

El nuevo paradigma de la Intervención Pública. Las privatizaciones

LUIS FELIPE GARCÍA CALVO*

Resumen

En este trabajo se trata de enmarcar el fenómeno de las privatizaciones en el nuevo contexto para la intervención pública a finales del siglo veinte. Se describen los distintos elementos esenciales de los cambios que se están produciendo y se analiza la intervención pública en la economía. La situación española se analiza con especial referencia al proceso de privatización. Como conclusión de lo anterior se esbozan las líneas principales que deberían desembocar en un nuevo paradigma de la intervención pública.

Palabras clave: Estado del Bienestar, Interés General, Privatizaciones, Servicio Público.

Introducción

A estas alturas de Siglo es difícil dudar de la importancia de la intervención del Estado de cara a regular la economía. Baste decir que, a pesar de la ofensiva contra lo público llevada a cabo por el Gobierno Conservador Británico bajo el mandato de Margaret Thatcher, la participación del gasto público en relación al PIB descendió en el Reino Unido solamente en 2 puntos porcentuales después de 15 años.

* Polítologo. Departamento de estudios USMR-CCOO.

La utopía neoliberal que sigue pugnando por un mercado autoregulado no deja de estar llena de contradicciones. Incluso los defensores más radicales del *laissez-faire* saben que éste es inaplicable totalmente en las condiciones existentes en un país con una industria desarrollada. Que la gran variedad de formas que adopta contra él la intervención de los diferentes Estados, no se debe principalmente a una inclinación prosocialista o pronacionalista, producto de intereses concertados a escala mundial, sino principalmente a intereses sociales vitales de carácter más amplio, que se verían, si no se produjera esta intervención, profundamente perjudicados por el mecanismo del mercado en expansión.

Uno de los representantes más genuinos de la ideología neoliberal, el Fondo Monetario Internacional, ha venido a reconocer en los últimos tiempos, tras la última crisis de los mercados financieros, que la liberalización de los movimientos de capital debe hacerse de una forma prudente y escalonada; habla de estimular déficits fiscales y ofrecer apoyo social a los trabajadores despedidos, deja de respaldar los préstamos internacionales a corto, reconociendo que están en el origen de la crisis, insiste en que hay que regular bien los sistemas bancarios nacionales, en definitiva, entierra de una vez para siempre la utopía de un mercado autorregulado.

Considerando, pues, extemporánea —por exclusivamente ideológica— la polémica sobre la participación de los poderes públicos en la ordenación de la actividad económica y social, sobre lo que sí tiene sentido seguir debatiendo es sobre las formas que debe adoptar esa participación, porque estas son y deben ser cambiantes y congruentes con el objetivo que persiguen: la defensa de los intereses generales.¹ La Constitución Española es en ese sentido explícita en su artículo 103, «las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales».

¿Qué es lo público?

Antes de adentrarnos en los cambios que se están produciendo en los últimos años en la intervención del Estado en la vida económica y social, es nece-

¹ El Servicio Público tiene necesidad de plasticidad. No es por casualidad que entre sus principios básicos figure, desde hace mucho tiempo, el principio de adaptación o mutabilidad. La evolución de las técnicas y de los circuitos de producción originan el nacimiento constante de nuevas necesidades, recrea sin interrupción, por lo menos, las formas mediante las cuales deben ser satisfechas las distintas necesidades. No podríamos, en consecuencia, delimitar de una vez por todas, cuales son las necesidades que deberían ser satisfechas por el Servicio Público, y las que deben ser satisfechas por el mercado. «*Servicio Público, Servicios Públicos. Declive o Renovación*». Informe Anual del Consejo de Estado de Francia. 1996.

sario precisar lo que significa para nosotros el concepto de lo público, los ámbitos que engloba, y, sobre todo, los valores que trata de salvaguardar.

En efecto, a menudo se tiende a confundir lo público con lo estatal, lo público con la simple titularidad jurídica de las organizaciones que lo implementan. Sin embargo, para nosotros, siendo el Estado en sentido amplio (Administración Central, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y sus distintos servicios y funciones), una parte importantísima de lo público, entendemos que dentro de este concepto, a los efectos que aquí nos interesa plantear, deben también incluirse todas aquellas asociaciones colectivas de carácter voluntario cuyos fines no mercantiles se orienten a la consecución del INTERÉS GENERAL.

Por tanto, lo público para nosotros será todo aquello que tienda a satisfacer fines de INTERÉS GENERAL, o, si se prefiere, aquellas actividades que no pretendan conseguir fines exclusivamente guiados por el mercado o, dicho de otro modo, no procuren como motivación principal la satisfacción de necesidades individuales o la consecución del lucro o beneficio privado.

Pero resultaría asimismo insuficiente descifrar lo público desde su relación con la idea de INTERÉS GENERAL si al mismo tiempo no aclaramos en lo que éste consiste, para lo cual se hace necesario resaltar que esta idea se nutre e inspira en los valores de la IGUALDAD, la JUSTICIA SOCIAL y, en los últimos tiempos, de la SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL.

Desde el punto de vista histórico, relacionamos la idea de lo público con el giro que adoptaron determinados Estados, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, por el que abandonaban las tradiciones abstencionistas del Estado liberal en la economía y el bienestar de los ciudadanos, para reconocer que la condición de la adhesión de éstos a un proyecto de vida social y política en común, pasaba por un compromiso del Estado, como representante de la voluntad general, de asegurar unos mínimos no sólo políticos, sino también materiales. Su traducción en España se formuló en el artículo 1º de la Constitución que la definía como «un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico (no solo) la libertad y el pluralismo político, (sino también) la justicia y la igualdad».

¿Qué razones existen para defender lo público?

A lo largo de la historia de todas las sociedades y, por tanto, también de la española, se ha dado una búsqueda permanente del bienestar material, de seguridad ante las situaciones de infortunio y por la emancipación de la gran mayoría de los excluidos.

El resultado de esta constante histórica de lucha se ha plasmado en nuestro país en la obtención de una serie de garantías, contenidas con mayor o menor grado de exigibilidad inmediata en la propia Constitución, aunque para nosotros son todavía insuficientes, en relación con el derecho a una sanidad y una educación para todos, a una vivienda digna, a una cultura accesible para la mayoría de la población, a un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, a disfrutar de un medio ambiente adecuado, a unos servicios sociales que eviten las situaciones de exclusión por desempleo, vejez o invalidez, y un largo etcétera.

Junto a ello, también se han desarrollado un gran número de servicios públicos básicos que han conseguido mejorar las condiciones de la vida cotidiana de las poblaciones y la actividad económica en su conjunto, basándose en el principio de no discriminación por razón del lugar donde se viva o de la capacidad económica: el correo, la luz, el agua, la electricidad, los transportes. La razón de la sustracción de estos servicios a la estricta lógica mercantil se basaba en considerar cambiantes y actualizables el contenido de lo que la sociedad consideraba como mínimo, y, por lo tanto, garantizable por el Estado, en función de las variaciones y cambios en el desarrollo económico y las costumbres y hábitos sociales.

El cierre de esta nueva concepción del papel que debe jugar el Estado respecto a la Sociedad, fué la puesta en pié de un sistema fiscal inspirado en los principios de igualdad y progresividad, en un reparto justo de la carga tributaria y una asignación justa de los recursos a través del gasto.

No sólo eso. La Constitución habla de que «LOS PODERES PÚBLICOS promoverán las condiciones para que la LIBERTAD Y LA IGUALDAD del individuo y de los grupos en que se integra SEAN REALES Y EFECTIVAS», es decir, que entronca directamente con los valores y objetivos a los que ya se ha aludido, obligando en este sentido a los «poderes públicos».

Así pues, el papel fundamental del ESTADO que llamamos «SOCIAL» en la configuración de la moderna sociedad española es un hecho difícilmente controvertible desde cualquier posición política. La actuación de los poderes públicos ha posibilitado que exista en España la estructura económica propia de un país desarrollado y socialmente cohesionado, aunque esto último lo sea en mucha menor medida que la mayoría del resto de los países de la Unión Europea.

En cualquier caso, perviven tanto en el Estado Español como en el ámbito europeo desequilibrios territoriales de gran magnitud y no se ha prevenido el impacto ecológico de una economía capitalista orientada al productivismo ilimitado, tampoco se han resuelto todos los problemas de funcionamiento de las Administraciones y los Servicios Públicos y de sus relaciones con los

ciudadanos, por lo que sigue existiendo un horizonte de progreso en este campos al que debe orientarse la acción de la izquierda.

En consecuencia, en la defensa y mejora de lo público se sintetizan las aspiraciones colectivas por alcanzar una sociedad igualitaria, equitativa, justa y respetuosa con el entorno natural, extendiendo su ámbito no sólo a los derechos políticos, sino también a los derechos sociales, económicos, ecológicos y culturales.

