

JOAN SUBIRATS

EUROPA Y EL FUTURO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. LAS OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS

JOAN SUBIRATS

Doctor en Ciencias Económicas

Catedrático de Ciencia Política

Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas

Universidad Autónoma de Barcelona

Ante todo quisiera agradecer a EUROBASK la invitación a estas jornadas. Durante mi presencia en la jornada he tenido la oportunidad de comprobar el interés del tema, la importancia estratégica de este debate, no solamente en el País Vasco sino en toda España y en toda Europa. Es por ello un placer poder estar con todos vosotros y compartir estas reflexiones.

El moderador de la mañana, ha mencionado que en muchas de las intervenciones que ha habido se ha empezado discutiendo y analizando la Directiva, por lo que no creo que yo tenga necesidad de entrar en el fondo de la directiva ya que, en buena parte, se ha hecho durante la mañana.

En el debate muchos de los ponentes han llegado a poner en cuestión el proceso de construcción de la UE. Yo un poco voy a hacer al revés. Es decir, que desde mi punto de vista es difícil discutir y debatir la directiva Bolkestein o la llamada directiva Bolkestein

en su formulación actual después de todo el proceso de conflicto que ha habido en relación a ella sin contextualizar un poco los elementos que confluyen en este punto. No se entendería la “tensión” que ha habido esta mañana entre las diversas concepciones que existían en relación a la Directiva de Servicios sin poner de relieve los diversos elementos que confluyen en ese debate.

¿Qué elementos destacaría yo? Uno muy general, que no es estrictamente propio de la UE pero que sin duda es importante tener en consideración, como es el hecho de que desde finales de los años 70, principios de los años 80, en un momento de cambio significativo en la dimensión de la UE, pasando de los seis Estados fundadores a los 15, etc, se inicia un proceso muy importante que condujo a Maastricht y al euro, etc, en ese momento, en esos finales de los 70, repito, principios de los 80, empezó a ponerse en crisis uno de los elementos fundacionales de la nueva Europa que en cambio estaba muy presente cuando los “foundations fathers”, cuando los padres fundadores de la UE iniciaron este proceso y era un poco eso que algunos autores como Ralph Dahrendorf han llamado el consenso socialdemócrata-democrristiano, que partió de la hipótesis, tras la Segunda Guerra Mundial, de que la aceptación de la economía de mercado, como elemento estructurador de la economía del continente, tenía que ir acompañado obligatoriamente de unas políticas redistributivas significativas, como reconocimiento al esfuerzo que los trabajadores de la clase obrera habían hecho de lucha contra el fascismo.

Es decir, que había una lógica de intercambio básica que partió de la hipótesis de que la aceptación de una economía de mercado, con todo lo que ello conlleva de lógicas de desigualdad que están, yo diría, genéticamente implícitas en su propia forma de proceder, tenía que ir acompañado de unas políticas redistributivas que hicieran realidad eso que nuestra Constitución en el artículo nº 2 consagra pero que también estaba consagrado antes en el art. 5 de la Constitución italiana o en el 3 de la Ley Fundamental de Bonn, es decir, los poderes públicos removerán los obstáculos que impidan que la libertad y la igualdad sean efectivos, un principio profundamente antiliberal.

Por lo tanto, digamos que esa hipótesis de que si dejas al mercado solo ni la igualdad ni la libertad van a ser efectivas, sino que necesitas intervenir y hacer políticas distributivas, ese marco contextual es el que sirvió de base de la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial, y nos encontramos que en el año 79, con el triunfo de Thatcher en Gran Bretaña o de Reagan en EEUU, eso empieza a cuestionarse.

Lógicamente no es tampoco casualidad, que antes haya habido una crisis del petróleo y un proceso de renovación tecnológica significativa, y se haya iniciado eso que de alguna manera hemos llamado en caracterizar como mundialización, o globalización.

Creo que esto es importante porque detrás de ese consenso socialdemócrata democristiano de final de la Segunda Guerra Mundial, se introdujo la hipótesis de que convenía, era importante, construir políticas sociales de gran calado que universalizaran servicios que hasta entonces eran considerados propios de un sector social que tenía acceso a ellos, o bien en el otro extremo de políticas de carácter caritativo. Es entonces cuando universalizamos la sanidad, la educación, -digo cuando se universalizó en Europa, nosotros llegamos un poco tarde-, pero cuando se universalizó en Europa la sanidad, la educación, los servicios sociales, se hizo sobre la base de hacer universales servicios que antes no eran de este tipo y esto produjo un impacto evidente porque son servicios muy intensivos en mano de obra, en construcción de grandes aparatos burocráticos, funcionariales, de carácter profesional en el ámbito sanitario, en el ámbito educativo, en el ámbito de los servicios sociales.

