

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL MARCO DE ACTUACIÓN DE LOS GOBIERNOS**

- I. LA EXPERIENCIA DEL SIGLO XX: DEL ESTADO DOMINADOR A GOBIERNOS FUNCIONALES.
  1. Éxito y excesos del Estado.
    - A) El Estado dominador.
    - B) El Estado providencia.
    - C) El Estado director de la economía.
    - D) El Estado Fiscal.
    - E) Crisis económicas y desempleo.
  2. El Estado es imprescindible.
    - A) Los mercados se apoyan en instituciones facilitadas por el Estado.
    - B) Estado y globalización.
  3. Necesidad de asentar y desarrollar un sistema de diferentes niveles y tipos de gobierno.
  4. La tercera vía: colaboración y sinergia entre el gobierno, la sociedad y el mercado.
- II. PRINCIPIOS DE ACTUACION DE LOS GOBIERNOS: EXPERIENCIA DEL CONSENSO EUROPEO FORMULADO EN LOS TRATADOS DE LA UNION.
  1. Principios políticos.
    - A) El principio democrático.
    - B) El principio de continuidad.
    - C) El respeto a las identidades nacionales.
    - D) El principio de subsidiariedad.
  2. Principios económicos y sociales.
    - A) El principio de economía de mercado abierta y de libre competencia.
    - B) El principio de solidaridad y cohesión social.
  3. Principios jurídicos.
    - A) Respeto al Derecho.
    - B) El principio de proporcionalidad.
    - C) El principio de respeto al acervo comunitario.
- III. ESQUEMA DE LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO.
  1. Establecer y hacer respetar un ordenamiento jurídico básico.
  2. Políticas económicas de estabilidad e introducción de competencia.
    - A) Estabilidad macroeconómica.
    - B) Políticas de introducción y mantenimiento de la libre competencia.
  3. Provisión, inversión y regulación de los servicios sociales básicos y de las infraestructuras.
  4. Protección de los grupos vulnerables.
  5. Defensa del medio ambiente.

En el capítulo precedente hemos apuntado que una de las mayores transformaciones que vivimos afecta al orden político: a la posición que han ostentado los Estados-nación, al surgimiento de diferentes niveles de gobierno y a la transformación de las funciones que deben cumplir. Estos cambios han provocado una notable incertidumbre en cuanto a la posición de los diferentes actores públicos y a la definición de sus funciones. En determinados momentos se llegó a pensar que habíamos entrado en un escenario de gobiernos mínimos. Sin embargo, la experiencia de la última década y de los recientes acontecimientos nos demuestran que los gobiernos son imprescindibles y que urge reflexionar sobre cuáles deben ser sus funciones actuales.

En el presente capítulo abordaremos estas transformaciones políticas en torno a tres grandes ejes. En primer lugar, veremos que a pesar de los excesos de los Estados durante el siglo XX, la existencia del gobierno resulta imprescindible para la paz social, para la seguridad y para la prosperidad de los ciudadanos. En segundo lugar, si el gobierno no es un fin es sí mismo sino un instrumento al servicio de la sociedad, resulta imprescindible definir los fines, las misiones y los valores que deben orientar la actuación de los gobiernos. Y, en tercer lugar, analizaremos qué funciones deben realizar los gobiernos para perseguir las misiones propuestas.

## **I. LA EXPERIENCIA DEL SIGLO XX: DEL ESTADO DOMINADOR A GOBIERNOS FUNCIONALES.**

### **1. Éxito y excesos del Estado.**

A finales del siglo XIX se generalizó en el mundo occidental el modelo político del Estado-nación como principal forma de gobierno y principal protagonista de las funciones públicas. Italia y Alemania, al alcanzar su independencia y su cohesión nacional, adoptaron esta forma de gobierno e incluso el Imperio Austro-Húngaro se convirtió en una federación de dos Estados nacionales. El Estado-nación fue el instrumento durante el siglo XX para conseguir una gran cohesión social y prosperidad económica. Los Estados organizaron Administraciones Públicas, más o menos centralizadas, a las que se encomendó la prestación de funciones y servicios públicos. Estas Administraciones consiguieron forjar en la realidad la unidad nacional y la definición de unas determinadas señas de identidad, así como el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a esas naciones. A través del establecimiento de las grandes infraestructuras de transportes, energía y comunicaciones y del establecimiento de las correspondientes regulaciones que eliminaron progresivamente las barreras al comercio, los antiguos mercados locales fueron articulándose en auténticos mercados de ámbito nacional. Esto facilitó importantes niveles de crecimiento económico y

prosperidad. Asimismo, las Administraciones públicas con la colaboración de la iniciativa privada desarrollaron importantes servicios sociales de educación, sanidad, y seguridad social, lo cual facilitó la participación de una mayor parte de la población en el proceso de creación de riqueza, el aumento de las rentas y, finalmente, alcanzar unos niveles de mayor igualdad y cohesión social.

A) *El Estado dominador.*

Sin embargo, el Estado-nación vivió durante el Siglo XX una profunda mutación respecto de lo que había sido su concepción original: el Estado-nación fue diseñado para ser el guardián de la sociedad civil frente a los ataques externos mediante la defensa y frente a los desordenes internos mediante el mantenimiento del orden público. Fue el planteamiento tradicional del Estado policía. Sin embargo, durante el Siglo XX el Estado-nación se transformó para convertirse en un instrumento de dominación de la sociedad y de la economía, al servicio de la clase política y de modelos más o menos ideológicos. El caso límite se produjo en aquellos regímenes que adoptaron ideologías totalitarias, como el comunismo y el nazismo, y que anularon por completo las libertades públicas, sacrificándolas al servicio de modelos concebidos en las mentes de la clase dirigente. En estos casos límite, la persecución de ese modelo ideal justificó todo tipo atentados contra la vida y contra los derechos y libertades de los ciudadanos. La sociedad y la libertad de los ciudadanos fue anulada en favor de los proyectos y de las visiones del Estado.

Sin alcanzar en absoluto las características de estos supuestos límites, en el resto de los Estados también se produjo una transformación extraordinariamente significativa. Durante gran parte del Siglo XX, el centro de atención dejó de ser el ciudadano y su libertad para convertirse en el Estado y sus funciones. Los problemas sociales y económicos dejaron de ser problemas de los ciudadanos, para convertirse en problemas de exclusiva responsabilidad de los gobiernos a los que, en consecuencia, se les otorgaron cada vez más poderes para resolverlos. Esta concepción deparó un Estado dominador.

B) *El Estado providencia.*

Una de las tendencias que más contribuyó a esta dinámica de dominación fue la concepción del Estado de Bienestar. Concebido originariamente a finales del Siglo XIX por las diversas corrientes del pensamiento socialista y por la doctrina social de la Iglesia Católica, comenzó a aplicarse por Bismark, y sus técnicas fueron

desarrollándose en todos los países occidentales durante el Siglo XX. El Estado liberal se había desentendido de los problemas sociales, creando disfunciones que debían atajarse mediante la colaboración entre el Estado y la sociedad. El Estado comenzó a hacerse cargo de la protección de los ciudadanos frente a los grandes riesgos que amenazan su seguridad y su tranquilidad; convirtiéndose en una agencia social de protección frente a los riesgos de la salud, los accidentes, la vejez y el desempleo. Esta tendencia inicial comenzó a fraguar un modelo en que el Estado debía atender todas las necesidades de los ciudadanos: vivienda, educación, sanidad, integración social, etc. etc. Hacia los años 60 era doctrina comúnmente aceptada en los países occidentales que el gobierno era el principal responsable de todos los problemas sociales y que, por lo tanto, debía hacer frente a todas las tareas sociales. De hecho, se generó una mentalidad en que las iniciativas privadas en la esfera social se hicieron sospechosas y consideradas como reaccionarias o discriminatorias. El gobierno se convirtió en el responsable de la esfera social, al que se encomendó la tarea de cambiar las conductas humanas mediante los servicios públicos y el orden gubernamental. El gobierno se consideró responsable de cambiar los valores sociales y la conducta individual.

