

# **INTRODUCCIÓN GENERAL**



# EL RETORNO A LO PRIVADO: ANTE UNA NUEVA ENCRUCIJADA HISTÓRICA

Gaspar ARIÑO ORTIZ  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

Incluso si el Estado fuese siempre sabio y benevolente con nosotros, sería triste orientar nuestras vidas hacia él...

Una sociedad sana no debe asemejarse a un gran rebaño de gente bien alimentada. Antes bien, debe orientarse hacia el principio de que hay que dar a cada individuo el máximo posible de responsabilidad sobre su vida y el máximo posible de libertad para hacer frente a dicha responsabilidad.

GEORGE J. STIGLER  
«Private Vice and Public Virtue»  
*The Journal of Law and Economics*

SUMARIO: 1. El crecimiento imparable del Estado: 1940-1990.-2. El mito –y el peligro– del Estado Social.-3. La crisis del Estado Social: ¿ante un verdadero *tournant de l'histoire*?-4. Un nuevo modelo de prestación y gestión de los servicios.-5. Privatización: su significado y sus razones.-6. Privatización y modelo de regulación.-7. Privatización es, esencialmente, devolución de actividades a la sociedad.-8. El ejemplo de Suecia, muy ilustrativo.-9. El cambio de modelo de Estado en Latinoamérica. Un problema de estabilidad institucional.-10. La cuestión social y los correctivos al mercado.

## 1. EL CRECIMIENTO IMPARABLE DEL ESTADO: 1940-1990

**H**ACE ahora medio siglo, un hombre poco sospechoso de socialismo escribía lo siguiente:

«Mañana será misión del Estado asegurar por sí mismo el desarrollo de las grandes fuentes de energía, carbón, electricidad, petróleo; también de los principales medios de transporte, por ferrocarril, mar o aire, y de los instrumentos financieros sobre los cuales todo lo anterior descansa. Es misión del

---

AFDUAM 3 (1999), pp. 19-35.

Estado elevar la producción metalúrgica al nivel necesario. Es misión del Estado disponer del crédito de la Nación para dirigir el ahorro nacional hacia las grandes inversiones y evitar que los grandes grupos de interés actúen en contra del interés nacional».

Este hombre se llamaba Charles de Gaulle y formulaba tal programa de actuación en una alocución a la Nación francesa en 1946.

Cuarenta años después, el Presidente del Adam Smith Institute, de Londres, Madsen Pieri, que tanta importancia tuvo en la política de privatizaciones inglesa, daba fe del resultado a que había conducido dicha política y escribía lo siguiente:

«En el año 1979, en Gran Bretaña, uno podía pasar todo el día sin tropezarse con la economía privada. Me despertaba por la mañana y abría mi huevo pasado por agua producido por el Estado, con un cuchillo de acero de fabricación estatal, recogía el correo estatal que llegaba con una semana de retraso y le daba los buenos días al basurero, que en ese preciso instante desparrahaba la basura sobre la acera. Luego subía a mi coche fabricado por el Estado, llevaba a los niños al colegio estatal, dejaba a mi mujer en el hospital estatal y me iba a trabajar, para el Estado naturalmente. Con el teléfono, estatal, llamaba a una agencia de viajes estatal, para reservar un viaje en un avión fabricado por el Estado. Y de esta forma podía pasar toda mi vida sin que tropezase jamás con ese tipo de economía que realmente genera el bienestar».

Este doble testimonio es el reflejo de toda una época que caracteriza a todos los países de la Europa occidental y a gran parte de Latinoamérica. Durante medio siglo, entre 1930 y 1980, el crecimiento del sector público fue espectacular. Por una serie de factores bien conocidos, entre los que podemos citar las políticas keynesianas del *fine tuning* (ajuste fino de la economía desde el Estado) y la consagración del Estado social o Estado del Bienestar, como mecanismo de prestaciones y de redistribución de la riqueza de gran estilo, tiene lugar en esos años una progresiva invasión del Estado en la economía. Ya no se limita a hacer posible el funcionamiento de la economía mediante la fijación de una reglas del juego que garantice el mercado y las transacciones, sino que el Estado será el encargado de configurar el orden económico, de fijar precios, de asignar rentas, de garantizar prestaciones y, finalmente, de producir y gestionar, él mismo, bienes y servicios para todos.

De esta forma, a través de un proceso bien conocido que no puedo ahora entretenerme en describir, el hombre moderno del último medio siglo, no solamente vive en el Estado, sino que vive *del Estado*, tal como Madsen Pieri nos lo acaba de describir. Se ha dicho alguna vez que el sistema era como una rueda dentada que sólo pudiera girar en una dirección, de modo que el tamaño del Estado fue aumentando inexorablemente, a medida que iba absorbiendo nuevas y nuevas tareas: la educación, la sanidad, la seguridad social y la atención a los ancianos, la vivienda y el suelo urbano, la cultura, los transportes, la industria eléctrica, la side-

rurgia y la minería, la construcción naval o el deporte. Todo pasaba por las manos del Estado, que lo gestionaba en muchos casos según un modelo administrativo-burocrático.

Y, lógicamente, cuando las prestaciones se convierten en públicas –esto es, se estatalizan– muchos de sus agentes se convierten en funcionarios: profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, gestores e interventores de las empresas y organizaciones públicas que gestionan las prestaciones, todos quedan incorporados al aparato del Estado, que crece y crece sin cesar, reclamando cada día más dinero público. El gasto creciente reclama, a su vez, la exacción de unos altísimos impuestos, con los que financiar ese inmenso aparato burocrático. Son conocidas las cifras de ese imparable crecimiento del gasto público, que como término medio se duplica en esos años: del 25 %, que es la media europea en los años 30, al 50 % del PIB en que hoy está la media de los países de la Unión Europea.