En la situación actual, en la que son hegemónicos los valores de orientación NEOLIBERAL, antitéticos a los anteriormente señalados, se pretende la MERCANTILIZACIÓN casi absoluta de las relaciones sociales, en virtud de una idea de INDIVIDUALISMO COMPETITIVO para la cual la intrínseca ineficiencia de la acción pública en general y de lo estatal en particular resulta responsable de los déficits presupuestarios, perturbadora del orden natural del mercado y creadora de toda clase de parasitismos sociales. El efecto más inmediato de esta ideología falseadora de la realidad es el retroceso que conocemos en los últimos tiempos de algunas conquistas sociales, el avance en la desigualdad y la reaparición de situaciones de inseguridad en todos los terrenos.

El modelo de Intervención Pública del Estado del Bienestar

Para entender los cambios que se están produciendo en los últimos tiempos en cuanto a la intervención pública, es necesario referirse a las condiciones en que se produjo ésta en el periodo anterior.

El pacto implícito que dio lugar a lo que después se ha venido conociendo como **Estado de Bienestar** tenía como condición de su funcionamiento la existencia del Pleno Empleo. En efecto, si la intervención del Estado en la economía para mantener la demanda en periodos de crisis económica, se basaba en la intervención directa, a través de un potente sector público formado por empresas industriales y de servicios; el desarrollo de grandes inversiones públicas en infraestructuras; y la creación de los sistemas de protección y servicios sociales, que además de facilitar la cohesión social, actuaban como «estabilizadores automáticos» en esos periodos bajos del ciclo económico.

La condición de que todo este esquema funcionara exigía la existencia de un potente sistema fiscal que dotara a los poderes públicos garantes del interés general de medios suficientes para ejercer su labor redistributiva territorial y social. Y, la condición a su vez para que existiera ese potente sistema fiscal era el pleno empleo, tanto para asegurar los ingresos, como para evitar una proporción excesiva entre población ocupada y beneficiarios del sistema de protección.

El modelo funcionó en los países desarrollados en el marco de los Estados Nacionales. La crisis del petróleo, que encareció cualitativamente la energía, y por lo tanto los costes de producción, originó una crisis de oferta que, en mayoría de los países provocó políticas de contención salarial, que produjeron inmediatamente crisis de demanda.

Lo significativo de esa crisis fue que, al contrario de lo había sucedido en los periodos inmediatamente anteriores, en esta ocasión los Estados no intervinieron para restablecer la situación anterior. Se inaugura entonces un nuevo ciclo político, cuya característica fundamental es el abandono por parte de los Gobiernos de las políticas destinadas a asegurar el Pleno Empleo. Sin embargo, conviene resaltar, frente a otras interpretaciones analíticas, el carácter político de las motivaciones del cambio de modelo. La falta de intervención de los Gobiernos para sostener la demanda y el pleno empleo nada tuvo que ver con el determinismo económico.

La situación continuada de pleno empleo, la puesta en pie de los grandes sistemas de seguridad frente a las situaciones de enfermedad, paro o jubilación, había traído consigo la pérdida del «miedo» a la incertidumbre o inseguridad típicas de la situación de los trabajadores bajo la economía de mercado, provocando indirectamente una disminución de la tasa de beneficio. Con el aumento del desempleo o de la precariedad en el empleo, el capital trataba de restablecer «la disciplina», y, a través de ésta, la tasa de beneficio.

Las políticas económicas de oferta trajeron consigo crisis de demanda, pero dado el objetivo político de estas políticas, no se volvieron a generar políticas destinadas a estimular o asegurar la demanda. El único caso en que esto no ocurrió, el francés en el primer periodo del «Gobierno de la Unidad de la Izquierda», tuvo que abandonar inmediatamente sus políticas de cebar la demanda, dado que, en un contexto de políticas de ajuste generalizadas en el resto de países desarrollados, sus beneficios se trasladaban fundamentalmente hacia esos países. Al final lo que se impuso fue una intensificación de la competencia por los mercados externos, lo que, dicho sea de paso, está en el origen de la globalización.

Las políticas neoliberales de ajuste modificaron cualitativamente los modelos productivos. La intensificación de la competencia trajo consigo el fin del objetivo del Pleno Empleo y la aparición de otras medidas destinadas a abaratar costes. Es en este contexto en el que hay que situar modificaciones de los sistemas productivos del tipo «descentralización productiva» o las «deslocalizaciones» masivas, resumiendo, el fin del paradigma fordista. Los cambios tecnológicos, o, mejor dicho, su difusión masiva por todo el tejido productivo; el abaratamiento de los transportes, facilita la tarea. Es el inicio del fin de los grandes conglomerados industriales, de las grandes cadenas de pro-

ducción que, además de disciplinar a la clase facilitaron su organización política y sindical.

El nuevo contexto para la Intervención Pública

¿Qué consecuencias tuvo esto de cara a la intervención pública? Hay un primer hecho evidente, y es que con el **abandono del objetivo del Pleno Empleo**² por parte de los Gobiernos, los gastos de las Administraciones Públicas se incrementan. No sólo por los enormes gastos por prestaciones a los desempleados. También por los que originan las situaciones que vienen aparejadas a estas realidades de alto desempleo: exclusión social, marginación, violencia, drogadicción, etc. Y, por ejemplo, en los países de la Unión Europea, por los gastos que origina el desarrollo de las infraestructuras impuestas por las nuevas reglamentaciones medioambientales, en especial en las industrias de residuos y de aguas residuales.

Mientras, los ingresos disminuyen, tanto los procedentes de impuestos ligados al consumo, como los derivados de impuestos directos y cotizaciones. Esto dificulta la intervención pública e impone políticas de ajuste y de mejora de la eficiencia a todas las Administraciones, para poder atender más necesidades con menos o iguales recursos.

En los últimos años, además, estas políticas de reducir los gastos en y de los Servicios Públicos, se han venido intensificando en todos los países de la Unión Europea por el intento de los gobiernos de cumplir los criterios de Convergencia marcados en el Tratado de Maastricht, en el que, en los artículos 104c.1 y 109j.1 se exige que los Estados «eviten déficits excesivos».

La apelación a la cooperación con el sector privado para llevar a cabo determinadas actividades y servicios públicos, a fin de mejorar su eficiencia económica, y la introducción de soluciones que se han venido utilizando en el sector privado en los últimos tiempos, viene siendo, en estas condiciones, uno de los argumentos más utilizados por aquellos que se han metido en una carrera sin freno de privatización de cualquier actividad o servicio público. Esta cooperación adopta diferentes formas.

VENTA DE ACCIONES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS de prestación de servicios (que en España vienen siendo el primer paso de su liquidación total y paso a manos privadas).

² El logro del pleno empleo en una economía de mercado es un objetivo que únicamente puede cumplirse *continuada practicada desde fuera del mercado (...) en el momento en que el pleno empleo deja de ser un objetivo de política económica*, lo más probable es que aparezca el desempleo. David Anissi. «*Creadores de escasez*». Alianza Editorial. Madrid 1995.

SUBCONTRATACIÓN, que es la forma más utilizada por las Administraciones Públicas en nuestro país. Las empresas privadas participan en concursos públicos para gestionar un servicio, que permanece bajo control de la Administración.³ Esta modalidad tiene una variante que consiste en contratar no un servicio, sino una actividad (limpieza, atención telefónica, servicios informáticos, mantenimiento, habiendo llegado en los últimos años hasta subcontratar la ¡Gestión de los archivos de la Audiencia Nacional!). Esta actividad de subcontratación alcanza cada año en la Unión Europea, unos 720.000 millones de ecus (más de 120 billones de pesetas), el equivalente al 11% del PIB⁴.

CONCIERTO, por el cual la Administración conviene con empresas que ya vengan prestando los servicios de que se trate para que éstas se hagan cargo de parte de los que la Administración está obligada a dar. Si bien en algunos casos está vía está plenamente justificada, cuando hay falta de capacidad por la propia Administración (por ejemplo por falta de camas de Hospital en los casos de conciertos entre la Sanidad Pública y hospitales privados), el gobierno del PP la está empleando como mecanismo indirecto para la desviación de recursos públicos hacia la enseñanza privada, concertando cada vez más con Colegios Privados, en perjuicio de la calidad de la enseñanza pública.

La introducción de **FÓRMULAS SEMIPRIVADAS DE GESTIÓN** y de técnicas de organización de tipo mercantil basadas en la obtención del beneficio económico y relativizando el interés general, como en el caso del uso de las denominadas **FUNDACIONES** en el ámbito de la Sanidad (como en el caso del nuevo Hospital de Alorcón), que en realidad no son más que la enésima forma de sortear el Derecho Administrativo Público a la hora de gestionar Hospitales, pero que no suponen ninguna nueva forma de colaboración público-privado, etc.

FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS OBRAS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS, como en el caso de las carreteras, las presas o las infraestructuras ferroviarias, ejecutando las obras las grandes empresas contratistas sin abono de su coste previamente por el Estado, lo que determina el cobro posterior de peajes por parte de éstas a los usuarios, como ocurre en las autopistas. Existen otra variante de esta modalidad utilizada en los últimos tiempos,

³ Esta tendencia aún no se mueve en el esquema del «outsourcing» practicado en el sector privado por las empresas. En el sector privado existen diversos modelos de subcontratación, en relación con el hecho de que el subcontratista sea tratado como subordinado a la empresa principal por un contrato de cooperación a largo plazo, o como proveedor totalmente responsable e independiente.

⁴ Libro Verde de las Comunidades Europeas. «La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro». Bruselas 1996.

como es por ejemplo, el llamado sistema de «peaje en la sombra» (que no deja de ser una variante del peaje tradicional), que consiste en la construcción de una infraestructura donde la empresa privada aporta el capital, para que después le sea reembolsado por la Administración en función de la utilización de esa infraestructura por los usuarios. (Esta variante permite enmascarar el déficit público, pero simplemente aplaza su aparición).

VENTA O ARRENDAMIENTO DE UNA PARTE DEL PATRIMONIO PÚBLICO, como pronto sucederá en el caso de los terrenos del Ministerio de Defensa que pasan a tener un carácter especulativo y no se suman al espacio urbano de equipamientos públicos.

SUBVENCIÓN A DETERMINADAS EMPRESAS PRIVADAS para la atención de servicios sociales, no con carácter complementario de la acción pública directa, sino por la eliminación de ésta, como ha ocurrido en el caso de la atención de colectivos de minusválidos físicos o psíquicos en el ámbito municipal o autonómico.

Pero no son sólo condicionantes económicos los que están detrás de las modificaciones que conocemos en los últimos años con relación a la intervención de las Administraciones Públicas en la regulación de la economía, y, más en concreto, las referidas a la desregulación de ciertos sectores de actividad, o, como la han llamado otros, la «re-regulación» de esos sectores, las privatizaciones de empresas públicas, o las «externalizaciones» de actividades públicas.

Se han producido **cambios tecnológicos** que han modificado las condiciones que motivaron que muchos Estados decidieran crear monopolios públicos para la producción y distribución de determinados bienes y servicios, en concreto, allí donde se producían «monopolios naturales»⁵ (el caso más citado es el de la telefonía, en relación con las modificaciones que proporciona la posibilidad de prestar este servicio en régimen de concurrencia).

⁵ Cuando las actividades económicas están sujetas a rendimientos crecientes y a costes marginales decrecientes, los mercados no lograrán producir unos resultados eficientes. En condiciones de costes decrecientes, el sistema de producción a menor coste será logrado por un único productor. Por consiguiente, un mercado libre dará como resultado una situación de monopolio. Suponiendo que el monopolista no pueda discriminar en los precios fijados para diferentes compradores y que, por tanto, se impone un único precio en el mercado, el resultado será ineficiente.

Cuando existen rendimientos crecientes, pueden estar justificadas varias clases de intervención pública para modificar el resultado alcanzado por el mercado: 1) por medio de la acción directa o regulación de un monopolio «natural» (empresas de servicios públicos), estableciendo precios o tasas de rendimiento admisibles para su capital, a niveles más próximos a los que imperarían en un entorno competitivo; 2) mediante la protección jurídica cuyo fin es impedir la absorción por una única empresa y fomentar la competencia (por ejemplo, gracias a una legislación antimonopolio). Tales clases de intervenciones se apartan de un resultado teóricamente eficiente, aunque tratan de acercarse al mismo.

También es verdad que, como señalaba recientemente J. Borrell⁶. «La tecnología rompe unas formas de monopolio natural, pero hace crear otras. Crea no sólo economías de escala sino de club, porque cuantos más se apuntan en la red, más interés crea en otros por apuntarse».

Las **nuevas formas de organizar la producción, distribución y comercialización de algunos servicios**, en el contexto de la globalización de la economía, permiten introducir las ventajas que puede proporcionar el mercado en cuanto a eficiencia en la utilización de los recursos y capacidad de innovación. Es el caso de las ventajas que podrían conseguirse, si permaneciendo monopolizadas públicamente las redes (por la citada ley de los rendimientos crecientes), se fomentase la competencia en la prestación de los servicios que se llevan a cabo a través de ellas (ferrocarriles, servicios de telecomunicación, audiovisuales, etc.). Esto permite que el Estado pueda adoptar formas distintas y menos costosas en su intervención para asegurar el interés general.

También se han producido **cambios político-institucionales** de envergadura, que determinan de manera significativa la forma de intervenir en la economía por parte de los poderes públicos. Nos estamos refiriendo en nuestro caso, principalmente, a la consolidación del mercado único por medio de la Unión Europea. Es evidente que la creación de un mercado plenamente competitivo en el marco de la Unión Europea es incompatible con el mantenimiento de Monopolios Públicos Nacionales, o con Empresas Públicas Nacionales que obtengan ventajas competitivas de sus Gobiernos respectivos con relación a sus homólogos de otros países de la Unión.

El tratado constitutivo de la Unión así lo ha comprendido y, en su artículo 85 y siguientes, establece unas reglas para asegurar la competencia en el ámbito de la Unión que ordena que «los Estados miembros no adopten ni mantengan, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del Tratado», y añade, «Las empresas encargadas de la gestión de los servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, *en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiadas*». «Serán incompatibles

⁶ Declaraciones a «El País» 21-5-98, a propósito del pleito interpuesto por el Fiscal General de EE.UU. contra Microsoft por supuestas prácticas contra la competencia. En esas mismas declaraciones añadía: «Tiene razón Gates cuando dice “he jugado y he ganado”, pero esa misma constatación pone fin al paradigma desregulador (...) Hay que impedir que los que ganan en el mercado dirijan la sociedad, porque lo que fabrican en este caso no son productos neutros, sino que es información, circulación de conocimientos, y, por tanto, capacidad de influencia y poder. ¿Está preparado Gates para dirigir el mundo? Creo que no.»

con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Por último, se han producido en los últimos años **cambios sociales** importantísimos, que generan la necesidad de intervención pública para evitar que a causa de ellos se produzcan disfunciones en la cohesión social⁷ (incorporación masiva de la mujer al trabajo; aumento espectacular de las perspectivas de vida y envejecimiento de la población; migraciones masivas de personas de otras razas, religiones y costumbres, con el consiguiente riesgo de aumento de la xenofobia y el racismo; estabilización de unas tasas de paro enormes, y crecimiento con él de bolsas de marginalidad, exclusión social, delincuencia, drogadicción, etc.). Los modos de intervención pública típicos de la «edad dorada» del Estado del Bienestar (correlato del modelo de producción fordista en la industria de producción de bienes), se han demostrado muchas veces ineficaces e ineficientes para atender todas estas nuevas necesidades, y las antiguas.

Pero el cambio más importante que se ha producido en los últimos años en relación con la intervención pública, es el **auge de la llamada ideología neoliberal**, que ha acompañado y configurado el modelo de globalización

⁷ Todos los sistemas de protección social de los países desarrollados están basados en un modelo que relaciona estos con la vida laboral de los trabajadores, con una situación de pleno empleo, y con un género de vida laboral activa de tipo «fordista». Es decir, mano de obra fundamentalmente masculina, que trabaja a tiempo completo, y con cargas familiares. En este modelo no todos los trabajadores llegaban a la edad de jubilación y los que lo hacían tenían una esperanza de vida bastante breve (entre tres y cinco años después de la jubilación).

Es evidente que todas estas condiciones han cambiado de forma significativa en los últimos tiempos. Las formas de empleo se han diversificado. Con la incorporación masiva de la mujer al trabajo, el número de personas adultas a cargo del trabajador ha disminuido. El paro ha devenido estructural y de larga duración; se concentra en grupos determinados de la población: jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, personas poco cualificadas. Muchos de estos grupos no llegan a adquirir derechos plenos a la seguridad social, por que el paro o la naturaleza precaria de su trabajo no les permite cotizar suficientemente. La esperanza de vida de las personas se ha ampliado y con ella el número de años que previsiblemente van a cobrar pensiones (que ha pasado de 3 o 5 años a veinticinco o treinta).

En estas condiciones, el papel del Estado está sufriendo una transformación. En lugar de fundarse en una solidaridad cara al riesgo, en que cada uno es llamado a dar (cotizar) y recibir (percepción de prestaciones), se vuelve a la caridad pública, es decir a una solidaridad cara a las necesidades, en la que los ricos dan sin recibir, mientras que los pobres reciben sin ser llamadas a dar. De un Estado providencia se pasa así a un Estado asistencial. Se concentra la acción del Estado en los pobres, mientras que a las clases medias y a los ricos se les invita (debilitando así la caja única) a solucionar sus problemas a través de los sistemas privados complementarios. El peligro de esto es evidente, instituir una sociedad dual en la que el concepto de ciudadanía social no tiene cabida.

creciente de la economía (especialmente la de los mercados financieros). Esta utopía sueña, como ya lo hicieran sus congéneres en el Siglo XIX, con una sociedad sin trabas para el comercio que viva al ritmo que le marque un mercado autoregulado, trata de subordinar lo social a lo económico, y deja, como los ciclones, al paso de su despliegue, desolación, paro, hambre y descomposición social.