Los efectos de esta tendencia fueron poniéndose de manifiesto en las dos últimas décadas del siglo XX: el gobierno por sí sólo, sin la colaboración social, resulta absolutamente incapaz de resolver todos los problemas sociales. De otra parte, una sociedad en la que el gobierno debe resolver todos los problemas y prever todos los riesgos genera sociedades y ciudadanos con una profunda aversión al riesgo y a los que es muy difícil acometer iniciativas, en las que se desarrolle el pluralismo y en las que en consecuencia se afronten los riesgos necesarios que implica toda creación en los diversos ordenes de la vida social y económica.

### C) *El Estado director de la economía.*

A lo largo de la historia, los gobiernos siempre han pretendido influir o regular la economía mediante la imposición de determinados precios, de condiciones higiénico-sanitarias o del establecimiento de tributos y aranceles. Sin embargo, en el Siglo XIX la concepción mayoritaria consideraba que la función del gobierno en relación con la economía consistía en facilitar el clima adecuado para el crecimiento económico y la prosperidad, manteniendo estable la moneda, bajos los impuestos y fomentando el ahorro y la inversión de las familias y de las empresas.

Esta concepción cambiaría de forma radical durante el siglo XX, desarrollándose diferentes vías de intervención de los gobiernos en la economía. En primer lugar, por la regulación económica. El desarrollo de las infraestructuras y de los servicios con

tecnología de red (suministros de agua, electricidad, gas, teléfonos, ferrocarriles) y su consideración como monopolios naturales exigió que el gobierno regulara sus actividades y fijara los precios de sus servicios para garantizar servicios públicos de calidad, su adecuada continuidad, así como un beneficio razonable para las importantes inversiones nacionales y extranjeras que el establecimiento de estas infraestructuras y servicios exigían. Posteriormente, los enormes riesgos para la seguridad, la salud y el medio ambiente del desarrollo de la tecnología, así como la presión de los grupos de interés facilitaron un aumento progresivo y constante de la regulación, que en los años 70 llegó a crear un clima asfixiante para las actividades empresariales.

De otra parte, después de la Segunda Guerra Mundial en Europa se generalizó la concepción del Estado-empresario. Por supuesto, los gobiernos totalitarios nacionalizaron la totalidad de los medios de producción, alcanzándose la situación máxima con el comunismo. En el resto de los países europeos, los gobiernos nacionalizaron la propiedad de muchas o casi todas las empresas que gestionaban los servicios estratégicos: energía, comunicaciones, audio-visual, transportes, banca y seguros en muchos casos, así como una constelación de empresas de todo tipo, que, por unas u otras circunstancias, acabaron en manos de la titularidad estatal.

Toda esta amplia intervención y dirección del gobierno sobre la economía se desarrolló en el marco del paradigma keynesiano, según el cual las economías nacionales podían considerarse aisladas respecto a la economía mundial, por lo menos en el caso de los países medianos y más grandes. Según éste paradigma, la economía nacional aislada podía ser totalmente determinada por políticas gubernamentales, como la monetaria o el gasto público. El resultado de las anteriores perspectivas fue una situación en la que se consideró al gobierno como señor de la economía nacional y responsable de su dirección.

#### *D) El Estado Fiscal.*

Hasta la Primera Guerra Mundial ningún gobierno fue capaz de obtener de los ciudadanos más que una pequeña fracción de la renta nacional, quizás entre un 5 y un 6% (DRUCKER 1993). Pero durante la primera gran guerra todos los países beligerantes, incluso los más pobres, tuvieron que desarrollar auténticas economías de guerra y descubrieron que prácticamente no existían límites a la riqueza que el gobierno podía conseguir bien de la población, bien a través de créditos obtenidos en los mercados financieros. De hecho, los dos países más pobres, el Imperio Austro-Húngaro y Rusia, obtuvieron mediante impuestos y préstamos cantidades superiores a la renta de sus respectivas poblaciones, consiguiendo liquidar el capital acumulado durante

décadas, si no siglos, y convertirlo en material bélico. Joseph SCHUMPETER, que todavía vivía en Austria, comprendió inmediatamente lo que había sucedido y en 1918 en su ensayo sobre el Estado Fiscal afirmó que los ciudadanos serían propietarios de aquellos bienes y derechos que el Estado, expresa o tácitamente, les permitiera mantener.

De esta forma, el gasto público no cesó de crecer a lo largo del siglo XX, superando la mitad del Producto Interior Bruto en la gran mayoría de los países europeos, proporción de la que no ha descendido a pesar de las rebajas fiscales que se han producido (BANCO MUNDIAL 1997). La obtención de estos ingentes recursos se hacía con una justificación clara: el gobierno podría redistribuir las rentas producidas por los ciudadanos. ¿En qué medida esto se ha comprobado en la práctica?. La experiencia del siglo XX ha venido a demostrar el acierto de la Ley de Pareto, según la cual la distribución de la renta entre las diferentes clases de la sociedad se determina solamente por dos factores: los niveles de cultura y de educación y los niveles de productividad en la economía. Hoy en día comprobamos que los países más igualitarios son aquellos que han sostenido niveles importantes de crecimiento económico y en los que, a la vez, el Estado ha desarrollado políticas eficientes y eficaces de dedicación del gasto público a inversiones: en infraestructuras, en educación y en sanidad.

#### *E) Crisis económicas y desempleo.*

A partir de los años 70 se fueron desencadenando una serie de crisis que afectan a todas y cada una de las tendencias que acabamos de exponer. El gasto público y la intervención del Estado limitan la propia capacidad de crecimiento económico y el desempleo se configura como uno de los principales problemas de las sociedades europeas<sup>1</sup>. En el centro de este gasto público y de los costes de la actividad estatal se sitúa el Estado del Bienestar, que plantea un problema de dedicación ilimitada de recursos a las transferencias de gastos y que también plantea un problema desde el punto de vista de la configuración de sociedades con una importante aversión al riesgo. Además, el desarrollo constante de la regulación económica había creado un clima asfixiante para la innovación y la gestión empresarial. Finalmente, las economías comunistas se desplomaron poniendo fin al paradigma de que era posible la planificación central de la actividad económica. A finales de los años 80 y comienzos de los años 90, la concepción del Estado-nación, de su posición y de sus funciones entró en una profunda crisis; llegando a pensarse que el Estado era poco menos que innecesario o

---

<sup>1</sup> COMISION EUROPEA (1993), Libro Blanco Crecimiento, Competitividad, Empleo.

que debería evolucionar hacia gobiernos mínimos. La experiencia de los años posteriores demostraría bien a las claras el error de esta suposición.

## **2. El Estado es imprescindible.**

En la década de los 90 se generalizó un consenso en el pensamiento económico de que la liberalización económica y la globalización de los mercados conduciría ya una mejora generalizada de las rentas. Las empresas conseguirían mayores economías de escala en mercados más grandes y se produciría una convergencia entre los ingresos de las zonas más ricas con los de las más pobres. Desde esta perspectiva de “ganar todos” la importancia de los Estados-nación se desvanecía según la aldea global crecía y la integración de los mercados y la prosperidad se desarrollaba.

Sin embargo, la experiencia nos presenta un cuadro bastante distinto. La renta media ha continuado creciendo, pero también ha aumentado la brecha que separa a los países más ricos de los más pobres. Determinados países han aumentado sus niveles de crecimiento económico y de bienestar al haber entrado, a pesar de los ciclos económicos, en el ciclo virtuoso de la estabilidad y el crecimiento económico; mientras que otros países no alcanzan a descubrir cómo romper el círculo de la pobreza. Por ello, según Bruce R. SCOTT (2001), hoy podemos afirmar con certeza que la política desempeña un papel fundamental en la igualdad o en la desigualdad económica y que la suposición de que únicamente los mercados libres producirán la convergencia económica es equivocada. El papel del Estado y de los gobiernos es trascendental. El pensamiento económico se ha centrado en la función de la estabilidad económica y del crecimiento; pero ha ignorado las instituciones que soportan los mercados. La teoría económica ha ignorado las cuestiones políticas que son imprescindibles para modernizar las instituciones, suponiendo incorrectamente que, única y exclusivamente, los precios de mercado podrían asignar los recursos de manera apropiada.