El ciudadano –comenta Nicholas Ridley– queda en un tal sistema cada vez más empobrecido, cada vez más dependiente, cada vez más obligado a la servidumbre política hacia sus dueños, aquellos que lo proveen de servicios «gratis». Los ministerios que gestionan el llamado «gasto social» en sus diferentes modalidades se convierten en los grandes «benefactores» de grandes masas de población que han de acudir a la ventanilla pública para obtener los diversos productos: una vivienda, una plaza escolar para los niños, un viaje para los ancianos, una cama en un hospital, unas recetas para obtener los medicamentos, una beca para estudiar en la Universidad, el seguro de desempleo, una ayuda para el equipo de fútbol, una subvención para una exposición o para un concierto. Y así sucesivamente. El gasto público resulta incontenible y la inferioridad social del ciudadano frente al Estado, absoluta.

Este era el modelo de Estado vigente en Europa hasta 1979 y en otras partes del mundo (Latinoamérica, área del Pacífico, etc...) hasta 1989. Es todavía el modelo de Estado que consagra la Constitución española de 1978 y que se conoce con el nombre de Estado social, Estado del Bienestar o Estado de la Procura Existencial. La expresión constitucional del mismo la encontramos en España en el Capítulo III del Título I de nuestra Ley Fundamental (arts. 39 a 52), según el cual los poderes públicos atienden a todo, responden de todo. Naturalmente ello es sólo un buen deseo.

## **2. EL MITO –Y EL PELIGRO– DEL ESTADO SOCIAL**

Este Estado benefactor y providente presentaba, sin embargo, algunos peligros no pequeños. El individuo en manos del Estado traslada a éste la exigencia de seguridad y la garantía de su existencia, que antes le ofrecía su entorno más inmediato: su familia, su taller o su empresa, su asociación profesional, la mutualidad o

la Iglesia. Hoy todo ello ha sido sustituido por el Estado, pero ¿qué ocurrirá cuando el Estado instrumente la dependencia que con él tiene el individuo como un camino de servidumbre? «Un Estado –escribe Forsthoff– que se aproveche de las necesidades sociales de los súbditos para aumentar su poder de dominación es en realidad un Estado total», es decir totalitario, aunque se presente a sí mismo estructurado bajo una Constitución liberal presidida por la división de poderes, el principio de legalidad y demás artilugios del Estado de Derecho. Porque éste en su formulación tradicional, sólo regula –y los Tribunales sólo controlan– al Estado que manda, prohíbe o permite, pero carece de normas eficaces para someter a derecho al Estado que ofrece sus favores, que otorga subvenciones, que financia u ofrece prestaciones.

Se me dirá que las funciones del Estado social son funciones de servicio no de dominio. Así es. Pero aquéllas se pueden instrumentalizar al servicio de los gobernantes y se conviertan en medios de dominación. «Sería un error –sigue diciendo Forsthoff– creer que en el Estado de Derecho se ha conseguido garantizar la completa separación entre dominio y funciones sociales. La tentación de dominar allí donde se ayuda, fomenta, o subvenciona, es demasiado grande para poderla resistir siempre, en el supuesto de que se deseara. El individuo, que conoce su dependencia del Estado no está en situación de oponerle resistencia; y no lo está, en primer lugar, porque la constitución del Estado de Derecho, tal y como es hoy, no tiene normas protectoras frente a un tal comportamiento. En segundo término, porque tampoco el particular está animado de una voluntad de resistencia frente al Estado, a pesar de que en casos concretos tenga a su disposición instrumentos jurídicos idóneos. Con mucha frecuencia el jurista, cuyo consejo se recaba en estos casos, o en otros semejantes, experimenta que los afectados renuncian a recurrir bajo la idea de que una tal victoria jurídica sería una victoria pírrica, pues hoy es más sensato estar en buenas relaciones con el Estado, de quien se depende constantemente, que obtener justicia en un caso concreto. Se teme que el Estado tome represalias y con frecuencia encontrará ocasión para hacerlo, dada la complejidad de las leyes». (Fin de la cita).

Todos los viejos mecanismos constitucionales y administrativos que integran eso que llamamos Estado de Derecho se ponen de nuevo a prueba en el «Estado social». Uno y otro son como el agua y el aceite, que no se mezclan, aunque estén juntos. A lo más, si los agitamos intensamente, parecerá que están compenetrados, porque algunos pequeños nódulos de aceite navegarán entre las aguas, pero con el tiempo, cada uno volverá a su nivel. Análogamente –concluye el gran Profesor alemán–, «es imposible detectar el componente de dominio que entra en juego en la realización por el Estado moderno de las funciones sociales que tienen encomendadas... Quien recibe ayuda del Estado se siente dependiendo de él y está inclinado a plegársele. En consecuencia, la intensidad del dominio del Estado es incomparablemente mayor de lo que parece según la literalidad de los derechos fundamentales garantizados en las constituciones».