El despliegue de esta ideología, no sólo ha generado en los países desarrollados esa oleada de miseria, paro y exclusión social que vuelve a crecer en Europa de forma alarmante y que a veces nos retrotrae a situaciones parecidas a las del pujante capitalismo del Siglo XIX. También ha destruido en las comunidades dependientes de Africa, Asia y América las formas de vivir comunitarias, sus mismas fuentes de vida: las hambrunas que padece Africa en los últimos años, cuyo último episodio apocalíptico conocimos hacen meses con la muerte por inanición de centenares de miles de personas en Ruanda y Burundi, no obedecen a cataclismos naturales, ni castigos bíblicos, son efectos derivados de una destrucción sistemática de las organizaciones sociales adaptadas a la tierra, que los estrategas de algunas empresas transnacionales consideran explícita y cínicamente pasos previos necesarios para la plena expansión del mercado.⁸

Este cambio de hegemonía ideológica que se ha producido en las dos últimas décadas, está presente en todos los cambios anteriormente descritos, y esta presente de forma sistemática en el tipo de respuestas que se vienen dando en los últimos años a todos los nuevos fenómenos, provocando muchas veces una posición de rechazo ante los cambios desde las filas de la izquierda social y política de «tirar el agua de la bañera con el niño dentro», es decir de confundir el rechazo al modelo de transformaciones de carácter neoliberal con una posición inmovilista ante la necesidad de producir cambios en el modelo de intervención pública. Se desperdician así las energías sociales e intelectuales necesarias para responder a los enormes retos que plantea la creciente globalización de la economía a los convencidos de que los viejos valores de la libertad, igualdad y fraternidad siguen siendo los que deben gobernar la vida en sociedad.

⁸ Recientemente, en un artículo del diario «El País» (27-8-98) titulado «Sociedad de mercado, no, gracias», se citaban unas declaraciones de Nelson Mandela en las que el líder sudafricano decía «La ideología neoliberal no es capaz de asegurar las condiciones indispensables para el desarrollo africano.» Habrá que buscar nuevos caminos o, al menos, reformar los ya conocidos para que los países africanos puedan salir del retraso y la pobreza. La liberalización económica, la privatización de las empresas y el desmantelamiento de las barreras arancelarias tienen un precio social muy elevado. La realidad de sus países requiere, antes que nada, redistribución de la riqueza y trato comercial justo (¡empezando por los justiprecios!).

La Intervención Pública en la economía

En principio debería resultar fácil (en la práctica no lo es, fundamentalmente por razones ideológicas), establecer un cierto consenso sobre los límites y peligros que supone, desde el punto de vista de la optimización de la satisfacción de las necesidades colectivas y, nos atrevemos a decir, desde el punto de vista de la preservación del equilibrio ecológico, el libre juego del mercado⁹:

- La tendencia a multiplicar los efectos de externalización¹⁰ de determinados costes (medioambientales, paro) y a descuidar las irreversibilidades (agotamiento de recursos, destrucción del medio).
- La preferencia que manifiestan, con bastante frecuencia, los operadores económicos a encarar el mercado a corto y no largo plazo, con la consecuencia que esto tiene en materia de inversiones y de Investigación y Desarrollo.
- La ya citada ineficiencia de los mercados en el caso de los rendimientos crecientes y a costes marginales decrecientes.
- Cuando el precio, la información y las características de movilidad de los mercados perfectos se apartan significativamente de las que prevalecen en los mercados reales, los resultados que producen esos mercados no serán eficientes¹¹.

⁹ Elegimos esta perspectiva, porque la perspectiva de Pareto, considerar sólo que los resultados del mercado pueden calificarse de eficientes si no puede obtenerse el mismo nivel de beneficios totales a un coste menor, excluyendo por tanto las cuestiones distributivas, salvo en la medida en que la distribución influye en la eficiencia, es absolutamente reduccionista y conduce a conclusiones absurdas.

¹⁰ Cuando las actividades económicas producen efectos externos, ya se trate de beneficios o de costes, que no pueden ser atribuidos a, o cobrados por, el productor de los mismos, entonces los resultados no serán eficientes en el sentido clásico del término. Puesto que estos beneficios o costes externos no entran en los cálculos en que se basan las decisiones sobre producción, tenderán a producirse demasiado poco cuando las **externalidades** son beneficios (netos) y en exceso cuando se trata de costes (netos) en comparación con los niveles de producto socialmente eficientes. La educación es un ejemplo de externalidad positiva, la polución generada por las fábricas un ejemplo de externalidad negativa.

¹¹ Cuando los precios y los tipos de interés no indican las escaseces relativas y los costes de oportunidad, cuando los consumidores no tienen un acceso igual a la información sobre productos y mercados, cuando la información sobre las oportunidades del mercado y la tecnología de la producción no está disponible por igual para todos los productores o cuando los factores de producción tienen dificultades para moverse de acuerdo con esa información, las fuerzas del mercado no se asignarán eficientemente y la economía producirá por debajo de su capacidad. Entonces surge la lógica de la intervención pública.

- Los efectos destructivos producidos por una competencia excesiva, combinada con la fijación de precios a la baja, presencia en servicios rentables, abandono de los que no lo son.
- La incapacidad del mercado para tener en cuenta necesidades no solventes o de poca solvencia: necesidades individuales y también de la sociedad en su conjunto, entre las que se encuentran no sólo las relacionadas con la soberanía, la defensa, seguridad en sentido amplio, la solidaridad o la cohesión espacial (ordenación del territorio) y social (lucha contra la marginación).
- Por no hablar, al no ser éste el enfoque de estas notas, de los cataclismos financieros planetarios que produce el libre juego del mercado financiero en una economía tan globalizada, tan interdependiente, como la que existe, sin el correlato de unos mecanismos institucionales suficientemente eficaces de coordinación de esa misma naturaleza supranacional.

Nadie debería, a partir de esto, cuestionar la legitimidad de la intervención pública, mucho menos en los servicios relacionados con la soberanía, la educación, la sanidad, la protección social, y otros muchos, por no hablar, tampoco, de una intervención pública desde instituciones internacionales que posibiliten una más efectiva coordinación y cooperación financiera internacional.

Sin embargo, a estas alturas de siglo cabe afirmar, sin ser calificado de reaccionario que, no es lógico que siempre que el *laissez faire* es insuficiente, sea conveniente la intervención pública o el tipo de intervención pública concreta que se ha llevado a cabo hasta el momento, puesto que las ineficiencias e ineficacias de ésta última pueden, en algunos casos, ser tan grandes o peores que los fallos del mercado.

La mayor o menor demanda de intervención pública en la economía viene relacionándose tradicionalmente con la tendencia ideológica de los partidos que dirigen los Gobiernos. Pero es claro que, en un país democrático, donde los ciudadanos eligen cuál o cuales de esos partidos deben asumir mayoritariamente las tareas de gobernar, la mayor o menor demanda de los ciudadanos de bienes y servicios suministrados con criterios distintos al mercado, depende de la percepción que esos ciudadanos tengan de los fallos del mercado, de la importancia que le den, de la confianza que tengan en el papel alternativo que puede jugar lo público en solucionar los fallos, en el coste vía impuestos que le supone la alternativa pública, etc. Cuando más arriba hablábamos de que detrás de la intervención de los Estados para regular diversos aspectos de la vida económica y social, no había una inclinación

«natural» hacia el socialismo o el nacionalismo o a una conspiración internacional, como creen algunos neoliberales, estábamos hablando de esto.

La percepción que tienen los ciudadanos sobre los impuestos que soportan, sobre los servicios que reciben a cambio de ellos, sobre su calidad, sobre la distribución del gasto público entre las diferentes opciones posibles, sobre la eficiencia en la utilización de los recursos que ponen en mano de los Poderes Públicos para solucionar problemas que exigen la intervención del Estado con criterios no mercantiles, determinan, a pesar de todas las deficiencias que pueda tener la democracia, la opción de los ciudadanos por las diferentes ofertas que, sobre la amplitud y tipo de intervención pública, hacen las diferentes fuerzas políticas en el marco de las elecciones.

Los recientes triunfos electorales de los Partidos de Izquierda en Francia, Gran Bretaña, y Alemania, vienen a demostrar que, a pesar del enorme poder económico y mediático de los voceros del «Pensamiento Único», cuando la mayoría de los ciudadanos considera inadmisibles las propuestas y consecuencias económicas y, sobre todo, sociales de los partidos de orientación neoliberal, los desplazan del poder. No es este el único criterio de los electores, pero suele ser uno de los más importantes.