### *A) Los mercados se apoyan en instituciones facilitadas por el Estado.*

La comparación entre la reciente experiencia de Rusia y de China puede ser interesante para valorar los efectos que produce una confianza ciega en los mercados: las economías en transición necesitan gobiernos fuertes que establezcan el orden, la seguridad, la libertad y derechos de propiedad como soporte necesario del proceso de liberalización económica. En el caso de Rusia, la liberalización sin el establecimiento de libertades públicas y de derechos de propiedad ha conducido al gangsterismo y no al capitalismo. Por el contrario, China, que ha dispuesto de un Estado más eficaz, consigue

avanzar de manera más eficiente en la transición hacia el desarrollo económico, aunque el gobierno chino ha procedido de una manera mucho más lenta en los procesos de liberalización y de privatización.

El caso límite lo tendríamos en los enormes sufrimientos padecidos por la población de algunos países, cuyos Estados se han desplomado, como es el caso de Afganistán, Liberia y Somalia. Estas recientes y dramáticas experiencias nos demuestran que el gobierno es una necesidad vital del hombre y de la sociedad, no un lujo. Sin un gobierno eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni el plano económico ni en el social.

La tendencia al crecimiento económico en los países que logran asentar las instituciones necesarias, así como el mantenimiento de la pobreza en los países que no lo logran, ha resultado evidente durante los últimos doscientos años. Las comunicaciones globales permiten hoy una conciencia global de los problemas que plantea la pobreza, convirtiéndola en un problema que nos afecta a todos. Los datos facilitados por el último Informe sobre el Desarrollo en el Mundo muestran que los aumentos en la renta per capita para el tercio más rico de países ha aumentado a una tasa del 1,9% anual entre 1970 y 1995, mientras que las rentas del tercio intermedio han aumentado un 0,7% por ciento y las del tercio inferior no han aumentado en absoluto. Las rentas medias de los países industrializados occidentales y de Japón han aumentado en torno a un 2,5% anual desde 1950, un hecho que acentúa la divergencia entre los ingresos globales. Los países ricos generan en torno a un 60% del producto mundial mientras que sólo disponen del 15% de la población (BANCO MUNDIAL 2001).

En los últimos años hemos vuelto a reflexionar sobre un proceso evidente: el papel del Estado ha sido imprescindible para el crecimiento económico de occidente. Retomando la explicación del Profesor SCOTT de la Universidad de Harvard, la supremacía económica europea se forjó inicialmente no por mercados que funcionaban en el vacío, sino por la constitución de Estados sólidos. En el siglo XV, las rentas europeas no debían ser demasiado superiores a las de China, India o Japón. El Estado-nación fue una innovación europea que reemplazó al feudalismo y que progresivamente fue sometido al principio de legalidad y a la democracia. También progresivamente los Estados-nación consiguieron integrar las economías locales en mercados nacionales, gracias a la inversión en infraestructuras y a la regulación y garantía de los derechos de propiedad, la contratación y la responsabilidad. Una vez que los países europeos alcanzaron su liderazgo fueron capaces de aumentar continuamente la riqueza a través de los desarrollos tecnológicos; exportando sus instituciones a otros países.



El crecimiento económico de Europa fue debido a la creación y difusión de las innovaciones tecnológicas y a la acumulación gradual de capital. Pero las causas fundamentales y subyacentes fueron políticas y sociales. La creación de los Estados-nación y el establecimiento de instituciones fomentaron la rivalidad de los gobiernos y su progresiva responsabilidad y eficacia. El desarrollo de la educación, la sanidad y la investigación, facilitó la movilidad social y una sana competencia. Sin embargo, muchos de los países que están intentando entrar en las vías de desarrollo todavía carecen de algunas instituciones imprescindibles. Las fuerzas del mercado por sí solas no lograrán superar los sistemas feudales, o aquejados de graves problemas de inseguridad o corrupción. Las poblaciones encerradas en el círculo de la pobreza de estos países sólo podrán romper ese círculo gracias al establecimiento de gobiernos sólidos, fuertes y responsables, que hagan respetar las libertades públicas y los derechos de propiedad.

Miguel Ángel FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (2000:125 indica que “quizá la variable que hoy explica mejor las diferencias en el éxito de las reformas en unos países y en otros es la de si cuentan o no con una administración eficaz y, sobre todo, no corrupta. La corrupción ataca al corazón del funcionamiento de la economía de mercado. La atención de la opinión pública sobre la corrupción se centra en los funcionarios o los políticos que reciben los favores correspondientes. Esto, que tiene interés desde el punto de vista ético o del derecho penal, desde el punto de vista del funcionamiento de la economía es mucho menos importante que lo que sucede en el otro lado, en quién paga o soborna. No se le da tanta importancia a los favores que recibe quien corrompe. Lo verdaderamente grave de la corrupción, desde el punto de vista económico, es que, puesto que, gracias y la corrupción, el empresario puede ganar dinero con relativa facilidad, deja de dedicarse a su tarea esencial, la de reducir costes y atender a los consumidores, para dedicarse a obtener beneficios económicos a través de sus tratos con políticos o funcionarios.

Por ello, una administración no corrupta es un elemento esencial que garantiza que la clase empresarial se dedique a las tareas que le son propias, y que garantiza la no interferencia de la administración en las decisiones empresariales”.

#### *B) Estado y globalización.*

Si el método de confiar exclusivamente en los mercados para generar un crecimiento económico sostenido y equitativo, prescindiendo del gobierno y de las instituciones que sostienen los mercados, es equivocado, también resulta errónea la suposición de que el proceso de globalización ha hecho perder importancia a los

Estados y a las Instituciones Internacionales y que, por lo tanto, éstas no son responsables de los destinos de sus comunidades en un proceso global. Por el contrario, la experiencia nos dice que los países que más beneficios obtienen de la integración de su economía a nivel internacional son aquellos cuyos gobiernos tienen la capacidad de prestar funciones y servicios públicos eficaces, que permiten establecer economías competitivas y sociedades cohesionadas. Ni la presencia ni la actividad de los Estados y de los gobiernos se ha reducido, como lo demuestra el hecho de que en 1999 la media del gasto público en los países de la Unión Europea se sitúa en el 47% de su producción. En línea con los datos que apuntábamos antes, a lo largo del Siglo XX la proporción de gasto público entre los países de la OCDE se ha disparado desde un 8% hasta la mitad del Producto Interior Bruto.

Como resalta Martin WOLF (2001), el resultado de la globalización no será necesariamente gobiernos minimalistas; si no gobiernos que, como el resto de las instituciones, estarán obligados a proporcionar valor a aquéllos que pagan por sus servicios. En la práctica, el proceso de globalización y la integración de los mercados nacionales en la economía transnacional ha impuesto obligaciones y limitaciones a los gobiernos, en la mayoría de los casos voluntariamente aceptadas, pero que pasan a ser coactivas. La cuestión está en saber si estas obligaciones y limitaciones son positivas. En su gran mayoría parece que sí. De hecho, la suposición de que la mayoría de los gobiernos son benevolentes y únicamente se preocupan de maximizar el bienestar de los ciudadanos es, por desgracia, bastante ingenua. El proceso de integración económica internacional ha desarrollado la competencia entre los gobiernos y aquellos países que se resisten a la integración en determinados casos ni siquiera pueden sobrevivir, al sostener economías no competitivas, como se ha demostrado en el caso de la Unión Soviética. La competencia entre los gobiernos limita sus posibilidades de actuar en contra de la creación de riqueza o del bienestar de los ciudadanos. Los mercados internacionales imponen responsabilidad financiera y los Tratados que soportan las instituciones internacionales son fuente de compromisos y obligaciones, de respeto a la legalidad y de prácticas económicas, políticas y sociales que, en definitiva, convergen hacia un respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. Incluso China ha comenzado a reconocer los beneficios económicos que puede conseguir a través de compromisos internacionales de este tipo y no deja de ser un dato importante y significativo su reciente adhesión a la Organización Mundial del Comercio.