Aunque parece que estoy hablando de la prehistoria es muy importante entenderlo en relación con lo que ahora nos sucede.

Un segundo elemento. Yo creo que la apuesta de los padres fundadores de la UE - hace un momento se ha citado algunos de esos elementos fundacionales-, partieron de la hipótesis, yo creo inteligente, correcta, planteada con inteligencia de que a ver si logramos por la economía lo que no hemos logrado por la política. Es decir, a ver si conseguimos generar unas pautas de conexión, de intereses a nivel económico que permitan que Europa no vuelva a reproducir mecanismos y lógicas de conflicto que han conducido a lo que han conducido: a la Primera Guerra Mundial, a la Segunda Guerra Mundial.

Por lo tanto, vamos a intentar generar espacios e intereses compartidos entre Francia y Alemania, en primer lugar, pero también entre Francia, Alemania e Inglaterra, es decir vamos a construir una Europa económica de intereses que logre, de alguna manera, evitar lo que la guerra ha planteado como forma de dominio de un sector por otro. Tampoco estoy descubriendo nada; es sobradamente conocido.

Pero eso es importante porque le da un sesgo economicista, si se quiere en ese sentido, a la construcción europea y le proporciona además un énfasis muy importante a los output y no a los inputs que es algo contradictorio con los procesos de construcción política nacional.

Los procesos de construcción de política nacional se han basado en la construcción de inputs y no de outputs. Es decir, se ha partido de la hipótesis de que una vez conseguida la toma de la Bastilla entonces se tenía que conseguir crear franceses o una vez conseguido por los tramonteses planificación italiana, entonces tenían que construir italianos.

Había una lógica de construcción de inputs, de legitimación, de valores nacionales, de elementos que constituyeran el sentido de unidad, de un país, de una entidad de carácter político.

En el caso europeo se apostó, probablemente por razones muy comprensibles, por hipótesis distintas, es decir vamos a ir construyendo Europa sobre la base de que sea rentable ser parte de Europa, de que esto nos acabe conviniendo a todos.

Vamos a trabajar con esa hipótesis y por tanto el énfasis, el gran énfasis se situó en construir un mercado que tuviera las menos trabas posibles porque ese mercado sin trabas acabaría fortaleciendo el proceso de construcción europea. De esta manera ha sido posible construir un mercado único a nivel de productos, a nivel financiero, hasta llegar a algo que parecía impensable cuando se inició, que era conseguir que los Estados Nación asumieran el no tener un instrumento básico en toda política económica de un Estado, como es la política monetaria, la moneda, el jugar con la inflación; es decir, elementos muy importantes en una política económica de una unidad nacional y eso, en cambio, se traspasó al nivel europeo.

Estamos en un momento, y es un poco en el terreno en el que la directiva se sitúa, en que la apuesta por la agricultura como gran elemento, digamos, de política pública, específica, sectorial, tiene sus límites porque en un proceso de mundialización la agricultura es lo que es y más bien ahí tenemos un problema y no una ventaja.

Avanzamos en el intercambio de productos pero luego vemos que lo que se mueven son las personas cada vez más y nos encontramos en que tenemos una política en la que el crecimiento económico cada vez está más situado en la capacidad de generar riqueza pero esa capacidad de generar riqueza tiene cada vez menos significación en el terreno de tener fábrica, sino más bien al revés: si tienes fábrica eres un “pringao”, es decir, lo que es importante es no tener fábrica, lo que es importante es ser capaz de generar crecimiento sin vinculación económica, sin vinculación territorial, perdón.

Entonces es ahí en ese proceso de cuestión económica donde los servicios aparecen como algo importantísimo. Es decir ¿cómo lo vamos a dejar al margen, en la construcción del mercado, en ese proceso que lleva su propia lógica en no incorporar algo que esta mañana se decía y que tiene que incorporar entre 70-75% de la riqueza de Europa? Es decir, es evidente que tenemos que trabajar sobre servicios.

Lo que ocurre es que entonces estamos tocando algo ahí donde entramos en conexión con una parte muy importante de sus servicios, y lo hemos considerado por razones de

pacto post guerra 45 como algo que forma parte del núcleo de lo que consideramos intereses públicos, elementos básicos de legitimación de los Estados nacionales y que no hemos traspasado a la UE.