No son éstas las únicas disfunciones que ese Estado benefactor y providente genera en el orden político. Conscientes de que en él es donde se libra la verdadera batalla de los intereses (recordemos que por sus manos pasa el 50 % del PIB), los grupos sociales intentan conquistarlo y, si no pueden, tratan de comprar a sus servidores, que son quienes administran esas ingentes cantidades de dinero. Por otro lado, en la medida en que el poder político adquiere también poder económico, la libertad se ve amenazada, porque en sus relaciones con el Estado, lo primero que el ciudadano quiere es salvar sus intereses: que le otorguen una concesión, que le modifiquen unos precios, que le recalifiquen un suelo como urbanizable, que le adjudiquen un contrato o unos beneficios fiscales, que le suban la pensión, que le den una beca o le mantengan el subsidio de desempleo. Y así, fácilmente se está dispuesto a vender la libertad, a cambio de la seguridad o el favor económico que el Estado le presta. Este mercado (más bien diríamos «mercadeo») de influencia y poder a cambio de dinero, es una de las más grandes lacras de los Estados modernos y ha tenido manifestaciones escandalosas de corrupción, en los últimos años, en muchos países de Europa: desde luego en Italia, Francia y España, pero también en Gran Bretaña, donde ha sido factor determinante, entre otros, de la derrota de los *Tories* en las últimas elecciones. No digo que esto sea una consecuencia necesaria del Estado social, pero sí afirmo que cuanto más dinero pasa por las manos de los políticos, más difícil es la austeridad y que éstos, en su conjunto, se mantengan íntegros.

### 3. **LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL: ¿ANTE UN VERDADERO TOURNANT DE L'HISTOIRE?**

Así pues, no es oro todo lo que reluce en el tantas veces alabado y deseado *Welfare State*. Y es el caso que, por razones ideológicas y también por razones económicas, estamos hoy en una nueva encrucijada histórica, en un verdadero *tournant de l'histoire*, que se manifiesta en toda Europa, en América –desde Canadá a la Tierra de Fuego– y en muchos países de Asia y el Pacífico. Hoy, los herederos del viejo general francés, con cuyas palabras se abría esta exposición están lanzando –aunque sea a regañadientes– un amplio programa de privatizaciones. En Gran Bretaña, lo que va resultando difícil es encontrarse al Estado en la vida de los negocios. En España se está desarrollando en estos momentos una política de privatización y liberalización de sectores económicos tradicionalmente en mano pública; y países que fueron en su día el paradigma de la socialdemocracia, como Suecia u Holanda han llegado a las mismas conclusiones: que el Estado debe renunciar a muchas de sus actividades económicas y prestacionales. En este orden, Chile y Argentina fueron en Iberoamérica un ejemplo a seguir, con las salvedades que luego diré.

¿Es esto sólo un cambio de políticas o más bien estamos ante un cambio de ciclo histórico? Tengo para mí que no estamos ante uno de esos cambios de ciclo que periódicamente experimentan las economías, sino ante una quiebra, tanto en sentido literal (de ruptura) como jurídico (de incapacidad de pago de las obligaciones contraídas) del propio Estado social. No hay día que no se lea, en la prensa diaria o en las revistas especializadas, algún comentario crítico o escéptico sobre el «Estado del Bienestar». Y no hay país de la Comunidad Europea que no esté en estos momentos aprobando o preparando drásticos planes de ajuste en el gasto público y de reducción o limitación en las prestaciones sociales.

Ahora bien, frente a la crisis del Estado Social, no basta con decir: volvamos al Estado liberal, desregulemos la economía, privaticemos empresas y servicios, cortemos el gasto público, regresemos al Estado mínimo. Esto, aparte de ser irrealizable, sería un simplismo. En una sociedad industrial y urbana, muy compleja, como es la actual, el Estado no tiene más remedio que ser grande. Después del tremendo esfuerzo de privatizaciones llevado a cabo por los conservadores ingleses hasta ayer mismo, la dimensión del sector público sigue estando en torno al 41 % del PIB (en los años 30 estaba en torno al 25 %) y sin duda ahora volverá a aumentar 2 ó 3 puntos con el New Labor. Es inútil pretender ir más allá. He escrito antes de ahora que frente al engaño de la «utopía socialista», está el error de la «locura liberal», uno de los grandes peligros (a la par que un atractivo) del socialismo era su carácter utópico: la creencia en ese «hombre nuevo» marxista (trabajador, honesto, generoso, disciplinado, bueno, eficiente), de su «nueva sociedad». Ello, naturalmente, ha sido un sueño y no ha habido más que asomarse a los países del Este para comprobar el desastre al que les llevó tan ingenua (¿o cínica?) creencia. Ahora bien, hay que evitar, por nuestra parte, la «locura liberal», la locura de los que piensan que el Estado puede ser suprimido. El Estado no puede ser suprimido. El estado está ahí para durar: no tiene sustituto. Lo que ocurre es que hay que estructurar y organizar el Estado de tal manera que cumpla su función de servicio al individuo, sin convertirse en aparato de dominación del individuo. Por eso he dicho recientemente que la cuestión fundamental con la que se enfrenta hoy una política liberal es decidir qué haremos con el Estado, cómo estructuraremos y organizaremos el Estado, para que éste no sea, a pesar de su poder, a pesar de su inmensa función social, a pesar de los tremendos recursos de que dispone, un sistema de intervención y control que acabe con la libertad.

Más concretamente, la cuestión a la que hay que responder es la siguiente: cómo conseguir que los servicios funcionen –los transportes, las escuelas, los hospitales, el suministro de agua, gas y electricidad, los teléfonos, el correo, las universidades, la asistencia a los ancianos, y tantas otras actividades sobre las que descansa la vida de las gentes– sin necesidad de crear un inmenso aparato burocrático que acabe asfixiando al ciudadano. Y esta otra: cómo puede ordenarse ese conjunto de actividades básicas de una sociedad –el sistema bancario, la Bolsa, los seguros,

el sistema energético, las telecomunicaciones, la política de suelo y vivienda y otros sectores llamados estratégicos— de forma que el ciudadano vea protegidos sus intereses, frente a los grandes operadores de estos sectores, sin que el poder político ejerza, sobre unos y sobre otros, esa especie de señorío feudal que hoy ostenta. Este es el desafío.