Después de más de un Siglo existe una experiencia suficiente en cuanto a la intervención pública para poder salir del marco maniqueo que asimila su existencia a ineficacias e ineficiencias, y viceversa respecto al funcionamiento del mercado. Se detectan fallos de lo público de carácter estructural, tan estructurales como los asociados al funcionamiento del mercado, ineliminables de forma absoluta, pero que pueden ser en gran parte corregidos: el Bien o Mal absolutos existen, en tanto que opciones posibles en libertad, pero solo suelen anidar en mentes totalitarias.

La causa principal e ineludible de los fallos del Sector Público radica precisamente en aquellas circunstancias que justifican su actuación: la determinación de su funcionamiento no por criterios de rentabilidad económica, sino por otros ligados al interés general. Desligada así la oferta de determinados servicios del sencillo mecanismo de su demanda expresada en precios y capacidad de compra, el coste deja de ser el factor determinante a la hora de ofertar y demandar. En estas condiciones hay una tendencia a que:

- Se utilicen más recursos de los necesarios para producir un bien o servicio, o pueden producirse durante más tiempo del razonable bienes que no tienen demanda.
- Si existen posibilidades tecnológicas u organizativas para reducir costes, aumentar la productividad u obtener economías de escala, existe una tendencia a que estas oportunidades sean menos aprovechadas en

el sector público. El cambio es dificultoso, los costes de no cambiar reducidos, y los posibles beneficios del cambio inciertos. Existe una variante justo de signo contrario de este tipo de fallos de lo público, la de la utilización de nuevas y costosas tecnologías sin considerar si estos progresos compensan o no sus costes adicionales.

- Al igual que se producen en el funcionamiento del sector privado «externalidades», derivadas de que algunos costes y beneficios de interés general no figuran en sus cálculos a la hora de tomar decisiones en cuanto a la producción; se producen en el funcionamiento del sector público lo que alguna literatura sobre el tema llama «internalidades»¹², que originan divergencias importantes entre los resultados reales y lo que sería socialmente preferible y que en general ha determinado la decisión de intervención pública.
- Existe un fallo menos comentado generalmente en la literatura sobre el Sector Público, aunque en los últimos tiempos con el auge de la ideología neoliberal se está convirtiendo en uno de los más habituales. Es el que se deriva del intento indiscriminado de aplicar criterios de rentabilidad económica (que no de eficiencia) a un servicio público, a fin de justificar una rentabilidad que no figura entre los objetivos prioritarios de su existencia. Se consigue así disminuir el gasto público, y prestigiar a sus gestores a costa de hipotecar la consecución de los objetivos de interés general que motivaron su creación como organismo público.
- La variante presupuestaria de este tipo de fallos es el elogio sistemático que reciben los datos sobre reducción de los Déficits Públicos, sin tener en cuenta los procedimientos para conseguirlo; o las partidas (inversiones, gastos corrientes, gastos sociales, etc.) que se han recor-

¹² La mayoría de las teorías sobre la burocracia, o, mejor dicho, sobre el «burocratismo», están basadas en esta idea: si la burocracia tiende en última instancia a defender los intereses de la clase o grupo sobre el que se apoya para evitar ser desalojada inmediatamente del poder, no obstante, demasiados aspectos de sus decisiones están determinados por los intereses «particulares» (individuales o colectivos) de esa burocracia, y no por los que son propios de la función social de la organización en la que prestan sus servicios, lo que hace de éstas instrumentos inadecuados para conseguir los objetivos que tienen marcados.

En lo que se refiere al tema que estamos analizando, este tipo de internalidades suele aumentar de forma irrazonable los costes de producción, creando ineficiencias típicas como el «incrementalismo presupuestario», las inercias procedimentales, las prebendas injustificadas del personal directivo, el corporativismo, el clientelismo, etc., que tienden a ser utilizados por los adversarios de la intervención pública como justificaciones para la privatización, aunque son característicos, si caba con más intensidad de todas las grandes empresas, independientemente de que sean públicas o privadas.

tado. Los procedimientos contables públicos vigentes, contribuyen a este tipo de fallos.

- Algunos autores¹³ consideran como fallo del Sector Público su propensión a utilizar más personal del que sería necesario desde un punto de vista estrictamente económico. Se mezcla así el problema de la eficiencia, es decir, de la necesidad de utilizar estrictamente el personal necesario para llevar a cabo adecuadamente una tarea; con el de la intervención pública en orden a contribuir a eliminar el desempleo en nombre de la obligación de los poderes públicos de atender el interés general.

Es evidente que la creación de empleos, independientemente de su utilidad concreta, no puede convertirse en un objetivo en sí, ni de las empresas públicas ni de las privadas, sobre todo teniendo en cuenta la cantidad enorme de necesidades sociales que siguen sin atender.

Pero también es cierto que el «desempleo» (y, en otro orden de cosas la excesiva rotación laboral), en las circunstancias económicas y sociales en que vivimos, se ha constituido en una «externalidad» negativa cuyos costes de todo tipo tienden a ser minimizados por los empresarios privados, y trasladados a los trabajadores en activo y a las cuentas de la seguridad social. Estas circunstancias han provocado la necesidad de la intervención de los poderes públicos, algunas veces de forma directa, lo que sólo desde posiciones cínicas se puede poner en cuestión.

Otra cosa muy distinta es discutir sobre cual es el tipo de intervención pública más adecuada para hacer disminuir el desempleo. Si esta debe implementarse siempre mediante la incentivación de creación de empleo directo en el sector público o privado. Existen otras muchas formas, que los sindicatos vienen planteando desde hace tiempo tan eficaces o más que la comentada.

- Existen, por último, en este somero repaso de fallos del sector público, algunos que inciden en las desigualdades distributivas. Las desigualdades distributivas que provienen de las actividades públicas con frecuencia apuntan más al poder y al privilegio que a la renta o la riqueza. La corrupción, las arbitrariedades administrativas, los agravios comparativos que se pueden crear a partir de la decisión de llevar a cabo una política pública frente a otras posibles, que tienen una fuerte componente subjetiva, y bajo presiones particulares o colectivas.

¹³ Es el caso de Charles Wolf, en «Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas». Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1995.

Los fallos del mercado y de la intervención pública no son simétricos. Es más, desde el principio de estas notas hemos venido manifestando claramente nuestro punto de vista sobre la necesidad de «embridar el mercado», subordinar la economía a la política. Los intentos históricos de fundar la convivencia en una sociedad sin trabas para el comercio, de modo que viviese al ritmo marcado por el desarrollo de un mercado autoregulado han venido dejando a las sociedades a merced de los vaivenes imprevisibles provocados por la especulación, el afán de lucro y la libre competencia en los negocios.

Con el liberalismo, por primera vez en la historia de la Humanidad, la Sociedad se convertía en una simple función del sistema económico y flotaba sin rumbo en un mar agitado por las pasiones y los intereses, como un corcho en medio del océano, y esto hizo surgir corrientes políticas y sociales de diferente tipo destinadas a contrarrestar estas tendencias.

Por el contrario, los principales avances en el pensamiento filosófico, y en el bienestar de las sociedades, fueron hechos en épocas en que grupos de pensadores y formas de organización política y social aceptaron y estudiaron el hecho de que la historia no es un proceso que evolucione sin hilo conductor o sin sujeto, sino que puede y debe ser conducida socialmente por el ser humano.

La subordinación de lo social a lo económico —que con empecinamiento continúan defendiendo hoy los adalides del neoliberalismo— no puede sino profundizar las enormes lacras sociales que, tanto en nuestro país como en el resto del planeta, se vienen incrementando en los últimos lustros de crecimiento de su influencia. No entendemos —como Polanyi¹⁴— «por qué no ha de estar la producción directamente regulada, ni por qué los mercados no han de ser un elemento útil, pero secundario, en una sociedad libre» (...) «El fin de la sociedad de mercado no significa en absoluto ausencia de mercados. Estos continúan asegurando de diferentes formas la libertad del consumidor, indicando como se desplaza la demanda, influyendo sobre los ingresos del productor y sirviendo de instrumento de contabilidad, dejando al mismo tiempo de ser órganos de autorregulación económica.»

Lo importante es, desde nuestro punto de vista, es decir, desde el punto de vista de la subordinación de la economía a la satisfacción de los intereses generales, poder discutir sin prejuicios de las ventajas y desventajas del mercado y de la intervención pública, en el contexto preciso en que se tengan que tomar las decisiones. Que los objetivos que se persiguen, cuando de forma meditada, transparente y democrática se decide sustraer a las estrictas

¹⁴ K. Polanyi. «*La gran transformación*». Crítica del liberalismo Económico. Edit. La Piqueta. Madrid 1997.

reglas del mercado un servicio o una actividad, se marquen claramente. Que se produzca la misma rigurosidad a la hora de elegir el instrumento más adecuado, dentro de los posibles (regulación, pago de transferencias, producción directa, etc.) para implementar esos objetivos. Que exista posteriormente un control democrático exhaustivo del cumplimiento de los objetivos y de la idoneidad de los instrumentos utilizados para conseguirlos. Es decir, de eficacia y de eficiencia.

