




Hacia el malestar social

El desmantelamiento del Estado de Bienestar
y la supresión de derechos sociales mediante
la privatización de los servicios públicos.



Observatorio de servicios públicos de Attac Madrid
y Plataforma en defensa de los servicios públicos
de la Comunidad de Madrid

% attac
justicia económica global

HACIA EL MALESTAR SOCIAL

**El desmantelamiento del Estado de Bienestar y la
supresión de derechos sociales mediante la
privatización de los servicios públicos**

Attac 2007





attac

Autores

Observatorio de Servicios Públicos de ATTAC Madrid y
Plataforma en defensa de los Servicios Públicos de la
Comunidad de Madrid

Agradecimientos

A todos aquellos que han hecho posible esta publicación con sus aportaciones desinteresadas. A Miguel Vagalume, a Rafa Partagás, por la diagramación. Y a vosotros también, lectores.

Los textos de este librito son de libre difusión (copyleft) con el ruego de que sea mencionada la procedencia en su caso.

Imprime A. G. Alpres D.L. B-5311-2007

Edición: Attac-España

Índice

1. INTRODUCCIÓN	6
2. NATURALEZA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LO “PÚBLICO” EN GENERAL	11
Algunas generalidades sobre los servicios públicos	11
Orígenes y evolución	15
Gestión actual de lo público en el contexto neoliberal	18
Cambio en la percepción social de los servicios públicos	19
3. CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	21
Clases de servicios públicos.....	21
Características esenciales.....	22
Algunos principios fundamentales de los servicios públicos	22
4. NECESIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	25
5. DESMANTELAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y FIN DEL ESTADO DE BIENESTAR	27
Ideología dominante subyacente y ofensiva neoliberal	27
Factores de orden interno en que se enmarcan las políticas de liberalización y privatización promovidas por las Administraciones Públicas en su territorio	31
Factores de orden externo: instituciones y acuerdos internacionales	32
Procedimientos de privatización de los servicios públicos	55
Consecuencias de la liberalización y posterior privatización de losservicios públicos	56
5. ALTERNATIVAS.....	59
Generales	59
En Europa	61
En la Organización Mundial del Comercio y en el Acuerdo General de Comercio de Servicios	63

1. INTRODUCCIÓN

El chiste de Romeu, aparecido en el diario “El País”, refleja muy bien los objetivos que se pretenden alcanzar con este libro. Los servicios públicos constituyen un elemento imprescindible para la cohesión social, la reducción de la pobreza, y la mejora de la calidad de vida, siendo además, en muchos casos (como el del agua, recogido en el chiste) un derecho social en sí mismos. Esto debería llevar a su exclusión del ámbito del mercado, y ser objeto de un tratamiento especial, acorde con su naturaleza, por parte de los poderes públicos. Mediante el establecimiento de una especie de “contrato social” con la ciudadanía, los poderes públicos deberían asumir la responsabilidad principal en el suministro de los servicios públicos esenciales. Así, se garantizaría la provisión universal de aquellos servicios que satisfacen las necesidades básicas y que constituyen un prerrequisito para el desarrollo del potencial humano.

Este principio es la base de lo que en los países industrializados se entiende como “estado del bienestar”, actualmente cuestionado y sometido a todo tipo de presiones y amenazas. Estas son tanto de carácter interno, como consecuencia de las políticas llevadas a cabo por las Administraciones Públicas,



como procedentes del entorno internacional, derivadas de acuerdos comerciales multilaterales, que buscan la liberalización y privatización de estos servicios.

Esto ha llevado, durante los últimos 20 años, a un importante debate político sobre la forma más idónea de suministrar los servicios públicos. A través principalmente de instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio (OMC), se ha extendido la idea de la supuesta incapacidad del sector público para un suministro efectivo de los servicios públicos. Esto ha desembocado en la promoción de soluciones orientadas al mercado, como el mejor medio para superar las aparentes limitaciones planteadas en el suministro de los servicios públicos por las Administraciones Públicas, aunque no exista evidencia empírica de la superioridad de lo privado frente a lo público.

Esta situación de invasión del sector público por parte de las empresas privadas, con la complicidad o pasividad de los gobernantes, queda muy bien reflejada en el chiste de Máximo, extraído también de el diario "El País".



Esta política significaría pasar de un marco en el que los servicios públicos se consideran como bienes públicos, financiándose por tanto con cargo al erario público y suministrados directamente por las Administraciones Públicas, a otro en el que los gobiernos actuarían fundamentalmente como facilitadores y reguladores de unos servicios prestados por empresas privadas. Serían estas empresas las responsables de la gestión y, eventualmente, propietarias de las correspondientes infraestructuras. Para la recuperación de los costes incurridos en la prestación de los servicios, exigirían un pago, con lo que el usuario pasaría a ser un mero consumidor. Asimismo, sería más difícil, la exigencia de responsabilidades y rendición de cuentas en caso de mal funcionamiento. Lo que era factible en la situación anterior, a través de los correspondientes cauces institucionales y opciones políticas, se vería ahora limitado a un potencial cambio del suministrador privado. Este cambio no siempre sería posible, ya que la naturaleza monopolística de algunos servicios clave basados en infraestructuras, como por ejemplo el agua, dificulta la existencia de múltiples operadores.

Consideramos, por ello, de suma importancia aclarar los aspectos conceptuales subyacentes a términos tales como "interés público o privado", "servicios de interés general, económicos o no económicos", "estado de bienestar" o similares. Así, se contribuiría a que la ciudadanía disponga de elementos de juicio para poder valorar las decisiones de sus representantes políticos, a la hora de gestionar los servicios públicos y exigirles la rendición de cuentas correspondiente al compromiso contraído ante ella, en la búsqueda del interés general.

No pretendemos profundizar en los aspectos cuantitativos de estas cuestiones, recogidos en abundante literatura, entre la cual destaca el reciente libro de Vicenç Navarro "El subdesarrollo social de España" (Anagrama), que ha resultado muy valioso para la realización de nuestro trabajo.

2.

NATURALEZA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LO “PÚBLICO” EN GENERAL

Algunas generalidades sobre los servicios públicos

Todas las sociedades se ven de algún modo obligadas a tratar de establecer una serie de valores comunes. Así, por ejemplo, los valores de libertad, igualdad y fraternidad fueron proclamados para que su ejercicio, de manera inseparable, constituyese la base de toda organización social que tuviera por objetivo posibilitar el desarrollo pleno de todos sus miembros.

Pero para llevar a cabo la organización de la sociedad de modo más o menos estable, no basta con la proclamación de forma abstracta de unos valores, sino que éstos, y los medios para llevarlos a cabo, deben inscribirse en una lógica de interés general y bien común. Esta lógica conlleva la exigencia del reconocimiento, como derechos fundamentales, de la satisfacción, por parte de toda la sociedad, de un cierto número de necesidades esenciales y del disfrute de bienes comunes básicos, en condiciones de plena libertad y de alcance universal.

Garantizar el pleno ejercicio de estos derechos para todas las personas significa optar por una sociedad solidaria, que tenga a su disposición los bienes comunes y una serie de herramientas eficaces para alcanzar este fin, y cuyo papel y campo de intervención deben estar claramente definidos por la ley. Estas herramientas son, principalmente, los servicios públicos.

En buena parte de los países europeos los servicios públicos que se fueron estableciendo tenían por misión, entre otras, ser las herramientas privilegiadas de ese interés general. Interés general que primero, como pensamiento político, trataba de unir lo individual y lo colectivo, lo particular y lo universal, y que, posteriormente y gracias a las luchas de la ciudadanía, se expresó a través del establecimiento de los correspondientes derechos sociales.

El interés general no es la suma de los intereses particulares. Por un lado están las personas con sus necesidades, por otro está el marco económico en el que estos individuos viven y, finalmente, el derecho que tengan de participar y actuar de hecho en las decisiones políticas, en el establecimiento de valores y derechos comunes. Esta dinámica entre los sujetos, los valores económicos y los valores políticos se vive continuamente. Tanto lo económico como lo político quieren imponer sus normas; normas que no tienen nada de “natural” sino que corresponden a elecciones económicas y objetivos políticos.

Frente a estas normas, los individuos no permanecen totalmente pasivos, bien sea por su aprobación o por su contestación crítica a aspectos concretos, aunque se expresen de forma ínfima y pasiva, a través de las actividades cotidianas. Esta articulación entre los planos personal, económico y político es dinámica, y se mueve según la importancia de cada una de las fuerzas en liza. Se expresa, tanto por los conflictos y luchas manifiestas, como por los cambios que de manera continua se van introduciendo, y van reorganizando las actividades cotidianas.

Negar esta articulación dinámica significa verse abocado, antes o después, a situaciones de crisis. Sucede, en la actualidad, que se impone casi en exclusiva la dimensión económica. Ello ha llevado a construir una sociedad que integra sólo a las personas solventes y excluye al resto. Se conciben todos los bienes como mercancías o que respondan a criterios de rentabilidad. En contraposición, si la dimensión política es la única que se manifiesta, sin tener en cuenta a las perso-

nas con sus demandas concretas, nos vemos abocados a sociedades burocráticas y autoritarias. En este marco, “la autoridad” establece un derecho abstracto que se impone con la ayuda de la represión. Podemos afirmar, por tanto, que el individualismo, sin consideración de lo económico o lo político, no es la solución adecuada.

Evidentemente, la afirmación de la necesidad de un interés general es teóricamente compartida por todas las opciones políticas y económicas. Sin embargo, desde la óptica neoliberal en la que nos vemos inmersos, este concepto se ha desnaturalizado completamente. Se otorga prioridad absoluta a la rentabilidad financiera, a la competencia y a la búsqueda de beneficios. Esto se traduce en “una economía de mercado abierta en la que la competencia es libre y no falseada”, según se enuncia en el Tratado Constitucional de la Unión Europea, que no ha dado lugar al prometido “desarrollo armónico y equilibrado de las actividades y al bienestar de los ciudadanos”. Al contrario, ha llevado principalmente a la exclusión de ejercer sus derechos sociales a una gran parte de la población y al intento de no reconocimiento de esos derechos, así como al incremento escandaloso de las desigualdades.

Se ha producido una degradación de los servicios públicos acompañada de una posterior privatización de los sectores más rentables de ellos. Como consecuencia, se ha producido la reducción de los servicios públicos a su mínima expresión, a modo de red de seguridad para determinadas actividades que no interesan al sector privado, bien por no ser atractivas desde la perspectiva de expectativas de beneficios o por el monto de inversiones necesarias, sin contrapartidas significativas a corto plazo.

No sólo se ignora la primacía que debe otorgarse al interés general, sino que en la práctica sus actuaciones constituyen una puesta en cuestión del mismo, destacando entre sus manifestaciones el ataque frontal a los servicios públicos, que constituyen una herramienta privilegiada de dicho interés general.

En los últimos años se ha ido abriendo paso la idea de la necesidad de establecer unos bienes públicos mundiales. No se trata, con ello, de llevar a cabo una sustitución de los bienes y servicios públicos que se han ido desarrollando en los diferentes países, y que hoy se encuentran amenazados. La idea de bien público mundial surge del planteamiento de nuevas necesidades nacidas del rechazo de las desigualdades crecientes que se dan en el mundo, y de la toma de conciencia de las amenazas presentes y futuras que se ciernen sobre el planeta, enmarcándose, todo ello, en el contexto de una creciente interacción entre las sociedades.

Queremos aclarar aquí la terminología que empleamos, dada la proliferación de conceptos que últimamente se han puesto en circulación, como bienes y patrimonios comunes o públicos, esenciales, fundamentales, etc. Nosotros emplearemos una trilogía compuesta de:

- **bien común** es el que pertenece a todo al mundo tanto en el presente como en el futuro (tal como el agua, la tierra, el aire y los recursos energéticos),
- **bien público** es aquel al que todo el mundo debe tener derecho aquí y ahora (como, por ejemplo, salud, educación, vivienda o comunicaciones),
- **servicio público** es la forma en la que deben estar gestionados, producidos y distribuidos estos bienes comunes y públicos. Y todo ello con una cobertura universal, abarcando desde la pequeña aldea hasta el planeta.