#### 4. UN NUEVO MODELO DE PRESTACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS

Nos encontramos en un nuevo comienzo, en el que hay que pasar de un modelo de gestión burocrática y monopólica de los servicios, a un modelo de oferta plural y gestión privada de éstos, devolviéndole a los ciudadanos la libertad de elegir. Hoy se postula la actuación a través de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, capaces de asumir con mayor flexibilidad, con mayor eficacia y con mayor calidad, la satisfacción de las necesidades sociales (aunque sea, naturalmente con financiación estatal, o mixta: público-privada). Se cuestiona si es bueno que por las manos del Estado pase necesariamente dicha prestación o si por el contrario, no sería mejor que el ciudadano pudiera organizarse a sí mismo, agrupándose en colectivos capaces de proveer a sus necesidades conjuntamente pero sin la dependencia del Estado. Es una rebelión contra lo que Margaret Thatcher llamaba «la cultura de la dependencia».

Se parte de la base de que cada uno sabe —mejor que el Estado— cómo gastar su propio dinero y que cuanto más dinero pueda guardar en su bolsillo tanto más libertad y más dignidad conservará; se entiende que no es bueno uniformar a todos bajo un mismo patrón y que hay que respetar las preferencias y los sacrificios que cada uno esté dispuesto a hacer para obtener mejor calidad en las prestaciones que recibe. Naturalmente que el Estado deberá atender dignamente las necesidades de aquellos que no quieran o no puedan —porque no tengan medios para ello— organizarse sus propios servicios, pero en ningún caso debe ser imperativo y obligatorio para el individuo, el deber de acudir a unos servicios estatales únicos. Y financiarlos, tanto si los recibe como si no. Aquellos que prefieran proveer privadamente a sus necesidades deben ver reducidos sus impuestos. Con esto no se afirma que todos los ciudadanos no deban pagar en proporción —progresiva— a sus rentas por la vía de los impuestos (entre otras cosas para cubrir el coste de quienes no pueden pagar por los servicios que reciben), pero sí que hay que permitirles gastar una parte de lo que les corresponde pagar, como ellos quieran. Esto es lo que Thatcher llamaba «una sociedad de propietarios», en la que frente al Estado del Bienestar se obtenga la «Sociedad del bienestar» (sobre el tema, más ampliamente, *vid.* Ariño, G., «Economía y Estado», Capítulo III, núm. III: «La subsidiariedad como parámetro social»).

Desde el punto de vista organizativo e institucional esto significa la sustitución del viejo modelo de Estado administrativo-burocrático, jerárquico, unitario, centralizado y gestor directo, por un nuevo tipo de Administración en la que una multiplicidad de organizaciones tanto gubernamentales como privadas y lo que se ha llamado alguna vez el «tercer sector» (público-privado), asumirían la gestión de servicios con financiación y control del Estado. Esto no es ningún invento, es sencillamente la vuelta al viejo sistema de la «concesión», el «concierto» o la «empresa mixta» como forma de gestionar privadamente actividades públicas. Es también la vuelta al viejo principio de subsidiariedad que hoy recibe nuevas formulaciones. Así, se habla como una de las características más importantes del Estado actual, su condición de «Estado contractual», apuntando a la utilización por el Estado de organizaciones privadas, con o sin ánimo de lucro, para el logro de sus fines públicos.

## 5. PRIVATIZACIÓN: SU SIGNIFICADO Y SUS RAZONES

La palabra que resume hoy este proceso de cambio es una que hoy se repite por doquier: PRIVATIZACIÓN. Permítanme, antes de seguir, unas breves consideraciones sobre este concepto, que encierra significados y fenómenos diversos.

### A) *Significado político*

Desde una perspectiva política, las privatizaciones pueden tener un *doble significado*. En primer lugar, hay privatizaciones que se insertan en un proceso de cambio de sociedad y de modelo de Estado, que son fruto de un cambio profundo de política. Responden a un nuevo enfoque filosófico político de cómo debe ordenarse la vida social y, por lo tanto, son un instrumento más dentro de una tarea revisora de los fines del Estado, para la consecución de una sociedad más libre y más eficaz. Las privatizaciones, así concebidas, constituyen una verdadera revolución, pacífica y pausada, pero de tanta trascendencia como lo fue, por ejemplo, el cambio de funcionamiento del Estado tras la Revolución Francesa de 1789. A este significado responden, sin duda, las privatizaciones inglesas.

Hay, en segundo término, privatizaciones que tienen un significado diferente y se constituyen como un mecanismo técnico para conseguir dinero y obtener mayor eficiencia en la producción y prestación de bienes y servicios, que tienden a la consecución de una mejora en la estructura industrial de un país, guiadas por una finalidad puramente pragmática, sin llevar a cabo mayores planteamientos significativos de alternancia o de orientación política. A este segundo modelo responde, como es obvio, el caso de Francia o Italia.

Esta distinción conceptual o ideológica –lo que alguna vez se ha llamado privatizaciones «programáticas» frente a privatizaciones «pragmáticas»– no tiene demasiada trascendencia desde el punto de vista jurídico (ni práctico), de cómo llevar a cabo una privatización, y es cierto que uno u otro modelo no se dan en estado puro. En la mayoría de las experiencias comparadas hay una mezcla de ambas motivaciones. Y es que en el fondo y por debajo de todas las «razones» que se quieran dar, las privatizaciones suponen un profundo cambio en la concepción del Estado: suponen creer o no creer en el Estado como organización económica. El cambio queda resumido en estas palabras de Nigel Lawson, ex Ministro de Finanzas del Reino Unido:

«Cuando accedimos al poder en 1979, la pregunta que nos hacíamos era qué razones había para privatizar una empresa determinada. Ahora, hay que preguntarse si existen razones para que una determinada industria permanezca en el sector público» (1).