Aquí tengo la cita de una persona muy conocida de la UE, que se llama Antonopoulos en la que dice “el modelo social europeo, muchos dicen que no es realmente ni un modelo, ni es solo social y no es particularmente europeo” o sea que ni es modelo, ni es social ni es europeo.

Entonces ¿cómo vamos a construir algo que tiene mucho impacto en el modelo social europeo, como es el tema de los servicios, cuando en realidad no hemos construido un proceso de legitimación de este proceso? Es decir, nos ha faltado el elemento de inputs de legitimación, hemos ido manteniendo las políticas sociales a nivel nacional, porque la patronal y los sindicatos controlaban las políticas sociales, y han tenido poco interés en traspasar ese aspecto al ámbito supranacional, pero entonces por debajo, o sea utilizando la palanca del mercado, vamos a intentar suplir lo que no hemos hecho por el lado político.

Yo creo que este es uno de los problemas esenciales de esta situación. Es decir, que se ha intentado sin construcción de esfera pública, porque es básico, sin sensación de que tenemos un demos común, sin existencia de partidos políticos realmente transnacionales, con una visión de que ser político en Europa es un “second best” con relación a un ser político a nivel nacional.

Con todas esas limitaciones hemos hecho el salto y hemos dicho: “no, ahora los servicios los vamos a convertir en algo unitario. Nos hemos saltado unas cuantas fases intermedias y además esto ha coincidido con el intento del Tratado revestido, disfrazado de Constitución del nuevo Tratado con el cual hemos intentado, en un momento en que hemos pasado de algo que es considerado como un espacio natural europeo, en la lógica guerra fría, -si queréis-, pero que era la visión de los padres fundacionales hasta los 15, hemos pasado a la Europa de los 25 y pronto a la de 27 y ahí las dudas han empezado a saltar, las alarmas han empezado a saltar: ¿La Europa de los 25, y qué límites, y Turquía, y hasta dónde llegaremos, y cual es el límite?”

Hemos puesto en crisis de alguna manera las percepciones, los esquemas analíticos con los cuales la gente entendía que construir Europa era lo que estamos haciendo, y faltaba el sur de Europa y vincularemos España y lo digo en particular: España quiere dejar de ser diferente, queremos entrar en Europa porque así seremos democráticos, es decir, todo este proceso que en buena parte está internacionalizado en los demos nacionales de

cada país, se ha traspasado a un momento en el cual, sin hacer este salto, el mercado se ha convertido en el único elemento referencia sobre el cual íbamos a justificar ese proceso.

Se ha dicho que los europeos tienen miedo y que sienten el vértigo de saber qué pasa, que son resistencias a la modernización, que no entienden que el fontanero polaco no es tan fiero como lo pintan y que eso demuestra la voluntad de conservadurismo de las clases medias francesas... pero en el fondo todos tenemos un poco de sensación de que nos están llevando al huerto y yo creo que ese el punto en el cual mucha gente ha visto que al proceso de construcción europea le han faltado etapas comprensibles.

Yo no sé cuanta gente aquí, -seguramente porque fue el primer referéndum que se hizo- sabía exactamente qué estaba votando, qué implicaba el voto de la Constitución europea, la llamada Constitución europea, hasta qué punto se era consciente de qué se estaba avanzando en ese contexto.

Yo con esto no quiero decir que yo sea un euro-escéptico, ni que sea contrario. Estoy intentando decir, desde una lógica de ciencia política, de visión de construcción política, que es un proceso que tiene un sesgo económico, excesivo desde mi punto de vista, cuando además ese sesgo económico parte de una hipótesis, que yo creo que es discutible y esta mañana se ha dicho, que la economía parece naturalizada, parece que sólo hay una economía posible, como la lluvia o el paisaje...

Cuando se dice: “esto lo tenemos que aceptar por razones de carácter económico”.

Cuando alguien dice esto yo siempre le pregunto: si yo dijera que esto lo tenemos que hacer por razones de carácter político no me dirías “depende de qué política”. En cambio oímos, sin alterarnos, que alguien diga “esto lo tenemos que aceptar por razones de tipo económico”.

Dependerá de qué versión de esta economía tu defiendas, de qué concepto de eficiencia tengas, de qué concepto de eficacia tengas, a partir de qué parámetros, con qué lógicas, quién gana y quién pierde.

Esta mañana se decía, con la Directiva de Servicios van a ganar Holanda y Gran Bretaña y van a perder Italia y Austria. Bueno ¿y si lo hacemos, como esta mañana se decía, la misma persona que decía que iban a ganar Gran Bretaña y Holanda y que iban a perder Italia y Austria?... posteriormente ha dicho no me gusta discutir sobre lógicas de países, me gusta discutir sobre sindicatos...