De este modo, entenderemos por **público** todo aquello (servicio, bien, institución, etc.) orientado a satisfacer principalmente el denominado **interés general**, por encima de las necesidades individuales o la consecución de lucro, más propias de intereses particulares. Además, este interés general ha de estar basado en pretender la igualdad y la justicia, respetando la sostenibilidad ambiental.

Orígenes y evolución

Los primeros servicios públicos surgen tras la Revolución Francesa, al desaparecer las prestaciones de tipo asistencial del antiguo régimen (a cargo fundamentalmente de la iglesia en los sectores de sanidad y educación), que respondían a la idea de la caridad cristiana y se podían considerar, por ello, como obras de beneficencia. Ante el peligro de alarma social por la desaparición de estos servicios, que protegían a la población más vulnerable, los nuevos poderes públicos, encarnados por la burguesía liberal, se ven obligados a crear los servicios públicos básicos para evitar revueltas populares. De este modo, surgen en Francia los liceos públicos a mediados del siglo XIX, que, sin embargo, no aparecen en España hasta principios del XX, donde anteriormente la enseñanza estaba en manos de caciques, que intervenían decisivamente en las materias impartidas para que no perjudicaran sus intereses. De un modo similar, y atendiendo a la presión de los sindicatos, el Canciller Bismarck establece el embrión de la Seguridad Social en Alemania en el siglo XIX. Para contentar a las clases trabajadoras, Franco instaura la Seguridad Social en nuestro país en la década de los 60.

En un primer momento, los servicios públicos surgen relacionados con las nociones de solidaridad e interés general. Inicialmente se gestan como un compromiso ambiguo entre la colectivización de ciertos sectores y la permanencia de la propiedad privada y el sistema económico capitalista. En buena parte de los países europeos los servicios públicos que se fueron estableciendo tenían como misión principal ser las herramientas privilegiadas de ese interés general.

En un segundo momento, la justificación de los servicios públicos no es ya la solidaridad ni la reivindicación de un derecho, sino el papel económico que deben jugar. Así, después de la primera guerra mundial, su papel esencial es el de corregir los defec-

tos del mercado y permitir obtener un máximo rendimiento a la economía capitalista. El interés general se cifra en que no haya pérdidas en la economía. De esta época vienen las nociones de servicios públicos no mercantiles o **no económicos** (gratuitos y obligatorios), que son los que primeramente se crean y, posteriormente, los mercantiles o **económicos**, donde el usuario paga una tasa o un precio político por el acceso o consumo del mismo, que no reflejan el coste real. Ejemplo de los primeros son las escuelas públicas, y de los segundos los transportes colectivos, el abastecimiento de aguas y el alcantarillado o la limpieza.

Después de la crisis económica del 29, el sector público y, por tanto, los servicios públicos van a jugar un papel determinante en el nuevo rol que el keynesianismo otorga a los estados como organizadores de la economía y el progreso, en un sistema general de regulación de la economía capitalista. Así, se pasa de la etapa anterior, en que eran un paliativo de los fallos del mercado, a convertirse en un instrumento de regulación del capitalismo. En cualquier caso, el factor económico sigue siendo determinante y aparece como preponderante a la hora de concebir el interés general y, por lo tanto, el desarrollo de los servicios públicos.

La mayor difusión de los servicios públicos, tanto en cuanto al número de beneficiarios, como a la variedad y calidad de los mismos, se produce con el llamado “Estado de Bienestar”, que surge en Occidente después de la Segunda Guerra Mundial. Mediante un pacto social entre el capital y el trabajo, contando con el compromiso del Estado, como garante del interés general, se asegura a toda la ciudadanía el derecho a unos mínimos materiales (salario mínimo, duración máxima de jornada laboral, etc.) y a una protección social (sanidad, educación, cultura, servicios sociales, transportes, energía, correos, agua, etc), todo ello sin establecer ninguna discriminación territorial o económica, lo que significa el acceso universal a estas prestaciones.

Se buscaba, así, la cohesión social mediante el establecimiento como derechos ciudadanos de los cuatro pilares del Estado de Bienestar: sanidad, enseñanza, ayuda a la familia y pensiones. Esta cohesión social conjuraba el peligro de que se extendiera el comunismo y sentaba las bases para un relanzamiento económico, basado en el consumo de masas. En cualquier caso, hay que reconocer que la propiedad privada en Europa ha estado tradicionalmente ligada a obligaciones y responsabilidades sociales.

A diferencia de una economía de mercado pura, donde solamente se satisfacen las necesidades de los solventes, y se convierten los derechos sociales en necesidades para que sean fuente de negocio, el Estado de Bienestar intenta armonizar el mercado con la satisfacción de los derechos y necesidades sociales básicos.

El Estado de Bienestar se financia con cargo al erario público, mediante un sistema fiscal progresivo basado en el pleno empleo, y con un justo reparto de la carga tributaria y de la asignación de recursos, recogida en los presupuestos generales del Estado. En este escenario se considera muy importante el papel del sector público para la consolidación efectiva de los derechos sociales.

Aunque el pacto social entre capital y trabajo haya contribuido al desarrollo del sistema capitalista, mediante la socialización de los costes para garantizar la demanda, ha sido, sin embargo, la experiencia histórica más positiva en los países occidentales, por haber proporcionado servicios públicos y protección social a la gran mayoría de la población.

Como vemos, el concepto de los servicios públicos evolucionó históricamente. Así como durante el antiguo régimen sirvieron para mitigar la crispación social y se basaban en la beneficencia, en el Estado de Bienestar se buscaba mitigar las desigualdades reales, actuando la solidaridad como elemento de cohesión social.

Sin embargo, en el momento actual, sufrimos un pretendido retorno a una situación similar a la existente en el antiguo régi-

men. Esto es debido a que los denominados servicios de interés general se utilizan de nuevo de manera excepcional para intentar sustituir aquello que el mercado no puede o no quiere ofrecer en el sector de los servicios públicos, bien sea por la necesidad de acometer grandes inversiones, o por considerar que la rentabilidad es insuficiente. Se pretende, de este modo, mitigar la crispación social que se produce ante la desaparición creciente del Estado de Bienestar, dado que la globalización neoliberal afirma la autonomía total de la economía y el mercado. Consecuentemente, se ataca el papel de los Estados y, por supuesto, de cualquier control ciudadano, convirtiéndose los servicios públicos en un objetivo a eliminar.

Gestión actual de lo público en el contexto neoliberal

Asistimos, actualmente, a una crisis sobrevenida y forzada del Estado de Bienestar, puesto que sobran recursos debido al crecimiento económico. Esto se enmarca dentro de una ofensiva contra las conquistas sociales y de una mercantilización absoluta de las relaciones y actividades sociales. Al estar éstas basadas en la primacía del individualismo competitivo sobre el interés general, el resultado del proceso será la privatización de los servicios públicos. Esta estrategia resulta inédita y opuesta a la seguida tras la implantación del Estado de Bienestar, que llevó a cabo la nacionalización de los sectores básicos, frente a la ola privatizadora del neoliberalismo que estamos padeciendo.

Como soporte ideológico del pensamiento neoliberal podemos destacar, principalmente, el llamado “anarco-capitalismo”. Esto significa que el mercado es el que realmente gobierna y los gobiernos se convierten en meros gestores. Es decir, el Estado sirve únicamente para garantizar el cumplimiento de los contratos mercantiles. Asimismo, contribuyen a este proceso la depreciación de los valores comunitarios, que no tienen precio de mercado y el cuestionamiento de lo público por el propio Estado, los políticos y

los funcionarios. Se llega a denunciar, incluso, que la búsqueda de la igualdad beneficia tan sólo a los peor dotados, teniendo como meta equiparar a los fracasados con los triunfadores.

Entre las principales críticas a los servicios públicos, por parte del neoliberalismo, se destacan que el Estado de Bienestar se ha tornado insostenible debido al incremento del peso del sector público, que resulta imposible de financiar a causa de un déficit público agravado por una menor cotización derivada del aumento del desempleo y de la aplicación de precios políticos a los servicios públicos. Se aduce, asimismo, que la protección social desincentiva el esfuerzo y que las políticas públicas aportan un dudoso beneficio al interés general. Se acusa a la burocracia de fomentar la irresponsabilidad y la falta de eficiencia. Como las instituciones democráticamente elegidas, no sirven para controlar adecuadamente la gestión de los servicios públicos, el ciudadano ha de convertirse en cliente y poder escoger el mejor servicio. En este sentido, la gestión mercantil con titularidad privada de los servicios públicos se presenta como la mejor opción ya que los precios políticos impiden la recuperación del coste real de los servicios.

Cambio en la percepción social de los servicios públicos

Existe un cambio en la percepción social de estos servicios, debido a varios motivos:

- La introducción progresiva de métodos gerenciales en su gestión, lo que se traduce en pasar del concepto de ciudadano usuario al de cliente consumidor. Esto conlleva la desaparición del concepto de lo “colectivo”, identificado por el uso de bienes públicos, y el paso al de “capitalismo popular”, donde se pretende hacer sentirse “propietarios” a todo el mundo. Todo ello se deriva del agotamiento y desprestigio del modelo social de lo público, por falta de alternativas a sus carencias, y representa el triunfo de las recetas neoliberales de privatización en las nuevas clases medias.

- Una crisis creciente de la representación política en la gestión de lo público. Se presenta a los gestores de lo público como corruptos e ineficaces. A ello se une una apropiación y manipulación del lenguaje para ocultar la realidad, lo que, unido a la dilución de la responsabilidad, tiende a hacer invisibles las desigualdades y a ocultar sus verdaderas causas. Se pretende hacer a todos responsables y culpables por igual de la situación actual de deterioro de lo público.
- La difusión constante por parte de los medios de comunicación, del entorno académico, de las instituciones técnico-científicas, fundaciones, entidades financieras, organismos internacionales y la clase política de un discurso común. El denominado “pensamiento único” se identifica con la ideología neoliberal dominante, impuesta por el poder financiero y las empresas transnacionales, y se caracteriza por asumir como dogma la bondad intrínseca del mercado, admitiendo tan sólo a discusión las cuestiones técnicas relacionadas con la mejor forma de su desarrollo y gestión.

3.

CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Clases de servicios públicos

Si atendemos a su naturaleza, podríamos clasificar los servicios públicos en **universales**, esto es que afectan a toda la ciudadanía, tales como la enseñanza, la sanidad y los servicios sociales, que incluyen, por ejemplo, la ayuda a la familia o las viviendas protegidas. Estos servicios se consideran ya como derechos ciudadanos inalienables. Por otra parte tendríamos los **asistenciales**, que consisten en transferencias económicas públicas a aquellos sectores de la población que cumplan determinadas condiciones, tales como ayudas por discapacidad, subsidio de paro, pensiones por orfandad, viudedad o jubilación, residencias para mayores o marginados sociales, o ayudas por natalidad.

Otra posible clasificación sería por el tipo de contraprestación exigida para su acceso o uso. De este modo tendríamos, por un lado, los servicios **comerciales**, cuyo uso está sujeto al pago de unas tarifas públicas y reguladas por las Administraciones Públicas, “precios políticos”, que en la mayoría de los casos no cubren los costes reales. Estos servicios se denominan Servicios de Interés Económico General, en la jerga de la Unión Europea, y en la mayoría de los casos disponen de una infraestructura en red, como sucede con los suministros públicos de agua, gas, electricidad o comunicaciones. Existen también los servicios **no comerciales**, caracterizados por su gratuidad total o parcial, denominados

Servicios de Interés General o Servicios Sociales de Interés General por la Unión Europea, tales como la sanidad, la educación, la seguridad social y otros servicios sociales que abarcan la protección por enfermedad, paro, jubilación o incapacidad.