## B) *Perspectiva jurídica*

Desde un punto de vista jurídico, el fenómeno de las privatizaciones puede tener distintos significados, fundamentalmente estos tres:

a) Puede significar el traspaso o venta de *propiedades y empresas* del Estado a los particulares.

b) En segundo lugar, puede implicar la devolución de *tareas o servicios*, hasta entonces gestionadas por el Estado y encomendadas ahora a particulares, vaya acompañada o no de la venta paralela de la propiedad.

c) Finalmente, con esta expresión a veces se alude a la utilización, por el Estado, de formas privadas en el modelo de gestión. Es el fenómeno conocido como «huida del derecho público» y asunción por el Estado de técnicas organizativas y funcionales, propias del mundo jurídico-privado.

Las dos primeras son manifestaciones de este cambio histórico del Estado que estamos comentando. La tercera es una falsa privatización, que apunta justamente a lo contrario: a una expansión de los fines y tareas del Estado, «disfrazando» a éste de persona privada y liberándolo de los procedimientos y garantías del derecho público. Este es un camino peligroso, pues constituye la negación y antítesis del Estado de Derecho. Sobre este tema –al que no me puedo ahora referir– realicé hace algún tiempo un estudio para la Fundación del Banco Bilbao-Vizcaya (BBV), publicado en sus Cuadernos de Economía Pública, al que me remito (2).

---

(1) Revista Mercado, abril 23, 1990.

(2) Vid. GASPAR ARIÑO y LUCÍA LÓPEZ DE CASTRO, *¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la Historia*, Fundación BBV, «Cuadernos de Economía Pública», 1994, 73 pp.

C) *Justificación económica*

Desde el punto de vista económico y financiero, las razones en que se apoyan ambas modalidades de privatización son éstas:

a) *Razones económicas.* La realidad ha demostrado que los costes de las empresas públicas son, en general, mayores que en la empresa privada. E incluso ha demostrado que las propias empresas públicas funcionan con mayor rigor y exigencia si están participados por capital privado, ante el que tienen que rendir cuenta de su gestión (especialmente si cotizan en los mercados de valores), que si son íntegramente públicas. De ahí que la razón fundamental en la que se apoyan las privatizaciones es la búsqueda de una mayor eficiencia en las empresas. Sobre ello, existe ya un cierto consenso, especialmente si al cambio de propiedad le acompaña la introducción de la competencia y el mercado en las actividades privatizadas (sobre esto volveré enseguida).

b) *Razones financieras.* Las privatizaciones permiten también reducir el déficit público y contener, al menos, los gastos que la empresa pública genera, de cuantía considerable como hemos demostrado en otra ocasión (3). Con los ingresos obtenidos por la venta total o parcial de las empresas públicas, los Estados pueden amortizar parte de su deuda, reducir el pago de los intereses que ésta genera, y disminuir la presión fiscal a los contribuyentes durante algún tiempo. También la privatización del sector público trae consigo una expansión de los mercados de capitales y una difusión del capitalismo popular. Este segundo tipo de razones –recaudatorias– han operado de modo muy eficaz en Italia o en España, a la hora de decidir privatizaciones, aunque es evidente que esto es algo coyuntural y momentáneo: el precio de venta no es otro que el valor actualizado de los beneficios esperados, sin que ello suponga la obtención de recursos adicionales en un marco plurianual. Es –se ha dicho alguna vez– como «vender la plata de la familia». Esto, cuando estamos ante empresas rentables, porque si lo que se espera son pérdidas, las privatizaciones no dan dinero, sino que cuestan dinero.

En definitiva, la verdadera razón, la de mayor peso, es que la privatización puede mejorar la eficiencia de las empresas, reducir la carga que éstas suponen, antes o después, para el Estado y contribuir a un mayor dinamismo de la economía nacional. Esto es algo empíricamente demostrado cuando se trata de empresas que actúan en sectores competitivos.

---

(3) Vid. ARIÑO, G., y LÓPEZ DE CASTRO, L., *Coste y financiación (privilegiada) de las empresas públicas*, «Presupuesto y Gasto Público», 1996.

## 6. PRIVATIZACIÓN Y MODELO DE REGULACIÓN

Sin embargo, cuando se trata de empresas que desarrollan su actividad en sectores no competitivos, esto es, cuando la empresa o el sector presentan características de monopolio u oligopolio organizado, la consecución de estos efectos beneficiosos requiere una segunda condición: el cambio del modelo de regulación. En efecto, el viejo modelo de regulación conocido como «*cost plus*», que otorga derechos de exclusiva y viene a sustituir al mercado, crea en las empresas, tanto si son públicas como privadas, factores de ineficiencia. En mayor o menor medida se generan en las empresas privadas situaciones muy parecidas a las que habitualmente engendran los vicios de la empresa pública: objetivos contradictorios, entorno socio-político, pérdida de autonomía, inflación de plantillas, alto endeudamiento y una creciente dependencia gubernamental, cuando no una verdadera invasión de la gestión por parte del regulador. Todo ello hace que la responsabilidad sobre la marcha de la empresa se desplace, en el fondo, al Estado (al aparato político-regulador), que es justamente la causa fundamental de las ineficiencias de la empresa pública. Sólo si la privatización se acompaña, en estos casos (energía, transporte, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, etc...) de regulaciones que hagan posible la competencia, la privatización de estas actividades supondrá un aumento de eficiencia empresarial. Todo depende de la calidad de la regulación. Ésta es, ciertamente, la clave de la eficiencia empresarial en todos estos sectores disciplinados, que hasta ahora se han desarrollado, con empresa pública o privada, bajo el esquema de derechos de exclusiva (monopolio legal) y una regulación según el modelo del *cost plus*. Esto es justamente lo que hay que cambiar, al mismo tiempo que se privatizan las empresas.

