

Modelo de Estado y Sector Público Empresarial

Gaspar Ariño Ortiz*

SUMARIO

1.- ¿ANTE UN TOURNANT DE L'HISTOIRE? 2.- LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL. 3.- NI UTOPIA SOCIALISTA, NI LOCURA LIBERAL. 4.- DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR. 5.- LOS FUNDAMENTOS ANTROPOLÓGICOS: LIBERTAD E IGUALDAD. EL ARTÍCULO 9 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. 6.- SUBSIDIARIEDAD Y SOLIDARIDAD. SUPUESTOS LEGÍTIMOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL. 7.- LA EXPANSIÓN INCONTROLADA DE UN ESTADO BUROCRÁTICO. 8.- PRIVATIZACIÓN: DEVOLUCIÓN DE ACTIVIDADES A LA SOCIEDAD. 9.- EL MUY ILUSTRATIVO CASO DE SUECIA 10.- MARKET TESTING O LA LIBERTAD DE ELEGIR.

1. ¿ANTE UN TOURNANT DE L'HISTOIRE?

Vivimos estos últimos años un cierto tournant de l'histoire. Frente al entusiasmo con que se iniciaba hace medio siglo la gran expansión de las actividades del Estado, asistimos hoy a un movimiento crítico, amplio y diversificado que replantea el papel de éste en relación con la sociedad. En 1946 un hombre poco sospechoso de veleidades socialistas 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 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 locución a la Nación francesa en 1946, recién terminada la segunda guerra mundial.

Cuarenta años después, un buen observador de la vida social, el Presidente del Adam Smith Institute de Londres, Madsen Pieri, que tanta importancia tuvo en la política inglesa de privatizaciones, daba fe del resultado a que había conducido aquella concepción del Estado de los cuarenta y escribía lo siguiente:

«En el año 1979, en Gran Bretaña, uno podía pasar todo el día sin

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

tropezarse con la economía privada. Me despertaba por la mañana y habría 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 desparramaba 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».

Hoy, los herederos del viejo General francés dicen todo lo contrario y han lanzado por enésima vez un programa de privatizaciones y ventas de empresas (ya lo hicieron en 1986 cuando ganaron las elecciones legislativas, pero el plan se quedó a mitad de camino porque los socialistas volvieron al poder dos años después; después, con Chirac, ya no se atrevieron y ahora Sarkozy quiere retomar aquellas ideas). Y en Gran Bretaña, después de catorce años de gobiernos conservadores y otros diez de New labor, que ha sido en este tema continuador del thatcherismo, lo que va resultando difícil es encontrarse con el Estado en la vida de los negocios. Éste ha desaparecido de la industria del acero, el petróleo, los automóviles, las telecomunicaciones, el gas, los puertos y aeropuertos, el transporte terrestre, el abastecimiento de agua, la electricidad, el

transporte aéreo y en breve lo hará de los ferrocarriles, aparte de un montón de empresas más pequeñas en todos los sectores, que han pasado a la propiedad y/o gestión privadas. El mensaje thatcheriano -“hagamos retroceder las fronteras del Estado”- ciertamente se ha conseguido en el Reino Unido. Y Tony Blair ha aceptado la herencia del thatcherismo sin pestañear. Thatcher cambió también, sin saberlo, al labor party.

Pero no solo es este un movimiento que ha tenido lugar con gobiernos conservadores. Otros países como Holanda, Suecia o España presididos por Gobiernos o coaliciones de gobierno, llamemos socialdemócratas, llegaron a las mismas conclusiones: que el Estado debía renunciar a muchas de sus actividades económicas y romper los múltiples monopolios que había generado en la prestación de servicios a los ciudadanos; que debía vender gran parte de sus empresas y devolver a los ciudadanos la posibilidad de elegir. Estas mismas posiciones las adoptó también, aunque un tanto vergonzantemente, el Gobierno socialista español de 1985 a 1995. Y la llegada al poder en España del Partido Popular (liberal conservador) vino a suponer el más pleno reconocimiento legal del modelo económico liberal anglo-norteamericano: privatizaciones y liberalizaciones de los principales sectores económicos (energía, transporte, telecomunicaciones, correo y servicios urbanos).

