

La privatización a la luz del deseable tamaño del Estado

RAFAEL TERMES CARRERÓ (*)

Pocas veces ha habido en nuestro país un consenso tan grande, tanto del mundo académico como de los agentes económicos, sobre el diagnóstico de los males que, en estos momentos, afectan a la economía española. Los parámetros que definen la actual situación han sido tan reiteradamente expuestos y numéricamente razonados que no debo ahora cansar a los señores académicos intentando demostrar lo que todo el mundo tiene asumido.

LA SITUACIÓN ECONÓMICA ESPAÑOLA A MAYO DE 1993

Pienso, pues, que bastará enumerar, obviando las cifras, los grandes indicadores de la inquietante situación, tanto coyuntural como estructural, en que nos hallamos. Crecimiento tan exiguo del PIB que desde el último trimestre de 1992 se ha hecho negativo. Inflación dual y cada vez más divergente del núcleo más estable de la Comunidad Europea, con el agravante de que las mínimas reducciones del IPC, en el supuesto de que no sean resultado del comportamiento errático de alguno de sus componentes, son esencialmente debidas al quebrantamiento de la economía. Fuerte destrucción del empleo, aumento espectacular de la cifra de pa-

rados, con elevación de la tasa de desempleo al doble de la media europea, en compañía de un indudable y escandaloso fraude en las subvenciones de paro. Déficit del conjunto de las administraciones públicas que, sin tener en cuenta las más que razonables dudas sobre la verdad de las cifras, se sitúa alrededor del doble, en términos porcentuales, del aceptable para la convergencia europea y que, a consecuencia de la persistencia de la gran expansión del gasto público consuntivo, amenaza con aumentar en 1993. Deuda pública creciente en forma galopante, con un componente exterior que ha rehasado netamente el importe de nuestras reservas centrales netas y cuya principal maldad no es el porcentaje sobre el PIB sino el coste por intereses que, junto con las transferencias a la Seguridad Social, lastran el presupuesto con un importe, en sí mismo, superior al doble, en términos porcentuales, al definido por las reglas de convergencia comunitaria.

Tipos de interés insoportables para el sector privado y de efectos contrapuestos, ya que pensados para compensar, a través de la política monetaria, el efecto inflacionista de la política fiscal, producen expansión monetaria a consecuencia de la atracción que ejercen sobre los capitales extranjeros a corto. Desequilibrio creciente y preocupante

(*) Disertación en la sesión ordinaria de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, celebrada el 25 de mayo de 1993.

del sector exterior, no sólo en la balanza comercial, como consecuencia de la pérdida de competitividad frente a los otros países, sino también en términos de cuenta corriente, con un déficit que, rebasando lo aceptable para una economía en desarrollo, pone de manifiesto la fuerte caída del ahorro interno, incapaz de cubrir las necesidades de financiación, a pesar de la fuerte caída de la tasa de inversión. En esta materia, al lado de una pequeña contracción en el consumo de las familias, inducida por el ambiente de crisis, es especialmente preocupante el desplome del ahorro empresarial como consecuencia del deterioro de los excedentes de explotación, resultado a su vez de la caída del valor añadido y del mantenimiento de la tendencia creciente de los costes salariales, indiferentes a la evolución de la producción. Es sorprendente, como ha puesto recientemente de relieve el Profesor Fuentes Quintana, que la sociedad española, tan sensibilizada ante el paro, contemple con indiferencia —y hasta regocijo— la caída de los beneficios empresariales, sin darse cuenta, al parecer, de que los beneficios son la condición necesaria para la creación de empleo.

Del déficit externo, en mi opinión, se habla menos de lo que se debería, porque el importante desequilibrio exterior de la economía española constituye un serio factor limitativo de su crecimiento. Mientras el déficit exterior contribuyó, mediante la importación de bienes de equipo, a mejorar la estructura productiva de un país como el nuestro, tan necesitado de ello, su presencia —dentro de los límites de los mediados años 80— estaba justificada, tanto más cuanto que una abundante inversión extranjera ayudaba a financiarlo sin problemas. Pero cuando los bienes de consumo desplazan a los de inversión en el conjunto de las importaciones, cuando las exportaciones, a partir de 1989, pierden dinamismo, cuando el saldo de la balanza de servicios resulta insuficiente para compensar el déficit de la balanza comercial y cuando la estructura de la balanza de capitales cambia, por-

que la inversión extranjera cede el paso al mero préstamo, entonces puede afirmarse que el alto saldo negativo de la balanza corriente denota la presencia de graves problemas cuya solución es sin duda urgente.

Esta inquietante visión de la economía española obtenida con la óptica de los desequilibrios externos se ve confirmada por la situación del tejido empresarial deducible de los indicadores disponibles. El más importante de ellos es el que se refiere a la evolución de los costes laborales unitarios, en términos reales, es decir, comparados con el crecimiento medio en los países miembros del SME y teniendo en cuenta la apreciación del tipo de cambio efectivo de la peseta. Este indicador proporciona una buena medida de la muy fuerte pérdida de competitividad de la economía española en los últimos años.

Esta pérdida de competitividad y la recesión en el mercado interno —provocada por el desacertado modelo de ajuste del recalentamiento originado en la fase alcista del ciclo— se ponen de manifiesto en la delicada situación de multitud de empresas que encuentran grandes dificultades para seguir atendiendo sus compromisos o los dejan incumplidos en forma creciente, como se refleja en la evolución del coeficiente de deudores morosos del sistema bancario. Este incremento de la morosidad —que, naturalmente, ha de acabar en aumento de las suspensiones de pagos y las quiebras— constituye el reflejo micro y fácilmente palpable del deterioro económico. Las magnitudes macroeconómicas se prestan a disquisiciones académicas, pero el cese en la actividad productiva de cada vez más empresas es algo que no admite interpretaciones. En este cuadro de morosidad, no es pequeño el papel que corresponde al Estado, convertido en el mayor moroso del país, aunque se trate de un moroso que sabemos que no quebrará, porque, en última instancia, puede recurrir a la máquina de hacer dinero y que, de momento, para evitar o retrasar la utilización

de tan recusable expediente, está dando el bochomoso espectáculo no sólo de no pagar sino de resistirse a la compensación de créditos y débitos, poniendo en situación más que apurada a las numerosas empresas, grandes y pequeñas, que creían tener un cliente seguro cuando se convirtieron en proveedores del Estado.

LAS CAUSAS DEL DETERIORO

Ante la gravedad del diagnóstico, no cabe, a juicio de observadores imparciales, traspasar la responsabilidad de la crisis a la situación internacional, porque ésta explica tan sólo una muy pequeña parte del mal. La comparación con los datos relativos a los países de la Comunidad Europea pone de manifiesto, de manera clara, que la crisis internacional ha golpeado a España en mayor cuantía que a los otros países. Y esto por dos razones. La primera porque se desaprovecho la muy favorable coyuntura, que desde 1985 a 1989 hinchó las arcas de la recaudación fiscal, para cerrar los presupuestos con superávit y empezar a retirar deuda. El amor desordenado al gasto público y la falta del reverencial temor que hay que tener al déficit, hizo que se dilapidara en gastos consuntivos y de mera transferencia todo el exceso de recaudación y más.

La segunda razón que explica esta relativamente peor situación española es que, a raíz de la huelga general de diciembre de 1988, tuvo lugar un cambio. Hasta aquel momento, la política económica, bien que arbitrada sobre una mezcla fiscal y monetaria de inadecuadas proporciones, tenía una cierta coherencia con el objetivo de la convergencia europea. A partir de entonces pasó a ser una política permisiva, claudicante o condescendiente con las reivindicaciones, fundadas o no, de los diversos sectores, que en modo alguno es la que conviene al crecimiento equilibrado y sostenido de la economía.

A estas dos principales causas de la situación en que nos hallamos se une una tercera no menos importante: la mala utilización de la política de cambio. España entró en el SME con un tipo de cambio de la peseta artificialmente sobrevalorado por efecto de los elevados intereses, consecuencia, a su vez, del déficit público. Este tipo se mantuvo en la parte alta de la banda ancha de fluctuación, porque los tipos de interés atraían capitales extranjeros, cuyo efecto expansionista requería la intervención del Banco de España para endurecer la política monetaria, originándose así un indeseable círculo vicioso. Cuando el deterioro de la economía, detectado por los observadores avisados a partir de la segunda mitad de 1991, hizo patente la pérdida de competitividad—baja productividad y elevados costes salariales— se fue creando la imagen de que el tipo de cambio, que no reflejaba en absoluto la situación de la economía real, era insostenible. El aumento del endeudamiento y el mantenimiento de la inflación, hizo crecer el riesgo de depreciación de la peseta, con lo que la inversión extranjera dejó de fluir y, a pesar de la resistencia del gobierno a aceptar la depreciación del signo cambiario, las expectativas de devaluación se hicieron cada vez más fuertes. La especulación sobre la peseta—alentada por las crisis emergentes en el SME—llevaron en septiembre de 1992 a la primera devaluación, después de que el Banco de España se esforzara inútilmente en el sostenimiento del tipo de cambio de la peseta. Las nuevas turbulencias monetarias pusieron de manifiesto que aquella devaluación fue insuficiente y en noviembre tuvo lugar un segundo ajuste de paridad, que, a primera vista, parecía que debía conducir a la estabilidad cambiaria. Sin embargo, la persistencia de los desajustes y, sobre todo, la creciente falta de credibilidad de las políticas gubernamentales, han conducido, hace quince días, a una tercera devaluación en menos de nueve meses. Este triple ajuste de la paridad de la peseta, significa que, desde la cota más alta alcanzada antes del primero de ellos hasta la paridad central fijada en el último, ha

tenido lugar una devaluación algo superior al 20 por ciento, que no es otra cosa que el reconocimiento oficial del empobrecimiento del país, a consecuencia del deterioro de la relación real de intercambio.

Es cierto, y así lo aceptamos incluso los que no somos fervientes adoradores de la moneda única, que el compromiso de sujetarse a un tipo de cambio fijo supone una ayuda a los gobiernos, para disciplinar las políticas internas en línea ortodoxa. Pero la verdad es que si, adquirido este compromiso, tales políticas, por razones extracconómicas, no son, como aquí ha sucedido, las que conducen a la convergencia real de la economía, el tipo de cambio, que es la válvula natural de escape, voluntariamente bloqueada, acaba finalmente reventando. Así se comprueba que lo que definitivamente importa no es el compromiso de mantener el tipo de cambio fijo sino la decidida voluntad, que es lo que aquí ha faltado, de aplicar políticas ortodoxas. Es el dramático dilema entre la razón económica y las razones políticas, por cierto, recientemente aflorado en nuestros pagos, en un interesante diálogo público entre el Profesor Alan Meltzen y el Profesor Luis Angel Rojo, a propósito del SME y el tipo de cambio, fijo o flotante, de la peseta; diálogo en el que el último puso de manifiesto la dificultad para el Banco de España de obedecer a la regla de que se ha de crear tan sólo aquella cantidad de dinero que resulta compatible con la estabilidad de los precios, en un país en el que nadie parece creer en la bondad de la estabilidad del valor de la moneda, incluso con la restricción impuesta por un compromiso supranacional.

Sin duda que este negativo juicio sobre la situación en que nos hallamos puede ser discutido alegando que, a pesar de ser cierto todo lo dicho, la España de hoy, desde el punto de vista económico, es mucho mejor que la de 1982 o la de 1975, ya que, por ejemplo, la renta per cápita, medida en pesetas constantes, ha mejorado un 35% en relación con la de dichas fechas y se ha multiplicado por 1,7 en rela-

ción con la de 1970. Que estamos mejor que hace 20 años es tan cierto como que estamos mejor que al final de la guerra civil, durante la Restauración o en tiempos de los Reyes Católicos. No se trata de esto. Se trata de que, en comparación con los países de nuestro entorno, que durante estos periodos de tiempo no han estado parados, nuestro acercamiento a su nivel de renta, propiciable a partir del mayor crecimiento potencial de nuestra economía, no ha sido el que debía haber sido. Tal vez la mejor manera de verlo, con datos elaborados por la Fundación FIES, es que el PIB por español que en 1959, al empezar el Plan de Estabilización y Desarrollo, era igual al 58% del PIB medio por habitante de la Comunidad Europea, llegó al 80% en 1975, y al acabar el presente año, a pesar de la fase expansiva vivida entre 1985 y 1990, será tan sólo, si llega, del orden del 75% del PIB medio por habitante de la Comunidad.