Características esenciales

Un concepto básico en los servicios públicos es la universalidad a su acceso y disfrute para toda la ciudadanía y en todo el territorio, y la igualdad en el tratamiento equitativo dispensado a todos los usuarios. Se busca, asimismo, en los servicios públicos una desvinculación entre la rentabilidad social, entendida como la mejor satisfacción de necesidades para la mayoría, y la económica, orientada hacia el menor coste y el máximo beneficio. No existe, por lo tanto, ninguna discriminación por motivo del poder adquisitivo individual de los usuarios, dado que no hay relación directa entre la contraprestación por el servicio prestado y el coste real del mismo, al establecerse un precio político. Un buen ejemplo lo constituyen los planes de pensiones por reparto, en que el importe de la pensión no guarda una correspondencia estricta con lo cotizado anteriormente por el pensionista durante su vida laboral, y donde una generación se beneficia de lo aportado por la anterior, así como los menos solventes de los de mayor solvencia. En contraposición a este planteamiento, están los planes de capitalización, donde el pensionista recibe estrictamente lo que haya aportado previamente.

La privatización de los servicios públicos altera esta situación al restablecer los vínculos entre el volumen y la calidad de las prestaciones y poder adquisitivo del usuario, prevaleciendo la rentabilidad económica sobre la social.

Algunos principios fundamentales de los servicios públicos

La solidaridad es la condición básica para la existencia de la vida en sociedad y los servicios públicos son una garantía de efectividad de

la solidaridad y cohesión sociales. Por esta razón, el uso o consumo de los servicios públicos sólo puede ser un hecho colectivo y social.

Los servicios públicos deben ser de cobertura universal, de acceso igual para todos y financiados con recursos públicos obtenidos mediante un sistema fiscal progresivo, y con una finalidad redistributiva del gasto público. De este modo, los servicios públicos constituyen un medio idóneo de redistribución de la riqueza, al poderse considerar como un salario social o indirecto, que permite aliviar la situación de los más débiles.

La gestión de los servicios públicos no es una mera cuestión técnica ni económica. Una ciudadanía activa exige modalidades diversas de participación en la misma, mediante los debidos cauces que garanticen la transparencia, la rendición de cuentas de los responsables y la representación del interés común. El servicio público ideal es aquel directamente gestionado por sus usuarios-beneficiarios y con la participación activa de los trabajadores del sector.

El acceso universal y el tratamiento igualitario de los servicios públicos constituyen uno de los logros sociales más significativos alcanzados por la ciudadanía. Representan la plasmación de derechos fundamentales, al permitir el acceso a servicios esenciales para la vida y el desarrollo humano.

4.

NECESIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios públicos constituyen un instrumento clave para la defensa del interés general, a la hora de la toma de decisiones democráticas sobre políticas de desarrollo económico, social o cultural, ya que contribuyen a la reducción de desigualdades territoriales y sociales. Es innegable su necesidad para afrontar con éxito los cambios que se producen en la sociedad, constituyendo los servicios sociales públicos para la atención de menores, mayores y discapacitados, un medio imprescindible para la reproducción social.

Debido a sus características específicas e importancia social, los servicios públicos requieren unos procedimientos de gestión y de organización particulares, así como si su completa exclusión del mercado capitalista. Los servicios públicos son un derecho y no se pueden convertir en mercancía.

Al ser un instrumento preciso para la cohesión social, se puede afirmar que la adecuada planificación y gestión de los servicios públicos motivan e, incluso, legitiman la propia existencia de las Administraciones Públicas, puesto que el desarrollo de los derechos ciudadanos debe considerarse como una inversión a largo plazo, para la mejora del bienestar general, y no como un mero gasto, sujeto a restricciones presupuestarias.

Conviene resaltar que los países nórdicos, dotados de las más eficientes economías, y con los menores porcentajes de desempleo y mayores niveles de bienestar social, garantizan esa cohesión social mediante una compleja y extensa red de servicios públicos.

5.

DESMANTELAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y FIN DEL ESTADO DE BIENESTAR

Ideología dominante subyacente y ofensiva neoliberal

Según la teoría de “la mano invisible, del mercado”, acuñada por Adam Smith, el bien común y el interés general se alcanzarán mediante la búsqueda y satisfacción de los intereses individuales, en un mercado totalmente desregulado, que maximizará de manera automática las ventajas económicas para todos los sujetos sociales.

Para ello, es fundamental el papel del Estado como gendarme para garantizar este marco desregulado, donde el interés general queda subordinado a intereses y ambiciones individuales, estableciéndose la supremacía de la libre iniciativa sobre la regulación estatal. Impera, por tanto, la libertad absoluta en la actividad económica y la responsabilidad total de cada individuo acerca de su situación y destino.

Esto significa el rechazo de los derechos sociales básicos reconocidos y provistos por el Estado de Bienestar y el paso de la responsabilidad de las Administraciones Públicas -los gobiernos- en la satisfacción de las necesidades sociales a los criterios de “buen gobierno” o “gobernanza”, asumidos, de manera voluntaria y sin responsabilidades ni rendición de cuentas ante la ciudadanía, por las empresas privadas encargadas de la gestión de los servicios públicos.

Las decisiones políticas quedan reservadas a los denominados “expertos” -sin conocimiento ni participación de la ciudadanía- y se produce una total separación de la esfera económica de los mecanismos de control y de la responsabilidad democrática.

Se proclama que la conservación y defensa de los servicios públicos es un arcaísmo de la izquierda -cosas de la “vieja Europa”- y que privatizar es más moderno, mejor, más seguro y más barato. Aunque esto se consiga a base de no asumir los costes externos y de empeorar las condiciones laborales. Se deja que sea el mercado quien controle su gestión, en lugar de hacerlo las Administraciones Públicas, perdiéndose así la posibilidad de someter al control democrático esta gestión.

Los círculos políticos, económicos y mediáticos del mundo desarrollado promueven la globalización económico-comercial y la desregulación de los mercados de capitales y del comercio. De este modo, se obliga a los gobiernos a “sanearse” para ser competitivos, buscando el déficit cero o siguiendo criterios de convergencia. Esto se traduce, habitualmente, en la reducción de las cargas fiscales, especialmente a las empresas y a las rentas más elevadas, para estimular pretendidamente, así, un aumento de las inversiones, y en la disminución del gasto público. Las consecuencias de esta política para las rentas más bajas se concretan en un empeoramiento de su situación, al reducirse el salario indirecto proveniente de los servicios públicos. Como se considera, además, que la población ya está “agotada” de pagar impuestos para el mantenimiento de un sector público voluminoso, deteriorado e ineficaz, se justifica reducir al máximo el gasto público mediante la privatización paulatina de los servicios públicos del Estado de Bienestar. Sin embargo, todas las encuestas confirman que la ciudadanía estaría dispuesta a pagar más impuestos si eso redundara en la mejora de los servicios públicos.

El ataque neoliberal al Estado de Bienestar producido a media-

dos de los 80 mediante medidas progresivas de desregulación, liberalización y privatización del sector y los servicios públicos, que han ido acompañadas por una creciente reducción del gasto público, ha puesto en cuestión las garantías colectivas de protección social y supone un retroceso del papel del Estado y de las Administraciones Públicas. Se impone, en su lugar, la mercantilización de las actividades humanas, la “financiarización” de la actividad económica y la introducción de la lógica empresarial en el sector público.

Se plantea la consideración del Estado de Bienestar como una “carga demasiado onerosa para la sociedad y el Estado, y no como un medio de acceso de la mayoría de la población a los derechos sociales y como una herramienta idónea para la mitigación de las desigualdades.

El Estado deja, de este modo, de ser garante de la cohesión social y pasa a asegurar las condiciones de la reproducción capitalista. Se convierte, así, en una especie de Estado “gendarme”, velando por el orden público y la libertad de mercado, pero acudiendo con fondos públicos en ayuda del sector privado, en el caso de problemas derivados de una mala gestión o de un exceso de codicia empresarial.

Se define al mercado como el orden “espontáneo y natural”. Todo es mercancía y todo lo rentable es susceptible de privatización por las empresas transnacionales, especialmente los servicios públicos, que representan el 50% de la economía mundial, con gastos anuales estimados de 1,5 billones de euros en agua, 2 en educación y 3,5 en sanidad.

Se produce una combinación de la competencia, la lógica empresarial y las restricciones presupuestarias, debidas a una menor recaudación fiscal por motivos de descenso del empleo, disminución de los impuestos y aumento de la evasión fiscal. Esta acumulación de factores, unida a los criterios de convergencia y

estabilidad, en el caso de la Unión Europea, conduce al deterioro progresivo de los servicios públicos y sirve, al mismo tiempo, en una espiral diabólica, para la justificación de la liberalización y de la consecuente privatización de estos.

En los países industrializados asistimos a un aumento constante del Producto Nacional Bruto y de la renta per capita y sería fácilmente posible una mayor recaudación si aumentara la presión fiscal de los beneficios empresariales o de las rentas más altas, reprimiendo al mismo tiempo los delitos financieros y el fraude fiscal. Sin embargo, el predominio de la ideología neoliberal, y no los pretendidos motivos económicos o fiscales que se aducen, conducen a la deriva hacia un Estado asistencialista. En este nuevo marco, bajo el pretexto del mal funcionamiento de los servicios públicos y de su excesivo coste, se sustituyen políticas redistributivas de carácter universal por políticas asistenciales para los más vulnerables, instaurando así una sociedad dual, en la que el acceso a los servicios de calidad queda limitado a los más solventes y se reserva la beneficencia para los insolventes, sometidos siempre a un estricto control y exigiendo su constante “regeneración”. Esto supone abandonar el concepto esencial del Estado de Bienestar de garantizar seguridad para todos, para dar paso al establecimiento de una hipotética “igualdad de oportunidades”.

Hay que destacar que toda esta ideología neoliberal trata de enmascarar las concretas causas económicas de la creciente privatización de los servicios públicos, que radican en la crisis que atraviesa la rentabilidad del capital, debido a una continuada sobreproducción, lo que le lleva a abordar nuevos mercados, resultando sumamente atractivo el sector de los servicios públicos, tanto por su naturaleza de ser imprescindibles para el desarrollo humano y la supervivencia, como por su volumen económico, cifrado en billones de euros anuales.

Factores de orden interno en que se enmarcan las políticas de liberalización y privatización promovidas por las Administraciones Públicas en su territorio

En las políticas de liberalización y privatización, podemos destacar los siguientes factores:

- La disminución continua del presupuesto estatal en el Producto Interior Bruto motiva la reducción de la capacidad del Estado en la adopción de decisiones fundamentales para el desarrollo económico y social, como son los servicios públicos.
- La sustitución de la gestión pública por la “gobernanza” privada otorga prioridad al **contrato mercantil privado**, basado en relaciones a nivel particular, sobre la **ley pública**, consistente en relaciones generales, bajo la tutela de las Administraciones Públicas, lo que conlleva la dificultad para la exigencia de responsabilidades y rendición de cuentas a la ciudadanía, y la acentuación de las desigualdades sociales y territoriales.
- La disminución de los gastos sociales por carencias recaudatorias, debidas a una menor presión fiscal motivada por la competencia fiscal y la protección a ultranza del inversor, a un aumento del desempleo -no constituyendo ya el pleno empleo un objetivo a alcanzar- y la elusión y evasión fiscales, estimadas en un billón de dólares anuales entre ambas.
- En los países del Norte, la combinación de la falta de recursos para financiar servicios considerados “muy caros” y las presiones para la reducción de costes laborales -tanto directos, los salarios, como indirectos, las cargas fiscales destinadas a sufragar los servicios públicos- para alcanzar una mayor competitividad, motiva la reducción de prestaciones y la armonización a la baja de los servicios. Se entra, de esta manera, en un círculo vicioso en que la reducción de los costes laborales acarrea una menor recaudación fiscal, que se traduce en un mayor empobrecimiento de las Administraciones Públicas, que les lleva de nuevo a una mayor reducción de los costes laborales.