Verdaderamente, nos encontramos ante un profundo cambio histórico. Hace solo 30 años, un gran economista que con el tiempo sería Premio Nobel, escribió un breve artículo en el *Journal of Law and Economics*, con cuya cita se abrían estas páginas. Hoy

podríamos invertir el título –porque se ha invertido el sentido de las creencias- y decir: “**vicios públicos y virtudes privadas**”. Las páginas que siguen son un intento de explicación del cambio.

2. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL

Estos profundos cambios se intensificaron con las crisis económicas de los noventa, pero no son consecuencia de la crisis, sino anteriores a ella. No estamos solo ante una crisis como las que cíclicamente atraviesan las economías, sino ante una quiebra, tanto en sentido literal (de ruptura) como jurídico (de incapacidad de pago de las obligaciones contraídas) de ese propio modelo de Estado que conocemos con el nombre de Estado del Bienestar o **Estado Social**. Esta es la principal causa de que el socialismo democrático ande perdido en estos últimos tiempos y no sepa dónde está. Le ocurre tanto al Partido Socialistas Obrero Español al laborismo inglés, como a la socialdemocracia sueca; y no digamos al socialismo francés que casi desaparece en las últimas elecciones. Esta es hoy opinión general en Europa. No hay día que no aparezca en la prensa diaria algún comentario crítico o escéptico sobre el **Estado del Bienestar**. Y no hay país de la Comunidad 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.

3. NI UTOPIA SOCIALISTA, NI LOCURA LIBERAL

El Estado no tiene más remedio que ser grande en la sociedad industrial, urbana, compleja, en la que nos ha tocado vivir. Es inútil pretender lo contrario. 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 aquel **hombre nuevo** marxista (trabajador, honesto, generoso, disciplinado, bueno, eficiente) y 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 en más de una ocasión 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 de su inmensa función social, 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 tanta 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 ésta otra: cómo puede ordenarse ese conjunto de actividades básica 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.

4. DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

Porque en efecto las dimensiones alcanzadas por el Estado en los últimos cincuenta años le han dado a éste un protagonismo y un liderazgo asfixiante, no solo en el orden político sino también en la vida económica y cultural. El aparato de intervención y control sobre los grandes sectores económicos (autorizaciones, inscripciones, permisos, visados, registros, exenciones, homologaciones, controles financieros o contables) ha sustituido el antiguo objetivo socialista del control sobre la propiedad de los medios de producción. En su lugar hoy se apunta a algo mucho más rentable: el control político sobre las grandes decisiones empresariales. Y entonces tiene lugar un extraño pacto: a cambio de la servidumbre, del acatamiento, del pago de unas fuertes gabelas de variada especie, el Estado no hará uso de sus poderes y permitirá a quienes acepten su señoreaje una vida tranquila. Pero para quienes se resistan al pacto, no habrá tregua, sino la

estricta e inflexible aplicación de toda una maraña legislativa reglamentaria y de control que la Administración puede montar. Ello en un país con una justicia lenta y escaso respeto para el derecho equivale a la imposibilidad de subsistir especialmente en los sectores regulados -banca incluida- y en aquéllos que dependen del beneplácito de los poderes públicos (inmobiliarias y constructoras). Esto es lo que he llamado un nuevo feudalismo, el cual hay que evitar.

Así pues, tengo para mí que nos encontramos ante un **nuevo comienzo**, en el que tras muchos años de vivir alegremente, todo el mundo trata de poner la casa en orden. Ante tal coyuntura permítanme ofrecerles algunas ideas que no son nada nuevas pero que constituyen, en mi opinión, presupuestos de los que hay que partir a la hora de revisar posiciones, o diseñar nuevas técnicas de actuación; nuevos mecanismos que nos permitan conservar el bienestar logrado hasta aquí. En frase muy repetida en los últimos tiempos, mecanismos que nos permitan pasar del Estado del bienestar a la sociedad del bienestar.

5. LOS FUNDAMENTOS ANTROPOLÓGICOS: LIBERTAD E IGUALDAD. EL ARTÍCULO 9 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Y lo primero que hay que decir - discúlpenme ustedes por recordar cosas tan conocidas- es que la economía, la técnica o el derecho no son a la postre sino instrumentos o medios al servicio de un valor central: la dignidad del hombre y el desarrollo integral de su personalidad a lo largo de la vida. Éste es el fundamento antropológico del orden económico-social: el hombre, centro de la creación y el titular de unos derechos inalienables que por

ningún motivo, ni por ninguna razón política y económica, se puede desconocer. Éstos son los derechos fundamentales y las libertades públicas, también llamados **derechos humanos**, anteriores al Estado y a la ley, que por ningún motivo ni **razón de Estado** se pueden violar.