Así pues, la proposición de que la globalización hace innecesarios a los Estados no es creíble. Más bien, según Martin WOLF (2001), sería verdad la proposición contraria, al menos por tres razones. En primer lugar, la habilidad de una sociedad para

beneficiarse de las oportunidades que ofrece la integración económica internacional depende de la calidad de las funciones y servicios públicos que prestan sus gobiernos, como es el respeto a los derechos de propiedad, una función pública honesta, los niveles de seguridad, de educación y de sanidad. Resulta evidente que si no existe un sistema legal claro y efectivo, que obligue al cumplimiento de los compromisos asumidos en los contratos y a la responsabilidad por los incumplimientos resulta imposible entrar en la red de la contratación internacional. Esto explica por qué muchas economías en desarrollo fracasan en su intento de entrar en los circuitos internacionales. En segundo lugar, los Estados normalmente definen las señas de identidad de los ciudadanos. La pertenencia a una comunidad es parte del sentimiento de seguridad de los ciudadanos, y es algo que la mayoría de la gente no quiere rechazar ni siquiera en la era de la globalización. Por ello tampoco es sorprendente que la mayoría de las economías integradas sean países homogéneos con un fuerte sentido de su identidad colectiva. En tercer lugar, la realidad de los mercados internacionales descansa en la habilidad de los Estados-nación para garantizar la estabilidad. Los cimientos del orden y de la seguridad internacional todavía se encuentran en el monopolio de la fuerza atribuido a la soberanía de los Estados sobre su territorio.

La globalización no hace innecesarios a los Estados. Por el contrario, para que las personas y las empresas puedan alcanzar el éxito, explotando las oportunidades de la integración internacional, necesitan Estados a ambos lados de sus transacciones. Los Estados en quiebra, asolados por la inseguridad, por la debilidad o por la corrupción son borrados del sistema económico global, como agujeros negros donde no es aconsejable realizar actividades económicas ni personales.

La síntesis del Informe del Banco Mundial sobre el Estado de 1997 es que un estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios -y las normas e instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas puedan desarrollar una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social.

### **3. Necesidad de asentar y desarrollar un sistema de diferentes niveles y tipos de gobierno.**

Como acabamos de exponer, el proceso de globalización en absoluto hace innecesarios a los Estados. Pero también es cierto que, como hemos expuesto anteriormente, los Estados-nación han cedido el protagonismo exclusivo, que han ostentado en la escena política desde el Siglo XVI hasta el Siglo XX, en favor de otros niveles de gobierno regional, de gobiernos de ámbito continental como la Unión

Europea y de Instituciones Internacionales. Ningún Estado es capaz por sí solo de resolver los problemas e intereses que afectan a sus comunidades y ciudadanos. Debe facilitar la adecuada transferencia de poderes a los gobiernos locales, que son los que están más próximos a los ciudadanos. Y también deben transferir parte de sus poderes a los gobiernos e Instituciones Internacionales que están abordando los nuevos problemas e intereses internacionales.

El principal factor que ha impulsado la globalización y sus beneficios no ha sido el desarrollo de las comunicaciones, ni las estrategias empresariales, ni siquiera la voluntad de liberalización económica de los Estados. El principal factor de integración económica de los países ha sido el cambio político consistente en el establecimiento y desarrollo de las instituciones internacionales posterior a la Segunda Guerra Mundial. En el caso de la integración económica europea es indiscutible que el principal factor que la ha impulsado no han sido los cambios tecnológicos ni las empresas, sino la constitución de las Instituciones de la Unión Europea y el establecimiento de un marco jurídico que ha hecho viable un mercado interior europeo. De manera similar, son las instituciones globales las que organizan y disciplinan la actividad de los sujetos, de las empresas y de los Estados. Sin instituciones como la Organización de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Unión Europea, o el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica no habría sido posible establecer la cooperación entre los Estados y consolidar los procesos de liberalización de la economía y del comercio. Mientras el Siglo XIX fue un mundo de políticas unilaterales y discrecionales de los Estado, el fin del Siglo XX y el comienzo del Siglo XXI es un mundo de políticas multilaterales e incipientemente institucionales (WOLF 2001).

#### **4. La tercera vía: colaboración y sinergia entre el gobierno, la sociedad y el mercado.**

La experiencia del Siglo XX nos enseña que los planteamientos simplistas no son operativos. El progreso, el desarrollo económico y social son posibles, pero no están garantizados. Dependen de que el esfuerzo individual y colectivo se organice de manera adecuada en función de las circunstancias de cada momento y lugar. Los planteamientos comunistas y socialistas, que atribuyen la iniciativa y los recursos al gobierno, impiden el ejercicio de la libertad, la creación de riqueza y la innovación. Pero los planteamientos liberales, que prescinden del gobierno, no facilitan la igualdad de oportunidades y generan inseguridad, desorden y falta de cohesión social. El gobierno es **imprescindible** para establecer el orden, la seguridad y para promover la cohesión

social. Los mercados son necesarios para generar riqueza, innovación y una asignación eficiente de recursos. La sociedad, la familia, las asociaciones, las iglesias son **imprescindibles** para la formación y desarrollo de los aspectos fundamentales de la persona donde no puede llegar el gobierno ni el mercado; contribuyendo de manera trascendental a poner a disposición del individuo tantos medios necesarios para la integridad, la afectividad y el libre desarrollo de la personalidad (definición del sentido de la vida, formación de la voluntad, de los valores, de la afectividad, del espíritu cívico, de la sociabilidad y de la solidaridad, etc.).

Resulta necesario, por tanto, desarrollar una tercera vía de análisis entre las propuestas simplistas y adoptar una perspectiva equilibrada entre el gobierno, la sociedad y el mercado (STIGLITZ 2001). Todos y cada uno son imprescindibles y complementarios. Por separado, no pueden funcionar, ni conseguir sus fines. Los fallos del mercado son evidentes, pero también lo son los del gobierno. De ahí la necesidad de una investigación y reflexión renovadas sobre las políticas públicas y la regulación. En esta visión equilibrada resulta importante no confundir los medios con los fines. La privatización y la liberalización, el aumento del PIB o la reducción del déficit público no dejan de ser instrumentos, medios, herramientas para un fin, que es el crecimiento económico y social democrático y equitativo, que permite poner a disposición de cada individuo los recursos necesarios para el libre desarrollo de su personalidad. Estas son las cuestiones que abordamos seguidamente: el marco de fines y valores que deben orientar la actuación del gobierno y el esquema de las funciones necesarias para perseguirlos.

## **II. PRINCIPIOS DE ACTUACION DE LOS GOBIERNOS: EXPERIENCIA DEL CONSENSO EUROPEO FORMULADO EN LOS TRATADOS DE LA UNION.**

En el desarrollo de esta tercera vía contamos con una larga tradición en los países europeos, que desde hace décadas buscan este equilibrio a través de Estados Sociales y Democráticos de Derecho en el orden jurídico y político y a través de modelos de Economía Social de Mercado en el orden socio-económico. Estos modelos se han plasmado en las Constituciones de los Estados Miembros de la Unión Europea que han podido llegar a definir una tradición constitucional común. El análisis de los principios y valores que se definen en los Tratados Constitutivos de la Comunidad y de la Unión Europea proporciona un importante centro de referencia para distinguir entre medios y

finés y para clarificar cuál debe ser el horizonte axiológico y teleológico de las políticas públicas<sup>2</sup>.