Pues en Holanda y en Gran Bretaña,... dentro de Holanda y Gran Bretaña, ¿quién va a ganar y quien va perder?, y dentro de Italia y de Austria ¿quién va a ganar y quién va a perder? Porque a lo mejor si lo hacemos desde una lógica más social... ¿La política de qué entiende, (si entiende de algo)? De cómo se distribuyen costes y beneficios.

Entonces esos procesos de construcción europea lo que están poniendo de relieve es que hay gente que se siente perjudicada en ese proceso y gente que se siente beneficiada, y a lo mejor es simplemente un problema de percepción pero lo que resulta cosa extraña es que la democracia funciona sobre las percepciones, y la gente vota y se mueve en relación a percepciones.

En política es más importante lo que la gente piensa que pasa que lo que pasa en realidad. Hemos de aprender, hemos de trabajar con lógicas de percepción, de construcción, de imaginarios que sean capaces de generar confianza en relación a esos procesos. Si es tan buena la Directiva de Servicios, pues demostrémoslo, avancemos en ello y veamos que todo el mundo, no todo el mundo pues es muy difícil que todo el mundo gane, pero una gran mayoría de la población va a ganar en esos procesos y probablemente eso no va a ser algo que esté compartido, y por lo tanto no deberíamos buscar la conspiración de aquellos resistencialistas en relación a este proceso, sino ver qué ha fallado en este proceso que ha hecho que en Francia y en Holanda los referéndums, curiosamente Holanda que iba a ganar tanto con ese proceso de directivas, pues resulte que esté en contra de este proceso de construcción.

En fin, yo creo que si hablamos de la directiva donde vamos a trabajar más es en la lógica de la directiva, una vez se han planteados estos elementos generales que estaba comentando, porque luego, ya esta mañana alguien lo ha comentado, ya hay trabajadores portugueses aquí trabajando en condiciones laborales peores que..., bueno no esto..., o sea, ya hay una cárcel, hay algunos tribunales austriacos que sancionan con pena a personas rumanas que viven en Austria y que cumplen la condena hecha por tribunales austriacos en cárceles que están situadas en Rumania.

Esto ya ocurre ahora... y esto ya es la ruptura de la lógica de la idea que hablaba de territorio, población y soberanía, algo ocurre ahí que ya no lo controlamos.

Y luego además sabemos que el Tribunal europeo ha dicho a la señora que quería una cadera nueva en Inglaterra y que estaban dándole vueltas, llevaba más de 6 meses, ha autorizado cuando esta señora se fue a cambiar su cadera a Francia en un servicio privado, la Corte europea ha obligado al National House Service a que pague la cadera de la señora inglesa que se lo fue a hacer en Francia.

Estamos en un proceso en la que la sanidad la excluimos de la Directiva Bolkenstein pero en cambio tenemos abierta una brecha con lo cual ya no sabemos muy bien dónde empieza y acaba la capacidad del National House Service de controlar y de decir qué poderes tiene políticamente.

Hay una ruptura, o sea que al mismo tiempo que pasa todo eso, está pasando también todo esto. Por lo tanto aquí tenemos un problema y no me sirve mucho la Estrategia de Lisboa del año 2000 porque es muy bonito, digamos: vamos a ser los más competitivos en el año 2015 en todo el mundo y además vamos a ser también los primeros en cohesión social.

Pero el informe del 2005 sobre los avances en competitividad y en cohesión social nos dice: en competitividad vamos mal, pero es que en cohesión social vamos fatal.

Esta mañana se decía que tenemos que refundar la Cumbre de Lisboa: bienvenida sea la refundación, porque sí que es importante refundarla ya que de momento los avances en la cumbre de Lisboa no son muy importantes.

Repito, no es que yo sea anticonstitución europea, estoy diciendo que desde mi punto de vista la única manera de superar muchos de los problemas que tenemos planteados a nivel nacional, estatal, europeo, es precisamente construir Europa.

Seguramente una Europa distinta a la que estamos construyendo y es muy probable que sea la única forma de avanzar. Pero evidentemente hay elementos de carácter político que tienen que estar puestos de relieve y no simplemente condicionados y subordinados a una lógica económica que no siempre es comprensible para la población.

Cuando hablamos de la Directiva, y voy a acabar ya con este tema, creo que es importante entender que las reticencias a la idea de que los servicios públicos en Europa pueden verse muy condicionados por la directiva, tienen su razón de ser.