Así pues, las estructuras políticas o económicas están al servicio del hombre, no éste al servicio de aquéllas. Las instituciones, las leyes, las normas que regulan y ordenan las conductas individuales en la sociedad no pueden tener como único objetivo el **desarrollo** o la **eficiencia económica**: no se puede considerar a las personas como meros sujetos económicos o como (simples **objetos**) de la Administración del Estado.

Si ello es así, resulta evidente para mí que el hombre y su libertad es el centro y el objetivo de toda política. El Estado existe justamente para promover y asegurar la libertad del individuo porque esta es la clave de su felicidad. Por libertad entiendo algo muy simple: la ausencia de toda coacción, de toda opresión sobre las gentes, para que cada uno pueda adoptar sus decisiones como seres verdaderamente humanos. Libertad es capacidad de disposición, de decisión no forzada por nadie. En ello consiste no solo la grandeza máxima del hombre, sino también la clave del bienestar y de la riqueza de un país, como la historia reciente ha venido a demostrar. La diferente trayectoria seguida por los países libres, frente a los países socialistas (del socialismo real) ha sido algo irrefutable.

Todo esto no son solo bellas palabras sino realidades cotidianas. Estoy hablando de libertades concretas: la libertad de elegir

el centro educativo que cada uno desee para sus hijos, de elegir el médico y el hospital que le inspiren más confianza, de elegir el periódico o el programa de televisión que uno desee (o la libertad de crearlos si éstos no existen), de elegir el destino social, cultural o religioso a los que quiera dedicar una parte de su dinero, de emitir o recibir información por cualquier medio de difusión, la libertad de organizarse cada uno su propia vejez; y así sucesivamente. Todo ello, naturalmente sin tener que pagar dos veces la misma cosa (sanidad pública y sanidad privada, educación pública y educación privada, pensión pública y pensión privada, etc., etc.).

La segunda afirmación que hay que hacer es la de que esto no puede ser solo para unos pocos, sino para el mayor número posible de personas. Por ello, como dice certeramente nuestra Constitución, **“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”** (artículo 9). De ahí que uno de los primeros objetivos de una política liberal, correctamente entendida, es **liberar** al hombre de aquellas necesidades y exigencias más primarias: del hambre, la enfermedad, la ignorancia, de la esclavitud económica y la pobreza, que al que las padece le impiden de raíz cualquier decisión verdaderamente humana, esto es, libre. No debe existir contradicción entre una política liberal y un Estado social que asegure a todo individuo que lo necesite un mínimo vital acorde con el nivel de desarrollo de cada país. Ciertamente el liberalismo actual

defiende, como antaño, la reducción del Estado a sus tareas esenciales pero es preciso reconocer que la protección social constituye hoy una irrenunciable misión del Estado moderno, que tiene que dar cobertura a todos los ciudadanos frente a las contingencias, riesgos y calamidades que se presentan en la vida. Porque sin ese mínimo de educación, de sanidad, de medios económicos, nadie puede ser libre.

En otras épocas históricas esa cobertura fue asumida por la Iglesia, las Fundaciones, las Corporaciones profesionales o económico-sectoriales y, sobre todo, por un modelo de familia apoyado en la estabilidad y la continuidad de los lazos, que se extendían a todos sus miembros, a veces de varias generaciones. Hoy en día ello no es así y es inútil desear que lo sea. El Estado ha tenido que asumir tareas y funciones que otrora correspondían a los cuerpos intermedios de la sociedad. La protección social es una nueva razón de ser del Estado moderno y debe alcanzar, sin limitación alguna, a los niños, los enfermos, y los ancianos. Por otro lado, esos tres campos -educación, sanidad y pensiones dignas.