## **1. Principios políticos.**

### *A) El principio democrático.*

El principio democrático es, sin lugar a dudas, el más importante de los valores presentes en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la Unión Europea. El artículo 6.1 del TUE expone que la Unión se basa en los principios que son comunes a los Estados Miembros: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y Estado de Derecho. En el epígrafe 2 del mismo artículo se indica que la Unión Europea respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario.

La Profesora Araceli MANGAS (2000: 38) explica con acierto que una de las novedades más significativas del Tratado de Ámsterdam de 1997 es el compromiso de la Unión Europea con los valores de la democracia y los derechos humanos. Aunque en ocasiones se haya tachado de formal o retórica, toda norma fundamental que articule un pacto social entre pueblos debe expresar sus valores: por fin, un Tratado Comunitario precisa expresamente que la Unión se basa en los comunes vínculos jurídicos de sus Estados miembros con los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y al Estado de Derecho. Esto significa que la Unión Europea y sus Estados miembros están unidos por unos principios comunes.

El principio democrático en su dimensión interna tiene un valor extraordinariamente importante. Es una exigencia para permanecer en la Unión Europea<sup>3</sup>. El respeto de esos principios de libertad y democracia debe ser continuado y para ello la Unión Europea alza un sistema operativo para evitar que sus principios queden relegados a la fraseología política; si un Estado miembro se apartara de la senda democrática, la Unión dispone ahora de medios jurídicos para sancionar la desviación. La gran novedad en esta materia es, por tanto, un sistema de sanciones contra el Estado

---

<sup>2</sup> Además de los Tratados y Manuales citados en la Bibliografía, resulta de especial interés desde la perspectiva del Derecho Público PAREJO (2000).

<sup>3</sup> Los tres Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas regulan, a su vez, el sistema de sanciones (artículo 309 TCE, 96 TCECA y 204 TCEEA/Euroton )

Miembro que viole de forma grave y persistente los principios contenidos en el artículo 6.1.

Además de la dimensión interna que acabamos de exponer, el principio democrático tiene una dimensión externa en los Tratados. En primer lugar, el artículo 49 TUE exige el respeto a los principios enunciados en el artículo 6.a aquellos Estados europeos que quieran solicitar el ingreso como miembros de la Unión. En segundo lugar, y dentro de la definición de la Política de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Europea, el artículo 177.2 TCE explica que la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

*B) El principio de continuidad.*

La historia de occidente durante el último tercio del Siglo XX puede caracterizarse por un cierto sentimiento de falta de dinamismo y de autocomplacencia. Una vez que en la década de los 90 desapareció la amenaza de los países del bloque comunista, quedaron sentados como definitivos e inmunes a cualquier amenaza los principios de confianza en el Estado de Derecho y la democracia. De ahí que no fuera de extrañar que en algún momento pudiera llegar a hablarse del fin de la Historia, en la célebre expresión de FUKUYAMA. Sin embargo, no debemos olvidar que en la mejor tradición de la doctrina constitucional europea<sup>4</sup>, las Constituciones han sido consideradas como proyectos abiertos a la realización constante de los principios y valores constitucionales. En esta tradición, de realización abierta del proyecto constitucional, cada generación debe trabajar contra las amenazas del error, la violencia, la desunión, la corrupción, el fraude, luchando por la realización efectiva de los valores del derecho, la libertad, la democracia y la cohesión social.

Como expone DIEZ-MORENO (2001:74) si algo explica de manera resumida la construcción comunitaria europea, es la idea de proceso, de continuidad. De una Comunidad del carbón y del acero se pasó a la idea de un Mercado Común sin aranceles aduaneros, y de ahí a un mercado único en el que circulan libremente personas, mercancías, servicios y capitales, para llegar hoy en día a la etapa de una Unión Europea caracterizada por proyectos como la Unión Económica y Monetaria, la ciudadanía común, o la progresiva coordinación y cooperación en la política exterior y

---

<sup>4</sup> Vid. Por ejemplo GARCIA PELAYO (1982:131).

en la cooperación de asuntos policiales y de justicia, que tanta actualidad acaban de asumir en el momento presente.

Este principio de continuidad no es en absoluto un principio teórico, sino que tiene su reflejo en diversos preceptos de los Tratados. En el artículo 1 del TUE se dice que el Tratado constituye una “nueva etapa” en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. Y en el párrafo 2 del artículo 2 se señala que los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del Tratado en las condiciones y según los “ritmos previstos”, lo que da cierta idea de transitoriedad y de la necesidad de avance progresivo. También el artículo 3 habla de la “continuidad” de las acciones llevadas a cabo para alcanzar los objetivos.

Fuera ya de las Disposiciones Comunes del Tratado de la Unión, el principio de continuidad se encuentra también presente en el artículo 3 del TCE, donde se enumeran las acciones a emprender por la Comunidad para alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 2 “en las condiciones y según los ritmos previstos en el presente Tratado”. Y en el artículo 4.1, que señala los objetivos de la política económica y de la moneda única, vuelve a utilizar la expresión de “en las condiciones y según los ritmos”, lo cual se confirma porque la política económica y monetaria se ha articulado mediante fases sucesivas que terminarán en la inminente unión monetaria.

Otros preceptos se refieren también a este principio. Quizás el más expresivo es el recogido en el artículo 14 TCE cuando declara con toda nitidez que “el Mercado Común” se establecerá “progresivamente”, aunque este período estuviera referido principalmente al desarme arancelario. Asimismo, cuando la Comunidad se fijó el objetivo del Mercado Interior para el 31 de diciembre de 1992, volvió a destacarse este principio y así el artículo 14 dispone que la Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el Mercado Interior.

### C) *El respeto a las identidades nacionales.*

El artículo 6.3 TUE dispone que la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados Miembros. La formulación de este principio es imprescindible y resulta muy significativa en el establecimiento de un sistema de gobierno necesariamente complejo, compuesto por distintas instancias de gobierno, que deben integrarse, coordinarse y cooperar. Este principio de respeto a las identidades nacionales es lógicamente el fundamento de los principios de subsidiariedad y legalidad, y su proyección lógica es el principio de lealtad institucional formulado en las legislaciones de muchos de los países miembros.



*D) El principio de subsidiariedad.*

La formulación y reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad fue una de las grandes novedades del Tratado de Maastricht de 1992 que recogió uno de los principios más tradicionales en las doctrinas políticas europeas<sup>5</sup>. El artículo 2 (2) del TUE dispone que los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 5 TCE. Este artículo dispone que en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. El principio de subsidiariedad concreta y expresa la voluntad de crear una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la cual las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible (artículo 1 TUE).

**2. Principios económicos y sociales.**

El sistema europeo ha sido definido como una Economía Social de Mercado, para identificar determinadas características que le otorgan una peculiaridad comparativa propia en relación con el sistema de Estados Unidos o con el sistema Japonés (por ejemplo, THUROW 1999). Este calificativo de social indica la búsqueda de un equilibrio entre las dinámicas del mercado y de la competencia respecto de la cohesión social y de la solidaridad.

*A) El principio de economía de mercado abierta y de libre competencia.*

El TCE parece que no tiene empacho alguno en repetir con insistencia que el desarrollo de las políticas de la Comunidad se realizará de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia (artículos 4.1 y 4.2). En los artículos 98 y 105, relativos a la definición de las políticas económica y monetaria, se repite una vez más el mismo principio, añadiendo que el respeto a este principio favorecerá “una eficiente asignación de recursos”.