## 7. PRIVATIZACIÓN ES, ESENCIALMENTE, DEVOLUCIÓN DE ACTIVIDADES A LA SOCIEDAD

Con ello, desembocamos en lo que es el sentido más profundo del concepto de privatización: aquel que supone un verdadero replanteamiento de los fines del Estado, una reconsideración de lo que hasta ahora han sido consideradas *tareas públicas*. Lo cual puede realizarse a dos niveles:

a) *Manteniendo la reserva o titularidad sobre el servicio o actividad a favor del Estado, pero privatizando su gestión.* En este caso, aún reconociendo que ésta sigue siendo una «tarea pública» (p.e., la sanidad, la educación universitaria, la provisión de agua, gas y electricidad, el transporte ferroviario o el transporte urbano, etc...) el Estado no asume directamente la prestación del servicio sino que lo contrata con empresas privadas para que éstas lo gestionen, o incluso para que realicen o lleven a cabo determinadas actividades auxiliares o complementarias del

servicio principal. Éste lo podría producir el Estado internamente, pero prefiere acudir a su provisión «externa» (es lo que los ingleses llaman *contracting out policy*).

Como es sabido, las actividades económicas denominadas *servicios públicos* han sido objeto de una declaración de publicación previa mediante ley formal en la que se señala que la actividad en cuestión pertenece al quehacer del Estado, que la asume en exclusiva, eliminando, por tanto, en aquel sector económico la libertad de empresa. Según el modelo latino de servicio público las actividades calificadas como tales no pueden gestionarse si no es mediante una concesión administrativa, la cual es la transferencia de una actividad originariamente estatal a un particular al que se le otorga un título de entrada en ese campo. En el mundo anglosajón estas actividades se denominan *public utilities* y están sometidas, por su condición habitual de monopolistas, a una regulación interna y detallada, sin cuestionarse si la actividad pertenece al ámbito del Estado o de la sociedad. De ahí que no exista el instituto jurídico de la «concesión», que es sustituida por lo que llaman *franchise* o *license*, bajo un régimen jurídico muy parecido.

b) Pero existe otro grado de privatización todavía más importante, que podríamos denominar la *despublicación*, es decir, la *devolución de la tarea a la sociedad*, dejando ésta de ser de titularidad pública. Ello se consigue llevando a cabo una revisión de la necesidad pública que inspiró su *publicatio*. El sector de las telecomunicaciones, el de la radiodifusión y televisión, el de los carburantes derivados del petróleo, han sido ejemplos muy patentes de esta segunda modalidad en los últimos años. A ellos podríamos añadir hoy, en algunos países, el sector del gas y electricidad, el transporte aéreo, el correo, la sanidad o la enseñanza universitaria, cuya naturaleza «pública» está puesta hoy en tela de juicio.

A la primera de estas dos subespecies de devolución de tareas a la sociedad se le ha llamado *privatización organizativa* (la tarea sigue siendo pública, pero la gestiona un sujeto privado); a la segunda se le califica de *privatización funcional* (la tarea deja de ser pública y queda abierta a la iniciativa privada).

Es en este terreno donde se juega hoy el desafío al Estado del Bienestar o Estado Social. Porque privatizar es, ante todo, replantearse los fines y tareas del Estado, reservando a éste aquello que constituye su objeto esencial y devolviendo a la libre iniciativa privada –a los ciudadanos y las organizaciones sociales, como un derecho inherente a sus libertades– la realización de muchas tareas y empresas que fueron absorbidas por los poderes públicos, pero que nada tienen que ver con la soberanía. Y es que privatizar es, ante todo y esencialmente, liberalizar, esto es, devolver al ámbito de la libertad lo que se había sustraído a ella. La cuestión no está en decidir si ha de haber más o menos servicios, sino en replantearse los mecanismos, los medios, los procedimientos a través de los cuales éstos deben ser satisfechos. Nadie pone en cuestión los fines esenciales del Estado; y tampoco los no esenciales, pero que han sido incorporados a la responsabilidad de éste. Nadie pre-

tende, seriamente, la vuelta al «Estado mínimo», pero todo el mundo coincide en que el viejo modelo burocrático de Estado del Bienestar no se puede seguir manteniendo como hasta ahora.

Ese Estado asistencial está hoy en una profunda crisis y el mejor ejemplo de ello es Suecia, antaño, para muchos, un ejemplo a imitar.

## 8. EL EJEMPLO DE SUECIA, MUY ILUSTRATIVO

Durante décadas, Suecia fue un país admirado por los niveles de bienestar que el Estado había conseguido ofrecer a sus ciudadanos. Los sucesivos Gobiernos socialistas que habían asumido la dirección del país durante más de 40 años, con un ligero intervalo a mediados de los años 70, eran un ejemplo para todas las fuerzas de izquierda con convicciones democráticas. Frente al terrorífico socialismo real, el modelo sueco aparecía como un «socialismo de rostro humano», como esa «tercera vía» entre capitalismo y comunismo.

El modelo económico sueco se caracterizó por el mantenimiento formal de una economía de mercado basada en la iniciativa privada empresarial. No se llevaron a cabo nacionalizaciones de empresas (al menos hasta 1976 en que curiosamente, un Gobierno de derechas se vio obligado a nacionalizar algunas empresas), pero el Estado asumió una redistribución masiva de rentas y la prestación pública de toda clase de actividades y servicios que cuidaban del ciudadano desde la cuna hasta la sepultura. Ello obligaba, a la exacción de inmensas cantidades de dinero con los más altos impuestos jamás conocidos en sociedad alguna. El tipo marginal del impuesto sobre la renta llegó a alcanzar el 75 % y el impuesto de sociedades en cerca del 50 %.