Resulta igualmente claro para mí que una sociedad libre no puede ser una sociedad con profundas diferencias determinadas por el nacimiento. El Estado deberá promover una real y efectiva igualdad de oportunidades en el libre desarrollo de las posibilidades de cada individuo mediante una amplia y exigente política de ayudas a quienes lo merezcan. Obvio es decir, sin embargo, que esta **igualdad de salida** en el desarrollo de la personalidad de todos los jóvenes que acceden a los distintos niveles de educación no tiene por qué desembocar en una

igualdad de resultados o uniformidad social, cualquiera que sea el mérito y el esfuerzo puesto por cada uno de ellos. La experiencia de algunos países que en el pasado se ponían como modelos a seguir, ha demostrado que esa igualación de resultados es letal y mortífera para el progreso de la sociedad. La ayuda general, indiscriminada, para todos, es innecesaria; más aún, es perjudicial. La experiencia sueca ha demostrado que la igualdad, más allá de lo razonable, es una amenaza a la excelencia y al progreso. Por el contrario, la libertad de elección, la responsabilidad personal y la asunción de riesgos para hacer frente al futuro o a las necesidades del presente, son un estímulo y una fuerza creadora capaz de generar riqueza.

6.- SUBSIDIARIEDAD Y SOLIDARIDAD. SUPUESTOS LEGÍTIMOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL

En correspondencia con estos dos grandes valores de una sociedad libre – libertad e igualdad- hay dos principios esenciales, aparentemente contradictorios, que han jugado siempre como dos polos de tensión en la configuración del orden social: uno de ellos es la subsidiariedad del Estado, que inspira y protege la libertad individual; el otro es el principio de solidaridad, que apunta hacia ese objetivo de igualdad de todos los hombres. El primero encuentra su soporte básico en el derecho de propiedad y en el sistema de mercado como instrumento de asignación de recursos y satisfacción de necesidades. El segundo encuentra en el Estado social, como titular colectivo de bienes y actividades económicas y como portador de prestaciones para todos, su modelo operativo. En la adecuada articulación de ambos principios, en cada momento y en cada

lugar, radica una de las claves del Estado moderno.

Sobre ambos principios se han escrito miles de páginas en los últimos tiempos. Yo recomiendo últimamente la lectura de una Encíclica de Juan Pablo II sobre estos temas, denominada Centesimus Annus, cuyo texto es una síntesis bastante lograda de algunas de las ideas más lúcidas que se han escrito nunca. Siguiendo algunos de los criterios en ella contenidos me gustaría concretar ambos principios en los siguientes supuestos legítimos de intervención estatal: En primer lugar el Estado tiene como misión garantizar la seguridad de los derechos fundamentales y libertades públicas, y en particular, en el orden económico-social, eso que hoy se llaman derechos de apropiación. La Encíclica lo formula así:

“La primera incumbencia del Estado es, pues, la de garantizar esa seguridad, de manera que quien trabaja y produce pueda gozar de los frutos de su trabajo y, por tanto, se sienta estimulado a realizarlo eficiente y honestamente. La falta de seguridad, junto con la corrupción de los poderes públicos y la proliferación de fuentes impropias de enriquecimiento y de beneficios fáciles, basados en actividades ilegales o puramente especulativas, es uno de los obstáculos principales para el desarrollo y para el orden económico”.

Sin propiedad y sin garantía de apropiación de los frutos del trabajo de cada uno no hay libertad, ni prosperidad, ni bienestar, en una Nación.

La segunda función del Estado es la de fijar las reglas del juego y vigilar, ordenar

y encauzar el ejercicio de los derechos, de manera que se fomente la libre iniciativa empresarial y se haga posible la existencia de un mercado abierto y competitivo. La Encíclica citada lo expresa así:

“La incumbencia del Estado es la de vigilar y encauzar el ejercicio de los derechos humanos en el sector económico, pero en este campo la primera responsabilidad no la es del Estado, sino de cada persona y de los diversos grupos y asociaciones en que se articula la sociedad. El Estado no podría asegurar directamente el derecho a un puesto de trabajo de todos los ciudadanos, sin estructurar rígidamente toda la vida económica y sofocar la libre iniciativa de los individuos. Lo cual, sin embargo, no significa que el Estado no tenga ninguna competencia en este ámbito, como han afirmado quienes propugnan la ausencia de reglas en la esfera económica. Es más, el Estado tiene el deber de secundar la actividad de las empresas, creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo, estimulándola donde sea insuficiente o sosteniéndola en momento de crisis”.