El principio de economía de mercado abierta y de libre competencia se concreta específicamente en las normas sobre Política de la Competencia que se formulan en los

---

<sup>5</sup> Vid. José María DE AREILZA CARVAJAL (1996)

artículos 81 y siguientes del TCE. Ahora bien, el calificativo de economía social de mercado no sólo se realiza por el reconocimiento paralelo del principio de solidaridad, sino por el propio reconocimiento interno de la idea de equilibrio y cohesión social en las políticas sobre competencia, que se manifiesta por ejemplo en el artículo 87, al reconocer la posibilidad de excepciones a la prohibición a las ayudas otorgadas por los Estados, cuando éstas tengan fundamentalmente carácter social o de promoción socioeconómica.

*B) El principio de solidaridad y cohesión social.*

El principio de solidaridad es uno de los principios fundamentales en la tradición política y constitucional de los Estados miembros de la Unión Europea y constituye la esencia de que la mayoría de los modelos constitucionales de los Estados miembros se defina como Estados Sociales y Democráticos de Derecho. Si nos acercamos a los Tratados Europeos, por lo que respecta al TUE, su artículo 1 define como misión de la Unión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos; y en su artículo 2 define como uno de los objetivos de la Unión el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Por lo que respecta al TCE, siguiendo un planteamiento paralelo al TUE, en su artículo 2 define como misión de la Comunidad la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros; y en su artículo 3 define como medio de la Comunidad el fortalecimiento de la cohesión económica y social (apartado k). El principio de solidaridad se concreta, al menos, en tres grandes políticas de la Comunidad.

- a) **La Política de Cohesión Económica y Social**, formulada en el título XVII del TCE, cuya finalidad es promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, cuya acción se encaminará a reforzar su cohesión económica y social. Su objetivo es reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas incluidas las zonas rurales. Instrumentos de esta política, además del desarrollo del mercado interior, es la actuación que se realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), a los que se ha unido un Fondo de Cohesión creado por el Consejo para proporcionar una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras y transporte, cuyos países beneficiarios son Irlanda, Portugal, Grecia y España.

- b) **La Política de Redes Transeuropeas**, recogida en el título XV TCE, cuyo objetivo es la realización del mercado interior europeo así como la cohesión social y territorial. Su objetivo es diseñar los principios y requisitos para que la Comunidad pueda contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transporte, de las telecomunicaciones y de la energía. Los principios que definen esta política buscan que se consiga establecer las infraestructuras que permitan hacer realidad el mercado interior europeo, superando una realidad hasta ahora existente de redes aisladas y no interconectadas que se establecieron desde la perspectiva aislada de cada país miembro; pero también tiene como objetivo que el establecimiento de estas infraestructuras facilitará la cohesión social y territorial y la convergencia económica entre las zonas menos desarrolladas; permitiendo por tanto la contribución económica de la Comunidad a los proyectos que tengan un interés común y un interés social y económico, articulando de esta forma la financiación de proyectos en los que concurren tanto la Comunidad, como los diferentes niveles de gobierno de los Estados miembros y la propia iniciativa empresarial.
- c) **La Política en materia de Servicios Públicos: el servicio universal y obligaciones de servicio público.** Esta política no ha sido recogida expresamente en los Tratados. El artículo 16 TCE, sin embargo, ha reconocido que, sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87 (defensa de la competencia) y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan en los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados Miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán para que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.

Las anteriores ideas han estado muy presentes en la política regulatoria de la Comisión Europea y se formularon con claridad en su Comunicación sobre los Servicios de Interés Económico General en Europa de septiembre de 1996. En esta Comunicación se explica la justificación y lógica interna de establecer obligaciones de servicio universal así como obligaciones de servicio público en los grandes sectores estratégicos, que resultan básicos para la eficiencia económica y para la vida social. Con base en esta Comunicación se ha materializado el reconocimiento de estas obligaciones de servicio universal y de servicio público en las diferentes Directivas tendentes

al establecimiento del Mercado Interior en los sectores de la electricidad, el gas, de las telecomunicaciones, de los transportes, etc.

No debemos dejar de mencionar la dimensión externa que el principio de solidaridad tiene en la Política de Cooperación al Desarrollo, que se recoge en el título XX de TCE, y cuyos objetivos son el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, la inserción armoniosa y progresiva de estos países en la economía mundial, así como la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

### **3. Principios jurídicos.**

#### **A) Respeto al Derecho.**

El artículo 6 TUE expone que la Unión Europea se basa en el **principio del Estado de Derecho**, en cuanto principio común a los Estados Miembros y que forma parte de la tradición constitucional común de los Estados Miembros. Aunque el principio del Estado de Derecho en su formulación literal no es demasiado feliz en cuanto principio aplicable a las Instituciones Europeas, que no son un Estado pero sí un gobierno, se ha preferido mantener esta expresión por su contenido perfectamente delimitado en la tradición política europea.

Este principio equivale al del imperio de la ley y de respeto al Derecho y se manifiesta en las siguientes características y principios.

- a) De acuerdo con el artículo 281 TCE la Comunidad tendrá **personalidad jurídica**. Es de observar que no existe una disposición similar respecto de la Unión Europea.
- b) El **principio de legalidad**. El artículo 5 TCE dispone que la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna. Disposiciones similares encontramos repetidas expresamente para todos y cada uno de los órganos de la Comunidad.
- c) El **principio de responsabilidad patrimonial**. El artículo 288 TCE dispone que la responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la Ley aplicable al contrato de que se trate. En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

- d) El **principio de control judicial**. Recogido expresamente en cuanto principio trascendental y quizás el más operativo en definitiva del Estado de Derecho en los artículos 220 TCE y 46 TUE.

*B) El principio de proporcionalidad.*

En cuanto principio jurídico, el principio de proporcionalidad debería lógicamente encuadrarse dentro del principio de respeto al Derecho, pero en cuanto a la posición y actuación de las instituciones comunitarias adquiere una importancia trascendental. En la lógica de todos los sistemas constitucionales, el principio de proporcionalidad debe estar siempre presente, garantizando la idea de equilibrio, de equidad y de moderación que es esencial en la idea de Derecho. El principio de proporcionalidad se reconoce expresamente en el artículo 5(3) TCE al disponer que ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado. Como señala DIEZ-MORENO (2001:81), si el principio de competencia o legalidad y el principio de subsidiariedad responden al criterio de “necesidad” el principio de proporcionalidad responde al criterio de “intensidad”. Este principio se aplica tanto a las competencias exclusivas como a las compartidas de la Comunidad, y se predica tanto de la actuación comunitaria como de la actuación de los Estados miembros. Se aplica en el momento de elegir los procedimientos o los medios de intervención, así como la intensidad de la aplicación del medio elegido si éste es restrictivo o impone obligaciones o limitaciones. La Comunidad puede utilizar sus potestades normativas en cualquiera de sus diferentes formas, o la técnica del reconocimiento mutuo entre los países, o la simple recomendación, o puede fomentar la cooperación entre ellos. Del mismo modo, la Comunidad puede acudir a la asociación con los países o utilizar cualquiera de sus estructuras territoriales, como las regiones, o los municipios, para el cumplimiento de sus objetivos. Pero sin duda alguna el principio de proporcionalidad tiene su campo de aplicación más frecuente cuando se trata de aplicar, y con qué intensidad, los medios limitativos o de intervención. En estos supuestos juegan simultáneamente los diversos principios jurídicos, y así, mientras la subsidiariedad debe permitir a los países miembros cierta participación en el objetivo, la proporcionalidad debe señalar el límite de las restricciones, por encima del cual la acción deviene desproporcionada. En base a este principio, por ejemplo, debe darse prioridad al uso de las Directivas, que permite a cada país adaptarlas e incorporarlas a su legislación dentro de los límites fijados en ellas. En definitiva, el principio de proporcionalidad, o de adecuación de medios a fines, es un criterio que permite valorar el grado de sensibilidad de la Comunidad en el respeto

a las competencias y a la debida presencia de los países miembros en la consecución de los objetivos comunitarios.