- Por lo que respecta a los países del Sur, la necesidad del pago de la deuda externa motiva las privatizaciones del sector público, para atraer al capital extranjero y tener mayor competitividad internacional en el comercio de sus productos.
- Así como en el Estado de Bienestar se aplican impuestos directos sobre ingresos patrimoniales y beneficios empresariales, produciéndose una socialización de los mismos para atender a los gastos sociales, en la nueva situación de desmantelamiento del Estado de Bienestar, se da lo contrario: una reducción de los gastos sociales y un aumento de impuestos indirectos para compensar el déficit motivado por la reducción de la presión fiscal y el aumento del desempleo, lo que se traduce en socializar las pérdidas.

Factores de orden externo: instituciones y acuerdos internacionales

Los factores de naturaleza externa, emanados de organismos e instituciones internacionales, cuyas decisiones y normativas son de rango superior a las articuladas por las diferentes Administraciones Públicas en su propia circunscripción, son utilizados en muchos casos por los gobernantes como coartadas perfectas que permiten legitimar la aplicación de medidas con fuerte rechazo popular. Se utilizan argumentos tales como “son Directivas de Bruselas”, “medidas del Fondo Monetario Internacional”, “consejos del Banco Mundial”, “acuerdos de la OMC”, etc., a las que no nos podemos oponer, ocultando a la opinión pública que los respectivos gobiernos son corresponsables de estas medidas, al formar parte del FMI, del BM de la OMC o de la Unión Europea y participar en la toma de decisiones.

Concluyendo la Segunda Guerra Mundial se toman los acuerdos de Bretton Woods en 1944, en los que, para ayudar a la reconstrucción de los países devastados por la guerra y prevenir graves crisis económicas que pudieran conducir a nuevos conflic-

tos armados, se crean una serie de instituciones internacionales, originalmente bajo el paraguas de la ONU. Entre ellas, destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), para evitar las crisis monetarias; el Banco Mundial (BM), para otorgar préstamos para la reconstrucción y el desarrollo de los países más afectados por los conflictos, y el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), cuyo objetivo era la regulación del comercio internacional de mercancías y productos industriales. A lo largo del tiempo, estas instituciones se fueron desvinculando de la ONU y pasaron a ser controladas, de hecho, por los países más industrializados, que las utilizan para favorecer las actividades de las grandes empresas transnacionales y de los grupos financieros.

BM y FMI

Las políticas de ajuste estructural y de liberalización, que forman parte del llamado Consenso de Washington, y que vienen siendo utilizadas habitualmente por el BM y el FMI para condicionar la financiación de proyectos de infraestructura y la concesión de créditos, incorporan de manera sistemática la liberalización y, consecuentemente, posterior privatización de los servicios públicos, condenando a gran parte de la población a la exclusión del acceso a los mismos.

Es notoria, sin embargo, la falta de evidencia empírica que muestre la superioridad de la gestión privada de los servicios públicos frente a la pública, con el agravante de que la financiación de estos servicios condicionada a su privatización falsea cualquier tipo de comparación cualitativa, ocurriendo en muchos casos que la mejora experimentada tras la privatización se debe en gran parte a una mayor aportación de recursos y no a la titularidad de la gestión.

Además, la mayor parte de la financiación privada se orienta a servicios que no son tan básicos como el agua y alcantarillado - existen excepciones que han sido normalmente un fracaso, debido a la mala gestión o a las tarifas abusivas impuestas-, sanidad o edu-

cación, prefiriendo apropiarse de los más rentables -telecomunicaciones, energía, etc-. Esto motiva que las Administraciones Públicas se vean obligadas a soportar la carga de los menos rentables, sin poder practicar políticas de subvenciones cruzadas entre usuarios o servicios para compensar las distintas rentabilidades.

Existe, asimismo, una colaboración formal entre OMC, FMI y BM para la liberalización de los servicios públicos, lo cual refuerza la adopción de estas políticas por parte de las Administraciones Públicas.

Tratados de Libre Comercio: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)

Estos tratados son de naturaleza bilateral (como los denominados Acuerdos de Libre Comercio, cerrados por la UE con Chile o México) o plurilateral (como los cerrados por la UE con la Comunidad Económica Andina) y se utilizan habitualmente para complementar o anticipar otros acuerdos multilaterales, como los de la OMC, que afectan prácticamente a la gran mayoría de países.

Debido a la carencia de un marco multilateral, la gran asimetría existente entre las partes negociadoras permite a los países más fuertes (como la UE y los EEUU) imponer sus condiciones, que suelen ir más allá de lo acordado en el marco de la OMC. Como ejemplo está el caso del acceso a medicamentos esenciales en el ALCA, donde la protección de la propiedad intelectual es mayor que lo recogido en la OMC. Sin embargo, aunque las condiciones sean más duras, existe la posibilidad teórica de rescisión del acuerdo, con las correspondientes indemnizaciones, cosa que resulta prácticamente imposible en el caso de la OMC.

Los Tratados de Libre Comercio incorporan habitualmente la exigencia de una mayor apertura del mercado de servicios, incluidos los públicos, a las empresas extranjeras, favoreciendo el acceso a este mercado a las empresas transnacionales de los países más industrializados, que son los únicos que disponen de la capacidad necesaria

para hacerlo. Este ha sido el caso del NAFTA, donde la invasión de empresas de EEUU ha causado grandes perjuicios a la industria y agricultura mexicanas, a las que resulta muy difícil el acceso al mercado de EEUU, y lo sería todavía más en el ALCA, donde las posibilidades, por ejemplo, de EL Salvador con respecto a EEUU, de acceso a los respectivos mercados, son claramente muy desiguales.

OMC y Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS)

En el caso concreto del comercio internacional, se amplía el ámbito de actividad del GATT y se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), que comenzó su existencia en 1995. Ya desde su nacimiento, en el llamado Tratado de Marrakech, fue investida de una amplitud en sus competencias tal, que tan solo unas cuantas actividades humanas escapan a su dominio inmediato o futuro. Adicionalmente, ha dejado de estar bajo el paraguas de la ONU y ha pasado a ser una organización multilateral independiente regida por el derecho mercantil, funcionando en estrecha colaboración con los otros órganos de la globalización financiera: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El objetivo fundacional de la OMC es “Ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible” y la constituyen una serie de Acuerdos, complementados entre sí, sobre agricultura, aranceles y comercio de productos, comercio de servicios, protección de propiedad intelectual y patentes, e inversiones relacionadas con el comercio. La finalidad de la OMC es establecer un marco institucional multilateral que permita liberalizar el comercio mundial, suprimiendo las barreras al mismo, creadas originalmente por los estados para proteger sus economías del libre comercio, y aplicando a todas las actividades de su ámbito el principio de la competencia y las leyes del mercado. De este modo, la necesidad meramente comercial se erige en el nuevo derecho internacional y las empresas transnacionales y los gobiernos convierten una organización, puramente comercial en su origen, en la institución mundial

reguladora más importante y con competencia en todas las actividades humanas, más allá de los aspectos estrictamente comerciales.

Estos acuerdos establecen normas de aplicación en el ámbito de los mismos, siendo de hecho contratos de obligado cumplimiento para los países signatarios (150, en la actualidad, tras la incorporación reciente de China y Vietnam, estando prevista la próxima incorporación de Rusia)

Todos estos acuerdos están regidos por una serie de principios u obligaciones generales de la OMC, aplicables a todos los países signatarios y a todas las materias objeto de los acuerdos: bienes y productos, servicios, patentes, etc. Destacan, entre ellos:

1) ***Nación más favorecida***, cualquier trato de preferencia comercial a un país debe extenderse automáticamente a los otros miembros de la OMC;

2) ***Tratamiento nacional***, que obliga a dar el mismo tratamiento a los bienes, servicios y empresas suministradoras de los mismos con independencia del país de procedencia, para evitar discriminaciones entre proveedores nacionales y extranjeros;

3) ***Acceso al mercado***, para evitar limitaciones o condiciones establecidas por las diversas Administraciones Públicas -de ámbito local, regional o nacional- en la prestación de los servicios o en el suministro de mercancías, por parte de otros países miembros;

4) ***Transparencia***, que consiste en la obligación de informar a la OMC de las legislaciones existentes que puedan afectar al comercio, así como de las modificaciones de estas o de futuras disposiciones, que serán revisadas y aprobadas por OMC.

Adicionalmente, las normas nacionales de regulación de los países miembros deben “ser transparentes, proporcionadas y razonables, no discriminatorias y debidamente justificadas”, para que no supongan “barreras innecesarias al comercio”. En el futuro, las llamadas “disciplinas de la OMC” irán sustituyendo gradualmente a las legislaciones, reglamentos y procedimientos administrativos

de los países miembros a todos los niveles, del local al comunitario europeo, para evitar que “sean más rigurosas de lo necesario” y puedan convertirse en “obstáculos innecesarios al comercio”, siendo el Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC quien juzga este cumplimiento.

Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS)

El AGCS es el acuerdo específico, dentro del marco de la OMC, para llevar a cabo la liberalización gradual, pero progresiva y continua, de los servicios, cuyo objetivo final es liberalizar **todos los servicios en todos los países** miembros de la OMC.

Las propuestas de liberalización, a someter al Consejo Interministerial que se reúne cada dos años en las denominadas Cumbres, se van negociando, de manera bilateral generalmente, mediante el intercambio de ofertas y demandas entre los países miembros sobre la liberalización de los diversos sectores, con el propósito de ir aproximando las respectivas posturas para la decisión final. Estas negociaciones se inscriben en las denominadas “Rondas”, que suelen durar cuatro años. Actualmente, estamos en la Ronda llamada eufemísticamente “del desarrollo” de Doha, por haberse celebrado en Doha una Cumbre anterior. Esta Ronda debería haber concluido en la Cumbre de Hong Kong, de Diciembre de 2006, pero no se alcanzó el acuerdo, debido a la postura egoísta de los países industrializados -EEUU y la UE, fundamentalmente- que pretendían que los países menos industrializados o más empobrecidos abrieran más sus mercados a los productos industriales y a los servicios, mientras que no se reducían significativamente por parte de los países poderosos las ayudas a la producción y exportación de sus productos agrícolas y las barreras impuestas a la importación de estos productos, esenciales para los países empobrecidos.

En un principio, los servicios públicos, para los que no existe en el Acuerdo ninguna mención específica, parecen quedar excluidos del AGCS, dado que en su texto se afirma inicialmente que

quedan excluidos aquellos servicios que son “aprovisionados en el ejercicio del poder gubernamental” (Art. I 3.b), por ejemplo la educación, la sanidad o los servicios postales. Sin embargo, para poder excluir esos servicios del ámbito del acuerdo se necesita además que no se realicen sobre una base comercial -por ejemplo cobrando una tarifa-, ni en competencia con uno o varios proveedores de ese servicio, con lo cual, tan solo quedan fuera los bancos centrales, la policía, la justicia y la defensa nacional.

Los sectores comprometidos bajo el AGCS quedan sometidos a unas reglas internacionales, de obligado cumplimiento, y que son de aplicación en todas las escalas administrativas, desde los estados centrales hasta los ayuntamientos. Esto supone una reducción drástica de los márgenes de maniobra de los gobiernos, parlamentos e instituciones centrales, regionales y locales para llevar a cabo políticas de desarrollo territorial, social, industrial o medioambiental. Adicionalmente, las normas reguladoras nacionales, establecidas originalmente para la protección del interés general frente a las leyes del mercado, se ven sujetas a no constituir “obstáculos para el libre comercio”, a la “demostración de su necesidad”, a no ser “más onerosas de lo necesario” y a “suponer la menor restricción al comercio”. En caso de conflicto entre las Administraciones Públicas y las empresas transnacionales suministradoras de servicios, estas pueden acudir al Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC, si se consideran perjudicadas. Este órgano será el que interpretará, juzgará y aplicará las correspondientes sanciones comerciales o económicas.