Este texto suscita el eco de los fundadores de la llamada Economía Social de Mercado, que no es otra cosa sino una economía de mercado pero provista de complementos y seguridades sociales.

Una tercera función del Estado es la de corregir, defender y/o reconstruir o sustituir el mercado, cuando éste no existe, no funciona correctamente o no puede satisfacer ciertas necesidades humanas. Esto puede ocurrir bien porque el mercado

contenga en sí mismo fuerzas de-estabilizadoras que alteran y falsean sus reglas (monopolios, abusos de posición dominante, carteles, etc.), bien porque nos encontremos ante necesidades que no son solventables por la vía del mercado (externalidades, bienes culturales o ambientales sobre los cuales resulta difícil organizar las transacciones), bien porque estemos ante otro tipo de exigencias culturales y espirituales que el mercado no puede atender, bien, finalmente, porque se trata de hacer realidad unos ideales éticos y sociales (corrección de desigualdades, aseguramiento de un mínimo vital acorde con la dignidad humana, atención a situaciones de marginación y miseria material y moral en que aun vive mucha gente) que la sociedad en su conjunto se ha propuesto. En tales casos, es obvio que hay que corregir y complementar los mecanismos del mercado, pero sin que con ello se desincentive notoriamente el trabajo y el esfuerzo. Las medidas que en tales situaciones hay que adoptar, deben ser, en lo posible, intervenciones conforme al mercado y compatibles con éste.

En ocasiones, el Estado debe **regular** (o **desregular, según se mire**) algunas actividades económicas en las que el mercado, por razones históricas o políticas, desapareció pero puede ser reconstruido. Tal es lo que ocurrió desde los años veinte con algunos grandes servicios públicos y algunos monopolios fiscales que hoy, por exigencias de la CE han sido abolidos (así, el monopolio de petróleos o tabacos y algunos servicios públicos como el transporte aéreo o marítimo, el abastecimiento de agua, gas y electricidad, los teléfonos o la televisión). Éste es el gran proceso de desregulación -o mejor, de re-regulación- que

se ha llevado a cabo en los Estados Unidos, en Japón, en la CEE y en algunos países de Iberoamérica.

Ahora bien, todas estas intervenciones, que tienen lugar cuando no existe mercado o cuando éste se ve gravemente amenazado por la debilidad de sus estructuras, tienen carácter excepcional, han de ser coyunturales y temporales, pues son a modo de un aparato ortopédico que ayude a un cuerpo enfermo a seguir andando (conscientes de que cuanto antes hay que recuperar la salud y prescindir de la ortopedia).

Finalmente, llegamos al más polémico y decisivo supuesto de intervención: **la prestación de servicios sociales y asistenciales** por el Estado, que es la clave del Estado del Bienestar y de la reforma que hoy se debate. Esta modalidad de intervención merece una consideración separada.

7. LA EXPANSIÓN INCONTROLADA DE UN ESTADO BUROCRÁTICO

La expansión incontrolada del sector público se ha debido en gran parte a la asunción por el Estado de un sinnúmero de prestaciones y servicios a los ciudadanos, que han sido gestionados hasta ahora según un modelo administrativo-burocrático. La educación, la sanidad, la seguridad y asistencia social, la vivienda, el deporte y tantas otras prestaciones sociales se han **estatalizado**; sus agentes -profesores, médicos, enfermeras, empleados de las instituciones asistenciales, culturales o deportivas- todos se han convertido en funcionarios. Se hace pasar por el Estado la organización, prestación y pago, no individualizado sino colectivo, global, de todos los servicios: la escuela, el hospital, la

vivienda, la cultura, los seguros, las pensiones, el deporte, la atención a los ancianos, y cualquier otra necesidad de los ciudadanos. Todo lo cual supone, naturalmente, la exacción de unos impuestos altísimos con los que financiar el inmenso aparato burocrático que tales prestaciones requieren.

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 le 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.