### **C) El principio de respeto al acervo comunitario.**

El artículo 2 del TUE dispone que la Unión tendrá como uno de sus objetivos mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el Tratado deben ser revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios. Así mismo el artículo 3 TUE dispone que la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario.

Como señala DIEZ-MORENO (2001:82) no es fácil definir el acervo comunitario, precisamente porque no es una sola cosa. En sentido estricto podría considerarse como el ordenamiento legal vigente, integrado no sólo por las normas, sino además por la doctrina emanada del Tribunal de Justicia, por los precedentes, por el saber hacer de la Comunidad, es decir por la experiencia institucional, etc. Pero el acervo es también la historia de la Comunidad, su evolución, sus crisis, las fases de su proceso, en una palabra la experiencia global e institucional Comunitaria. A pesar de la dificultad de su concreción, este principio tiene una especial importancia en dos momentos. Ante todo en el momento de adhesión de nuevos países, que deberán respetar “la obra hecha” sin perjuicio de los plazos que se concedan para su cumplimiento. Sería como entrar en un club y estar obligado el nuevo socio a respetar sus estatutos. Pero también cuando se trata de dar prioridad al ordenamiento comunitario respecto de los ordenamientos nacionales.

### **III. ESQUEMA DE LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO.**

Las transformaciones que estamos viviendo obligan a replantearnos algunas cuestiones fundamentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, y cómo debe hacerlo. La experiencia del Siglo XX demuestra claramente tanto las ventajas como las limitaciones de la acción pública. Los gobiernos han ayudado a introducir sustanciales mejoras económicas y sociales, en la educación, la salud, la protección de los riesgos y a reducir la desigualdad social. Pero la intervención gubernamental también ha tenido consecuencias lamentables. Hoy nos planteamos si pueden adaptarse a las exigencias de una economía mundial en proceso de globalización. Cuatro acontecimientos recientes hacen que la posición y las

funciones de los diferentes niveles de gobierno hayan adquirido una nueva perspectiva: 1) el desplome de las economías dirigidas de la antigua Unión Soviética y de Europa Central y Oriental; 2) la crisis fiscal del Estado del Bienestar y los problemas de competitividad y desempleo en la mayoría de los países con tradición industrial; 3) el desmoronamiento de diversos Estados ha generado la multiplicación de auténticas emergencias humanitarias; 4) la aparición de un nuevo terrorismo con unas dimensiones hasta ahora desconocidas.

Como señalamos anteriormente, el Informe del Banco Mundial sobre “El Estado en un mundo en transformación” (1997) ha destacado que un gobierno eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios -y las normas e instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social. Aunque hace 50 años se hablaba en términos semejantes, entonces existía un consenso sobre el protagonismo del Estado. Sin embargo, la experiencia nos ha enseñado desde entonces que el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso.

Progresivamente vamos definiendo un esquema de tareas esenciales del gobierno en el que se perfilan nuevos conceptos acerca de la combinación adecuada entre las actividades de la sociedad, del mercado y del gobierno para lograr su consecución. Sobre todo, ahora tenemos la conciencia y la seguridad de la complementariedad y de la necesidad recíproca entre la sociedad, el mercado y el gobierno. El gobierno es esencial para sentar las bases institucionales que requieren ineludiblemente las sociedades y los mercados. Sin embargo, los factores que determinan la eficacia de los gobiernos difieren enormemente de un país a otro según las distintas etapas de desarrollo en que se encuentre.

Hay que tener claro en cualquier caso que durante el último siglo la presencia y la intervención de los Estados ha crecido enormemente en los países industriales. Durante la segunda mitad del Siglo XX la confianza en la intervención del Estado llevó a que se exigiera continuamente su intensificación y diversificación. Las economías industriales han desarrollado el Estado del Bienestar y muchos países han adoptado estrategias de desarrollo bajo la dirección estatal. Esto ha llevado a una enorme expansión de la magnitud de alcance de la función del Estado en todo el mundo. A pesar de las políticas de privatización, liberalización y desregulación, el gasto público representa en estos momentos casi la mitad del ingreso total en los países industriales y aproximadamente

la cuarta parte en los países de desarrollo. Se impone un cambio de orientación: hay que plantearse en qué medida el peso del Estado no lastra la competitividad y el dinamismo de las sociedades y de los mercados y en qué medida las intervenciones efectivas que deben mantenerse son correctas para atender las necesidades de la población.

El proceso de integración mundial de las economías y el desarrollo de los procesos democráticos ha tenido como una consecuencia beneficiosa reducir las oportunidades para un comportamiento arbitrario y caprichoso de los gobiernos. Los sistemas impositivos, la normativa para la inversión y las políticas económicas deben responder en medida creciente a los parámetros que se exigen en una economía mundial globalizada. De otra parte el cambio tecnológico ha abierto nuevas oportunidades para la disgregación de los servicios y la ampliación de las funciones de los mercados. Estos cambios obligan a los diferentes modelos de gobierno a asumir competencias nuevas y diferentes; no como empresarios, sino como promotores y reguladores. Los gobiernos se ven sometidos a presiones incluso en lugares en que su actuación puede haber sido satisfactoria. Muchos países industriales se debaten ante un Estado del Bienestar hipertrofiado y deben tomar decisiones difíciles sobre los servicios y prestaciones que los ciudadanos pueden reclamar y que el Estado tiene capacidad real para prestar.

No es de extrañar por tanto que en los últimos tiempos, incluso destacadas personalidades políticas manifiesten su perplejidad a la hora de definir con claridad cuáles deben ser las funciones actuales de los gobiernos. Por ello resulta importante continuar con esta tarea de definir cuál puede ser un esquema actual respecto de las funciones del gobierno. Es lo que intentamos seguidamente, teniendo en cuenta, pero matizando y desarrollando, algunas ideas del Informe del Banco Mundial de 1997.

## **1. Establecer y hacer respetar un ordenamiento jurídico básico.**

Sin un mínimo orden, sin seguridad, sin tranquilidad es imposible que exista la necesaria estabilidad social y que se den las bases para que se produzca el esfuerzo personal y colectivo y el crecimiento económico y social. Asegurar el orden, la seguridad, la tranquilidad es la tarea prioritaria y fundamental del Estado y, cada vez más, un campo de cooperación imprescindible entre los diferentes niveles de gobierno. Por desgracia la realización de estas funciones fundamentales en muchos Estados deja bastante que desear, no se logra asegurar el orden público, proteger la propiedad, ni aplicar las normas y políticas públicas en forma previsible. De ahí que la confianza de los propios ciudadanos en esos Estados sea limitada y que los inversores internacionales desconfíen de esos Estados, lo que, a su vez, representa un obstáculo para el crecimiento y la inversión. Los gobiernos deben proporcionar las bases institucionales



imprescindibles para el desarrollo de la sociedad y de los mercados. Los niveles elevados de delincuencia y de violencia personal así como sistemas judiciales imprevisibles se combinan para constituir el denominado “síndrome de ilegalidad”. La debilidad y la arbitrariedad de las instituciones estatales agravan muchas veces esta situación con su comportamiento imprevisible y contradictorio. De esta manera, lejos de contribuir al crecimiento de los mercados y a la prosperidad social, les perjudican socavando la credibilidad de la sociedad y del Estado.

La institución clave del Estado de Derecho es un Poder Judicial independiente, vital para asegurar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo asumen su plena responsabilidad ante la ley y para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la Constitución. Es fácil redactar leyes, pero luego hay que hacerlas cumplir para que el país pueda disfrutar de los beneficios dispensados por la seguridad y el orden. Aminorar las oportunidades de corrupción recortando las facultades discrecionales es una técnica importante. Todas las medidas políticas orientadas a reducir los controles del comercio exterior, eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a los mercados, así como la privatización de las empresas públicas son formas que aseguran la competencia y que por lo tanto benefician la lucha contra la corrupción. Las reformas que abren oportunidades para la participación de las empresas en sectores económicos que anteriormente estaban vedados, pero que dejan ese acceso a la discreción de los funcionarios en vez de establecer procesos abiertos y competitivos crean posibilidades de corrupción. Es necesario por tanto reformar la Administración Pública y adoptar las medidas para reducir el clientelismo político y una mejor remuneración de la función pública que ayude a reducir la corrupción y el fraude.