EL CAMINO PARA SALIR DE LA CRISIS

¿Cómo salir de la situación creada? ¿Cuál debe ser el orden de prioridades en el ataque de los males que nos afligen? La respuesta en boga es que lo primero que hay que remediar es el paro, puesto que la falta de trabajo es la más lacerante carencia desde el punto de vista humano. Nadie osará contradecir esta calificación del fenómeno del desempleo involuntario, pero pasando de la espontánea reacción propia del sentimiento de solidaridad al análisis más riguroso del problema, conviene aportar algunas matizaciones. La primera de ellas es que las cifras que circulan sobre el paro no reflejan la realidad. Por un lado, el número de parados sería mayor que el que reflejan las encuestas si entre los que desean trabajar se incluyeran todos aquellos que quieren hacerlo pero no se hacen presentes al mercado, desanimados por el convencimiento de que no han de hallarlo. Este hecho explica, junto con la persistencia de hábitos tradicionales, nuestra baja tasa de actividad. Pero, por otro lado, la ci-

fra oficial de parados está sobreestimada porque un número no despreciable de los que perciben el subsidio de paro no son tales "parados", o bien porque, cobrando el seguro, de hecho trabajan en la economía paralela o sumergida, o bien no trabajan porque, bastándoles el seguro de desempleo que se acerca demasiado al salario, no aceptan los puestos que se les ofrecen.

En cualquier caso no creo valga la pena detenerse en las maneras de atajar el fraude en la administración de los fondos del desempleo, que claramente existen, si se precinde de razones políticas. Y no vale la pena elucubrar sobre las maneras de paliar y administrar el paro porque el paro no es el mal a atacar; el paro no es otra cosa que un resultado, y lo que hay que atacar son las causas que producen tan desastroso resultado. Superando las tentaciones de las soluciones utópicas, de claros efectos contraproducentes pero fáciles de vender, ya que son clamorosamente reclamadas por la parte menos informada de la opinión pública, algunos, mejor preparados, piensan que la solución consiste en reducir el déficit público ya que este es el causante de nuestros males. A mi juicio, el déficit, con el paro, la inflación, los elevados tipos de interés, la falta de ahorro interno, el crecimiento negativo del producto, no son más que consecuencias de la verdadera causa de todos los desequilibrios internos y externos. Y esta causa no es otra que el excesivo papel del gobierno en la economía, que se manifiesta, por un lado, en demasiado gasto público y, por otro, en el intervencionismo de los mercados, incluido, desde luego, el del trabajo.

El déficit público persistente es, en mi opinión, intrínsecamente perverso, puesto que, aun en el supuesto de que se financie ortodoxamente, mediante emisión de deuda, dejando aparte el fenómeno de la autoalimentación del déficit a causa del servicio de la deuda, los efectos de expulsión del sector privado que esta financiación entraña, perjudica el crecimiento equilibrado y sostenido de

la economía. Pero el déficit público puede modularse, y de hecho se modula, dando la impresión de que se está corrigiendo el desequilibrio, recurriendo al aumento de los impuestos, aumento que redundaría en la reducción de la renta disponible para el ahorro y la inversión. Si está demostrado que cuando algo se grava con más impuestos recibimos menos de este algo, si se acepta que, para lograr un crecimiento real capaz de absorber el paro por encima de la tasa natural, es necesaria una política fiscal que reduzca la imposición sobre las rentas financieras y del trabajo, que desgrave las plusvalías, que favorezca la rápida amortización de activos, que prime la reinversión frente a la distribución de beneficios y evite la doble imposición de los dividendos, que premie, en suma, la toma de riesgo y el éxito económico en vez de castigarlos, entonces hay que concluir que reducir y anular el déficit público —puesto que éste debe ser el objetivo si no anual por lo menos en términos medios— sólo puede lograrse recortando el gasto público hasta el nivel que pueda ser cubierto por un sistema impositivo como el que acabo de sugerir. Este sistema que, además, podría ser proporcional sin por ello ser injusto, o más injusto que el sistema progresivo imperante, vendrá, por otra parte, impulsado por razones de competencia financiero-fiscal de ámbito internacional, a consecuencia de la libre circulación de capitales. El modelo que propugno descansa en lo que puede llamarse el "principio de caja vacía". Si el gobierno —mejor por disposición constitucional— no puede gastar más que lo que obtenga de una recaudación tributaria compatible con el fomento del ahorro y la inversión del sector privado, el déficit y sus indeseables consecuencias desaparecen automáticamente.

LA DIFICULTAD PARA REDUCIR EL GASTO SOCIAL

Al llegar a este punto, la objeción obvia es que, aun aceptando —cosa que

no todos hacen— que este planteamiento sea el deseable, lo es, a lo sumo, en teoría, ya que la realidad conduce a afirmar que el plan es irrealizable. No cabe, dicen, recortar los gastos públicos en múltiples aspectos del presupuesto de la Administración Pública que han adquirido carácter de prestaciones no eliminables, porque responden a peticiones de la sociedad que han adquirido carta de naturaleza dentro del marco del Estado del Bienestar. Y este Estado, concebido en sus orígenes para remediar la suerte de los más desfavorecidos, se ha ido ampliando, especialmente en la opulencia de la segunda posguerra europea, para ofrecer, a capas cada vez más anchas de la población, niveles progresivamente aumentados de provisión de bienes y servicios públicos, considerados por muchos como una conquista irrenunciable en la evolución del moderno Estado de derecho, en orden a la seguridad y a la satisfacción de todos los ciudadanos.

Si se acepta esta premisa, la objeción de fondo al modelo que acabo de sugerir es evidentemente insalvable. Nadie será capaz de decir cuáles son los gastos a recortar y hasta dónde; porque, entre otras cosas, la invocación del sagrado término de la justicia social—para encubrir, en muchos casos, lo que no son más que reivindicaciones de grupos a los que, por razones políticas, se quiere dar satisfacción— será suficiente para descalificar por “antisocial” cualquier propuesta de recorte del gasto. Pero si se acepta esta premisa —y parece que ampliamente se acepta— entonces estamos perdidos, porque el aumento del gasto público no tendrá fin. Baste ver que, en nuestro país, el gasto público, en los últimos veinte años, se ha duplicado, en términos porcentuales, pasando del 25% al 50% del PIB, para cubrir, principalmente, atenciones llamadas sociales. Pero el hecho es que, después de esta duplicación del gasto —que, por cierto, en los otros países de nuestro entorno ha requerido el paso de cuarenta años, es decir, el doble que en España— las quejas sobre la mala cali-

dad de los servicios públicos y las demandas de mayores prestaciones van en aumento. ¿Cuándo, a qué nivel de gasto público, se acallarán las quejas y cesarán las demandas? La respuesta es nunca; aunque el gasto público igualara la totalidad del PIB, las quejas y demandas seguirían existiendo, a pesar de que algunos se atreven a decir que, para corregir las deficiencias actuales bastaría con tal o cual aumento, olvidando que si hace veinte años les hubiéramos dicho que el gasto público tendría que duplicarse para atender a sus demandas, nos hubieran respondido que con mucho menor incremento bastaría, cosa que hoy comprobamos que no era cierta. Cuando se ha engañado a la gente, haciéndole creer que el gasto social es gratuito, o que lo pagarán otros, la demanda de aumento es imparable.

LA SOLUCIÓN PRIVATIZADORA Y SUS FALACIAS

Esta es la razón por la cual, en la mayoría de los países, puestos entre la espada de la inagotable demanda de gasto social que, por razones políticas, los partidos, en el poder o en la oposición, no quieren discutir, y la pared levantada por la necesidad de reducir, o por lo menos parar, el déficit fiscal, los gobiernos empezaron a pensar en la privatización de las empresas y servicios que, en décadas anteriores, llevados, a su decir, del propósito de distribuir mejor el producto, eliminar las desigualdades, reparar los fallos del mercado o asumir los quebrantos del sector privado, habían estatificado.

Y así se ha elaborado una teoría de la privatización, más o menos radical, es decir, total o parcial, del sector público, basada en la necesidad de reducir el déficit público, mediante el ingreso hoy del producto de las ventas de las empresas privatizadas o mediante la eliminación de las futuras subvenciones de explotación o en capital que las empresas públicas requieren y que ya no se

rán necesarias si se logra privatizar esta clase de empresas. Esta teoría es falsa. La necesidad de privatizar descansa en una razón de eficiencia del sistema en su conjunto y de económica asignación de los recursos disponibles. Hay que privatizar pura y simplemente porque hay que reducir el tamaño del Estado, y hay que reducir el tamaño del Estado porque, haciéndolo, se disminuye el peso de la parte más ineficiente del sistema y se logra que la parte más eficiente, el sector privado, aumentando su peso, vea mejoradas, además, sus condiciones de funcionamiento, al disminuir los perniciosos efectos que sobre el sector privado provoca la existencia de un sector público de gran tamaño.

En los últimos tiempos ha aparecido, entre nosotros, una extraña construcción que, invocando el nombre del Profesor David Alain Aschauer, pretende contradecir la anterior afirmación, declarando, al amparo —dicen— de la experiencia empírica, que el aumento del gasto público se traduce en aumento de la productividad del sector privado. Qué duda cabe que determinados gastos de inversión pública, en mejora de la infraestructura o de las condiciones de explotación, puede redundar en una mayor eficiencia de las empresas privadas que se mueven en el entorno mejorado. Pero esto no es consecuencia del carácter público de la inversión sino de la propia inversión en infraestructura o equipamiento, que hubiera producido los mismos resultados si hubiera sido de naturaleza privada. Pero, sobre todo, esto no permite establecer una correlación entre el aumento de cualquier gasto público y la productividad del sistema. Quedémonos, pues, con la idea de que lo mejor que puede hacer el Estado, para la mejora de la eficiencia del sistema total, es ceder el paso y dar lugar al dinamismo del sector privado. Y que, por lo tanto, esta es la razón para privatizar.

El impacto que sobre el Presupuesto del Estado produzcan las privatizaciones es una consecuencia de la deci-

sión de privatizar, no su justificación, ya que este impacto, visto en el largo plazo, puede ser positivo, neutral o negativo. Todo depende de la diferencia que exista entre el precio de privatizar y el valor actual de los flujos, positivos o negativos, cedidos, habida cuenta del tipo de descuento que vendedor y comprador, que son sujetos de distinto riesgo, apliquen a los previsibles flujos futuros, y de la estimación que, uno y otro, hagan de los flujos esperables en méritos a la respectiva capacidad de gestión o posición en el mercado.

Partiendo de la racionalidad de los decisores, cabe afirmar que la privatización, si se hace correctamente, es neutral, económicamente hablando; tanto para el sector público como para el sector privado; aunque no resulta difícil encontrar ejemplos en los que, por razones distintas de las aquí invocadas, la privatización se ha saldado con una transferencia de riqueza del sector público al privado o viceversa. Ciento que aun aceptando el carácter neutral de la privatización, puede decirse que, frente a la emisión de deuda o el señoreaje, la privatización, por sus efectos macroeconómicos, constituye, como señalan Driffill y Favero (1991), una mejor alternativa, ya que tiende a reducir la inflación y aumentar el producto en mayor medida que la financiación del déficit por los otros caminos.