Frente a ello, hoy se postula en muchos países 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, 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 el deber de cotizar para financiar los servicios estatales, tanto si los recibes como si no. Aquellos que prefieran proveer privadamente a sus necesidades deberían ver reducidos sus impuestos. Con esto no se afirma que los ciudadanos no deban pagar en proporción a sus rentas por la vía de los impuestos, para la cobertura de aquellos a quienes no se les pueden pagar; pero sí que hay que permitirles gastar, como ellos quieran, una parte de lo que les corresponde pagar. La experiencia histórica demuestra que aquellos países con sistemas fiscales que desgravan actividades sociales (benéficas, culturales, científicas y asistenciales) consiguen destinar grandes masas de dinero a estas finalidades públicas, más del que invierten los países que **estatalizan** (y monopolizan) cualquier labor social. 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, número 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 no gubernamentales y empresas privadas –lo que se ha llamado alguna vez el **tercer sector** (público-privado)- asumen 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 de participación (o colaboración) público-privada. Así, como una de las características más importantes del Estado actual, se destaca hoy su condición de **Estado contractual**, apuntando a la utilización por el Estado de organizaciones privadas, con ánimo de lucro o sin él, para el logro de sus fines públicos.

8. PRIVATIZACIÓN: DEVOLUCIÓN DE ACTIVIDADES A LA SOCIEDAD

Y ésta es la esencia, en este momento, de la polémica en torno al sector público, que se encierra bajo la palabra **privatización**, que es mucho más que vender o no empresas. 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 económicas- la realización de tareas y empresas que fueron absorbidas por el Estado, pero que nada tienen que ver con la soberanía. Privatizar es, esencialmente, liberalizar, esto es, devolver al ámbito de la libertad lo que se había sustraído a ella. Esta devolución puede tener diferentes grados o manifestaciones: puede referirse a sectores completos (por ejemplo, las telecomunicaciones o el petróleo y sus derivados) o (solo a parte de ellos (por ejemplo, una parte de la industria eléctrica, reservándose el Estado algunos servicios básicos); puede referirse a la titularidad de la actividad o simplemente a su gestión; puede ir acompañada de la venta o enajenación de las empresas públicas que operaban en el sector privatizado; y a su vez, esta venta puede ser total o parcial, conservando o no el Estado paquetes accionariales que le permitan un seguimiento cercano de la actividad.

Las motivaciones que impulsan estos procesos son diferentes de un país a otro y las modalidades lógicamente también, pero resulta verdaderamente notable la amplitud y extensión del fenómeno en Europa y América. Detrás de ello no puede verse solo una coincidencia accidental, sino unas líneas profundas de evolución del Estado, que se ha visto completamente desbordado en la infinitud de tareas que había venido acumulando. 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 pretende,

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 ha sido Suecia, antaño, para muchos, un ejemplo a imitar.

9. EL MUY ILUSTRATIVO CASO DE SUECIA,

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), 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 señalaron 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 gastaba aproximadamente 7.000 dólares anuales por alumno) y obtenía unos mediocres 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.

Por estas y otras razones, tras la muerte de Olof Palme, el Gobierno de Ingvar Carlsson inició ya algunas reformas destinadas

a transformar el viejo socialismo sueco, estatalizador y monopolizador de los servicios, en una nueva social-democracia que introdujese mecanismos de mercado en su prestación, respetando la libertad de elección de los ciudadanos. Ello permitiría reducir considerablemente los impuestos y privatizar algunos de los servicios públicos en cuanto a la modalidad de su gestión. De hecho, a comienzos de 1991, los propios socialistas aprobaron una drástica reforma fiscal, que hizo bajar sensiblemente los tipos sobre la renta (del 75 al 50% para las más altas, del 60 al 30% para las bajas). También los impuestos sobre el capital fueron reducidos a un tipo de gravamen uniforme del 30%. Se aumentaron, en cambio, los impuestos sobre el consumo. Con ello se pretendía estimular el trabajo y el ahorro. Sin embargo, estas reformas del socialismo sueco llegaron tarde y el electorado le retiró su confianza en 1991, dando paso a un Gobierno de coalición encabezado por Carl Bildt. Después, volvieron los socialistas y a éstos les sucedió el actual Gobierno liberal-conservador, pero en los últimos años tanto unos como otros habían abandonado el viejo paradigma estatalizador.

La cuestión que se suscitó una y otra vez en esos años –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 la carga fiscal consiguiente, y 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. En todos los casos se produce el efecto expulsión (crowding out) de la iniciativa privada. Y lo peor de todo: la excesiva e indiscriminada protección mata los incentivos para el ahorro y el esfuerzo.