Los servicios comprometidos en el marco del AGCS, lo son, de hecho, de manera irreversible, puesto que las posibles condiciones y limitaciones temporales han de establecerse al inicio, lo que implica un conocimiento de la posible evolución del futuro. Además, en el caso de desear revocar un compromiso adquirido, existe la obligación de permanencia del mismo durante 3 años como mínimo y con la compensación adicional de comprometer otros servicios sustitu-

tivos que satisfagan a la parte perjudicada. Este ofrecimiento se debe hacer extensivo a todos los demás países de la OMC, según el principio de *nación más favorecida*. Esto hurta al control democrático la posibilidad de revertir una decisión tomada anteriormente, bien sea por motivos políticos, -como ha ocurrido recientemente en el caso de Bolivia tras el cambio de gobierno-, técnicos -debido a un mal funcionamiento de privatizaciones, como fue el caso de suministro de agua en Buenos Aires o La Paz-, o económicos, por ejemplo una crisis imprevista. Está claro que estas condiciones hipotecan seriamente la evolución futura de un país. Es importante resaltar, asimismo, la diferencia existente con aquellas privatizaciones realizadas de modo unilateral, mediante la decisión de una Administración Pública, o bilateral, mediante un acuerdo suscrito con otro país. Estas últimas permiten cierta capacidad de regulación -como, por ejemplo el contenido y empleo local o el porcentaje de capital extranjero- y la posibilidad teórica de revocación del contrato de concesión o venta con la correspondiente indemnización, como en el caso de Bolivia y la nacionalización de sus hidrocarburos.

El AGCS acentúa la competencia entre territorios locales y países, que buscan ofrecer un mayor número de servicios liberalizados, para atraer, así, las inversiones internacionales, y conduce a la creación gradual de un mercado mundial de trabajo temporal, caracterizado por un aumento de la competencia entre trabajadores, una presión de los salarios y condiciones de trabajo a la baja y un aumento de movilidad no deseada, como son las migraciones forzadas por la desaparición de la industria local y de los servicios públicos.

La Unión Europea, como principal exportador mundial de servicios, representando esta actividad 2/3 del empleo y del PIB de la Unión, apoya firmemente el AGCS. Los países integrantes de la UE actúan conjuntamente a través de la Comisión Europea, siendo el Comisario de Comercio el responsable de llevar las negociaciones del AGCS en nombre de los 27 países que la integran. En

este cometido está asesorado por el “Comité 133” en el que hay altos funcionarios designados por los diversos gobiernos. Así pues, en materia de comercio, la Unión Europea sí tiene una política común. La Comisión sustrae así el proceso de elaboración de demandas-ofertas del control democrático que pudieran ejercer los Parlamentos Nacionales y Europeo, que no serán informados del texto final de la oferta de servicios que están dispuestos a liberalizar los miembros de la Unión Europea hasta después de que esta oferta haya sido presentada formalmente ante la OMC, y quedando relegado el papel de estos Parlamentos a aprobar o rechazar esta oferta en bloque y a toro pasado.

No obstante, los países industrializados no están satisfechos con el nivel actual de compromisos de liberalización alcanzado, tanto en lo que respecta al número de países que han presentado ofertas (100 sobre un total de 150), como en la cantidad de sectores o subsectores de servicios comprometidos y el nivel de compromiso en los mismos. Tratando de acelerar el proceso, y a instancias de la Unión Europea, se pretende adoptar un nuevo esquema de negociación “complementario al AGCS”, basado en negociaciones multilaterales -en la que los países más poderosos y con mayor capacidad exportadora impondrían las normas- que forzarían a los países más vulnerables a abrir sus mercados de manera brusca, en lugar de gradual, y a suprimir las limitaciones existentes. Estas medidas podrían tener graves consecuencias incluso para la propia Unión Europea, que se vería obligada a ampliar su oferta actual de servicios a liberalizar y retirar las limitaciones actuales sobre servicios públicos y culturales.

La situación en la UE: tratados de la Unión, tratado constitucional, directiva de servicios “Bolkestein”

- **El contexto europeo**

Con la institución de la UE los estados nacionales pierden totalmente el control sobre el crédito, la moneda y la tasa de cambio, así

como sobre la gestión soberana de las tarifas y empresas públicas, que pasa a ser asumido por instituciones comunitarias sin control democrático. Esto priva a las Administraciones Públicas de las herramientas necesarias para llevar a cabo políticas económicas nacionales adecuadas en favor de los intereses generales de la ciudadanía.

Asistimos, así, a la aparición de autoridades e instituciones independientes (Banco Central Europeo, Tribunal de Justicia Europeo, Comisión Europea) que no quedan sometidas a las autoridades públicas nacionales de regulación y que escapan al control democrático, pero cuyas decisiones afectan a toda la ciudadanía, ya que son de obligado cumplimiento para los Estados Miembros, por encima de las legislaciones nacionales.

El proceso de integración europea ha sido históricamente sobre todo un proceso de unificación de los mercados, considerándose la **libre competencia y el desarrollo del mercado interior** como el vehículo principal de integración y unificación política de Europa. En la economía de la UE alrededor de dos tercios del producto interno bruto y del empleo se deben a los servicios. La unificación del mercado interno de servicios constituye, entonces, un objetivo prioritario para quienes quieren sacar adelante este proceso.

En los últimos años las instituciones europeas, con la Comisión a la cabeza, han demostrado una gran sensibilidad hacia los intereses empresariales, como resultado de la presencia en Bruselas de 15.000 grupos de presión (*lobbies*), de los que un 70% representa intereses comerciales e industriales, y que gastan cada año casi 1.000 millones de euros. Estos lobbies, entre los que destacan el “Foro de Servicios Europeos” (*European Social Forum*) o el “Centro para una Nueva Europa”, gozan de un acceso privilegiado a los negociadores y representantes europeos en la OMC con los que mantienen reuniones periódicas. Esto les permite influir de forma importante en las decisiones que se toman con relación a acuerdos internacionales, tales como el Acuerdo General de

Comercio de Servicios, o el Acuerdo sobre la Protección de la Propiedad Intelectual y, en general, en la definición de la política comercial de la Unión Europea. Como contraste, los documentos de trabajo de estas instituciones, sorprendentemente no son accesibles a los cargos democráticamente elegidos en el Parlamento Europeo o en los parlamentos nacionales. Aún más increíble es el caso del “Dialogo para los Negocios Trans-Atlánticos” (*Trans Atlantic Business Dialogue*), un grupo formado por los 150 hombres de negocios más poderosos de Europa y Estados Unidos, que preparan cada seis meses “recomendaciones” para el Comisario europeo de Comercio y el Ministro estadounidense de Comercio, habiendo dos funcionarios de la Comisión Europea -pagados con dinero publico-, que tienen como tarea verificar el estado de aplicación de estas recomendaciones.

Esta atención de los poderes políticos de la Unión Europea hacia la defensa y la promoción de los intereses empresariales se ha plasmado en dos textos legislativos importantes, que han sido el centro de debate político de la Unión en los últimos años aún teniendo destinos muy dispares: el Tratado Constitucional Europeo, y la Directiva para el comercio de servicios en el mercado interior, popularmente conocida como “Directiva Bolkestein”.

● El Tratado Constitucional Europeo

El Tratado Constitucional Europeo (que a veces se denomina “Constitución Europea”, aún siendo esta expresión jurídicamente imprecisa) dedica alrededor de cincuenta artículos a los servicios. A pesar de eso, la expresión “Servicios Públicos” nunca aparece explícitamente en el texto. Este tratado no recoge el concepto de “Servicio Público”, porque este concepto hace demasiado énfasis en la titularidad pública de la gestión y en el hecho de que esta se lleve a cabo por funcionarios u otro personal dependiente de las administraciones con poca o nula participación de la empresa mercantil. Se habla en su lugar de “Servicios de Interés General” o de

“Servicios de Interés Económico General”. El concepto de Servicios de Interés Económico General recibe su definición en el “Libro Verde sobre los Servicios de Interés General en Europa” (publicado por la Comisión en mayo del 2003) como *“aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general”*, mientras que en la definición de los Servicios de Interés General desaparece la restricción de “naturaleza económica” de los servicios. Aún estando todavía abierto el debate jurídico sobre si los servicios públicos son Servicios de Interés Económico General o Servicios de Interés General, parece prudente considerarlos como Servicios de Interés Económico General, ya que en casi todos los países de la Unión Europea, los servicios públicos se prestan en un sistema de mercado abierto a la presencia de empresas privadas, y a menudo bajo una contrapartida económica, por lo que a partir de ahora nos referiremos a los Servicios de Interés Económico General como servicios públicos.

El concepto fundamental que rige el tratamiento de los servicios públicos en el Tratado Constitucional Europeo es que las empresas que los ofrecen quedan supeditadas a las disposiciones sobre las “Reglas de la competencia” que se aplican a cualquier otra empresa (Artículo III-166), por lo que el proveedor público se encuentra al mismo nivel que cualquier otro proveedor privado, ya que ningún sujeto económico puede detentar una posición dominante en el mercado. La universalidad de acceso, el nivel de prestaciones, los estándares de calidad e, incluso, la misma función de redistribución social y vertebración territorial que los servicios públicos ejercen en nuestra sociedad del bienestar, garantizando derechos sociales básicos, dependerían así de las orientaciones económicas generales de la Unión Europea. Esto se produciría si la Constitución Europea fuera finalmente aprobada en su actual formulación, que en su Artículo I-4, establece que la Unión se regirá

según los principios de una economía social de mercado, donde prime *“el libre mercado en el que la competencia no esté falseada”*.

Este principio general tiene algunas implicaciones muy concretas en el mismo texto de la Constitución:

- Los servicios públicos tendrían la obligación de estar gestionados según los principios y condiciones de viabilidad económica. Esto podría ofrecer a los Estados miembros la coartada para ahorrar costes, limitando el ofrecimiento de servicios públicos básicos que no sean “rentables”. De este modo, como los hospitales, escuelas u oficinas de correo en pueblos o comunidades pequeñas casi nunca son rentables desde el punto de vista de las leyes del mercado se deberían suprimir.
- No se podría alegar que la protección, defensa y ampliación de los servicios públicos fuera una condición para conceder ayudas a las empresas, al ir en contra de los principios económicos de la Unión. Esto significaría que cualquier forma de ayuda o subvención a empresas públicas que gestionan servicios públicos podría ser impugnada por las empresas en el mismo sector como “falseadora de la libre competencia”.
- Los Estados miembros se comprometerían a proceder a la liberalización de sus servicios en una medida incluso superior a la establecida por las leyes marco europeas (Artículo III-148), fijándose de esta forma el criterio básico del rumbo de la política comunitaria en este sector.

Las normas de la Constitución, aún siendo mucho más detalladas que en los textos constitucionales de los Estados Miembros, son muy generales, por lo que existe la posibilidad de interpretaciones divergentes en asuntos de tal envergadura. Resulta entonces decisivo, para prever el impacto que estas normas tendrían sobre la vida social, definir quien tiene el poder de decidir en caso de conflictos. La Constitución es muy clara al respecto, estableciendo que sería la propia Comisión la que decidiría si las condiciones aplica-

das por un Estado Miembro son compatibles con las orientaciones económicas de la Unión Europea (como en el caso del transporte), interviniendo incluso la Corte Europea de Justicia, con decisiones a puerta cerrada, en caso de restricciones introducidas por razones de orden público. Esto conllevaría a una clara reducción del poder de regulación que las autoridades públicas aún conservan en muchos países de la Unión. Como veremos luego, la tendencia de la legislación comunitaria en este campo es atribuir a la Comisión y a la Corte un papel cada vez más decisivo en la regulación de los conflictos entre autoridades públicas y empresas privadas, en detrimento de las instituciones democráticas.

Como los servicios públicos representan el instrumento a través de cual se materializan los derechos sociales, la Constitución Europea naturalmente afronta el tema de los derechos sociales y de su reconocimiento, respeto y defensa, aunque no todos los derechos son iguales, haciéndose distinción entre servicios que están **plenamente establecidos**, como la enseñanza; servicios que están **establecidos de forma instrumental**, si se dan las condiciones para su aplicación, como la sanidad y el derecho a trabajar, (que naturalmente es diferente del derecho al trabajo), y servicios que están **reconocidos**, como los servicios sociales y los Servicios de Interés General.