Pero, sea de ello lo que fuere, la defensa de las privatizaciones basada en la necesidad presupuestaria se abre paso y se utiliza para justificar las mal llamadas privatizaciones, consistentes en vender paquetes minoritarios de acciones de empresas públicas, lo cual no es otra cosa que allegar recursos del sector privado para seguir manteniendo, mediante el control de la gestión, el carácter público de dichas empresas. Desde el punto de vista del Patrimonio del Estado, la valoración económica de estas operaciones, en las que el precio de oferta tiene que ser incentivante, no puede, por lo general, ser positiva, ya que consiste en realizar una parte de

dicho patrimonio a un precio muy probablemente ventajoso en comparación con el de coste o el valor contable de las acciones vendidas, pero inferior al de mercado, a fin de emplear el producto de la venta en gastos no rentables y al objeto de paliar un déficit, en la mayoría de los casos, de carácter no esporádico, sino estructural.

LA VERDADERA RAZÓN PARA PRIVATIZAR

Por mi parte, insisto en que la razón para privatizar —que desde luego es algo positivo y que conviene, en grado sumo, propiciar— es la reducción del tamaño del sector público, con independencia del impacto positivo o negativo que la privatización produzca sobre el presupuesto y sobre el patrimonio del Estado. Y esta razón es la que, a mi juicio, lleva a postular la privatización no sólo de aquellas empresas que el Estado posee invadiendo campos que no le son propios, sino, además, la de aquellos servicios y actividades que tradicionalmente han sido considerados como propios del Estado y aquellos otros que ha ido asumiendo en realización del objetivo del bienestar social. El fundamento de esta postura, para mí, es claro. En primer lugar, en el terreno conceptual, por aplicación del principio de subsidiariedad que, a mi entender, deriva de la propia condición humana, y según el cual todo lo que pueda hacer el individuo o, por decisión del individuo privado, las entidades menores o intermedias, no deben hacerlo las entidades mayores en cuyo extremo se halla el Estado. En segundo lugar, en el terreno práctico, porque, según ya he dicho, el sector privado, en términos globales, es más eficiente que el sector público y por lo tanto redonda en beneficio del país entero la transferencia, del segundo al primero, de cuantas más mejor parcelas de actividad.

Esta segunda afirmación que, para mí tiene el carácter de evidente, por la

misma definición de lo que es y mueve el sector público y lo que es y mueve el sector privado, no está, desde luego, aceptada por todos. Esta es una carga, la carga de la prueba, que pesa sobre el liberalismo económico. La utopía socialista, que coarta la libertad en busca de la igualdad, para dar, dicen, un más amplio nivel de bienestar mediante la redistribución de la riqueza y la renta, es ampliamente aceptada, como portadora en exclusiva del discurso ético, por un elevado número de intelectuales, aunque entre ellos el número de los economistas sea cada vez menor. Y es aceptada por estos intelectuales sin haberse probado que el propósito socialista se haya materializado en ninguna parte y siendo patente que, en muchos lugares —no sólo en los países del antiguo bloque soviético— ha sucedido todo lo contrario. Pero para ellos esto no parece tener importancia para cambiar de ideas. Ya alguien dijo que los intelectuales anticapitalistas son un subproducto inevitable del propio capitalismo. El liberalismo económico será siempre un concepto controvertido y estará condenado a demostrar su superioridad con los resultados obtenidos, frente a su contrincante, la economía planificada, a la que el valor se le supone, sin necesidad de prueba. El premio Nobel, George Stigler, ya observó que en la comparación entre el mercado y la intervención gubernamental nos comportamos como aquel jurado que, debiendo dar un premio de canto, después de comprobar que el primer concursante cantó muy mal, dio el premio al segundo sin ni siquiera oírle cantar. Que el mercado tiene fallos es evidente, pero esto no autoriza a admitir de entrada que el intervencionismo los corregirá.

Pero las cosas son como son y no como nos gustaría que fueran y ahora yo tengo que intentar demostrar lo que, a mi entender, debería ser, por definición, indiscutible. Y es que, por su propia naturaleza, el sector privado tiene que ser más eficiente que el sector público.

EL SECTOR PÚBLICO NO PUEDE SER MÁS EFICIENTE QUE EL PRIVADO

La argumentación teórica que sustenta tal afirmación me parece sencilla. Una empresa es privada cuando los titulares del capital son personas, físicas o jurídicas, privadas. Las dos esenciales características de los títulos que ostentan, son: Primero, que representan derechos residuales sobre el valor de la firma; es decir, atribuyen, en forma concreta e individualizada, la propiedad del patrimonio neto de la misma, una vez satisfechos los títulos de crédito según el orden de precedencia. Y, segundo, que tales títulos de propiedad son transferibles; es decir pueden venderse y comprarse en el mercado, y este derecho está definido y protegido por las leyes. Las consecuencias de ambas cosas son lógicas, pero de suma importancia para lo que ahora nos ocupa. Los titulares del capital que, por su carácter residual, correctamente se llama "de riesgo", desean que el valor representado por sus títulos sea el máximo posible. Cuando los gestores de la empresa la conducen eficientemente, sus operaciones generan beneficios y, si aplican, lo cual forma parte de la buena gestión, una política de dividendos congruente con las expectativas de los titulares del capital, que para simplificar llamaré accionistas, el valor de mercado de las acciones, con independencia de lo que digan los libros sobre el valor contable, tenderá a subir. En caso contrario, *ceteris paribus*, tenderá a bajar. Por lo tanto, los accionistas tienen sobradas razones para vigilar la actuación de los gestores. Y estos, cuya supervivencia en el puesto y cuya remuneración dependen, en última instancia, de la decisión de los titulares del capital, tienen buenos motivos para intentar satisfacer los deseos de los accionistas. Ciertamente que en muchos casos los accionistas, individualmente considerados, son incapaces de ejercer este control sobre la gestión en forma directa, pero aquí entra en juego la segunda característica de su título:

lo: la transferibilidad. El desacuerdo con un gestor ineficiente se manifiesta por la venta de las acciones, lo cual acarrea, finalmente, la sanción del mercado que acabará resolviendo la situación, sea con la muerte de la empresa, sea con la absorción por parte de otra más eficiente.

Nada de esto sucede en la empresa pública. Los propietarios de su capital, son en última instancia, los contribuyentes, ya que con los impuestos que pagan se ha creado o adquirido y sostenido la empresa pública. Pero este es un título abstracto e indeterminado que los contribuyentes ni pueden utilizar para ejercer el control de la gestión ni pueden enajenar. Teóricamente, el representante de los contribuyentes-propietarios de las empresas públicas es el gobierno, el cual, en principio, debería asumir el control de la gestión de estas empresas en defensa de los intereses de los contribuyentes. Pero la teoría de la elección pública, la experiencia y el simple sentido común nos dicen que las motivaciones y las actuaciones de los políticos, que encarnan el gobierno, son muy distintas de las que llevarían a perseguir la eficiencia en el empleo de los recursos puestos a disposición de los gestores de la empresa pública.

En resumen, la propiedad privada crea incentivos para producir mercancías y servicios de manera eficiente en el empleo de los factores. Los dirigentes de las empresas privadas se sienten estimulados a aumentar al máximo el valor de su empresa. En contraste, las empresas públicas no crean incentivos para operar en forma eficiente. Los directivos y empleados públicos distribuyen recursos que no les pertenecen. Nadie les hace responsables del coste de sus decisiones, ni obtienen beneficios de un trabajo eficiente, ya que, como funcionarios que son, tienen asegurado políticamente el puesto y la remuneración. Todo lo cual no pretende negar ni la preparación técnica ni la calidad profesional de los gestores públicos. Lo que se afirma es que, aun en el caso de que ésta sea excelente, las mo-

tivaciones políticas, por un lado, y las características de funcionamiento, por otro, han de conducir forzosamente a un subóptimo en el resultado.

EL PENSAMIENTO DE ADAM SMITH

Todo esto ya lo había visto Adam Smith, cuando al referirse a la intromisión de los príncipes en las distintas ramas del comercio, en el Libro V de La Riqueza de las Naciones, dice que "muy pocas veces han tenido éxito. La prodigalidad con que se suelen administrar los asuntos de los príncipes hace imposible que lo tengan. Los administradores de los príncipes consideran inagotable la fortuna de su señor, se preocupan muy poco del precio a que compran y a que venden y de los gastos que les ocasiona el transporte de los bienes de un lugar a otro. Esos administradores con frecuencia viven con la prodigalidad de los príncipes, y a veces también, a pesar de esa prodigalidad, con una adecuada presentación de las cuentas, se hacen con fortunas de príncipes. Maquiavelo dice que así era como procedían los agentes de Lorenzo de Médicis, a pesar de la capacidad de este". ¿Cuántos ejemplos actuales no podemos hallar de esta actuación de los gestores del sector público, cuya prodigalidad en el manejo de fondos la sabiduría popular ha caricaturizado al poner de relieve la irresponsabilidad derivada de "disparar con pólvora del Rey"? Una reciente muestra, para no bucear en nuestra patria, nos la ofrece el grotesco espectáculo dado por el flamante Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) que, a decir verdad, ni tan siquiera hacía falta crear.

La razón de este despilfarro en el uso de los fondos públicos la da el mismo Smith, pocas líneas después del texto citado, cuando afirma que "no hay caracteres que parezcan más incompatibles que los de comerciante y soberano. Si el espíritu mercantil de la

Compañía Inglesa de las Indias Occidentales la convierte en mala soberana, el espíritu de soberanía parece haberla hecho mala comerciante. Mientras sus miembros sólo fueron comerciantes, gestionaron sus negocios con éxito y fueron capaces de obtener beneficios suficientes para pagar un dividendo moderado a los propietarios del capital. Desde que se convirtieron en soberanos, con unos ingresos estimados originalmente en más de tres millones de libras esterlinas, se han visto obligados a pedir la ayuda extraordinaria del gobierno para evitar una bancarrota inmediata. En la primera época sus servidores en la India se consideraban empleados de comerciantes; en la actualidad se tienen por ministros de sus soberanos". Y, para dar una medida del grado de ineficiencia de la administración pública, precisa que "en la actualidad las tierras de la corona en Gran Bretaña no proporcionan la cuarta parte de la renta que podrían proporcionar si perteneciesen a dueños particulares".

Adam Smith, al lado de sus ideas sobre la ineficiencia relativa del sector público, nos ofrece también su pensamiento sobre la privatización. "En toda gran monarquía europea la venta de las tierras de la corona produciría una suma importante de dinero que, de ser dedicada al pago de las deudas públicas, deshipotecarían unos ingresos muy superiores a los que dichas tierras jamás aportarían a la corona. En los países donde las tierras se han mejorado y están bien cultivadas, en el momento de la venta rinden toda la renta que son capaces de producir, vendiéndose a cambio de la renta de treinta años; las tierras incultas y sin mejorar pertenecientes a la corona podrían venderse a cambio de cuarenta, cincuenta o sesenta años de renta. La corona podría disponer inmediatamente de los ingresos que liberaría la amortización de sus deudas". Es el argumento presupuestario: hay que vender las "tierras de la corona" para desendeudarse, aunque sea vendiendo a mal precio. Pero, a renglón seguido, Smith que, en Lecciones de Ju-

risprudencia, diez años antes, habrá dicho que era imposible que las tierras de la corona estuvieran siquiera "la mitad bien cultivadas que el resto", añade ahora el argumento de la eficiencia global del sistema: "En el curso de varios años —la corona— disfrutaría incluso de un nuevo ingreso. Cuando las tierras de la corona se convirtieran en privadas, en pocos años se habrían mejorado y estarían bien cultivadas. El aumento de su producto incrementaría la población del país al aumentar los ingresos y el consumo del pueblo. Los ingresos que la corona obtiene de los derechos de aduanas y de los impuestos aumentarían necesariamente a la par que los ingresos y el consumo del pueblo".