Pero a partir de los años 80, el modelo sueco entró en una etapa de deterioro creciente: pérdida de competitividad de su industria, baja productividad, fuerte devaluación de la corona, inflación y desequilibrio externo. Como causas últimas de este deterioro se han señalado un sistema fiscal penalizador del ahorro, desincentivador del trabajo y de la productividad, un inmenso gasto público que exigía el sistema de prestaciones sociales, altos crecimientos salariales exigidos por unos sindicatos poderosos que se financiaban mediante contribuciones forzosas y una relajación general de las políticas de rentas, que provocaban continuos aumentos de costes y pérdida de competitividad en los mercados mundiales.

Por otro lado, tampoco el sistema de prestaciones sociales, progresivamente burocratizado, resultaba satisfactorio: la pérdida de calidad de la enseñanza era notoria, las listas de espera para obtener una atención sanitaria especializada crecían continuamente. Los análisis de costes y eficiencia que bajo el impulso de la Federación de Industrias Suecas, se llevaron a cabo en los sectores de sanidad, educación, transportes, fueron desoladores: el gasto crecía inusitadamente (Suecia gas-

taba aproximadamente 7.000 dólares anuales por alumno) y obtenía unos medianos resultados. En sanidad, los análisis efectuados demostraron que el continuo aumento de coste de los servicios no se destinaba a la atención del enfermo sino, en una grandísima proporción, a gastos burocráticos y de gestión de la inmensa maquinaria que la sanidad pública había engendrado.

No puedo entrar ahora en más detalle en el análisis de la experiencia sueca. Baste decir que la cuestión que se ha suscitado en estos momentos –en Suecia y en otros países europeos– es más o menos la siguiente: ¿resulta compatible el Estado de bienestar social, en los niveles alcanzados, con una economía de mercado en libertad, competitiva y abierta a los mercados mundiales? Probablemente, no. Los economistas, desde hace años vienen insistiendo en que no se puede mantener semejantes niveles de gasto público, que generan déficits imposibles de financiar. Si se monetizan, generan inflación, si se cubren con impuestos, dañan la inversión; si se financian con deuda, elevan los tipos de interés en perjuicio de la inversión privada. Y en todos los casos se produce el efecto expulsión (*crowding out*) de la iniciativa privada. Por lo demás, la excesiva e indiscriminada protección mata los incentivos para el ahorro y el esfuerzo.

El Estado de bienestar sueco ha sido un ejemplo de esta incompatibilidad. Se había construido en una época de extraordinaria prosperidad, entre 1960 y 1975 en que el sector público creció en Suecia casi 40 puntos (pasó del 30 % del PIB a más del 65%). La publicación de actividades y servicios, la presión fiscal y la estructura de un mercado de trabajo superprotegido por unas poderosas organizaciones sindicales, ayudadas continuamente por el Gobierno, dieron lugar a tales rigideces en la economía (regulaciones, inflación, costes laborales altos, impuestos, absentismo, falta de productividad, pérdida de ahorro, ausencia de incentivos, etc...) que al llegar a momentos de crisis (1976 a 1979) y al abrirse a la competencia de los mercados mundiales (1982-1992), han resultado muy difíciles de corregir. La consecuencia ha sido la huida de capitales y personas en busca de mejores entornos para invertir y trabajar. Y eso que Suecia es un país con técnicos de primera clase y trabajadores especializados excelentes.

El mayor empresario de Suecia, Peter Wallenberg, cuyo grupo empresarial tiene medio millón de empleados, denunciaba a comienzos de 1992 que impuestos altos, *pérdida de productividad* motivada por el Estado burocrático (en Suecia había más funcionarios que empleados en la industria) y una *pérdida en el sentido de responsabilidad* en la gente (el Estado se hace cargo de todo), eran problemas a los que había que poner remedio cuanto antes. El Estado del bienestar amenazaba, según él, la dinámica económica, porque el sistema necesita más ingresos de los que la economía podía proporcionar (4). Algo de esto le sucede hoy a Alemania (y tam-

---

(4) Vid. Declaraciones al diario *El País* de 1 de marzo de 1992.

bién a Francia), que no saben salir de ese empantanamiento en que el llamado Estado del Bienestar les ha metido.

Por otro lado, a medida que fue pasando el tiempo, la gente empezó a sufrir las consecuencias de todo ello. La libertad individual de elección y satisfacción de sus necesidades, había quedado radicalmente limitada por el sistema público y uniforme de servicios sociales, educativos y sanitarios en los que el sector público había establecido un monopolio de hecho, lo que había dado lugar a una pérdida progresiva de calidad en su prestación. Los ciudadanos se encontraron atrapados y sin alternativa. Las clases medias, sobre todo, se veían sin futuro alguno y terminaron por evadir el capital que pudieron reunir. La «tercera vía» resultaba para ellos una trampa, un callejón sin salida, lo cual, muy probablemente está determinando la pérdida de confianza de la gente en ese modelo de Estado.

## **9. EL CAMBIO DE MODELO DE ESTADO EN LATINOAMÉRICA. UN PROBLEMA DE ESTABILIDAD INSTITUCIONAL**

El cambio de modelo de Estado que ha quedado descrito está teniendo importantes manifestaciones en la América Latina de los años 90. La década de los 80 fue para muchos países iberoamericanos una década de pérdida. Se desencadenó la crisis de la deuda, varios países atravesaron situaciones políticas delicadas, se cerraron sobre sí mismos y nacionalizaron sus recursos, se acudió a la propiedad pública y a subsidios generalizados como forma de sobrevivir; la inversión se derrumbó y la inflación alcanzó cifras de cuatro y cinco dígitos. En fin, la renta media *per cápita* descendió un 11 % respecto a la de los años 70. Sólo Chile fue una excepción a este proceso.