Los cambios en el Estado Español

Y es aquí donde vale la pena volver sobre el curso real que está tomando la redefinición de la intervención de los poderes públicos en los últimos años en nuestro país como efecto conjunto de los cambios económicos, políticos, institucionales y sociales que se han operado.

- Y en primer lugar es necesario referirse a los profundos cambios que se han producido respecto al **sector público de carácter industrial y comercial**. Movidos en gran parte por las imposiciones de la legislación de la Unión Europea, destinada a asegurar la libre competencia, y las nuevas concepciones sobre el papel de un sector público industrial y comercial, como forma de ayudar a la regulación de la economía; en los últimos años venimos asistiendo a un proceso de privatizaciones cuyo ritmo parece ser que sólo está determinado por la oportunidad de la venta de las participaciones del Estado en las empresas medida en términos financieros y de necesidad de enjugar déficits públicos, la necesidad de sanear las empresas antes de poder venderlas, y la necesidad de evitar depresiones regionales profundas en el caso de monocultivo industrial. En cualquier caso, no se alzan voces significativas contra este proceso, más allá de las relacionadas con la necesidad de que sea gradual y negociado para evitar efectos colaterales indeseables.
- Algo parecido viene ocurriendo con la privatización de las empresas que tenían asignada hasta ahora la misiones de prestar —en régimen de monopolio o de oligopolio— lo que tradicionalmente se ha entendido como **Servicios Públicos**.

En este campo, la Unión Europea, en sus tratados fundacionales, autoriza algunas excepciones a las reglas generales que aseguran la libre competencia en el marco del territorio de la Unión. Excepciones destinadas a facilitar el cumplimiento de lo que los Estados miembros consideran servicios de «inte-

rés general», cuya provisión, en cuanto a extensión, cantidad, calidad mínima, y precios puede no venir determinada exclusivamente por criterios estrictamente económicos, sino también por consideraciones relacionadas con lo que se ha venido llamando elementos mínimos constitutivos de la «ciudadanía social».

Con estos criterios se han privatizado en los últimos años toda una serie de empresas, como Telefónica, Retevisión, Endesa, Repsol, Iberia, etc. Al mismo tiempo se ha pretendido introducir o reforzar la competencia en estos sectores. No vamos aquí a entrar a comentar las corruptelas y arbitrariedades que han acompañado estos procesos de privatización, baste decir que, a pesar de que algunas fuerzas políticas exigieron su control parlamentario, este no se ha producido, y que la prensa se ha hecho eco de las múltiples consecuencias negativas que ello ha provocado.

Nosotros vamos a analizar estas privatizaciones desde dos ángulos: el de la **competencia**, ligada a la mejora de la eficiencia; y el del aseguramiento de las obligaciones de «**interés general**», que tenían asignadas estas empresas con anterioridad y que, ahora, teóricamente, son aseguradas por otros medios.

Pués bien, desde el primer punto de vista, lo mínimo que se puede decir es que, de momento, los resultados son bastante deficientes. Si es cierto que alguna mejora se ha producido con el aumento de la **competencia**, en el terreno del abaratamiento de precios, la mejora de algunas prestaciones, etc.; también lo es que, sobre todo por la insuficiencia de esa competencia, la deficiente regulación pública de los sectores y, sobre todo, de los organismos creados para implementarla, los aspectos negativos priman sobre los positivos.

Abusos reiterados, típicos de una posición monopolista en determinados segmentos, por parte de compañías como Telefónica o Repsol, con una insuficiente intervención de los poderes públicos para atajarlos y defender a los ciudadanos de esas prácticas abusivas; colusión fraudulenta de intereses por parte de las diferentes compañías aéreas para subir precios, abusando de una posición oligopolística; desprotección por parte del Estado de los intereses de los ciudadanos particulares, cuya capacidad individual de negociación de rebajas de precios con grandes compañías, como las eléctricas, los bancos, las empresas de telecomunicación, etc. es nula, y asisten inermes al espectáculo de ver como los llamados «clientes preferenciales» obtienen mejoras como producto de la introducción de la competencia, mientras que ellos siguen soportando precios de monopolio, cuando no terminan viendo como se incrementan los precios que pagan por los servicios como forma de compensar las rebajas que en ellos obtienen los grandes clientes.

Es cierto que también contribuye a esta situación de desamparo de los ciudadanos la falta de experiencia y cultura asociativa o cooperativa existente

en nuestro país. La falta de tradición del poco tejido asociativo existente en fomentar formas de consumo colectivo; el insuficiente desarrollo de las organizaciones de consumidores; los efectos nocivos de la ideología individualista potenciada desde las distintas instituciones del «pensamiento único»; etc. Pero también lo es que, mientras que en España se terminen de popularizar todas estas prácticas, típicas de las democracias más consolidadas, el Estado además de promocionar y potenciar la competencia, debería promocionar esas prácticas y costumbres cooperativas (lo exige sus obligaciones constitucionales de velar por «la igualdad **real** de los individuos).

De lo contrario, la fórmula «menos Estado, más sociedad civil», se convierte en la práctica en «menos Estado, más mercado», dejando a los ciudadanos indefensos —ahora como consumidores¹⁵— en manos de una institución, que si bien regulado puede aportar elementos de eficiencia en la producción y distribución de bienes y servicios, dejado a su libre albedrío, crea más problemas que los que resuelve. Hasta el momento, los poderes públicos, en este terreno, parecen más atentos a asegurar las mejoras en el terreno de la oferta, que en la demanda.

Pero es en el terreno de las acciones para asegurar las obligaciones de «servicio público», o, como se las llama en los tratados constitutivos de la Unión, de «**interés general**», donde, desde nuestro punto de vista, el balance de los procesos de privatización es de momento más negativo.

A ello contribuye, sin duda, el carácter más restrictivo, desde un punto de vista de la redistribución y la cohesión social, del concepto comunitario de «servicios de interés general», frente al «clásico» de los países europeos occidentales, y no digamos de Francia, de «servicios públicos».

No decimos que lo que, desde un punto de vista de justicia distributiva, debe incluir el concepto de «Servicio Público», y con ello una lógica de su funcionamiento distinta de la puramente mercantil, sea inamovible y fijado de una vez para siempre, independientemente de la evolución de la tecnología, del desarrollo económico, de los hábitos de consumo, etc.

¹⁵ Polemizando con Ludwig Von Mises, que opina que hoy día la capacidad de decisión no está ni en los empresarios ni los terratenientes ni en los capitalistas, sino que los dueños y señores del sistema económico son los consumidores, y que son éstos los que ordenan y mandan a los anteriores transformados en dóciles sirvientes, **Martin Séco**, opina que «en nuestro capitalismo desarrollado, el consumidor resulta ser el agente social y económico más desamparado. Tal vez sea el nuevo proletario de nuestra era», y añade «El trabajador, en cuanto trabajador, ha sabido agruparse en sindicatos y, mal que bien, se apresta a la lucha, acomodándose a la falta de concurrencia; el trabajador, en cuanto consumidor, se encuentra inerme ante la inmensidad del mercado, y es despojado de su salario de una manera sofisticada pero real.» *J.F. Martín Seco. «La farsa neoliberal». Temas de hoy. Madrid 1995.*

Si el concepto de «**ciudadanía social**» viene a reflejar en sus contenidos, aquellos bienes y servicios mínimos que la ciudadanía considera en cada momento histórico que no le deben faltar a nadie, independientemente de la capacidad de cada individuo de poder conseguirlos en términos de mercado; y se le encarga a los poderes públicos que garantice el mandato social; su contenido es necesariamente cambiante.

Cambiante, porque el concepto de «mínimo social», como el de «pobreza», varía en función del desarrollo económico. Cambiante, porque el conjunto de necesidades sociales varía en cantidad y calidad con el tiempo, y con ello las prioridades del gasto público, que es, por definición, limitado, y políticamente variable en cantidad y contenido. Cambiante, porque lo, que en un momento dado debe ser garantizado por el Estado, mañana con los cambios tecnológicos puede garantizarlo mejor el mercado...

Miradas así las cosas, es muy probable que, por ejemplo, dejar de atender con criterio de servicio público el transporte aéreo en el interior de la Península, para destinar los fondos que antes se destinaban a esta función a la atención de otras necesidades, puede ser adecuado, máxime cuando la libertad de circulación por el conjunto del territorio de todos los españoles propugnada por la constitución, que pudiera estar en la base de la dedicación de fondos públicos a esta tarea, se puede conseguir igualmente por otros medios. Puede que lo mismo se pueda predicar respecto al tráfico aéreo entre las provincias insulares, y entre estas y la Península, teniendo en cuenta que los avances tecnológicos y el abaratamiento general de los transportes han modificado situaciones anteriores.

Pero, desde nuestro punto de vista, no todas las privatizaciones que se han producido en los últimos tiempos han disminuido por las mismas razones las obligaciones de servicio público de las empresas públicas que animaba algunas de sus acciones. En efecto, se están disfrazando de medidas de carácter técnico-económico, recortes de derechos sociales explícita o implícitamente incluidos en lo que socialmente se consideraba constituyente de la ciudadanía social.