Para completar el panorama, nuestro autor hace incluso una sugerencia —al nivel de su tiempo— sobre la manera de proceder a la privatización. Es bueno oírle: "Los ingresos que en cualquier monarquía civilizada obtiene la corona de sus propias tierras, aun cuando no parecen costar nada a sus súbditos, en realidad cuestan más a la sociedad que ninguna otra clase de ingreso que disfrute la corona. En todo caso, sería ventajoso para la sociedad sustituir dichos ingresos por otros iguales, y dividir las tierras entre el pueblo, siendo la pública subasta el mejor procedimiento para hacerlo. Las tierras destinadas al recreo y a la magnificencia como parques, jardines, paseos, etc., es decir, dominios que se consideran objeto de gasto y no fuente de ingresos, parecen ser las únicas que deben pertenecer a la corona en una monarquía grande y civilizada". Creo que, *congrua congruis referendo*, podemos extraer de estas líneas lo que, en el pensamiento de Adam Smith, puede ser público y lo que debe ser privado.

Está claro que, al decir que los ingresos de las tierras privatizadas deben ser sustituidos por otros, está aludiendo a los impuestos y, por cierto, que al entrar en esta materia y establecer las cuatro reglas que deben dominar un sistema impositivo para que sea justo y

eficaz, dice cosas muy jugosas que sería interesante comentar, si no nos apartaran tanto del tema que nos ocupa y al que debemos volver, regresando a nuestra época.

LAS TEORÍAS DEL PROFESOR PORTER

En nuestros días, las teorías sobre la ventaja competitiva, debidas al profesor Michael E. Porter, confirman que el sector público, no solamente no es eficiente, sino que no puede serlo. Las empresas logran ventajas competitivas, mediante la presión y el reto, gracias a tener rivales fuertes, proveedores agresivos y clientes exigentes. Durante mucho tiempo se ha venido pensando que los determinantes de la competitividad son los costes de la mano de obra, los tipos de interés, los tipos de cambio y las economías de escala. Sin negar la importancia potencial de estos y otros factores, hoy sabemos que la causa verdadera de la eficiencia competitiva es la innovación, tanto en la tecnología como en la manera de hacer las cosas; pero una innovación continuada, ya que casi todas las ventajas pueden imitarse. Lo cual conduce a la necesidad de la mejora implacable, que sólo la presión del mercado puede provocar.

Una empresa privada sabe que ni su crecimiento ni su mera supervivencia están asegurados. Sabe que tiene que ganarse el día a día, en rivalidad con sus competidores actuales, bajo la amenaza de nuevos entrantes, frente al poder-negociador de los clientes y de los proveedores, y con el riesgo de verse desplazada por la aparición de productos o servicios sustitutivos. Estos son, para utilizar terminología Porter, los cuatro ases del póquer de la victoria. Nada de esto existe en la empresa pública; es decir, existe, pero sin riesgo final. Si el mayor daño hecho por el Estado del Bienestar es haber quitado a las gentes la esperanza de alcanzar algo valioso gracias al esfuerzo personal, el mayor daño ocasionado por el Estado a

su sector empresarial es haberle garantizado la supervivencia.

LA OPINIÓN DE UNOS EMPRESARIOS PÚBLICOS

En relación con esta relativa ineficiencia de las empresas públicas me parece importante traer a colación las causas que la explican en España, puestas de relieve por Oscar Fanjul y Luis Mañas (1993). Según los autores, que conocen bien el tema, estas causas son:

1.º *La falta del control que ejerce el mercado de capitales*, ya que la mayoría de las empresas estatales no cotizan en Bolsa, lo cual conduce a errores en la toma de decisiones por parte de una dirección que carece del objetivo de la creación de valor, en un contexto, además, de ausencia de control, por parte del Estado, sobre la rentabilidad de las inversiones de la forma que lo ejercería un inversor privado.

2.º *La inestabilidad de la dirección* a consecuencia de los relevos ocasionados no sólo por los cambios de partido en el gobierno, sino también por los ceses y nombramientos decretados por los sucesivos Ministros de Industria, lo cual, dicen los autores, ha sido muy frecuente desde 1982.

3.º *Las interferencias políticas que producen*, dicen, una extremadamente negativa influencia en el comportamiento de las empresas estatales, a pesar de ser un aspecto poco mencionado, ya que el gobierno sucumbe, con frecuencia, a la tentación de utilizar las empresas públicas en forma que, piensa, ha de contribuir a la mejora de la situación general, aunque dicha acción conduzca al deterioro de las empresas utilizadas a tal fin. Cuando algo pertenece a todos, dicen Fanjul y Mañas, en realidad no pertenece a nadie y, por ello, resulta muy fácil dar a los gestores de las empresas públicas órdenes que los gestores de las empresas privadas, movidos por obje-

tivos de mercado, en modo alguno estimarían de recibo. A esta interferencia política del gobierno se suma la de los sindicatos que han tomado la costumbre de utilizar a la empresa pública como escenario de su confrontación con el gobierno y como punto de partida para sus reivindicaciones en la negociación colectiva de las remuneraciones salariales.

4.º *El sistema de retribución de los directivos y empleados*, que constituye uno de los elementos clave para la motivación de los recursos humanos de la empresa. En las públicas, la política de premio y castigo de acuerdo con la ejecutoria personal resulta de muy difícil, si no imposible, aplicación. Máxime cuando el gobierno decide utilizar a las empresas públicas como un ejemplo de moderación en los sueldos de los directivos. Con lo cual se llega a la paradoja de que los trabajadores de las empresas estatales son los más pagados del país y sus directivos los más pobremente remunerados.

Estas opiniones, con las que estoy plenamente de acuerdo, y que, desde luego, son extensibles a las empresas estatales y sectores públicos de todos los países, completan el cuadro de las razones por las cuales el sector público, es decir, el conjunto de las Administraciones centrales y territoriales, los organismos autónomos y las empresas estatales, tiene que ser, por definición, menos eficiente que el sector privado. Veamos ahora, con números, como efectivamente lo es.

LA INEFICIENCIA RELATIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA. DEMOSTRACIÓN EMPÍRICA

Puede ser útil, a este fin, un estudio sobre "La eficiencia de las empresas públicas industriales" realizado dentro de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y bajo el patrocinio del Servicio de Estudios del Ban-

co de España, cuya solvencia científica y merecido prestigio es de todos conocido. El estudio se centra en la eficiencia productiva de las empresas públicas frente a las privadas, advirtiendo que se han escogido empresas productoras de bienes industriales de carácter privado, es decir, bienes que pueden ser comercializados en el mercado, excluidas aquellas en las que la eficiencia queda condicionada por restricciones o imposiciones de carácter político. Se trata, pues, de ver si existen diferencias de eficiencia entre empresas públicas y empresas privadas de características similares y en las que no hay ninguna razón política para querer o tolerar que la eficiencia de las públicas sea menor. Si resultara serlo, será por la peor utilización, en la empresa pública, de los factores de producción.

La investigación fue realizada a partir de la información suministrada por la Central de Balances del Banco de España, encuesta 1983-1984, sobre 121 empresas públicas de los sectores industriales, excluidos el energético y el minero, con 1.68.379 trabajadores y resultados globales negativos de 235.252 millones de pesetas después de amortizaciones y gastos financieros netos, pero excluidas las subvenciones de explotación y los intereses activados. Estas empresas fueron puestas en relación con empresas privadas similares, es decir, pertenecientes al mismo sector y de un tamaño tal que la empresa privada no fuera inferior a la mitad de la pública ni superior a una vez y media su tamaño. En aplicación de estos criterios de homogeneidad, fueron excluidas del estudio 27 empresas con 59.501 trabajadores y 71.393 millones de pesetas de resultados negativos, quedando, pues, concretado el análisis a 94 empresas públicas de 28 sectores, las cuales fueron sometidas a 1.537 comparaciones con empresas privadas similares.

Estas comparaciones se realizaron mediante un índice de eficiencia global del tipo Divisia, que toma en consideración el producto y ocho tipos de fac-

tores⁽¹⁾, habida cuenta de su participación en el coste total, dando lugar a tantos índices de eficiencia relativa como empresas privadas similares comparadas con cada empresa pública. Posteriormente, estos índices fueron agrupados en un único índice medio ponderado para cada empresa pública. Este índice ponderado representa, por lo tanto, la eficiencia relativa —mayor (si el índice es positivo) o menor (si el índice es negativo)— de la empresa pública respecto de las empresas privadas de su entorno.

Si desciendo a estos detalles es simplemente para poner de manifiesto que el trabajo a que me refiero es un trabajo serio y que, en la misma medida que lo es, aumenta el valor de sus conclusiones. Y las conclusiones son:

1.ª Que el 64 por ciento de las empresas públicas estudiadas son menos eficientes que las empresas privadas de características similares de su mismo sector.

2.ª Que este resultado se agrava en la medida en que las 60 empresas que integran este 64% del total daban empleo al 84% de los trabajadores de las empresas públicas de la muestra y, globalmente, generaron resultados negativos que alcanzaron 159.179 millones de pesetas, es decir, el 97% de las pérdidas totales de las empresas públicas analizadas.

3.ª Que si las empresas públicas se agrupan por sectores y se computa un índice de eficiencia relativa de la parte pública frente a la privada, en 23 de los 28 sectores estudiados, la parte privada es más eficiente que la pública.

Obsérvese que el análisis comparativo hace abstracción de los resultados económicos de las empresas estudiadas, a pesar de que su análisis se presenta como una tentación fácil para el que aborda un estudio de esta naturaleza, ya que los resultados económicos constituyen una variable directamente obser-

(1) Estos factores son: número de empleados; compras netas; trabajos, suministros, transportes, fletes y diversos; terrenos; edificios; instalaciones; maquinaria y existencias medias de materias primas.

El estudio de la rentabilidad de las empresas públicas y privadas en España, 1984. El estudio de la rentabilidad de las empresas públicas y privadas en España, 1984. El estudio de la rentabilidad de las empresas públicas y privadas en España, 1984.

viable, cosa que no sucede con la eficiencia de la empresa, que hay que deducir, con independencia del beneficio o pérdida, de la manera como son combinados los factores para la obtención del producto. Un sencillo ejemplo lo aclarará: el índice de eficiencia no recoge en modo alguno diferencias salariales, en cambio la rentabilidad, que se basa en la diferencia contable entre ingresos y gastos, toma en cuenta los gastos de personal. Por lo tanto, el enfoque empleado en la investigación de FEDEA, que vengo glosando, permite afirmar que la ineficacia relativa de las empresas públicas no es debida al pago de mayores salarios, cosa que sí podría explicar los peores resultados, sino a una peor utilización de los factores productivos.

Sin embargo, el autor del estudio ha querido, acertadamente a mi juicio, introducir una comparación adicional, y después de calcular la rentabilidad relativa de las empresas públicas respecto al conjunto de empresas similares de su mismo sector, ha buscado la correlación entre esta rentabilidad relativa y la eficiencia relativa. El resultado es que la correlación existe y es positiva con un coeficiente, relativamente alto, puesto que es igual a 0,721. La correlación encontrada permite afirmar que las diferencias de rentabilidad, notorias, entre empresas públicas y empresas privadas tienen como una causa explicativa importante la diferencia de eficiencia en la combinación de sus factores productivos. Es decir, en dos palabras, la empresa pública es menos rentable que la privada porque es menos eficiente.

En honor a la verdad no puedo dejar de decir que una última conclusión de la investigación de FEDEA es que se aprecia una diferencia notable entre el conjunto de empresas que siempre han sido de titularidad pública y aquellas que proceden del sector privado. De estas últimas, que son 35 de las 94 analizadas, el 83 por ciento son menos eficientes que las privadas similares y que, además, 29 de estas empresas, con re-

sultados negativos todas ellas, concentran la parte más importante de las pérdidas de las empresas públicas de la muestra, si se excluyen dos empresas especialmente importantes que siempre fueron de titularidad estatal.