Esta mañana nos hablaban del contrato de “primer empleo” de Francia y de las reticencias que provocó. Bueno, yo cada semana me encuentro con alguno alumno mío de políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona que me dice, “profe, esta semana no vendré, porque he pillado un trabajo”. No me dicen: “tengo un trabajo, con lo cual tendré que pensar en cómo sigo el curso”, no, no... la semana que viene, como el trabajo me habrá “despillado”, entonces volveré a estar aquí, simplemente quiero saber esta semana qué hago....

Cuando el 60% de los jóvenes de 16 a 25 años en España trabaja en condiciones de precariedad es normal que la gente se preocupe de qué ocurre con los servicios públicos, porque no estamos hablando de una situación estable en la cual la gente pueda pensar cuál es su futuro desde el punto de vista económico, social y tal... sino que estamos hablando de una situación de precariedad no laboral, social.

Ulrich Beck que ha sido citado esta mañana, también tiene un libro que habla de la brasileñalización de Europa, habla de que Europa puede ser un modelo para América latina o que América latina es un modelo para Europa y en América latina, en muchos países como Brasil, el 50-60% de la economía de esos países es informal, por lo cual no haría falta en esos países hacer la directiva Bolkestein, ya está hecha. Porque ya hay, digamos, libertad de servicios desde este punto de vista.

Independientemente de esto, que creo que son cautelas, al menos, que se deberían tener en cuenta. Creo que hay una concepción del servicio público un poco restrictiva como si un servicio público fuera solamente una prestación de un servicio. Un servicio público, y subrayo la palabra público, tiene al menos cuatro componentes.

Tiene una componente de carácter normativo; está regulado jurídicamente, hay una relación entre administración y administrado, que se decía antes. Normalmente, detrás de esa relación hay una norma y una norma, si está bien hecha, incorpora valores. Esos valores están protegidos o no están protegidos.

Segundo elemento. Es una relación de carácter de servicio, hay una prestación. De acuerdo. Esa prestación la puede dar un privado, un público, un no público ni no privado, es decir un tercer sector. De acuerdo. Dependerá de si la da o no la da, y esto lo podemos analizar.

Pero después hay una relación de carácter profesional, en muchos casos. Hay corporaciones profesionales en muchos casos, hay colegios de médicos, colegios de enfermeras... Hay estructuras profesionales que son difíciles de sustituir por lógicas de carácter laboral porque una corporación no es solamente burocracia y corporativismo, es también lógica de control entre los pares, capacidad de calidad, una corporación, diríamos, suprimir una corporación tiene costes en otros aspectos, tiene ventajas pero tiene costes. Si desprofesionalizamos los servicios tendremos costes,... luego tenemos que tener en cuenta también la pérdida que se puede dar en ese ámbito porque no es lo mismo trabajar con lógicas de un colegio de médicos determinado con sus cautelas, también sus problemas, etc. que no hacerlo.

Un cuarto aspecto que desde mi punto de vista es muy importante, es que un servicio público tendría que incorporar, y creo que cada vez más, una lógica de ciudadanía, por tanto de participación y no siempre un servicio desnudado de estos elementos incorporado a la lógica de participación.

A partir de esos cuatro elementos creo que a veces tendríamos que ir con cuidado a la hora de quién presta los servicios públicos. Yo estoy a favor de una visión pluralista de los servicios públicos. No creo que el mejor servicio público lo dé un funcionario: creo que es un error tener esta visión. Estoy a favor de una concepción pluralista de la prestación de servicios públicos. Los servicios públicos tienen que estar regulados públicamente, financiados públicamente, pero la prestación puede darla un privado, un público, un social, digamos.

Pero atención con la prestación, con el hecho de prestación ¿Por qué? Porque evidentemente se pueden perder cosas, esa concepción no es neutral, tiene que estar controlada, tiene que tener sus propias lógicas de indicadores, etc.

Si la respuesta es el mercado interior de servicios, lo que deberíamos discutir es cuál es la pregunta, qué es lo que queremos conseguir con el mercado interior de servicios, qué queremos conseguir: ¿queremos conseguir mejorar la calidad de los servicios públicos, queremos conseguir que toda la gente tenga acceso a esos servicios mejor que ahora, queremos conseguir que sean más baratos...?

Es decir, ¿qué es lo que queremos conseguir? Porque lo importante no es la respuesta, lo importante es la pregunta y a esta pregunta es a la que deberíamos tener capacidad de respuesta.

Muchas gracias.