operatividade ante a crise do Estado, tendo en conta que o Estado, nin permanece indiferente ante as necesidades sociais nin substitúe os cidadáns, os grupos ou a organización na satisfacción das mesmas.

A cuarta parte deste traballo céntrase na corrupción, crise de valores e Estado social. A intervención do Estado na vida económico, un dos aspectos claves do Estado do benestar na súa configuración actual, necesariamente tende a xerar corrupción no sistema; paralelamente existe unha manipulación dos obxectivos estatais por todas ou algunhas das forzas sociais e económicas, patronais ou sindicais. Ante isto hai que preguntarse se a corrupción no Estado do benestar é un fenómeno inevitable. Elimina-la corrupción moral non é fácil, hai que volver aprender a valerse por un mesmo para non depender demasiado do Estado; a nivel económico cómpre ter técnicas de intervención e control moito máis estrictas; e a nivel político é preciso un sistema de confrontación que penalice moral e electoralmente as condutas de enriquecemento persoal ou do partido desde o poder. Doutra banda, en moitos casos as técnicas administrativas de xestión ou traballo débennlle ser explicadas de xeito moi claro á poboación para elimina-las posibles sospeitas de corrupción.

A corrupción vai precedida dunha serie de deterioracións:

1. Deficiencias retributivas
2. Esquizofrenia entre teoría e práctica
3. Impunidade dos casos illados
4. Financiamento partidista a través da Administración

Despois dunha breve introducción histórica da Administración en España, avánzase no tema e o autor expón as características da subcultura creada a raíz do Estado do benestar:

1. Afondar na marxinalidade. Os programas de benestar non serviron para a promoción dos sectores máis necesitados.
2. O abuso dos sistemas de protección.
3. O debilitamento da percepción da realidade económica.
4. O resentimento fronte á autoridade.
5. Os fenómenos aberrantes.
6. A deterioración da moral social.

A reformulación do Estado do benestar pódese basear na formulación de menos servizos pero mellores. Unha das actitudes básicas na prestación de servizos é a da súa permeabilidade ós procesos informais no campo dos servizos directamente orientados ó benestar, o que supón un reto técnico, non só para as administracións públicas senón tamén, persoalmente, para as conviccións éticas dos propios funcionarios, que se verán obrigados a actuar fóra dos cómodos modelos de procedemento.


Para concluír, o autor realiza un estudo en profundidade da ética dos funcionarios na crise, xa que a mellora da calidade no servizo aféctalles directamente a eles. Aínda que parece evidente que esta crise ética e económica afecta a tódolos sectores sociais e que en grande medida esa convicción se nutre doutra máis profunda, a perda dos valores que dotaban de coherencia a vida en común e favorecían o asentamento dos individuos, pouca dúbida pode haber de que ese estado anímico se infiltrou na Administración e lle afectou ó concepto e á ética do servizo público. Sen embargo xorde unha cuestión capital: que a ética e os valores compartidos se converten nun elemento fundamental para a colaboración na procura de saídas á crise da organización pública na parte atribuíble á Administración; polo tanto, o aspecto ético débese converter na preocupación fundamental para os responsables da adopción de decisións.

Quizais o tema máis complexo sexa a actuación dos administradores públicos, porque pódese dar neste aspecto unha colisión entre a ética da función pública, que tende máis a unha ética da convicción (envolta na idea última de servizo público obxectivo), e a ética que preside a actuación política, máis orientada á ética da responsabilidade e á consecución de determinados obxectivos.

A xeito de conclusión, pódese dicir que non parece aceptable a posición das décadas anteriores, que non só entendía a extensión das funcións de complementariedade, senón que pretendía a conversión do Estado do benestar nun instrumento de igualdade, de enxeñería social, opción esta que na actualidade xa só se vincula a proxectos totalitarios. A ética pública ante o Estado do benestar sitúase nunha difícil encrucillada, determinada por se lle corresponde ou non ó Estado perseguir ou garantir certos fins, e en tres niveis de actuación:

1. Captación de recursos económicos.
2. Calidade dos servizos públicos.
3. Cambio nas técnicas de xestión de mercado, iniciativas sociais, etc...

BIBLIOGRAFÍA E **R**ECENSIÓNS

Polo tanto, tampouco terá que encargarse a Administración pública da formación da totalidade do persoal que preste eses servicios, senón que tal vez o persoal directamente vinculado á parte de xestión do servicio que lle corresponda á Administración poida reducirse ó mínimo e limitarse a fórmulas de supervisión, correspondéndolle a súa prestación ó sector privado. 

Paloma González Cuevas

Bolseira da EGAP