La consecuencia más inmediata que cualquier persona proclive a la defensa del sector público querría sacar de este hecho es que una parte notable de la ineficiencia del sector público se debe a que se ha constituido en receptor de empresas privadas inviables. Sin embargo, a mi juicio, el hecho anotado sirve más bien para afirmar tres cosas. Primera, que no es totalmente cierto que el sector público empresarial español es, básicamente, el resultado de la política de nacionalización de las compañías privadas en pérdida, ya que, como acabamos de ver, en la muestra analizada, tan sólo el 37% de las compañías públicas incluidas responde a esta categoría. Segunda, que si las empresas nacionalizadas eran realmente inviables, no debían haber sido asumidas por el sector público sino simplemente liquidadas. Y, tercera, que su inviabilidad, caso de existir, no era intrínseca, ya que la comparación pone de manifiesto que existen empresas privadas de los mismos sectores y similares características perfectamente eficientes. A la luz de lo cual, parece que los que estén dispuestos a aceptar la intervención del Estado en estas materias, deberían concluir que la acción más adecuada no era estatificar empresas privadas en pérdidas, sino alentar la absorción de las mismas por sus similares privadas, demostradamente eficientes.

LOS DATOS RECIENTES DE LA CENTRAL DE BALANCES

Alguien sin duda podrá decir que el estudio en que me apoyo es relativamente antiguo, puesto que, como he dicho, se refiere a datos del ejercicio 1984. Es cierto, pero el último informe de la Central de Balances del Banco de España,

que cubre hasta el ejercicio 1991, permite afirmar, con un gran margen de confianza, que las conclusiones del estudio de 1984 siguen siendo válidas y que, al día de hoy, la ineficiencia relativa del sector público respecto del sector privado es superior a la detectada en 1984. Para llegar a esta conclusión, es suficiente comparar las cascadas de resultados que, excluidas subvenciones y activaciones, como se hizo en el estudio de 1984, conducen a la rentabilidad, tanto del activo como de los fondos propios, cuya gran correlación con la eficiencia quedó en su día demostrada. Tal comparación arroja una notable diferencia en contra de las empresas públicas comprendidas en las muestras sucesivamente analizadas por la Central de Balances del Banco de España. Bastará ver la comparación correspondiente al año 1989 —que representa el punto alto del ciclo expansivo iniciado en 1984— y la correspondiente al año 1991, segundo de la fase depresiva iniciada en 1990. En lo que respecta a la rentabilidad del activo neto, en 1989 la de las empresas privadas fue del 12,9% y la de las empresas públicas del 6,3%, o sea, menos de la mitad; en 1991, las cifras son 9,3% para las privadas y 2,6%, para las públicas, es decir, sólo algo más de la cuarta parte de las privadas. En cuanto a la rentabilidad de los fondos propios, antes de impuestos, en 1989 la de las empresas privadas fue del 13,1% y la de las empresas públicas del 2,5%, o sea, menos del 20% de la alcanzada por las privadas; en 1991, la rentabilidad de los fondos propios de las empresas privadas había caído al 6,9%, pero las empresas públicas estaban en pérdidas, con una rentabilidad negativa del 5,4 por ciento. No parece que sea necesario insistir más:

Naturalmente que existen empresas públicas que son más eficientes que alguna de sus homólogas privadas, como señala Julio Segura (1992), aunque en alguno de los ejemplos que cita para probarlo —como es el caso de ENDESA—, los resultados, en términos de beneficios, es muy probable que respon-

dan no a la eficiencia en el manejo de los factores sino a la explotación de determinados privilegios derivados de disposiciones administrativas. Pero no se trata de saber si hay una o varias empresas públicas más rentables que las privadas; se trata de que, en términos generales, mayoritariamente, las empresas privadas son más eficientes que sus homólogas públicas, como lo demuestran los datos que vengo aportando.

LA PRIVATIZACIÓN COMO PARTE DEL CAMBIO DE LA ACTITUD GOBERNAMENTAL

Cabría añadir que el hecho probado de que las empresas públicas, en términos generales, sean menos eficientes que las privadas no autoriza a concluir que estas empresas una vez privatizadas serán más eficientes. Para pronunciarse al respecto es preciso atenerse a lo sucedido en aquellos casos en los que ha pasado suficiente tiempo desde la privatización. Bishop y Kay (1991) han analizado los resultados de la privatización en Gran Bretaña, pionera desde todos los puntos de vista, cuya importancia se pone de manifiesto si se recuerda que, entre 1979 y 1990, supuso un ingreso para el Estado de más de 25.000 millones de libras esterlinas, sin incluir otros 10.000 millones, más o menos, procedentes de la venta de participaciones minoritarias en firmas privadas en las que el gobierno no ejercía el control, la más importante de las cuales era la participación en British Petroleum que, en sus diversas fases de venta, debe de haber producido unos 8.000 millones de libras. Y sin contar, tampoco, la venta de viviendas de propiedad pública a sus inquilinos.

La conclusión de este estudio, según sus autores, es que la eficiencia de las empresas privatizadas ha aumentado, pero que también ha aumentado la de aquellas que han seguido siendo públicas. Esta conclusión induce a pensar que la naturaleza pública o privada del ca-

pital de una empresa no es condición determinante de su mayor o menor eficiencia. Lo cual es cierto; por mi parte nunca he pensado lo contrario. La propiedad, en sí misma considerada, no explica los resultados; lo que los explica, como antes he expuesto, es la actuación de la propiedad sobre la gestión. Y lo sucedido en Gran Bretaña, bajo el gobierno de la señora Thatcher, iniciadora del movimiento privatizador, fue un cambio de mentalidad en cuanto al papel del Estado en la economía. La privatización no fue más que una parte de un plan más general que partía de la decisión del Gobierno conservador, en contraste con las políticas de anteriores gobiernos, de no intervenir ni para condicionar las decisiones de la dirección de las empresas públicas ni para, en su caso, evitar la quiebra. Esto provocó, como reconocen Bishop y Kay, un cambio que, incluso mediante el reclutamiento externo de altos directivos, hizo más fácil la implantación de una gestión eficiente en las empresas que permanecieron en manos del Estado. Esto explica que en Inglaterra tanto las privatizadas como la no privatizadas hayan mejorado su eficiencia.

A la luz de estos resultados, podría pensarse que no es necesario privatizar. Bastaría con cambiar las reglas del juego entre Gobierno y empresas públicas. La verdad es que el caso de Gran Bretaña es singular y, de todas formas, no garantiza que un cambio de gobierno o incluso un cambio de política en el propio gobierno conservador, no vuelva a dejar las cosas como estaban antes del cambio. La privatización, sobre todo si es total y, como ha sucedido en Inglaterra, a favor de miles de pequeños accionistas, tiene carácter más irreversible.

Hay que privatizar para reducir el tamaño del Estado por las razones de eficiencia que hemos venido analizando. Pero hay una razón más para reducir el papel del sector público y esta razón es una razón moral; de ética pública. El hacendista Antonio Martino, decano

de la Universidad Libre de Roma, citado por Gaspar Ariño (1993), hablando de Italia, recientemente decía: "En cuanto a la corrupción, es igualmente obvio que es el resultado de la dimensión del sector público... No es nada probable que estas circunstancias se den entre contratistas privados; sólo pueden existir cuando está involucrado el Gobierno... Los italianos deberían recordar el viejo dicho sobre el comunismo: en las sociedades comunistas, la corrupción no es un problema, es la solución. Por eso la privatización es tan urgente: no es que pueda solucionar la mala situación financiera...; es necesaria para subir el nivel de la moralidad pública". Aunque en España no se ha llegado, al parecer, al nivel italiano de corrupción, el lamentable espectáculo que estamos presenciando en los últimos años aconseja vivamente la privatización también por motivaciones éticas.

No voy a entrar en las distintas maneras de proceder a la privatización y en las ventajas e inconvenientes que cada una de ellas tiene. Hay diversos y excelentes trabajos que pasan revista a lo que han hecho los distintos países. Sólo señalaré que, para que se logre el objetivo de eficiencia, es necesario que las privatizaciones vengán acompañadas de una adecuada política frente a los monopolios naturales o legales, ya que, en definitiva, insisto, la eficiencia resulta, fundamentalmente, de la presión de la competencia. La privatización es una condición necesaria pero no suficiente para conducir a la eficiencia. La clave de la eficiencia es siempre la verdadera competencia.

LA PRIVATIZACIÓN EN ESPAÑA

En España, el sector público empresarial, que, a pesar de todo, es relativamente pequeño en comparación con la media de nuestro entorno, se ha formado, en una primera fase, en aplicación de una incorrecta, a mi juicio, aplicación del principio de subsidiariedad,

según la cual el Estado debe hacer todo aquello que no hace la iniciativa privada, siendo el gobierno el juzgador de la inexistencia de dicha iniciativa privada. Pero, el principio de subsidiariedad, bien entendido, significa, en mi opinión, que el Estado debe hacer no aquello que no hace la iniciativa privada sino aquello que, *siendo necesario para el bien común*, no es llevado a cabo por la iniciativa privada; estando implícita en esta interpretación que los ciudadanos receptores del pretendido bien común algo tendrán que decir al respecto. La incorrecta aplicación de la idea de subsidiariedad, tanto, hasta 1962, como especialmente, según señala Gaspar Ariño (1993), a partir, en dicha fecha, del Plan de Desarrollo, dio lugar a un cada vez más importante papel de la iniciativa pública en la creación de empresas industriales, ubicadas fundamentalmente en el INI. A pesar de que los textos legales parecían asentar el principio de subsidiariedad, la discrecionalidad confiada al Consejo de Ministros para apreciar la "insuficiencia de la iniciativa privada", la "conveniencia de impedir o combatir prácticas restrictivas", las "necesidades de defensa o el alto interés nacional", las "razones técnicas o de urgencia", consagró de hecho el "principio de arbitrariedad" y dio lugar a la aparición de una gran profusión de empresas estatales, cuya verdadera necesidad para el bien común del país, si prescindimos de razones de prestigio nacional, en bastantes casos era y ha resultado ser más que dudosa.

En una segunda fase, cuya intensidad empieza en 1976, el sector público empresarial creció a consecuencia de las nacionalizaciones de empresas. Estas nacionalizaciones, en nuestro país, no han tenido motivaciones ideológicas como fue, clarísimamente, el caso de Francia, tanto en el primer periodo post-bélico del General de Gaulle, quien, en pago de la factura pasada por los comunistas por su colaboración con la resistencia, nacionalizó la gran banca, como a partir de 1981, periodo en el cual, Mitterrand, en cumplimiento del

programa común de la izquierda completó la nacionalización de la banca y añadió la de los grandes grupos industriales. En España la nacionalización fue pragmática y respondió a un deseo, acertado o desacertado —más me inclino a pensar lo segundo— de librar de la quiebra a un determinado número de empresas privadas en pérdidas, de los más diversos sectores, algunos de los cuales resulta hasta cómico que puedan ser objeto de la actividad del Estado. El colofón de la etapa nacionalizadora fue la expropiación del grupo Rumasa, empresas y bancos, que tuvo lugar, como todo el mundo recuerda, en 1983.

Al igual que sucedió con las nacionalizaciones, el proceso privatizador en España, que empezó hacia 1983 ó 1984, no respondió tampoco a motivos ideológicos como sucedió en Gran Bretaña, donde los objetivos del gobierno de la señora Thatcher fueron claros: cambio de la mentalidad intervencionista del gobierno, con drástica reducción del tamaño del Estado; quebrantamiento de la prepotencia sindical; fomento del capitalismo popular mediante la expansión de la propiedad privada en acciones; creación de una clientela proclive al partido conservador. En nuestro país, las privatizaciones se han hecho, y se siguen haciendo, en ausencia de una política y programa de privatizaciones, de acuerdo con las oportunidades del momento. Da la sensación de que el gobierno socialista, bajo cuyo mandato se ha desarrollado el proceso, no ha querido plantear al país la necesidad de una política privatizadora basada en razones distintas de los requerimientos de financiación del déficit público, sin duda porque entiende que, en amplias zonas de lo que constituye su clientela, todavía tiene peso la idea de que la privatización, en cuanto significa una reducción del papel del Estado en la economía y una cesión a la propiedad privada de empresas que son de todos, constituye un retroceso, máxime si las empresas cedidas son rentables, en la política propia de un partido de izquierdas.