La Constitución Europea peca de ambigua a la hora de imponer a los Estados Miembros y a las instituciones comunitarias la obligación de trabajar para una mejora colectiva y una armonización de los derechos sociales en todos y cada uno de los países de la Unión Europea. Así, aunque el Artículo III-172 prevé explícitamente que la Unión pueda dotarse de medidas de armonización, no obliga a que esta armonización tenga como objetivo el incremento de los estándares o de los derechos ciudadanos. De hecho, permite a los Estados Miembros mantener políticas de protección del medio ambiente y de los consumidores más rigurosas de las que

se establecen en el ámbito de la Unión, renunciando de esta forma a cualquier objetivo de “armonización al alza”, aun siendo estos unos de los sectores donde la Unión Europea tendría competencia junto a los Estados miembros. En los campos de la salud, de la cultura y de la educación la Unión Europea no tendría una competencia específica, dejándose la responsabilidad de la gestión a los Estados Miembros. Aunque el texto de la Constitución está lleno de afirmaciones como “la Comisión puede ...”, “la Comisión anima ...”, cualquier acción real y positiva de armonización queda excluida, así como no se explicita el derecho de la ciudadanía a reclamaciones ante los tribunales por la carencia o mal funcionamiento en el acceso a los servicios públicos (como ha reconocido Francia actualmente, en el caso de la vivienda) El Tratado Constitucional Europeo no formula el concepto de **interés público europeo** ni el modelo de desarrollo correspondiente.

Por ejemplo, aunque en el Artículo III-94 se *“reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios...”*, no se impone que si no existe en un Estado Miembro un sistema público de seguridad social, este Estado tenga que implantarlo. Por lo tanto, si este fuera el caso, no quedarían garantizadas las prestaciones a las que se alude. En el campo de la asistencia sanitaria, recogida en el Artículo II-95, la situación es similar, porque la Constitución Europea no reconoce un derecho inalienable a la salud, ni se instituye algo parecido a un marco o sistema sanitario que pudiera garantizar este derecho a través de servicios nacionales de salud, con una coordinación y equiparación de prestaciones sanitarias en el ámbito de Unión. En este sector tiene particular relevancia el respaldo al ejercicio privado de la profesión médica *“quedando prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios”*.

La Constitución Europea ha quedado seriamente herida después del rechazo en sendos referenda por los pueblos de Francia y de los Países Bajos. Habrá intentos de revitalizar el proceso, cuan-

do las condiciones políticas lo permitan. El peligro más serio que en el texto del Tratado Constitucional Europeo se cernía sobre el futuro de los Servicios Públicos era la “constitucionalización de la política económica”, que quedaba así sustraída del libre debate en las instituciones democráticamente establecidas (parlamento, partidos, sindicatos o administraciones locales) para convertirse en una de las verdades jurídicas imperecederas. Es un hecho que ahora ya existen gobiernos de la Unión Europea que liberalizan o privatizan Servicios Públicos, en aras de principios ideológicos no demostrados como la mejor eficiencia y rentabilidad de la gestión privada, y que dejan a millones de ciudadanos privados de derechos sociales básicos, para permitir jugosos negocios a empresas privadas transnacionales. Sin embargo, siempre cabe la posibilidad de revertir estas nefastas políticas a través de la protesta social, de la movilización y presión ciudadana, o del voto. Todo esto se volvería imposible con el texto de Constitución Europea que está sobre la mesa en este momento, por lo que debe mantenerse el rechazo a estos intentos de vaciar de contenido democrático el proceso de integración europea.

● La “Directiva Bolkestein”

Para acelerar en este camino de liberalización de servicios, la Comisión Europea publicó en enero de 2004 una Directiva sobre los “servicios en el mercado interior”, que se conoce popularmente como “Directiva Bolkestein”, por el nombre del Comisario entonces responsable de este sector. El objetivo prioritario de esta Directiva era eliminar todos los obstáculos de naturaleza jurídica que impedían el libre comercio de servicios en la Unión Europea, para alcanzar los objetivos de la Agenda de Lisboa de convertir en 2010 a la Unión Europea en el mercado más competitivo y dinámico mundial en la industria del conocimiento.

Cuando la jerga comunitaria habla de servicios, habla de cualquier actividad económica que produce bienes inmateriales a cam-

bio de una remuneración. Esta definición incluye, tanto actividades que se desarrollan desde hace tiempo en el libre mercado (por ejemplo servicios bancarios y financieros, turismo, comunicaciones o juegos de azar), como, además, los servicios públicos necesarios al bienestar de la ciudadanía y a la cohesión y vertebración territorial (sanidad, servicios sociales y asistenciales, educación, correo o energía) Los servicios públicos en muchos países de la Unión Europea están todavía garantizados mayoritariamente por las autoridades publicas.

Cuando la Comisión Europea hablaba de “eliminar los obstáculos a la libre circulación de servicios”, se refería a cosas muy distintas entre sí. Se hacía por ejemplo referencia a la falta de transparencia en las legislaciones o reglamentos de cada país, o a las trabas burocráticas que se tienen que superar para empezar una actividad en el extranjero. La Directiva Bolkestein aporta una contribución positiva a la solución de estos problemas, imponiendo a los países miembros la existencia de una ventanilla única de información y la reducción del papeleo innecesario. Pero, igualmente, se consideraban “obstáculos” las legislaciones ambientales, de protección de los trabajadores y de los consumidores, los poderes de regulación de las autoridades públicas y sus políticas de discriminación positiva hacia categorías sociales o territorios más débiles, así como los convenios colectivos en cada país. En contra de todo eso arremete el “martillo Bolkestein”, como desde pronto se empieza a denominar en el movimiento altermundista esta Directiva sumamente peligrosa para los derechos sociales en Europa.

La Bolkestein nace como una Directiva del Parlamento y del Consejo. Tenía entonces que ser aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo a la vez (“co-decisión”) De hecho, el primer debate parlamentario acaba con una derrota para los partidarios de la Directiva. El infausto “principio del país de origen” concentra toda la atención en el debate, y es también una de las razones por

las cuales las ciudadanía de Francia y Países Bajos votan en contra del Tratado Constitucional Europeo en los *referenda* que tienen lugar en la primavera de 2005. Sobre la base de este principio, una empresa de servicios podía actuar en cualquier país de la Unión Europea según las leyes del país donde tenía su sede social principal. Este principio representaba una invitación suculenta para las grandes empresas transnacionales del sector a trasladarse (“deslocalizarse”) hacia países que tuvieran las legislaciones ambientales, sociales y laborales más favorables a sus intereses a corto plazo, además de representar un instrumento poderosísimo que les permitiría el fraude a las contribuciones de la seguridad social. En su forma originaria, este principio ha muerto, gracias a la presión social y a la lucha de los movimientos sindical y altermundista, que en dos ocasiones a lo largo del proceso de aprobación de la Directiva han llevado decenas de millares de trabajadores a desfilar en las calles ante la sede del Parlamento Europeo.

Pero, a pesar de todo, la Directiva ha sido aprobada con abrumadora mayoría por el Parlamento en segunda y definitiva lectura el 15 de noviembre de 2006. Esta votación ha sido saludada con entusiasmo por el Partido Socialista Europeo, por el presidente de la Eurocámara, José Borrell, y por la Confederación Europea de Sindicatos. ¿Qué ha pasado en estos últimos dos años para qué un rechazo social se haya transformado en un apoyo de todas las fuerzas parlamentarias, excluidos solamente los grupos de la izquierda radical?

Un compromiso político entre los grupos mayoritarios en la eurocámara -el Socialista y el Popular- para recoger en la Directiva Bolkestein algunas de las reivindicaciones de los sindicatos y del movimiento altermundista ha hecho el milagro. Han desaparecido en el texto finalmente aprobado referencias explícitas al “principio del país de origen”, que ha sido sustituido por el de “libertad de circulación y provisión de servicios sin necesidad de establecimiento”.

Del mismo modo se ha suprimido cualquier referencia al derecho laboral y la seguridad social, y a los servicios de salud. Además, se ha restringido el ámbito de aplicación en muchos otros servicios públicos. Estos resultados no deben ser subvalorados, y representan el resultado directo de la lucha social que exigía la retirada total e incondicional de la Directiva. Pero, la Directiva Bolkestein ignora y no recoge el principio de la armonización al alza de los derechos y de las prestaciones sociales en los países de la Unión. Esto significa que los países que tienen un aceptable sistema de protección social, lo verán mermado, en aras de la liberalización y privatización de los servicios para mejorar su eficiencia. Mientras que los países que no han conocido el Estado del Bienestar en el pasado, nunca lo conocerán en el futuro.

En concreto, la Directiva Bolkestein:

- Afecta a todos los servicios que constituyan “actividades económicas”, prestados por los proveedores nacionales de la UE o establecidos en la Unión, quedando excluidos la sanidad, los Servicios de Interés General (que se presten sin contrapartida económica) definidos por cada Estado Miembro, los audiovisuales, el “bienestar” social, las agencias de trabajo temporal, las farmacias, ambulancias y transportes locales, así como la legislación laboral y de seguridad social, donde prevalecerá la del país de acogida, excepto en el caso de trabajadores autónomos.
- Incluye los servicios de medioambiente (entre ellos los relacionados con el agua), de educación, energía, cultura y postales.
- Permite la aplicación del principio del país de origen a los trabajadores independientes o autónomos. Esto permitirá a empresas de servicios recurrir a trabajadores “falsos autónomos”, originarios de países donde los sueldos, la protección social y los derechos sindicales son menores.
- Obliga a los países de la Unión Europea a abrir al libre mercado la concesión de autorizaciones para servicios públicos, cuando

haya escasez de recursos o retraso tecnológico. Por esta vía, se puede forzar la privatización de servicios en regiones menos desarrolladas, las que más necesitarían, sin embargo, de protección y promoción públicas de sus economías; así como de servicios de alto contenido tecnológico, alta rentabilidad y alto impacto social (tratamiento y gestión de residuos peligrosos, por ejemplo)

- Merma el poder de regulación de las autoridades públicas en el sector de servicios, al impedir que puedan exigir una “prueba de necesidad económica” para la implantación de un nuevo servicio en el territorio de su competencia. Esto conlleva que empresas transnacionales puedan directamente competir con servicios públicos territoriales, utilizando las economías de escala y las subvenciones cruzadas entre sectores de la empresa para ganar de forma desleal el predominio en un ámbito territorial, en contra de los servicios públicos. Las políticas de ayuda al pequeño comercio, frente a las grandes superficies de distribución, también caerán víctimas de la Directiva Bolkestein.
- Se supedita el derecho laboral en el ámbito nacional y los derechos fundamentales al respeto del derecho comunitario, concretándose este último en las cuatro libertades fundamentales expresadas en los tratados fundacionales de la Unión: libertad de establecimiento y circulación de personas, bienes, capitales y servicios. No hace falta subrayar como solo las últimas tres han tenido hasta la fecha relevancia en el proceso de construcción europea.
- Se otorga a la Comisión Europea un derecho desmesurado de fiscalizar las legislaciones nacionales en materia de servicios, sin que este derecho tenga como objetivo conseguir una mejora de los derechos y de las prestaciones sociales en los países de la Unión Europea.
- Se otorga también al Tribunal de Justicia Europeo un papel relevante a la hora de interpretar las muchas partes intencionada-

mente ambiguas de esta Directiva. Esto implicará que una cuota importante del poder de regulación de los servicios públicos pase de los Parlamento democráticamente elegidos a un organismo técnico-jurídico supuestamente neutral, pero de hecho muy sensible a los intereses y a los lobbies de las empresas.