El Estado de bienestar sueco ha sido un ejemplo de esa 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 suavemente 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 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 del 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, ya que el sistema necesita más ingresos de los que la economía podía proporcionar¹. De hecho, Suecia cayó, desde 1970 hasta 1990, al más bajo crecimiento económico de la OCDE.

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 determinó la pérdida de confianza por parte del electorado.

Al estudiar el caso sueco, he recordado más de una vez unas palabras de la *Centesimus Annus*, antes citada, que dicen así:

“Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energía humana y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios,

con enorme crecimiento de los gastos. Efectivamente, parece que conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado. Además, un cierto tipo de necesidades requiere con frecuencia una respuesta que sea no solo material, sino que sepa descubrir su exigencia humana más profunda. Conviene pensar también en la situación de los prófugos y emigrantes, de los ancianos y enfermos, y en todos los demás casos, necesitados de asistencia, como es el de los drogadictos: personas todas ellas que pueden ser ayudadas de manera eficaz solamente por quien les ofrece, aparte de los cuidados necesarios, un apoyo sinceramente fraterno”.

10. MARKET TESTING O LA LIBERTAD DE ELEGIR

La alternativa que los nuevos Gobiernos, de signo liberal conservador, han venido a ofrecer en diferentes países está basada en el mantenimiento, en lo posible, de un nivel de prestaciones y servicios a los ciudadanos pero devolviendo a éstos las posibilidades de elegir, reconstruyendo el mercado y la competencia entre los distintos operadores posibles (escuelas, hospitales, centros asistenciales para los ancianos, universidades, sociedades deportivas). Se ha denominado, a veces, este sistema como de **mercados planificados** o de **mercados mixtos**, regulados y convocados desde el Estado y en los que la Administración asigna fondos públicos en

¹ Vid. Declaraciones al diario EL PAÍS de 1 de marzo de 1992.

función de las ofertas que recibe o de las preferencias del consumidor, que es el usuario de los servicios. No se trata, en lo posible de reducir las prestaciones sociales ni el bienestar de la población, sino de reducir el gasto, suprimir burocracia, aumentar la eficiencia. En una palabra “conseguir que cada unidad de dinero público que se gaste produzca más servicios sociales”².

Esta fue, a mediados de la década de 1980, la línea defendida en Italia por el llamado Proyecto Gorla, en el que se proponía la desintermediación administrativa en todos aquellos servicios que pudieran satisfacerse por la vía del mercado. En tales casos, la Administración, si quería, debía competir con otras organizaciones no gubernamentales, para prestar dichos servicios (médicos, educativos, postales, o de seguros de vejez). Las cuotas de su aceptación por el público serían la mejor prueba de su eficiencia. Y los fondos públicos destinados a su financiación se distribuirán, con unos límites máximos, en función de ello.

El Gobierno inglés actual tiene como uno de los objetivos principales de la reforma de la Administración –más en concreto, del modo de gerenciar los asuntos públicos- el llamado *Market Testing*. Consiste éste en abrir las actividades del sector público –aquellas que no afecten al núcleo del Gobierno y no suponen el ejercicio de la autoridad pública- a la competencia entre distintos operadores. Se parte del principio de que no todas las actividades necesarias para la gestión de los asuntos públicos tienen que ser llevadas a cabo en forma centralizada y directa; muchas de ellas -desde los comedores a la

seguridad, pasando por las auditorías externas, los servicios informáticos, el transporte y tantas otras- pueden ser contratadas en el mercado mediante un sistema de licitación competitiva en la que participe la propia unidad administrativa que viene realizándola hasta ahora, y eligiendo la oferta que ofrece más valor por el mismo dinero (*value for money*). Ello permitirá –dice- un uso más eficiente del gasto público.

Este es un método de gerenciar que se ha impulsado mucho en los últimos años en el Reino Unido. Donald Brenton lo recordaba recientemente:³

“En 1991, junto con el lanzamiento del programa de la Carta de Ciudadano (diseñado para mejorar los niveles de calidad en la provisión de servicios públicos), el gobierno publicó en 1991 un Libro Blanco llamado *Competiendo por la Calidad*. Proponía que todos los departamentos deberían establecer objetivos para *Market Testing* y éstos deberían ser publicados. También propuso que la variedad de servicios abiertos a la competencia (en el pasado éstos solían estar dentro de las actividades complementarias como servicios de restaurante y la limpieza) debería ser más amplia y debería incluir las actividades cercanas al núcleo del gobierno. Después de la elección general de mayo de 1992 y del retorno del gobierno conservador, el primer Ministro invitó a su asesor personal en eficiencia, Sir Peter Levene, a

² Bo Lundgren, Ministro de Hacienda de Suecia, en declaraciones al Diario EL PAÍS de 2 de agosto de 1992.