— Y así, sin gran publicidad, salvo en los dos últimos casos de oferta pública de acciones, se ha hecho la privatización total o parcial de empresas propiedad de los tres holdings —INI, INH y Patrimonio— donde está ubicado el sector público empresarial, amén del residenciado en los entes estatales representativos de los monopolios y en los servicios comerciales del Estado. Dejando aparte la pronta reprivatización de los 18 bancos y las restantes empresas de Rumasa, en número superior a 200, en menos de 2 años, que el nuevo gobierno impulsó para afirmar ante la opinión que su postura no era ideológicamente nacionalizadora —y sin entrar en prejuicios sobre la forma en que esta precipitada reprivatización se llevó a cabo— el Patrimonio, el INI y el INH han cedido la totalidad o parte de las acciones pertenecientes a un medio centenar de empresas públicas, sea por negociación directa, en la mayoría de los casos, sea a través de subastas selectivas, sea mediante oferta pública. Podemos decir, siguiendo a Guillermo de la Dehesa (1992) que la mayoría de las empresas vendidas, en esta versión pragmática de la privatización eran empresas con pérdidas y que tenían poco o ningún futuro en manos estatales; en otros casos se ha tratado de “reprivatizar” empresas que habían sido nacionalizadas para evitar su quiebra. Tanto en un caso como en el otro, la participación extranjera entre los adquirentes ha sido importante.

LA NECESARIA REDUCCIÓN DE TODO EL SECTOR PÚBLICO

En mi opinión, este proceso de retirada del Estado en el sector empresarial debe proseguir hasta su total desaparición. Para lo cual, las empresas en pérdidas hay que intentar privatizarlas, al coste representado por el valor actual de los flujos negativos esperados, si se encuentra comprador y, en caso contrario, hay que liquidarlas para poner fin a la demanda continuada de sub-

venciones, asumiendo de una sola vez el coste. En segundo lugar, hay que privatizar también las empresas públicas rentables, porque no es función del Estado tenerlas, aprovechando las oportunidades de colocar en el mercado sucesivos paquetes de acciones, hasta haberse desprendido del total. Si la operación está bien hecha, la renuncia a los flujos positivos de los ejercicios futuros estará equilibrada por el valor de cesión de las acciones, valor que, recibiéndose de inmediato, servirá para compensar los quebrantos a asumir para la cesión de las empresas en pérdidas.

Sin embargo, este desmantelamiento, paulatino pero total, del sector público empresarial no es más que una parte, diría que la más obvia, del proceso de reducción del tamaño del Estado que, para mí, es el objetivo a proponerse, para su realización a medio y largo plazo. El resto de la acción privatizadora, dentro de esta política de reducción del Estado, debe dirigirse a analizar las posibilidades de ceder, también, aquellas áreas de actividad que, por un lado, son resultado del tradicionalmente supuesto papel propio y exclusivo del Estado y, por otra parte, son consecuencia de las cargas que se ha echado encima en realización del Estado del Bienestar. No hay ninguna duda de que este último aspecto es el más polémico de cuantos la idea privatizadora ha de enfrentar. Por ello pienso que vale la pena destinar algún tiempo a reflexionar sobre el asunto, contemplando las distintas facetas del mismo.

PROVISIÓN, FINANCIACIÓN, SUBVENCIÓN Y REGULACIÓN

En relación con los bienes y servicios que sirven a la utilidad y al bienestar general, las posibilidades de prestación y financiación son las cuatro que resultan de la matriz formada por la combinación de la prestación pública o privada del bien o servicio en cuestión con la financiación pública o privada de

los mismos; aunque, en cuanto a lo último, tal vez sería más correcto hablar de financiación colectiva y financiación individual ya que, en el fondo, la financiación, aun la que pasa por los presupuestos del Estado, es a fin de cuentas privada.

El área definida por la provisión pública y la financiación colectiva, así como la definida por la provisión privada y la financiación individual responden a criterios claros y de general entendimiento, porque reflejan, en última instancia, el modelo intervencionista y el modelo de mercado. El área definida por la provisión pública y la financiación individual comprende aquellos servicios prestados por el sector público contra pago por el usuario privado o individual de su coste, total o parcial. Ejemplos típicos son correos y telégrafos, ferrocarriles y transportes urbanos. El campo de la prestación privada y financiación pública, es aquel en que el Estado asume el coste del servicio pero contra su prestación a una empresa, institución o agente pertenecientes al sector privado. Este campo, tipificado, aunque no exhaustivamente, por la modalidad de contrato o adjudicación de servicios públicos totalmente financiados por el Estado, que pueden ir desde la recogida de basuras hasta la administración de las cárceles, pasando por el mantenimiento y limpieza de calles, parques y jardines o señales de tráfico, es el que, en los últimos tiempos, ha merecido mayor atención, por lo menos en algunos países, dando lugar a investigaciones sobre la eficacia de las fórmulas empleadas. Estos estudios como, por ejemplo, el de Savos y Stevens (1977) en USA, permiten llegar a la conclusión, en términos generales, de que, cuando existe un contrato bien especificado, dentro de un contexto competitivo y en ausencia de corrupción, amiguismo, indolencia o incompetencia de los funcionarios gubernamentales, resulta verdadera la presunción de una eficiencia superior del sector privado en la gestión de los servicios públicos.

Pero, la reflexión sobre las posibilidades de reducir el papel del Estado, sin merma de la prestación del servicio y con mejora tanto de la calidad como del coste, no debe limitarse a la contratación de servicios, sino que debe extenderse a todos los campos en los que el Estado se hace presente, bajo diversas modalidades. En síntesis, la presencia del Estado en los cuatro cuadrantes de la matriz que estamos analizando, además del papel de prestador del servicio o fabricante del bien, puede adoptar el de mero financiador, el de subvencionador y el de regulador. Pues bien, a mi juicio, la tendencia debe ser a que el peso se vaya trasladando, a medio o largo plazo si se quiere, desde el papel de prestador al de financiador, de este al de subvencionador y de este último al de mero regulador, en aquello, desde luego, en que no quepa desentenderse totalmente para dejarlo puro y simplemente al mercado.

LA PRIVATIZACIÓN DEL BIENESTAR

Antes de pasar a detallar algunas maneras de discurrir por la línea expuesta, me gustaría responder a la oposición que, con frecuencia se levanta contra toda propuesta de privatización parcial o total de los bienes y servicios que tocan al Estado del Bienestar. Tal oposición se apoya en la necesidad de primar la equidad sobre la eficiencia. Es posible no seguro —dicen— que un sistema de seguridad y bienestar basado en las leyes del mercado resulte más eficiente para los que puedan pagarlo, pero dejaría desprotegida a toda la masa de los que carecen de posibilidades. Pero esta argumentación parte de una hipótesis errónea. No se trata de suprimir ninguno de los objetivos del bienestar. Se trata de que el Estado, aun reservándose el papel de financiador parcial de estos objetivos, transfiera la provisión de los mismos al sector privado porque éste lo hará en mejores condiciones de calidad y coste. Los puntos más sensibles, a este respecto, son la seguridad social, en su doble

aspecto de sanidad y previsión, y la enseñanza. Sin embargo, lo cierto es que en todos ellos puede mantenerse la asunción del coste por parte del Estado, al nivel que, en cada caso y situación, sea razonable —que, desde luego, no es el actual ni mucho menos— transfiriendo la prestación de los servicios cubiertos al sector privado.

• Pienso que un ejemplo real puede demostrar que lo que digo no sólo es factible sino que se ha hecho con éxito. A veces se dice que el sistema de economía de mercado sólo es válido para los países desarrollados, pero imposible de aplicar a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Dejando aparte el desmentido de esta tesis que ofrecen aquellos países asiáticos y africanos que, aplicando sistemas de economía liberal, se han despegado de sus vecinos u homólogos, en los que, tradicionalmente o a raíz de la descolonización, se han ensayado sistemas socialistas o intervencionistas, quiero traer a colación el caso de Chile por las lecciones que, a mi entender, sugiere.

EL EJEMPLO CHILENO

La primera de ellas es que Chile es ejemplo de país que pasa fácilmente de la dictadura a la democracia, con notable éxito económico y social, precisamente porque en el régimen dictatorial que siguió al desgraciado experimento socialista de Allende, si faltaron las libertades políticas, estuvo en vigor un régimen de economía liberal de mercado que los artífices de la transición no tuvieron más que mantener, como noblemente confesó el Ministro Foxley en su reciente intervención (marzo 1993) ante esta Academia, haciendo posible que hoy Chile pueda ser considerado como un país democrático, en franco crecimiento económico, con un superávit fiscal que, durante tres años consecutivos, alcanza el 3% del PIB.

Pues bien, Chile fue el primer país occidental que adoptó, en 1924, un sis-

tema de seguridad social estatal. Y ha sido también el primer país en desmantelarlo, pasando a un sistema de seguridad social privado. En 1981, en efecto, el gobierno de Chile abordó los problemas de insolvencia que afectan a todo sistema de previsión basado en el reparto, estableciendo un sistema privado basado en la capitalización. A los trabajadores integrados en el sistema estatal se les dio la opción, hasta 1986, de mantenerse en el mismo o de pasar al sistema privado. A partir de esta fecha todos los llegados al mercado de trabajo deben forzosamente integrarse en el sistema privado. No entraré en detalles que harían la exposición prolija; baste decir que, en el nuevo sistema, los trabajadores deben obligatoriamente aportar primas mensuales, exentas de impuestos, en cuantías determinadas por el gobierno, que los trabajadores pueden voluntariamente incrementar, a la sociedad de inversiones privada de su elección, la cual le ofrece, en competencia con todas las que existen en el país, planes de pensiones de jubilación; seguros de vida, de accidentes o de incapacidad; así como de asistencia sanitaria.

En el nuevo sistema, los empresarios ya no pagan ninguna cuota a la seguridad social del Estado, pero, en el momento de implantar el nuevo sistema, la desaparición de esta obligación fue traspasada inmediatamente a los trabajadores mediante un aumento equivalente de los salarios, lo cual les permite, sobradamente, pagar las nuevas primas obligatorias, incrementarias o llevarse más dinero a casa. Se trata, como se ve, de un sistema en el que el gobierno ha pasado de proveedor de la seguridad social a mero regulador de la misma. Lo cual es lógico; el Estado debe exigir que los trabajadores estén asegurados contra todas las eventualidades, ya que, en ausencia de este seguro, recaerán sobre él las situaciones de indigencia. Pero el Estado no tiene que proveer el servicio sino que debe dejar a cada uno que se asegure —en pensiones y en sanidad— donde quiera; el

papel del Estado es simplemente regular, por una parte, el mínimo por el que toda persona debe asegurarse y, por otra parte, la clase de inversiones que las sociedades gestoras de los planes de pensiones o de asistencia sanitaria pueden hacer, para garantizar su solvencia que, naturalmente, estará sujeta a la correspondiente auditoría.

Las ventajas de este sistema son tan claras como importantes: deja al beneficiario la libertad de elección y de cambio; facilita que cada uno, por encima del mínimo obligatorio, module el nivel de ahorro que quiera destinar a previsión, en contraste con el antiguo sistema burocrático se logra una mayor rentabilidad de las inversiones administradas por las compañías privadas sometidas a intensa competencia; y los fondos administrados se asignan, de acuerdo con el mercado, a los empleos más necesarios y económicamente más productivos para el país.

El cambio tuvo un gran éxito, ya que el 90 por ciento de los trabajadores se pronunciaron por el nuevo sistema y los recursos administrados por las compañías privadas de fondos de pensiones han aumentado espectacularmente, hasta el punto de que en 1990 representaban ya el 25% del PIB de Chile y, al ritmo que crecen, puede esperarse que al término del milenio igualen el 48 por ciento del PIB. Qué duda cabe que esta masa de fondos, manejada con criterios privados de rentabilidad, ha de contribuir muy favorablemente a la financiación de las actividades más deseables para el crecimiento económico de Chile, al tiempo que asegurará una mayor calidad en la prestación de los servicios del bienestar, que el Estado ha sido incapaz de dar.

LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Entiendo que el ejemplo chileno sobre la seguridad social puede extenderse a otros campos del Estado del Bien-

estar, con las modalidades que, en cada caso, resulten pertinentes. Lo que puede hacerse, por ejemplo, en el terreno de la enseñanza es tan obvio que no hay que detenerse demasiado en ello. Es lógico que los gobiernos quieran que el mayor número posible de los ciudadanos tengan niveles de alfabetización y educación, en sus distintos grados, congruentes con los parámetros imperantes en los países de nuestro entorno. Pero esto no quiere decir que el Estado tenga que impartir la enseñanza desde la escuela primaria hasta la Universidad. Supongamos que el Estado desea asegurar estos niveles de formación en forma gratuita, o casi, para todos, hasta un cierto grado, y para aquellos que superan listones de capacidad predeterminados, para los grados superiores. Y que quiera hacerlo sin distinción de fortunas, como ahora es el caso en España. Supongamos que esto último tenga que ser así, y digo supongamos porque, para mí, la igualdad no es la mejor forma de buscar la equidad. La equidad conduce a tratar de manera desigual a los desiguales. Y no parece muy equitativo que los hijos de los españoles puedan matricularse en las Universidades del Estado en idénticas condiciones económicas, con independencia de la fortuna de sus padres. Para los que están en la parte inferior de la escala de rentas la reducida tasa de matriculación resultará penosa y para los que están en la parte alta resultará ridícula. Es cierto que estos últimos pagan más impuestos que los primeros, pero no lo es menos que unos y otros lo pagan con independencia de que utilicen o no los servicios educativos del Estado. Parecería más justo que el Estado dejara de tener y sostener escuelas, institutos y universidades y, en vez de ello, a cada individuo en condiciones de recibir la enseñanza, sea primaria, secundaria o universitaria, le adjudicara un vale, cheque, voucher, o como se le quiera llamar, por un importe igual al coste total de la enseñanza a impartir o aplicando a este coste porcentajes determinados en función de la renta del beneficiario; ambas modalidades se han propuesto y expe-

rimentado. Con estos cheques el ciudadano pagaría o complementaría el coste de la enseñanza en los centros privados de su elección, los cuales competirían entre sí, ofreciendo sus propias excelencias.

Ya sé que las cosas no son tan sencillas como podría deducirse del esquemático planteamiento que acabo de hacer. El tema de los cheques educativos, sugerido por Thomas Paine (1737-1809), objeto de un amplio debate en la Asamblea Nacional francesa en los años 70 del siglo pasado y puesto nuevamente de moda por Milton Friedman en 1962, ha tenido sus defensores y sus detractores. La discusión se ha centrado en el análisis de criterios tales como la libertad de elección por los padres, la relación entre coste y eficiencia, la mejora de la calidad de la enseñanza, la limitación del gasto público educacional y la igualdad de oportunidades educativas. Que este debate no haya llegado, por ahora, a ninguna conclusión no obsta, a mi juicio, para que esta línea merezca ser más largamente explotada para desarrollar, a medio y largo plazo, un plan de privatización de la educación. El principal mérito de este proyecto sería la devolución de la libertad a las Universidades, las cuales, desvinculadas del Presupuesto del Estado, podrían implantar sus propias maneras de proveer y estructurar sus cuerpos docentes, así como decidir la forma de impartir las enseñanzas. Partiendo del punto donde nos hallamos, el proceso sería sin duda largo, pero la oportunidad de empezarlo podría hallarse en la reciente tendencia a autorizar la creación de Universidades privadas en España, las cuales, en ausencia de soluciones como la que estoy describiendo, consolidarán, frente a las del Estado, un criterio de discriminación del alumnado por razón de renta.

No puedo extenderme en más reflexiones sobre los restantes campos en los que cabe reducir el papel del Estado en lo que se refiere a la provisión de bienes y servicios encaminados al bien-

estar material o a la mejora cultural. Pero el esquema es el mismo para todos ellos: en aquello en que el Estado provee cobrando el coste, total o parcial, la solución es la privatización de los medios de provisión, asumiendo el Estado el papel de financiador total, mediante contrato, o el papel de subvencionador, al nivel que, de acuerdo con la naturaleza del servicio y la igualdad de oportunidades para desiguales fortunas, resulte razonable. Finalmente, en aquello que, pudiendo funcionar de acuerdo con las leyes del mercado, es decir con provisión privada y pagando el usuario su importe, como es el caso de los fondos de pensiones, los seguros de vida, de accidente, de enfermedad, el papel del Estado debe ser el de mero regulador para que la prestación del servicio se desarrolle correctamente. Provisión, financiación subvención, regulación: cuatro estadios en el papel del Estado, enunciados en el sentido en que importa ir desplazando el peso.

ECOLOGÍA Y PRIVATIZACIÓN

Pero no quisiera acabar sin decir unas palabras sobre un aspecto de las privatizaciones que, hasta el momento, ha merecido poca atención, a pesar de que puede aportar la solución a un problema que preocupa cada día más y a más gente. Me refiero al problema ecológico. Es evidente que el daño al medio ambiente causado por nuestras civilizaciones es un gran pecado contra la naturaleza y contra el propio hombre. "En la raíz de la insensata destrucción del ambiente natural—dice Juan Pablo II en su Centesimus Annus— hay un error antropológico. En vez de desempeñar su papel de colaborador de Dios en la obra de la creación, el hombre suplanta a Dios y con ello provoca la rebelión de la naturaleza, más bien traumatizada que gobernada por él". Ya en una anterior Encíclica, el Papa había dicho que el carácter moral del desarrollo no puede prescindir del respeto por las realidades que los griegos, aludiendo

precisamente al orden que lo distingue, llamaban el "cosmos", advirtiendo: primero, que no se pueden utilizar impunemente, como mejor apetezca, las diversas categorías de seres, vivos o inanimados; segundo, que no se pueden utilizar los recursos naturales, algunos de ellos no renovables, con dominio absoluto, como si fueran inagotables, poniendo en peligro su disponibilidad para las futuras generaciones; y, tercero, que no pueden ignorarse los resultados directa o indirectamente contaminantes de una cierta industrialización, con graves consecuencias para la salud de la población.

Los ecologistas tienen, pues, sobradas razones para denunciar los ataques a la naturaleza, pero los ecologistas, los verdes, no aciertan cuando para remediar esta situación piden la intervención gubernamental. La solución del problema ecológico no está en el intervencionismo sino, una vez más, en el mercado. No puedo detenerme demasiado en demostrarlo. En forma muy simplificada, cabe decir que la mejor estrategia para la conservación de la naturaleza consiste en profetizarla hasta donde sea posible. Si cada árbol, cada animal, cada río, cada playa tiene su propietario; si los derechos de propiedad están bien definidos y protegidos; si los delitos contra la propiedad, entre los cuales estarían la devastación y la polución, están bien tipificados, de forma que los tribunales puedan sancionarlos, cada uno de estos propietarios se constituye en protector, defensor y conservador de su bien. En cambio si los bienes naturales son de todos, que quiere decir de nadie, nunca dejarán de estar amenazados. Podemos intentar ilustrar el contraste recurriendo a lo que sucedió en el origen de los EE.UU. Los bueyes paciendo en las praderas del Oeste, ante el auge del comercio de la carne, estaban tan expuestos al robo como los bisontes. Para evitar o desalentar el robo, el gobierno podía haber prohibido el comercio de la carne, pero no lo hizo; dejó discurrir al mercado. Los bueyes tenían un propietario, cosa que no sucedía con los bi-

sontes. A medida que el precio de la carne subía, los ganaderos se sentían más incitados a la cría, y los mayores beneficios les permitían tomar medidas contra el robo, desde la construcción de vallas de madera, la contratación de cow-boys armados, hasta llegar a las nuevas técnicas de marcado al fuego y a la invención del alambre espino. El gobierno, por su parte, mantuvo el sistema judicial para aplicar las leyes contra el robo. El resultado fue que los grandes rebaños del Oeste no estuvieron de verdad nunca amenazados; los bisontes, en cambio, sin propietario protector, fueron prácticamente exterminados.

La misma lección puede extraerse del famoso artículo de Garrett Hardin, "The tragedy of the Commons", publicado en 1968, y citado por Fred L. Smith (1990), uno de los actuales abanderados de la ecología de mercado. En este trabajo se plantea el problema de un recurso natural la cantidad y la calidad de la hierba de una pradera comunal amenazado por el exceso de vacas. Si la pradera es de uso público, cada campesino tiene interés en conducir al prado más y más vacas suyas, sin preocuparse de la disminución del rendimiento o, si se preocupa, sabiendo que es impotente para remediarlo. Si la pradera se divide en parcelas, cerradas y adjudicadas individualmente a los campesinos, el problema ecológico es el mismo: la utilización abusiva de los pastos que conduce a su degradación. Pero, ahora, cada campesino tiene interés propio para actuar inteligentemente; cada campesino sabe que gana o pierde, él, en función de su capacidad de administrar eficazmente su parcela; y, por lo tanto, el conjunto de las parcelas quedan salvaguardadas. Naturalmente que cabe la propuesta —que sin duda harían los estatistas— de regentar desde la administración pública la pradera comunal. Por poco que pensemos, nos daremos cuenta de que, bajo este modelo, la cantidad de "expertos" necesarios para investigar la mejor manera de explotar los pradós; de funcionarios precisos para redactar y publicar los regla-

mentos; de encargados de extender las autorizaciones de pastar; de policías requeridos para vigilar las infracciones nocturnas; de inspectores destinados a evitar que los encargados de dar las autorizaciones sucumban a los sobornos o a las influencias, etc. etc., conducirá a un sistema caro, ineficaz y, además, frenador de la investigación y desarrollo que, en régimen de mercado, tendrá, sin duda, lugar.

Actualmente se habla bastante de los riesgos de extinción de determinadas especies. Las ballenas han estado, la semana pasada, en los titulares, dando cuenta de la preocupación reinante por la protección de estos cetáceos. Reconozco que no es fácil privatizar las ballenas, pero pienso que el problema, con las dificultades inherentes a la migración, no es muy distinto del de los elefantes, cuyo peligro de extinción también denunciaron los verdes, habiendo logrado, para evitarlo, la prohibición del comercio del marfil. Esto no es solución: la solución, es vender los elefantes vivos. Esta es la estrategia adoptada por Zimbabwe y otros países sudafricanos que transfirieron a las tribus los derechos de propiedad, en especial los derechos de caza y la tasa por elefante muerto. El primer resultado fue el cambio de mentalidad: antes, la población local se quejaba de los daños causados por "vuestrros" elefantes; ahora, dicen que "nuestros" elefantes deben ser protegidos y, al tiempo que cuidan de que no produzcan daños, los conservan. Kenya y otros países de Africa oriental optaron por la estrategia de gestión pública. La diferencia de resultados es formidable. En diez años, el número de elefantes de estos últimos países ha disminuido en más de un 50%; en Zimbabwe, por contra, ha aumentado rápidamente. Sin embargo, con la prohibición lograda por los ecologistas, el marfil se vende peor y, por lo tanto, ahora, los naturales de Zimbabwe, estando menos motivados, cuidan menos de "sus" elefantes. Parece como si los verdes prefirieran la desaparición del elefante bajo un régimen de intervención

gubernamental, que verlos sobrevivir en régimen de mercado. Esta incongruente postura me recuerda -en materia completamente distinta- la de nuestros sindicatos: a los jóvenes sin preparación específica que no encuentran primer empleo, prefieren verlos parados, cobrando el subsidio de desempleo, a permitir que trabajen bajo un contrato de aprendizaje, establecido, como es lógico, con un salario por debajo del de convenio.

Volviendo a la ecología: los problemas ecológicos, en su gran mayoría, son consecuencia natural de la ausencia de derechos de propiedad. Sin protección individual, cada recurso natural está en peligro. Siendo así, la solución consiste en extender el sistema de mercado, creando nuevos derechos de propiedad, hasta incluir en ellos todos los recursos naturales amenazados susceptibles de ser privatizados. Reconozco que la corriente dominante no va en esta dirección, pero confío en que, con el paso del tiempo, una lógica tan elemental se impondrá.