La aprobación de la Directiva Bolkestein es un paso muy serio hacia la liberalización de las políticas europeas de servicios. Por encima de la cuestión de los servicios públicos en la Unión Europea, de su acceso universal y gratuito como garantía de los derechos sociales y laborales y del bienestar de los pueblos de Europa, nos encontramos frente a una pregunta fundamental sobre el proceso de integración europea. Esta reside en decidir si queremos un marco legal que armonice nuestra legislación de protección social al alza o, si más bien nos inclinamos a que esta armonización se lleve a cabo a la baja, impulsada exclusivamente por las reglas de la competencia y las leyes del mercado. A partir de ahora los Estados Miembros disponen de un plazo de 3 años para trasponer la Directiva Bolkestein a sus respectivas legislaciones nacionales, lo que deberían aprovechar los movimientos sociales, políticos y sindicales para exigir a sus gobiernos y representantes políticos que esta transposición afecte en grado mínimo a los derechos sociales de trabajadores y consumidores.

● El futuro previsible

A pesar de todo, algunos aspectos de la Directiva Bolkestein, recientemente aprobada, representan una pequeña derrota para los partidarios de la liberalización a toda costa. La exclusión del derecho laboral y de los convenios colectivos de su ámbito de aplicación, así como de algunos servicios muy prometedores para los negocios privados -como los servicios sociales o de salud- han dejado un sabor amargo a la patronal, que no ha desaprovechado la ocasión para quejarse a lo largo del proceso de codecisión de cómo las buenas intenciones originarias de Fritz Bolkestein se iban “sua-

vizando” demasiado. Por ello, mediante algunas actuaciones posteriores la Comisión ha querido dejar claro que su objetivo es la privatización total del sector servicios, y que no cesará hasta conseguirlo finalmente.

En abril del 2006, cuando ya estaba claro que no se podía actuar en el sector de los servicios sociales a través de la Directiva Bolkestein, la Comisión ha emitido un comunicado -propuesto por el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades- que pretende poner en practica la Agenda de Lisboa para garantizar” la modernidad y la calidad”(sic) en el sector de la seguridad social y de los servicios sociales (ayuda a las personas, inserción social, vivienda protegida). Este comunicado es el preludeo de un proceso que puede conducir a una propuesta de directiva europea que pretenda:

- Que la Comisión Europea establezca las normas generales que regulen las prestaciones de servicios, sin atender a las necesidades locales.
- Que se promueva la transferencia de tareas desde el sector público al privado. A las autoridades democráticas les quedaría sólo el cometido de garantizar la libre competencia, es decir de privatizar.
- Que los poderes públicos no “abusen” (sic) de la defensa del interés general en sus políticas de servicios a la ciudadanía.

Una ulterior confirmación de las intenciones de la Comisión Europea a este respecto puede verse en la reciente comunicación de la Comisión (4 de octubre de 2006), denominada “*Global Europe Competing in the World*” (*La Europa global compitiendo en el mundo*), donde se apunta claramente a dinamitar los fundamentos del modelo social europeo para garantizar la competitividad de las empresas europeas en el mercado internacional. Según el texto de esta comunicación, la Unión Europea necesitaría “una actitud abierta y flexible para establecer sus reglas”. La Comisión estaría dispuesta a

“involucrar a intereses corporativos externos a la Unión Europea” en los procesos de decisión que afectan su mercado interior, dado que los intereses de las empresas europeas están ya bien defendidos por la Comisión. También se abrirían sectores sensibles de la economía europea al mercado, aún sabiendo que esto conllevará “transformaciones destructivas para algunos”. Podemos entender que, obviamente, afectarían a los ciudadanos de la Unión más desprotegidos y que más necesitan de la red de apoyo representada por servicios públicos gratuitos y de calidad. Finalmente, la Comisión Europea buscaría una *“convergencia en materia reguladora”* con Estados Unidos, en la línea propuesta en mayo del 2006 por la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo de instaurar un mercado trans-atlántico sin barreras de aquí al 2015. Todo eso significa abandonar el modelo social europeo a favor de un modelo social orientado exclusivamente al mercado, sacrificando los derechos sociales y ciudadanos a los intereses de las empresas, cifrados en una mayor competitividad.

En sentido contrario, la petición de una directiva marco sobre los Servicios de Interés General, avanzada por los partidos de izquierda y varios movimientos sociales a nivel europeo, ha sido hasta la fecha desatendida. Esta directiva marco debería definir los criterios y los objetivos de los Servicios de Interés General, limitar el impacto de las reglas de la competencia, y garantizar la capacidad de los poderes públicos (nacionales, regionales y locales) para financiar y gestionar estos servicios. Su finalidad sería conseguir la cohesión social y territorial, la protección del medio ambiente, la diversidad cultural, o cualquier otro objetivo de interés general establecido por los poderes legítimos y democráticamente elegidos. La Comisión Europea se ha manifestado en contra de la eficacia de esta iniciativa, y no se ha progresado hacia su elaboración o discusión, aunque recientemente, la Confederación Europea de Sindicatos, que ha reconocido la ambigüedad de la Directiva

Bolkestein en este campo, ha insistido en la necesidad de esta directiva marco y ha realizado una propuesta en ese sentido.

Procedimientos de privatización de los servicios públicos

Al inicio del siglo XX existía un modelo liberal “antiguo”, en el que la esfera pública quedaba reducida en beneficio de la privada, que asumía las competencias relativas a los instrumentos de regulación social. Posteriormente, este modelo evolucionó al del Estado de Bienestar, en el que la regulación social se instituye como responsabilidad de las administraciones públicas. Actualmente, como solución a la pretendida y provocada crisis del Estado de Bienestar, asistimos a la instauración del modelo neoliberal que retorna básicamente al modelo antiguo, consistente en la reducción del papel del Estado con transferencia de sus funciones y responsabilidades a instituciones privadas, utilizando la privatización de lo público como principal instrumento para corregir su mal funcionamiento.

Existen diversas alternativas en la gestión de los servicios públicos, según atendamos a la propiedad de los medios, que pueden ser de titularidad pública o privada, a los mecanismos de distribución de la prestación de servicios, que puede hacerse mediante el presupuesto público o mediante la competencia entre agentes privados, o a la autoridad responsable de definir la calidad de los servicios públicos y la regulación de su prestación, bien sean las Administraciones Públicas o la famosa “mano invisible” del mercado. Entendemos que lo fundamental en la distinción entre gestión pública o privada es la **competencia** entre los diversos agentes prestadores de servicios y no la **titularidad** de los medios e instalaciones.

En este sentido, se dan diversos modos de privatización de los servicios públicos. Entre ellos, cabe destacar la subcontratación en régimen de competencia de la prestación de los servicios públicos a diversos agentes privados, en la que primarán las leyes del mercado y del beneficio sobre la utilidad y las necesidades sociales de

los consumidores de los servicios, lo cual supone un cambio radical con respecto a la filosofía del modelo del Estado de Bienestar. Otro modo consiste en la colaboración de las Administraciones Públicas con agentes externos privados, mediante conciertos y concesiones temporales de diversos sectores de la prestación de servicios públicos, que pueden ir de la construcción de las instalaciones y posterior alquiler de las mismas a las autoridades públicas, hasta la propia gestión de los servicios. Este modelo, denominado “gestión mixta pública-privada”, ha ocasionado muchos problemas en los servicios de salud y educación, principalmente, al resentirse la calidad de los servicios por la búsqueda de los precios y plazos de entrega más ventajosos para conseguir la adjudicación de la concesión, y llegándose a producir aumentos sensibles en los costes de infraestructuras y falta de adecuación a las necesidades de las corporaciones locales. Finalmente, hay que destacar la introducción de prácticas empresariales en la gestión pública, donde el rendimiento y la eficacia puramente económicos prevalecen sobre los criterios de rendimiento y eficiencia sociales.

Consecuencias de la liberalización y posterior privatización de los servicios públicos

La competencia en la prestación de los servicios públicos por parte de las empresas transnacionales conduce inevitablemente a la privatización de los mismos, al no poder afrontar esta competencia sin ayuda de las Administraciones Públicas. Esto ha supuesto, en la mayoría de los casos, la sustitución de muchos monopolios públicos prestadores de estos servicios -que estaban obligados a garantizar la universalidad, igualdad, adaptabilidad y continuidad en el acceso a los mismos por los usuarios, así como a suministrarlos a precios políticos- por oligopolios mundiales. Estos oligopolios no suelen estar sujetos a este tipo de obligaciones ni, mucho menos, al establecimiento de precios políticos, y habitualmente se centran en el descreme de los sectores más rentables.

La apropiación de los servicios públicos por el sector privado se viene traduciendo en el deterioro de la calidad de los servicios prestados, así como en la disminución de las garantías y responsabilidad jurídica por parte del proveedor, dándose, al mismo tiempo, una mayor dificultad para la rendición de cuentas a los usuarios, al no existir transparencia ni mecanismos adecuados de control. Normalmente, la privatización se traduce en un aumento de los precios, producido, generalmente, tras una reducción inicial de los mismos para conseguir la adjudicación del contrato y consolidar un mercado cautivo, junto con una degradación del medioambiente y una precarización laboral, al objeto de conseguir una reducción de costes que permita el máximo beneficio y afianzar una posición competitiva.

En este proceso se busca privatizar lo más rentable, de acuerdo con el criterio de eficacia del sector privado (mayor beneficio y reducción de costes considerados superfluos) y se abandonan en manos del sector público los servicios públicos cuya prestación resulte cara o difícil (por ejemplo, el servicio de correo en lugares remotos y despoblados) Se consolida, de esta manera, una sociedad dual, en la que destaca la carencia del concepto de ciudadanía social, donde lo privado satisface las necesidades de los más pudientes y el Estado asistencial intenta atender a los insolventes. Un ejemplo patente lo tenemos en el sistema de sanidad y servicios sociales en EEUU, que deja fuera del mismo a una parte considerable de la población (del orden de 40 millones) que no disponen ni de la solvencia necesaria para acudir al sector privado, ni son lo suficientemente pobres como para ser atendidos por el sector público.

Esta estrategia neoliberal mantiene y amplía las desigualdades existentes, y representa el paso del Estado providencial al Estado asistencial. Se transforman los derechos para todos del Estado de Bienestar, donde existía una intervención y regulación pública basada en la solidaridad, ya que todos cotizan según sus posibil-

dades y perciben según sus necesidades, en privilegios para unos pocos pudientes. Es destacable que en esta situación de merma o carencia de servicios sociales, son las familias, especialmente las mujeres, las que afrontan e intentan mitigar las deficiencias del Estado de Bienestar, sin recibir por ello la adecuada contraprestación económica ni el reconocimiento social.

Otra característica de este proceso, es que la reducción del gasto público, motivado y acompañado de la disminución de la presión fiscal, motiva el deterioro y la atrofia de los servicios públicos. Esto conduce a un círculo vicioso, puesto que la ciudadanía, ante la congestión, escasez de medios y deficientes instalaciones de lo público, se dirige de manera creciente hacia lo privado (siempre que pueda costearlo), lo que motiva a justificar la práctica neoliberal de una mayor reducción del gasto público, proclamando que a la ciudadanía no le gusta lo público y prefiere lo privado. Asistimos, así, a una “crónica de la muerte anunciada” de los servicios públicos.

Es importante resaltar que, en el proceso de privatización del sector público, frecuentemente las empresas privadas adquieren a un coste mínimo las infraestructuras y medios de este sector. En la mayoría de los casos estos medios ya se encuentran amortizados y fueron financiados con dinero público, a través de impuestos y tasas. Estas empresas acceden, asimismo, a un importante mercado cautivo, ya que los servicios públicos son necesarios y no se puede prescindir de ellos, con lo que en realidad están adquiriendo los futuros beneficios provenientes de la prestación de estos servicios. Esto explica la atracción inicial de capitales que pueden desaparecer posteriormente cuando ya no hay una tasa de beneficios adecuada o todo está ya vendido, produciéndose una descapitalización que afectará a los intereses generales de la población.

6. ALTERNATIVAS

Generales

El funcionamiento de los servicios públicos y de los bienes comunes requiere la existencia de formas de propiedad social. Se trata de crear una nueva forma de socialización que se distancie de las experiencias habidas con las nacionalizaciones y la propiedad estatal, y que permita a la ciudadanía participar en la elección de los modelos de la organización, del funcionamiento y de la definición de la finalidad de los servicios públicos.