Frente a esa triste experiencia, en los últimos años se han desarrollado procesos de transformación muy profundos en muchos países iberoamericanos y, de manera muy singular, en Argentina. Tengo para mí que no estamos sólo ante un cambio de política económica, sino ante un cambio cultural, que se aprecia en las actitudes y convicciones de los individuos; un cambio que ha penetrado hondamente en las estructuras, en las conciencias y en las gentes, de modo que nadie piensa en volver atrás. Ahora bien, este es, todavía, un proceso inacabado. Los nuevos marcos regulatorios aprobados para los sectores privatizados necesitan hacerse realidad, desarrollarse y aplicarse con fidelidad a su letra y a su espíritu, y ello requiere un marco institucional adecuado.

Si se quiere mantener un desarrollo sostenido de la inversión y generar confianza en los mercados de capitales, hay que ofrecer seguridad, liquidez y una expectativa de rentabilidad razonable a los inversores. Para ello hay que acompañar las reformas iniciales de un marco jurídico e institucional en el que se haga realidad el nuevo modelo de regulación. Esto no es fácil: requiere elaborar una doctrina

y una cultura que asiente ciertas ideas, que cree una *communis opinio* sobre lo fundamental, que configure un ente u organismo regulador adecuado.

Lo esencial de una sociedad –lo que la hace rica y próspera– no son sólo, ni fundamentalmente, sus recursos naturales, que Latinoamérica posee en abundancia, sino eso que podríamos llamar su *civilidad*; los indicadores económicos (balanza de pagos, tasa de ahorros e inversión, etc...) son importantes, pero lo esencial de una sociedad es cómo se organiza, cómo se gobierna, cómo se regula y cuáles son –en función de ello– los hábitos de comportamiento de sus gentes. Eso es lo importante y eso es lo que caracteriza a una sociedad moderna. Después, los problemas económicos vendrán, pero todos tienen solución si aquello está consolidado.

Pues bien, en este orden, los países latinoamericanos, aunque en medidas muy distintas tienen un camino claro por recorrer, que pasa por estas tres exigencias:

- a) Recuperar la normalidad en la vida político-administrativa.
- b) Construir una función pública profesional e independiente, reducida y bien preparada, de acuerdo con el principio de mérito y capacidad.
- c) Dotar a la actividad económica, especialmente a los sectores privatizados y regulados, de un sistema institucional que dé confianza y seguridad jurídica a las inversiones. Y como primer y fundamental elemento de ese sistema institucional, junto a los Entes reguladores, resultan absolutamente imprescindibles unos Tribunales de Justicia independientes, capaces, bien preparados. Ellos son, en un Estado de Derecho, la última *ratio*.

## 10. LA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS CORRECTIVOS AL MERCADO

No quisiera terminar esta exposición, sin hacer una referencia al problema social que estas transformaciones en muchos casos generan. La experiencia de algunos países que he citado lo pone de manifiesto. En el corto plazo al menos, las transformaciones no se hacen sin costes. El desempleo crece, la vida es cara y los salarios bajos, se crean bolsas de marginación, las pensiones y ayudas, en algunos casos, están en niveles de subsistencia. Todo esto no puede ignorarse y hay que atender a ello por varias razones: a) en primer lugar, *por un imperativo ético*: no parecen aceptables esas tremendas desigualdades que a veces se generan tras los procesos privatizadores: mientras unos hacen grandes negocios y mucho dinero, otros caen en el abandono y la marginación; b) en segundo lugar, por una *exigencia política*: de otro modo, las tensiones que se puedan generar en algunos países pueden ser un detonante que dé al traste con la estabilidad política que las reformas económicas requieren; y c) finalmente, por una *razón también económica*: la calidad de los recursos humanos, la mejora de la formación profesional, la innovación tecnológica y la mejora de las condiciones laborales son condición necesi-

ria para aumentar la productividad y la capacidad de competir internacionalmente. Ahora bien, ello requiere un mayor gasto, básicamente en tres campos: educación, salud y protección social. Y es que en definitiva, el sostenimiento económico requiere al mismo tiempo, para ser duradero, el progreso social. Todo esto, obviamente, no es algo que se pueda hacer en pocos meses; requerirá tiempo, pero hay que empezar y la gente tiene que saber que se está en ello. De otro modo, los demagogos políticos y sindicales surgirán y se presentarán falsamente como los salvadores de jubilados, estudiantes, docentes o desempleados. Y en lugar de discutir los temas racionalmente, los llevarán a las calles y las plazas.

El Estado liberal no puede desentenderse de las necesidades de las gentes, que necesitan un poco de humanidad, de justicia y compasión, cualesquiera que sean las «culpas» –por llamarle así– de los necesitados. En el actual estado de nuestra civilización, no se puede aceptar la miseria, el abandono, la marginación e inseguridad en las calles, al tiempo que se producen fenómenos de rápido enriquecimiento –y aún de opulencia– en las capas altas de la sociedad. Los buenos negocios, en estos últimos años, han proliferado en el Reino Unido, en Chile o en Argentina; el sector servicios ha crecido espectacularmente y los beneficios generados también. Todo esto es bueno, pero hay que proveer al mismo tiempo los necesarios correctivos al mercado para, sin matar la gallina que pone los huevos, proveer a las necesidades –fundamentalmente, educación y sanidad– de quienes no tienen.