CONCLUSIÓN

Para acabar, saliendo del terreno medio ambiental, al que hemos dedicado las últimas reflexiones, para volver a la idea general de la necesaria reducción del papel y el tamaño del Estado, señalaré que, cuando se discuten las alternativas de organización social, los partidarios de la intervención gubernamental acostumbran a convenir su preferencia bajo una frase aparentemente equilibrada y de naturaleza ambigua. "Tanto mercado -dicen- como sea posible y tanto Estado como sea necesario". Por mi parte, intentando ser más claro y concreto, diré que el mercado, operando dentro de un sistema institucional y judicial adecuado, lo puede casi todo y que, en consecuencia, el tamaño deseable del Estado es poco más que mínimo: el justamente preciso para crear y mantener en funcionamiento este marco, dentro del cual los individuos,

personas, se muevan libremente buscando sus propios objetivos, bajo el imperio de la Ley.

BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO, Gaspar. *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. MARCIAL PONS. 1993. Madrid.

ATKEARNEY. *Lo que hay que vender*. MERCADO. Núm. 535. Mayo 1992. Madrid.

BISHOP, Matthew y KAY, John. *El impacto de la privatización en la eficiencia del sector público en el Reino Unido*. Privatización de Empresas Estatales. ICE REVISTA DE ECONOMÍA. Núm. 707. Julio 1992. Madrid.

BLAUG, Mark. *Education Vouchers-It All Depends on What you Mean*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

BOLTON, Patrick. *Economic Policy. A European Forum*. Abril 1992. PRESS SYNDICATE OF THE UNIVERSITY OF CAMBRIDGE. 1992.

BONDONIO, Piervincenzo y ZANNONI, Magda. *Offerta pubblica e volontariato nei servizi sociosanitari*. OFFERTA PRIVATA DI BENI PUBBLICI. A cura di Walter Santagata. Febrero 1991. Bolonia.

BOSANQUET, Nick. *Is Privatisation Inevitable?* PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

BOURDON, J., PONTIER, J. M. y RICCI, J.C. *Les privatisations en France*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

CASSESE, S. *Les privatisations en Italie*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

CASSONE, Alberto. *Pagamenti privati, beni pubblici e decisioni collettive*. OFFERTA PRIVATA DI BENI PUBBLICI. A cura di Walter Santagata. Febrero 1991. Bolonia.

CEREA, Gianfranco. *La presenza privata nel campo delle produzioni pubbliche*. OFFERTA PRIVATA DI BENI PUBBLICI. A cura di Walter Santagata. Febrero 1991. Bolonia.

CIRCULO DE EMPRESARIOS. *Consideraciones en torno a la privatización*. Marzo 1987. Madrid.

CLUTTERBUCK, David, KERNAGHAN, Susan y SNOW, Deborah. *Going private*. MERCURY BOOKS. 1991. Londres.

COINTREAU, Edouard. *Privatization. El arte y los métodos*. UNIÓN EDITORIAL. 1986. Madrid.

CRAMPTON, Graham. *Subsidies to Urban Public Transport and Privatization*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

CHILLEMI, Ottorino. *Ruolo e problemi della produzione volontaria di beni collettivi. Le non profit organizations*. OFFERTA PRIVATA DI BENI PUBBLICI. A cura di Walter Santagata. Febrero 1991. Bolonia.

DE LA DEHESA, Guillermo. *Privatización europea: el caso de España*. Privatización de Empresas Estatales. ICE REVISTA DE ECONOMÍA. Núm. 707. Julio 1992. Madrid.

DELORME, Robert. *El fenómeno de la privatización en Francia*. Privatización de Empresas Estatales. ICE REVISTA DE ECONOMÍA. Núm. 707. Julio 1992. Madrid.

DELPEREE, F. *Les privatisations en Belgique*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

DONAHUE, John D. *La decision de privatizar*. EDICIONES PAIDOS. 1991. Barcelona.

DONNISON, David. *The Progressive Potential of Privatisation*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

DRIFILL, John y FAVERO, Carlo. *Efectos macroeconómicos de la venta de empresas del Estado*. Privatizaciones de Empresas Estatales. ICE REVISTA DE ECONOMIA. Núm. 707. Julio 1992. Madrid.

DUFFAU, J. M. *Les privatisations aux Etats-Unis*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

FANJUL, Oscar y MAÑAS, Luis. *The absence of a privatization policy in Spain*. 27 febrero 1993.

FAVERO, Carlo A. *Privatizzazione e stabilizzazione del debito pubblico in Italia*. POLITICA ECONOMICA. Agosto 1992. Bolonia.

FINLEY, Lawrence K. *Public Sector Privatization*. QUORUM BOOKS. 1989. Connecticut.

FIORENTINI, Gianluca. *Incentivi privati nella produzione di beni pubblici*. OFFERTA PRIVATA DI BENI PUBBLICI. A cura di Walter Santagata. Febrero 1991. Bolonia.

FOREMAN-PECK, James. *The efficiency effects of privatisation and liberalisation: the telecommunications industry under state and private ownership*. APPLIED ECONOMICS

DISCUSSION PAPER SERIES. NO. 124. October 1991. Univ. Oxford.

FROMONT, M. y SIEDENTOPF, H. *Les privatisations en République Fédérale d'Allemagne*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

GALAL, Ahmed; JONES, Leroy; TANDON, Pankaj y VOGELSANG, Ingo. *Escaping the heavy hand of the state. Welfare consequences of selling public enterprises*. THE ECONOMIST. 13 Junio 1992. New York.

GIJDARA, M. *Les privatisations en Yougoslavie*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

GLAISTER, Stephen. *The Allocation of Urban Public Transport Subsidy*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

GOMEZ DE PABLOS, M.^a Luisa. *Una revisión de la literatura reciente sobre privatizaciones*. ICE REVISTA DE ECONOMIA. Núm. 2319. Marzo-Abril 1992. Madrid.

GOODMAN, John B. y LOVEMAN, Gary W. *Privatización del sector público: ¿cierto o disparate?* DEUSTO Business Review.

HANKE, Steve H. *Privatización y desarrollo*. CENTRO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO. Ed. Trillas. Agosto 1989. México.

HANKE, Steve H. *Reflections on Yugoslavia's transition to a market economy*. 13 noviembre 1990. Madrid.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS. *La privatización de la empresa pública*. Revista Núm. 1/1985. Madrid.

KAHN, Sharon. *Going, Going, Gone! Selling off America's infrastructure*. MANAGEMENT REVIEW. Septiembre 1992. USA.

KIRWAN, R. M. *The Demise of Public Housing?* PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

KNAPP, B. *Les privatisations en Suisse*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octobre 1988. Paris.

KONIJNENBELT, W. *Les privatisations aux Pays-Bas*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octobre 1988. Paris.

LE GRAND, Julian y ROBINSON, Ray. *Privatisation and the Welfare State: A Introduction*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

LETWIN, Oliver. *Privatizar el mundo*. EDICIONES DEL DRAC. 1990. Barcelona.

MASON, Joanne. *Europe's privatization party*. International Management. Diciembre 1991.

MAYNARD, Alan y WILLIAMS, Alan. *Privatisation and the National Health Service*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

MENDES DE AZEVEDO, Belmiro. *Privatisation and its impact on Portuguese industry*. THE PORTUGUESE REVIEW.

MERTEN-BEISSEL, S. *Les privatisations au Grand-Duché de Luxembourg*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches admi-

nistratives d'aix-Marseille. Octobre 1988. Paris.

MODEEN, T. *Les privatisations en Finlande*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octobre 1988. Paris.

MODERNE, F. *Les privatisations en Espagne*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octobre 1988. Paris.

PERETTO, Alessandro. *Sugli effetti della privatizzazione di un'impresa di pubblica utilità*. POLITICA ECONOMICA. Agosto 1992. Bolonia.

PESTON, Maurice. *Privatisation of Education*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

PFEFFERMANN, Guy. *Privatization, the net stage of structural reform*. International Finance Corporation. Ministry of Competitiveness and Exports. La Paz, Bolivia. Diciembre 29, 1992.

POLETTI, Clara. *La privatizzazione delle pubbliche utilità: problemi teorici alla luce delle esperienze europee*. POLITICA ECONOMICA. Agosto 1992. Bolonia.

POLO, Michele. *Deregolamentazione, regolamentazione e impresa pubblica: una comparazione normativa*. POLITICA ECONOMICA. Agosto 1992. Bolonia.

PROSSER, T. *Les privatisations en Grande-Bretagne*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octobre 1988. Paris.

RAMANADHAM, V.V. *Privatization. A global perspective*. ROUTLEDGE. 1993. Londres.

REVIGLIO, Franco. *Bureaucracy and politics to run Italy's state energy company at a profit*. Best of Business International.

RIDEAU, J. *Aperçu du point de vue communautaire sur les privatisations dans les Etats membres*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

RIVERO, J. *Les privatisations en Europe. Rapport de synthèse*. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. *La privatización de la empresa pública*. EDITORIAL MONTECORVO. 1991. Madrid.

SANCHEZ, Isabel. *Provisión voluntaria de bienes públicos: resultados experimentales*. DOCUMENTO DE TRABAJO 91-02. Junio 1991. Universidad Carlos III Madrid.

SANTAGATA, Walter. *Offerta volontaria di beni collettivi e cooperazione tra pubblico e privato: un esperimento economico*. OFFERTA PRIVATA DI BENI PUBBLICI. Febrero 1991. Bolonia.

SCHAFFER, H. *Les privatisations en Autriche*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

SEGURA, Julio. *La industria española y la competitividad*. ESPASA CALPE. 1992. Madrid.

SMITH, Adam. *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. 1776. Edición de R.H. Campbell y A.S. Skinner. Traducción española. OIKOS-TAU. 1988. Barcelona.

SMITH, E. *Les privatisations en Norvège*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

SMITH, Fred L. *Introducción a la ecología de mercado*. 1990. CATO INSTITUTE. INSTITUTO DE ECOLOGIA DE MERCADO. FUNDACION PARA EL ANALISIS Y LOS ESTUDIOS SOCIALES. 1993. Madrid.

SPILIOTOPOULOS, E. *Les privatisations en Grèce*. LES PRIVATISATIONS EN EUROPE. Direction du Doyen Charles Debbasch. Centre de recherches administratives d'aix-Marseille. Octubre 1988. París.

STEVENS, Barrie. *Prospects for privatisation in OECD countries*. NATIONAL WESTMINSTER BANK QUARTERLY REVIEW. Agosto 1992.

SUGDEN, Robert. *Voluntary Organisations and the Welfare State*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

TERMES, Rafael. *Del estadismo a la libertad. Perspectiva de los Países del Este*. Ediciones Rialp. 1990. Madrid.

TRENTO, Sandro. *Proprietà ed efficienza: Est e Ovest di fronte alle privatizzazioni*. POLITICA ECONOMICA. Agosto 1992. Bolonia.

TRUJILLO, José A. *La eficiencia de las empresas públicas industriales*. DOCUMENTO 86-10. F.E.D.E.A. Madrid.

VICKERS, John y YARROW, George. *Privatization: An economic analysis*. THE MIT PRESS. CAMBRIDGE. 1988.

VISCO COMANDINI, Vincenzo. *Beni pubblici locali e politiche di privatizzazione: il caso italiano in rapporto*

alle esperienze del Regno Unito e degli Stati Uniti. OFFERTA PRIVATA DI BENI PUBBLICI. A cura di Walter Santagata. Febrero 1991. Bologna.

WALKER, Alan. *The Political Economy of Privatisation*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

WEST, Peter A. *Private Health Insurance*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

WHITEHEAD, Christine M. E. *Privatisation and Housing*. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATE. 1989. London.

YARROW, George. *La privatización en la teoría y en la práctica*. PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA. Núm. 27. 1986. Madrid.

ZECCHINI, Salvatore. *Methods of privatising large enterprises*. PUBLICATIONS OCDE. 1993. Paris.