Así pues, habría que implicarse en un amplio proceso de reapropiación social para satisfacer todas las necesidades sociales y permitir un desarrollo ecológicamente sostenible. El núcleo de este proceso lo constituiría un verdadero compromiso ciudadano en definir las necesidades, evaluar la puesta en práctica de las decisiones políticas y ejercer en todo momento el control desde abajo y a todos los niveles.

Parece evidente que socializar el Estado es mejor que estatizar la sociedad, lo que implica una subordinación de la economía a la satisfacción de los intereses generales. Hay que tener presente que siempre resultará mejor “re-regular” la prestación de los servicios públicos, lo que significa adoptar las medidas necesarias para su adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno y las nuevas necesidades de los usuarios, que perder, definitivamente, la capacidad de intervenir en la gestión de los mismos, mediante procesos de desregulación y privatización.

El objetivo a alcanzar debería ser buscar una mayor socialización de los servicios públicos en lugar de privatizarlos. Para ello, se deberían destinar a la prestación y mejora de los mismos más recursos, lo cual implica que la política fiscal ha de ir orientada a una mayor recaudación y no a la reducción de impuestos, habida cuenta de que, como muestran numerosas encuestas, la ciudadanía aceptaría gustosamente una mayor presión fiscal si esto redundara en una mejora de los servicios públicos.

También resulta frecuente que se realicen grandes inversiones en el establecimiento y posterior funcionamiento de los organismos de regulación de las privatizaciones llevadas a cabo en el ámbito del sector público, cuando lo más razonable sería aplicarlas a la reforma y mejora de los servicios públicos existentes. En la mayoría de los casos, las mejoras en la prestación de los servicios públicos tras su privatización, provienen de las inversiones adicionales realizadas por el proveedor para subsanar las deficiencias detectadas, y no del cambio de titularidad en la propiedad o gestión de los medios e infraestructuras de los servicios públicos. Ello implica que estas mejoras se pueden alcanzar, con un coste económico y, sobretudo, social menor, si es el propio sector público quien lleva a cabo esas inversiones, en lugar de traspasar responsabilidades al sector privado y perder así su capacidad de gestión de un servicio esencial para la población.

En el mismo sentido, se debería proporcionar una mayor estabilidad y mejora en las condiciones laborales del personal que presta su trabajo en este importante sector, lo que redundaría en una mejor calidad del servicio. También sería preciso establecer los cauces necesarios para la máxima participación de los trabajadores y usuarios de los servicios públicos en los procesos de decisión sobre su gestión, como, por citar algunos ejemplos, en la definición de los índices de calidad o en la elaboración de presupuestos. Así se aplicarían los criterios de proximidad y de “reapropiación” de lo

público por parte de la ciudadanía, a fin de alcanzar una mayor transparencia y facilitar la rendición de cuentas en la gestión de los servicios públicos.

En Europa

La celebración de un debate público, según los principios de la democracia participativa, y a nivel de la totalidad de la UE, sobre la definición de los valores sociales y el establecimiento del modelo social europeo. Este debate permitiría determinar cuál sería la misión de los servicios públicos en el mantenimiento y consolidación de ese modelo y reclamar que en la regulación del sector público prevalezcan las decisiones políticas y la búsqueda del bien común, frente al beneficio privado.

Las conclusiones de este debate deberían quedar recogidas en el Tratado Constitucional de la Unión Europea, que debería garantizar, asimismo, la protección de los bienes públicos y establecer, como objetivo principal, la provisión de servicios públicos de alta calidad y homogéneos para toda la Unión. Estos servicios no quedarían subordinados a las leyes del mercado interno y de la competencia, y se debería asumir el compromiso de la armonización al alza de las condiciones laborales, fiscales y medioambientales que regulan la prestación de servicios en la UE.

En el Tratado Constitucional de la Unión Europea deberían establecerse, asimismo, las competencias compartidas entre los Estados Miembros y la UE en lo relativo a acuerdos internacionales y tratados comerciales con intercambio de servicios o inversiones, como los que constituyen el marco de la OMC, y la necesidad de conseguir la unanimidad para la adopción de decisiones en estos asuntos.

Por lo que respecta a la Directiva Bolkestein, aunque haya sido ya aprobada, se debe exigir de los gobiernos y representantes políticos de los Estados Miembros que, en el proceso de transposi-

ción de esta directiva, a las correspondientes legislaciones nacionales, se determinen con precisión y con la mayor amplitud los Servicios de Interés General a los que no afectará la directiva y se hagan los máximos esfuerzos para limitar su campo de aplicación a servicios estrictamente comerciales. Como primera alternativa se debería intentar que los servicios públicos, al menos los esenciales, se definieran como Servicios de Interés General, quedando así a salvo de la Directiva Bolkestein. Se podría optar, como segunda alternativa, por incorporarlos dentro de los Servicios de Interés Económico General, sobre los cuales esta directiva reconoce a los Estados Miembros la facultad para organizarlos y financiarlos según su libre criterio. Asimismo, se debe de limitar al máximo la tutela de la Comisión o del Tribunal de Justicia Europeo, tanto en la aplicación de la Directiva Bolkestein, como en la interpretación de las disposiciones ambiguas de la misma, para poder preservar la facultad de los Estados Miembros de fijar las condiciones de establecimiento y circulación de servicios, que les permitan llevar a cabo sus políticas sociales.

Apoyar la petición de una directiva marco sobre los Servicios de Interés General, que permita limitar el impacto de las reglas de la competencia y garantizar la capacidad de los poderes públicos para financiar y gestionar estos servicios. Esto tendría como finalidad conseguir la cohesión social y territorial, la protección del medio ambiente, la diversidad cultural, o cualquier otro objetivo de interés general establecido por los poderes legítimamente y democráticamente elegidos. Es destacable, y encomiable, la iniciativa tomada por la Confederación Europea de Sindicatos de promover una recogida de firmas para recabar de la Comisión la mencionada directiva, aunque resulta lamentable que ese esfuerzo no se hubiera hecho previamente para impedir la aprobación de la Directiva Bolkestein.

Rechazar la política comercial a nivel global de la UE, definida

en el comunicado *“La Europa global compitiendo en el mundo”* y aplicada de manera efectiva en el marco de las negociaciones de la OMC y en multitud de acuerdos bilaterales. Exigir, consecuentemente, que la UE ponga coto de manera eficaz al poder de las empresas sobre la propia agenda de la UE y revise completamente su política comercial y los mandatos negociadores de la Comisión Europea, especialmente los de la OMC. Estos mandatos deberían basarse en los criterios de protección y promoción de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales, defendiendo los medios de vida existentes y el medio-ambiente, y buscando prioritariamente la cooperación entre países y no la competencia.

En la OMC y el AGCS

No es aceptable que la OMC, el FMI, y el Banco Mundial, puedan librarse de las reglas que imponen los derechos fundamentales, para hacer primar aquellos del comercio. Estos organismos deberían estar sometidos a las decisiones de las Naciones Unidas, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, a los Pactos civiles y políticos de 1966 y, en relación con los derechos socio-económicos y culturales, a las decisiones relativas al derecho del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo -en particular al derecho al trabajo decente- y a la protección de la salud de la Organización Mundial de la Salud. También deberían respetar los tratados, convenciones y acuerdos internacionales sobre el medio ambiente y, de manera general, las reglas que garantizan a las poblaciones el ejercicio de los derechos fundamentales, que ellas mismas deben poder establecer soberanamente.

Aprovechando el estado actual de estancamiento de las negociaciones de la OMC, se debería reconsiderar el sistema de comercio multilateral en su conjunto. Para ello, se tendría que diseñar un nuevo enfoque que tuviera en cuenta los criterios de protección y promoción de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales. Donde se defendieran los medios de vida existentes y el

medioambiente, se buscara la cooperación con preferencia a la competencia y confrontación -en la línea de la iniciativa ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas)- se aplicaran reglas justas y equitativas para el comercio internacional y se supeditaran las normas de la OMC a los convenios y reglas mencionadas anteriormente. Se deberían excluir de las normativas de la OMC los bienes comunes globales, como la energía, la tierra, el aire o el agua, y dotar al marco negociador de la necesaria transparencia y control democrático, por parte de los representantes políticos y de los movimientos sociales, en lo concerniente a aspectos informativos, propuestas y decisiones.

Para ello, se hace totalmente necesario que se mantenga el proceso de avance gradual en los compromisos del AGCS, con la supresión de las negociaciones plurilaterales y paralización de las bilaterales ya en curso, para preservar el espacio político de los países frente a decisiones irreversibles. Igualmente, es preciso que se excluyan los servicios públicos y de interés general de las negociaciones, para impedir que se socaven las obligaciones de servicio universal y de capacidad de regulación de los gobiernos. Es, asimismo, importante que se rechace la regulación por parte de la OMC del desplazamiento temporal de trabajadores, y que no se adopte ninguna nueva medida sin una evaluación previa de su impacto social, laboral, medioambiental y de género, estableciéndose para este fin una moratoria de las negociaciones.

Se debe garantizar la libertad total de los países para decidir en cada momento qué servicios públicos están dispuestos a liberalizar, en qué condiciones y quiénes serán los prestatarios de los mismos, sin estar sujetos a ningún tipo de obligatoriedad al respecto. Los países tienen que disponer de la posibilidad de una eventual aplicación de medidas de salvaguarda temporal, tal como estaba previsto en el originario Acuerdo General para Aranceles y Comercio, para así evitar el hundimiento del sector local concernido.

Igualmente, es necesario contar con la posibilidad de revocación futura de cualquier decisión, sin afrontar, por ello, el riesgo de una denuncia ante el Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC, ni la exigencia de compensaciones a la empresa prestataria afectada, más allá de las estrictamente económicas en concepto de indemnizaciones, en el caso que proceda.

Es de destacar la iniciativa denominada “Corporaciones locales fuera del AGCS”, integrada en la actualidad por cerca de 1.000 corporaciones locales (municipios, diputaciones provinciales y regionales, entidades autónomas, consejos regionales, etc.), principalmente en Europa, pero también en Canadá y Australia. Este movimiento, en constante expansión, considera que este acuerdo les resta espacio político y socava la autonomía necesaria para llevar a cabo sus programas sociales, culturales, industriales o de planificación territorial, y satisfacer así los compromisos contraídos con su ciudadanía. Por este motivo, exigen a los gobiernos centrales que detengan las negociaciones y declaren que los acuerdos alcanzados no serán de aplicación en su territorio. En este mismo sentido se han manifestado la Asociación de Municipios del Reino Unido y los Estados de Maine y Oregón en EEUU.

En España, de momento se han incorporado a esta iniciativa tres municipios extremeños, cuatro granadinos, uno de Madrid, uno de Cataluña y otro del País Vasco, además de las diputaciones de Córdoba, Granada y el Parlamento Andaluz.

Los servicios públicos constituyen un elemento imprescindible para la cohesión social, la reducción de la pobreza, y la mejora de la calidad de vida, siendo además, en muchos casos un derecho social en sí mismos.

Sin embargo, a través principalmente de instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la OCDE, se ha extendido la idea de la supuesta incapacidad del sector público para un suministro efectivo de estos servicios.

De este modo, lo que en los países industrializados se entiende como "estado del bienestar", se ve actualmente cuestionado y sometido a todo tipo de presiones y amenazas que buscan la liberalización y privatización de estos servicios, como la solución idónea para el suministro de los mismos.

Con este libro queremos contribuir a que la ciudadanía disponga de elementos de juicio para poder valorar las decisiones de sus representantes políticos, a la hora de gestionar los servicios públicos, y exigirles la rendición de cuentas correspondiente al compromiso contraído ante ella en la búsqueda del interés general.

% attac
justicia económica global

**ASOCIACIÓN para la TASACIÓN de las TRANSACCIONES
financieras y la ACCIÓN CIUDADANA**

**Movimiento internacional de ciudadanos para el control
democrático de los mercados financieros y sus instituciones**

www.attac.es