Es el caso, en nuestra opinión, por ejemplo, de lo que está pasando con el precio que aplica Telefónica a las llamadas locales, donde había, de hecho, una subvención pública que hacía este servicio accesible a sectores amplios de la sociedad; o con la desaparición de la gratuidad de los museos públicos; o con las subidas muy por encima de las experimentadas por el IPC de los precios de muchos servicios públicos (transportes, deportivos, Correos). Medidas todas que, de hecho, tienden a expulsar del consumo o utilización de determinados servicios a segmentos desfavorecidos de la población, por su incapacidad de acceder a ellos a precios de mercado o cercanos a los de mercado.

La privatización de las empresas encargadas hasta ahora de prestar determinados servicios con criterios no estrictamente mercantiles, en régimen de monopolio u oligopolio, y la introducción por motivos legales o de eficiencia de reglas que fomenten la competencia en estos sectores, no debe ser aprovechada, *excepto cuando así se decida explícita y políticamente*, para disminuir derechos ciudadanos en forma de prestaciones. Lo único que tiene que ocurrir es que se determine a través de qué nuevos mecanismos se sigue garantizando el disfrute de esos derechos, pero lo que ha ocurrido, como hemos dicho, es algo más.

- Además de los cambios de intervención de los poderes públicos en el campo de la industria y los servicios públicos, también se están produciendo cambios profundos de la intervención pública en los sistemas públicos de enseñanza, sanidad, de servicios sociales, etc. En estos servicios *rige plénamente el principio de subsidiaridad*, y, por lo tanto su funcionamiento está exceptuado plénamente de las reglas sobre la competencia.

Se está produciendo un cambio gradual y paulatino del Estado del Bienestar a un Estado más o menos asistencial, por motivos aparentemente de «crisis fiscal del Estado», que puede compaginarse cínicamente con propuestas insolidarias de reducción de los ingresos fiscales del Estado, como la que se ha producido con la reforma del IRPF impulsada últimamente por el Partido Popular.

Es lo que puede ocurrir si determinadas materias educativas (idiomas, informática, deportes, música) dejan de ser obligatorias en la enseñanza oficial, y, por lo tanto, dejan de ser gratuitas. Se produce, en este caso, una desviación respecto al papel igualitario que puede jugar la gratuidad de la enseñanza, tendiendo a reducir cada vez más las materias que abarca esa gratuidad. Estos recortes se compaginan con la inclusión en el régimen de concierto, y, por lo tanto, de derecho a la subvención pública de la enseñanza reglada, de colegios que hasta ahora estaban clasificados como privados, al poder discriminar alumnos en el acceso a ellos a través de precios (ahora esos precios se disfrazan de las cosas más peregrinas, pero siguen sirviendo, en la práctica, para impedir el acceso de todos a una enseñanza financiada con dinero público).

Lo mismo ocurre cuando se produce una oferta cláramente insuficiente de plazas públicas en algunas carreras universitarias bastante demandadas, que obliga a los estudiantes a matricularse en universidades privadas de baja calidad y precios abusivos.

- Y con el «medicamentazo», o algo que tiene ya muchos años de existencia, como es la no gratuidad del cuidado buco-dental, de tanta incidencia social y trascendencia sanitaria, que está en el origen de una auténtica situación de dualidad social y, que es compatible con la financiación pública de patologías costosísimas con una incidencia social mínima y con poca trascendencia en la salud global de la población.
- Existen muchos ejemplos de este tipo en los ámbitos de la actuación pública. El principal, el hecho de que, con el pretexto de la titularidad no estatal de los servicios sociales, su desarrollo en nuestro país cuente con una oferta pública tan limitada (nada que ver con la enseñanza o la sanidad), tan desigual por Comunidades Autónomas, y no configurada legalmente como derechos subjetivos. Siendo así que, con los cambios sociales que se han producido en los últimos años, los servicios dedicados al cuidado y educación de los menores, a la atención a las personas mayores, a los discapacitados, y otros, que cuentan con una oferta claramente insuficiente por parte de las Administraciones Públicas, constituyen en muchos casos condiciones imprescindibles para la reproducción social, y, que al generar una demanda insolvente, deberían ser atendidos con criterios y precios públicos.
- Es el predominio de la ideología neoliberal, y no causas económicas o fiscales, el que determina que se esté produciendo esta deriva asistencialista del Estado del Bienestar. No queremos ignorar con ello los límites fiscales del Estado del Bienestar, pero existen márgenes suficientes, en la presión que soportan los ciudadanos respecto a la que soportan los de otros países de nuestro entorno, para dar por buena la actual insuficiencia de nuestro país en este terreno. Y, además, el hecho de que todos estos servicios sean potenciales generadores de gran cantidad de puestos de trabajo nuevos, en un país con tan alta tasa de desempleo y tan baja tasa de actividad, nos hace redundar en la oportunidad de, al menos, debatir esta propuesta.
- En los últimos tiempos se ha venido confundiendo el problema de la necesidad de renovar las formas de intervención pública en estos sectores, donde, como decíamos más arriba, se han demostrado inadecuadas las formas de intervención clásicas de la «edad dorada» del Estado del Bienestar; con la conveniencia de una intervención pública de carácter universalista en ellos. Y, muchas veces se ha tomado como pretexto el mal funcionamiento de determinados servicios públicos para privatizar su gestión y, al mismo tiempo, reducir los derechos de los ciudadanos respecto a ellos.

- Se está subcontratando la gestión, también muchas veces con criterios de conseguir ingresos presupuestarios inmediatos, de servicios esenciales de la Comunidad (como son los Servicios de Aguas de muchos municipios), de forma precipitada, y en unas condiciones que suponen en la práctica la sustitución de un monopolio público por uno privado.

Es el caso, por ejemplo del Ayuntamiento de Oviedo, donde se ha privatizado la gestión del servicio de Aguas por un periodo de 50 años, prorrogables a 75, lo que, en la práctica, supone la despublificación, y la pérdida de una de las armas fundamentales con las que puede contar la Administración a la hora de introducir eficiencia en la gestión de lo que es en la práctica un «monopolio natural»: la amenaza de posibles concesiones a otras empresas en caso de ineficacia.

El objetivo encubierto de esta privatización era dotarse de recursos para enjugar el abultado déficit que arrastra el Ayuntamiento. Los plazos de la concesión y las condiciones para una eventual reversión del servicio, suponen, en la práctica, la sustitución de un monopolio público, por otro privado, con los peligros que estos suponen, que hemos analizado más arriba.

- Se está privatizando la realización de actividades internas de las Administraciones Públicas sin tener en cuenta la dependencia posterior que se puede crear de la Administración respecto a sus contratistas, y sin que sirva para disminuir costes y mejorar el servicio. Desde nuestro punto de vista, detrás de ello sólo se esconden posiciones ideológicas o clientelistas
- Es el caso de la concesión por concurso de las tareas de información al público de determinadas campañas de la Agencia Estatal Tributaria. Al margen de la discutible legalidad u oportunidad de la privatización de ésta actividad, no llegamos a entender las mejoras en cuanto a eficiencia y eficacia que se consiguen con este tipo de medidas, que no se puedan conseguir a través de su realización por medio de personal propio fijo, o fijo discontinuo. Se evita con ello la posible «captura» del contratista por la empresa a la que se concede el contrato, dado que si el periodo de concesión es corto, la ineficacia está servida (por falta de destreza), y si es largo, se produce en la práctica una posible falta de igualdad de condiciones a la hora de conseguir la concesión, al haber conseguido desarrollar una de las empresas en litigio un cierto «comportamiento idiosincrático», que le proporciona ventajas considerables respecto al resto de competidores.

- El «mercado» de contratos con la Administración está plagado de corruptelas y está siendo colonizado por algunas empresas transnacionales de los servicios, que muchas veces acuden a los concursos con precios a la baja a fin de implantarse, esperando que en el futuro, cuando tengan el mercado cautivo, se resarcirán de las pérdidas.
- Además, se desperdicia en demasiadas ocasiones este enorme mercado de contratación pública para influir benignamente, desde el punto de vista de las condiciones laborales y ecológicas, sobre el comportamiento de las empresas privadas. Y todo esto, a pesar de los reiterados llamamientos del Parlamento y la Comisión Europea, y, recientemente, del Consejo de Estado Español, que han reafirmado la legalidad de las cláusulas de los contratos que realizan las Administraciones Públicas con empresas privadas, que persigan estos objetivos.

Conclusiones

Nuestra posición es inequívoca, somos de los que creemos que no tiene ningún sentido ni justificación que en las vísperas del Siglo XXI las necesidades más elementales de la población no estén suficientemente cubiertas, mientras que un 20% de la población activa se encuentra en paro, la tecnología y la productividad han llegado hasta donde han llegado, y se despilfarran diariamente millones y millones de pesetas.