³ “*Administración por contrato. La experiencia en el Reino Unido*”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional celebrado en Buenos Aires, Argentina, 1-5 de noviembre de 1993. Edic. mimeografiada.

encargarse de la implementación del Libro Blanco”.

En Suecia, como en Holanda, se ha optado igualmente por privatizar la prestación de muchos servicios. Se ha entendido que el dinero público para la educación o la atención sanitaria, debía ir a los alumnos individuales y a los enfermos, no a los colegios ni a los hospitales. Después, tanto los centros públicos como privados recibirán, a través de la demanda de servicios que obtengan, los ingresos que cada uno merezca. La falta de clientes (alumnos, enfermos o usuarios del servicio de que se trate) supone una merma sustancial de fondos y, muy probablemente, el cierre ineludible de los peores. La libre competencia, dice Beatrice Ask, que fue Ministra de Educación en Suecia, “proporcionará más valor al dinero gastado, aumentará el papel de los padres en la educación y llevará a más, innovaciones”.

Según este modelo, la libertad y el mercado permitirían desburocratizar muchas actividades, reducir el gasto público, bajar los impuestos sin atentar contra el nivel de servicios. Seguramente se creará un cierto «desempleo oficial», lo que constituirá un incentivo no pequeño para los afectados, pero en la misma medida generará, a corto plazo, numerosos empleos privados, especialmente si se promueve, desde los poderes públicos, una buena formación profesional.

Obviamente, todo ello requiere numerosas reformas estructurales. La conclusión –ya señalada- a la que parece conducir la experiencia sueca y británica es que la igualdad como ideal, más allá de lo razonable, es una amenaza a la excelencia

y al progreso. Por el contrario, la libertad de elección, la responsabilidad personal y la asunción de riesgos son un estímulo y una fuerza creadora, capaz de generar riqueza. Ciertamente, hay que ayudar siempre al necesitado, pero antes hay que identificar cuidadosamente a éste. Ya he dicho que la ayuda general e indiscriminada para todos es innecesaria, más aún, es perjudicial. Así pues, hay que someter a una estricta criba, sector por sector, caso por caso, las ayudas y gastos que el Estado proporciona: a las empresas, a los individuos, a las instituciones o a cualquier proyecto nacional o internacional.

Las reformas estructurales que ello exige son numerosas. La fundamental es empezar a separar cuidadosamente financiación pública de gestión pública. Es obvio que todas estas actividades y servicios (educación, sanidad, pensiones, asistencia social, deporte y ocio, etc..., etc...) seguirán básicamente apoyadas en fondos públicos, por los que deben competir en igualdad de condiciones tanto entes públicos como privados, organizaciones no gubernamentales y cooperativas de servicios. Si el gobierno aplica esta política, se verá libre de muchas tareas de administración y gestión que hoy pesan sobre él y con las que obviamente no puede. Con un sector público más reducido, el Gobierno sería más eficiente, se concentraría en los temas claves –en aquellos que son los problemas esenciales de una sociedad- tendría más capacidad de dirigir y controlar (en lugar de gestionar, exigir y mandar) y en definitiva haría mejor lo que tiene que hacer. Solo así podrían bajar los impuestos.

En algunos campos como la educación, el deporte o la cultura, la reforma es más sencilla; en otros, como la sanidad o la asistencia a los ancianos,

el cambio estructural es más complicado. En concreto, en materia educativa el famoso *Skolpeng* o cheque escolar, que se puso en funcionamiento en 1992, ha tenido como efecto inmediato la ampliación de centros docentes de carácter privado, que han aumentado y, sobre todo, diversificado la oferta escolar. Se han concedido más licencias para

centros privados, que tendrán las mismas ventajas y ayudas que los estatales. Y es que la diferencia, hoy, entre un Gobierno social-demócrata y un Gobierno social-liberal, no estriba en las metas y objetivos a alcanzar –en quien protege más, de verdad- sino en los medios que se emplean para ello.