Es imprescindible llegar al convencimiento de que la corrupción pública y el fraude privado son un cáncer que perjudica enormemente a todos los países. Pese a las afirmaciones que a veces puedan realizarse, la corrupción no es un problema vinculado a una cultura específica. Para combatirla hay que luchar en varios frentes y recabar una mayor participación del sector privado y de la sociedad civil.

## **2. Políticas económicas de estabilidad e introducción de competencia.**

### *A) Estabilidad macroeconómica.*

La Unión Económica y Monetaria es seguramente el proyecto colectivo europeo de mayor envergadura de los últimos siglos y esperamos que tenga consecuencias muy importantes e inmediatas sobre nuestras economías. Pero la Unión Económica y Monetaria significa sobre todo una apuesta por la estabilidad y por la disciplina. De ahí

que los requisitos impuestos por el Tratado de Maastricht en la línea de imponer una Constitución Económica se hayan centrado en la reducción de déficit público y de la inflación. Estas exigencias no han sido sólo una condición de entrada a la moneda única, sino que también constituyen una condición de permanencia (Pacto de Estabilidad). Se pretende que los mercados evolucionen en entornos más abiertos y más previsibles, sin sorpresas inflacionistas como las del pasado que en algunos momentos hicieron que los tipos de interés real fueran negativos. Quizás vamos hacia escenarios económicos con crecimientos menos espectaculares pero seguramente más sostenibles en el tiempo. El proceso de Unión Económica y Monetaria en Europa proporciona un marco de certidumbre, que compensa parcialmente la incertidumbre derivada del proceso de globalización. De esta forma, la principal función de los gobiernos en Europa consiste en asegurar un marco de estabilidad y previsibilidad que permita el desarrollo de la iniciativa privada y el diseño de estrategias a plazo. En contra del paradigma que ha estado vigente durante gran parte del Siglo XX en la actualidad se acepta que no existe una compensación entre el déficit y la inflación por un lado y un mayor crecimiento y empleo por otro, la experiencia de los últimos años viene demostrando que la estabilidad macroeconómica es la mejor forma de crecer a medio y largo plazo y los ejemplos de Irlanda y de España en la Unión Europea son casos paradigmáticos (PIQUE 1997).

## **B) Políticas de introducción y mantenimiento de la libre competencia.**

Los mercados son imprescindibles y asignan correctamente los recursos a condición de que se desarrollen en un entorno de libre competencia. De cara a lograr este objetivo nos encontramos en los años 90 que, para la realización del mercado interior europeo, los sectores estratégicos de la economía como son los transportes, las comunicaciones y la energía constituían los tradicionales monopolios naturales, asentados en industrias con tecnología de red, que se habían organizado tradicionalmente y desarrollado conforme al sistema de monopolio. Ha sido necesario comenzar un proceso complejo y ambicioso para introducir competencia en la provisión de estos servicios, trascendentales tanto para el resto de la economía como para la calidad de vida de los ciudadanos. Este proceso de introducción de competencia no ha hecho más que comenzar y encuentra importantes obstáculos. Lo analizaremos en los capítulos relativos a la liberalización. De otra parte, también es necesario introducir y desarrollar la competencia en los mercados laborales y en otros sectores que, en función de las circunstancias de cada país, todavía mantienen importantes restricciones a la competencia.

### **3. Provisión, inversión y regulación de los servicios sociales básicos y de las infraestructuras.**

Este es uno de los campos donde se hace absolutamente imprescindible una nueva reflexión sobre las formas de colaboración entre la sociedad, los mercados y los gobiernos. Ninguna economía, ninguna sociedad puede romper los círculos de la pobreza o continuar un proceso sostenido de crecimiento económico y social si no dispone de servicios de sanidad y de educación y de las infraestructuras de transportes, comunicaciones y energía que permiten desarrollarse a los mercados. En algunos casos, como analizaremos más adelante al estudiar las causas de la regulación, su provisión no beneficia solamente a los que la reciben sino que proporcionan importantes externalidades positivas, beneficiando a toda la colectividad. Por ello, es necesaria una decidida intervención estatal en la provisión de estos servicios, que no necesariamente en su gestión, así como una cierta participación en su financiación. Como decíamos anteriormente, ninguna de estas tareas puede otorgarse en exclusiva al Estado ni a los mercados puesto que difícilmente alcanzarán los resultados esperados. En función de las circunstancias económicas y sociales de desarrollo de cada país, resulta imprescindible buscar los marcos regulatorios más adecuados para alcanzar los mejores niveles de inversión y de provisión de estas infraestructuras y servicios. De otra parte, también es imprescindible que el gobierno sí ejerza su función propia, es decir, establecer los marcos de regulación, las reglas del juego que deben respetarse, tanto para garantizar seguridad a las inversiones, como para garantizar el debido nivel de calidad y continuidad de los servicios a los consumidores y usuarios.

### **4. Protección de los grupos vulnerables.**

Los gobiernos no pueden desentenderse de los factores sociales fundamentales, ni de las instituciones que proporcionan estabilidad a la sociedad y que permiten vertebrarla haciendo que el resto de las instituciones sociales y políticas tengan vitalidad y aporten innovación y nuevos horizontes. En los últimos tiempos hemos confirmado que es absolutamente imprescindible que los gobiernos protejan a la familia, a los menores, a los grupos sociales o étnicos minoritarios, a los que se ven aquejados por la drogadicción, el sida, etc. El gobierno, decíamos, no puede desentenderse de los factores y procesos sociales determinantes. La ilegalidad tiene a menudo su origen en la marginación: los marginados pueden llegar a convencerse de que la vulneración de la ley es la única forma de hacerse escuchar. Las políticas públicas deben tener siempre en su horizonte asegurar que el crecimiento económico sea compartido por todos y

contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, se ha comprobado que con demasiada frecuencia las políticas y programas sociales impiden que los recursos y servicios lleguen efectivamente a las personas que más lo necesitan. A causa de la influencia política o social de los segmentos más poderosos, algunas veces los gobiernos gastan bastante más en educación o en sanidad para niveles de la población que disponen de más riqueza que otros niveles que necesitarían con mucha mayor premura esos servicios educativos o sanitarios.

La pobreza y la desigualdad afectan en forma desproporcionada a determinadas minorías étnicas, a las mujeres, los niños, o a zonas geográficas desfavorecidas. En muchas partes, estos grupos marginados del debate público y excluidos del conjunto de la economía y de la sociedad constituyen tierra fértil para la violencia y la inestabilidad. Las políticas públicas deben orientarse no sólo a fomentar el crecimiento de los mercados, sino también a asegurar la distribución de sus beneficios, particularmente mediante inversiones en servicios básicos de educación y salud. Además, deben proteger a la población contra la inseguridad material y personal.

## **5. Defensa del medio ambiente.**

La regulación pública no es la única respuesta a la contaminación. Existe la posibilidad de utilizar una serie de incentivos innovadores y flexibles para conseguir que quienes contaminen reparen los daños causados o para conseguir prevenir esos daños. Nada puede sustituir los marcos normativos, ni la información sobre el medio ambiente. Pero existen nuevos instrumentos basados en la persuasión, la presión social y la capacidad del mercado para inducir comportamientos más ecológicos. Los reglamentos no consiguen todo. Es más útil la conciencia social e individual de los ciudadanos. Herramientas importantes en la protección del medio ambiente están canalizándose a través de los siguientes objetivos: encauzar la fuerza de la opinión pública; conseguir una regulación más flexible y eficaz; diseñar mecanismos de autorregulación; y elegir instrumentos eficaces y basados en el mercado.