El mercado sirve para lo que sirve, y hay problemas que no puede solucionar. El mercado no tiende a satisfacer las necesidades humanas, sino aquellas necesidades humanas que están respaldadas por dinero. El mercado no puede proporcionar bienes públicos, sino sólo privados, porque la lógica del capital no es solucionar necesidades humanas, sino obtener del dinero más dinero.

Por eso la mayoría de las sociedades desarrolladas crearon el llamado «Estado del Bienestar», en el que el mercado se subordinaba a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la Sociedad, definidas éstas como las que deberían ser cubiertas con independencia de la capacidad individual de compra. En este sistema se encargaba al Estado la misión de asegurar esta tarea, para la que se le dotaba de la capacidad de recaudar fondos suficientes mediante un sistema fiscal justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

Las formas a través de las cuales tenía que asegurar su misión podían ser diferentes: la gestión directa de los servicios destinados a cubrir las necesidades, la contratación con empresas privadas para que éstas, financiadas por el

Estado, proporcionar el servicio, la aportación directa de fondos a los ciudadanos para que estos adquirieran los servicios en el mercado, etc.

Durante mucho tiempo, en determinados servicios, por criterios de eficiencia y eficacia, se adoptaron formas monopolísticas públicas para su provisión. Hasta el punto que muchas veces se llegó a confundir intervención pública en la economía para proporcionar bienes y servicios a los ciudadanos sin tener en cuenta su capacidad individual de compra, con intervención monopolística directa del Estado.

Los tiempos han cambiado. El marco político institucional, las tecnologías, las necesidades sociales y, dentro de estas, las que se considera por la mayoría que deben ser aseguradas por los poderes públicos. También ha evolucionado la economía, y, sobre todo, la ideología.

Si después de la Segunda Guerra Mundial, y ante el empuje de los sectores más desprotegidos de la población hacia una organización socialista de la economía, que incluía una profunda atracción hacia el sistema implantado en la Unión Soviética, las clases más favorecidas estuvieron dispuestas al pacto que dió lugar al desarrollo del Estado del Bienestar; el fracaso de la experiencia soviética en el terreno de la economía y la creciente repulsión que ésta fue produciendo en sectores importantes de la población a causa de su negación de las libertades democráticas, provocaron su derrumbamiento, y con él, el «miedo» de las clases favorecidas que propició el pacto por el Estado del Bienestar.

La crisis económica profunda que conoció el sistema capitalista a finales de los años sesenta, que inauguró lo que se ha conocido como una «onda larga depresiva», trajo consigo la implantación generalizada de «políticas de oferta». La caída del Muro de Berlín, eliminó definitivamente las últimas reticencias al sueño doctrinario conocido como «Pensamiento Único» que pretendía, como hemos dicho, subordinar todo al despliegue sin límites del mercado.

Este marco ideológico radicalizado por importantes sectores de la derecha, no es el más idóneo para la discusión serena de las propuestas de cambio que deben corregir los múltiples fallos y carencias detectados en el Estado de Bienestar. Dejando bien sentado que, sin embargo, a pesar de sus carencias, y de que sus beneficios han estado circunscritos a un puñado reducido de países desarrollados, constituye la experiencia más positiva que ha conocido la humanidad a lo largo de su historia en el objetivo de proporcionar bienestar y democracia a sectores amplísimos de la sociedad.

Y, sin embargo, desde nuestro punto de vista, la mejor contribución que se puede hacer a la mejora y extensión de los derechos y ventajas del modelo de Estado del Bienestar, es poner al desnudo sus carencias y limitaciones, en

especial, los fallos de la intervención pública en la economía, y, sobre todo, la enajenación de sus beneficiarios respecto a sus responsabilidades en su mantenimiento.

En el modelo socialdemócrata que lo desarrolló, estaba implícito el papel de sujetos pasivos que jugaban los ciudadanos dentro del sistema. Las instituciones económicas y políticas en las que se asentó, están impregnadas de esa filosofía. El Estado del Bienestar socialdemócrata terminó convirtiéndose en un Estado pasivo, atacado por su ineficacia, pero, sobre todo, minado en su interior por su falta de participación.

En medio del torbellino en que vivimos, cuando las grandes fuerzas sociales se enfrentan para decidir el rumbo que deberá tomar en las próximas décadas el desarrollo de la humanidad, asistimos a la consumación de una grotesca ceremonia de la confusión donde las viejas fuerzas políticas asentadas en las fuerzas sociales progresivas se sitúan muchas veces a la defensiva cuando salen a relucir los grandes principios de la libertad, la igualdad, la democracia.

Lo público, lo colectivo, pierde enteros en la apreciación de la mayoría, porque aparece envuelto en los ropajes de la corrupción, la ineficacia y el despilfarro. En nombre de la libertad (sobre todo, la de circulación de capitales sin control democrático alguno), se condena al hambre a pueblos y naciones enteras, apareciendo como liberticidas los que quieren establecer reglas democráticas en la nada democrática institución que es la economía de mercado, donde en lugar de regir el principio democrático de una persona un voto, funciona el principio aristocrático de una peseta un voto.

Educados en un papel púramente pasivo respecto a las instituciones públicas edificadas para suministrar los bienes asociados a la vigencia de los derechos a la educación, a la salud, a una vivienda digna, a una protección ante situaciones de necesidad derivadas del desempleo, la vejez, la enfermedad, etc.; cuando por múltiples y variadas razones esas instituciones entran en crisis, sectores importantes de ciudadanos sucumben a los cantos de sirena de los que quieren volver a convertir esas necesidades humanas básicas en una fuente de negocios más, al grito de menos Estado, más sociedad civil, cuando en realidad quieren menos Estado y más mercado.

Lo público no es sinónimo de lo Estatal. El Estado debe garantizar con su intervención directa todo aquello que la sociedad civil organizada no es capaz de solucionarse por ella misma de una forma justa y equitativa. En el Estado Español los ciudadanos se han dado un marco constitucional que obliga a los poderes públicos a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que éstos se integran sean reales y efectivas». Pero también les obliga a «remover los obstáculos que impidan

o dificulten su plenitud y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Las experiencias que en los últimos años se vienen realizando de sustitución de la intervención directa del Estado por la sociedad organizada, son aún limitados y, en demasiadas ocasiones, bastante deficientes.

Los sindicatos y las organizaciones patronales son los que más experiencias de este tipo han hecho, no sólo en la autotutela de sus respectivos intereses a través de la constitucionalizada autonomía en la negociación colectiva, sino también en la organización de la formación profesional, de la solución extrajudicial de sus conflictos, e, incluso, hasta del ocio.

Pero no son sólo estas organizaciones las que han participado activamente en la gestión de tareas anteriormente realizadas en régimen de exclusividad por el Estado. Organizaciones de consumidores, ONGs dedicadas a múltiples y variadas tareas de solidaridad en el interior y exterior de nuestras fronteras, movimientos sociales de todo tipo, sustituyen al Estado en sus tareas de ordenar la convivencia, atender necesidades colectivas, asegurar el interés general.

El Estado debe ir replegándose allá donde la sociedad sea capaz de autotutelar sus intereses. Pero eso no significa, en absoluto, desregular, sino regular. Volver a regular asegurando siempre que los ciudadanos no quedan indefensos ante la adversidad o entregados a los exorbitantes poderes de las grandes empresas que dominan el mercado.

De lo contrario, en lugar de avanzar en una tarea civilizatoria en la que el Estado ha jugado, y le queda aún que jugar un papel irremplazable, volveríamos a una ley de la selva cuyos rasgos se dejan entrever tanto en las recientes hambrunas africanas, como en los desordenes civiles de los barrios de las grandes ciudades tanto del Sur como del Norte, y, por supuesto —lo han señalado así muchos comentaristas— en la reciente crisis financiera internacional.

«No se puede formular un proyecto de futuro movilizador con los ojos pendientes del espejo retrovisor», decía recientemente, en una entrevista el profesor de la Universidad de París, Francois Chesnais. Algunas de las transformaciones desencadenadas por el neoliberalismo son de hecho irreversibles, en el sentido que impiden reutilizar recetas de política económica que tuvieron éxito en el pasado. Pero reconocerlo no tiene nada que ver con aceptar políticas que muchas veces se presentan como productos inevitables de estos cambios, cuando en realidad no son más que recetas aún más inservibles y definitivamente fracasadas en el pasado.

Ser implacables en nuestra crítica al presente desde una óptica inequívocamente vinculada a los valores del pasado que han impulsado desde que

existe la humanidad a los que la quieren más justa y democrática, para construir conscientemente un futuro más halagüeño. Debemos, como dijo Emily Dickinson, mantener nuestra alma terriblemente sorprendida ante todo aquello que nos recorta la capacidad de sueño, de deseo, de esperanza. Poner el bienestar y la libertad de los individuos —y no en las cifras macroeconómicas— en el centro de nuestras preocupaciones, sigue siendo deseable y dejar de ser sólo motivo de sueño o de esperanza.