



Autor: Hellmut Wollmann

Título: “La provisión de servicios públicos locales en Europa. ¿Una oscilación pendular entre sector público/municipal y sector privado, ¿y viceversa?”

Edita: Asociación Castellano-Manchega de Sociología. XXIII Congreso de Sociología en Castilla-La Mancha *Inseguridades y desigualdades en sociedades complejas*. Lección inaugural. Valdepeñas. Ciudad Real, pp. 1-7.

Año: 2018, 9-11 de noviembre

1. Introducción

El objetivo de esta ponencia es hacer un recorrido por la evolución institucional e histórica que la prestación de servicios públicos y sociales ha tenido desde el fin del siglo diecinueve hasta la actualidad, basándome, para ello, en algunos trabajos previos (Wollmann, 2016).

Tal perspectiva histórica pretende evidenciar el desarrollo institucional e identificar los factores que influyeron en él. En este desarrollo se podrían distinguir cuatro fases:

Una primera antes del surgimiento del Estado moderno de Bienestar (*Welfare State*), que abarcaría el período correspondiente a la finalización del siglo XIX. Una segunda, que incluiría el desarrollo y aplicación de las condiciones del Estado de Bienestar como tal (hasta los años setenta del siglo pasado). Una tercera que se podría denominar de fase

política neo-liberal y, en última instancia, una cuarta fase con un perfil, en cierto modo, “mixto”.

En lo que hace a la provisión de servicios trataré, primero, los servicios públicos que en la terminología anglosajona reciben la denominación de *utilities* y en la de la Unión Europea *servicios de interés general económico o servicios públicos*. Típicamente incluyen el abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, suministro de energía, etc. Además, se abordarán aquí también los servicios sociales personales, como por ejemplo la asistencia a la tercera edad y a la infancia.

Seguidamente, para evidenciar cuáles son las instituciones y actores involucrados en la prestación de los servicios, se establecerán diferencias entre el sector público, el sector privado y el tercer sector.

Así, dentro del sector público deben distinguirse los niveles estatal y municipal, incluyendo también sus empresas públicas. Por su parte, el sector privado se compone principalmente de personas individuales y empresas comerciales. En cuanto al tercer sector no hay una definición generalmente aceptada (Salamon y Sokolowski, 2016); pero puede asumirse que es típico el que se compongan de organizaciones que ni son públicas ni lucrativas (las ONG), incluyendo un amplio abanico de organizaciones sociales, por ejemplo cooperativas, organizaciones de auto-ayuda (*self-help organizations*), empresas sociales, entre otras.

Dicho esto, mi propuesta se va a focalizar en los casos del Reino Unido, Francia, Alemania y Suecia, en tanto en cuanto que son países representativos de diversos modelos político-administrativos en Europa.

Con todo, dada la complejidad del tema y la extensión de que se dispone. En vistas del ámbito que se quiere asumir y de la complejidad intrínseca del tema, se sobreentiende que en este texto solo se puede argumentar de una manera (quizás) demasiado simplificada y resumida.

2. Análisis

2.1. Antes de la consolidación del Estado del Bienestar

En el siglo XIX, bajo la doctrina dominante del llamado “liberalismo de Manchester” (Richard Cobden y John Bright), los gobiernos centrales se abstenían de interferir en la provisión y prestación de servicios públicos dejando a los municipios la responsabilidad de encargarse de tales tareas (en ese momento aún elementales) de agua, energía, etc., en lo que algunos conservadores llamaban “socialismo municipal” (Kühl 2001). Por el contrario, los servicios sociales personales, en formas embrionarias, comenzaban a ser prestados por organizaciones no públicas y no lucrativas, de auto-ayuda (*self-help organizations*), es decir, por las formaciones embrionarias del “tercer sector”.

2.2. Período de implantación y desarrollo del Estado de Bienestar

Durante la progresiva implementación del Estado moderno del Bienestar, que se aceleró desde mil novecientos cuarenta y cinco y culminó en los años setenta, el sector público (estatal o municipal) avanzó y logró una posición casi monopolística en la prestación de los servicios públicos. Eso arraigaba en la convicción (en cierto modo “socialdemócrata”) de que los servicios fueran prestados mejor por empleados públicos actuando bajo la guía y el control de instancias políticamente responsables.

Este desarrollo se muestra ejemplificado más claramente en el Reino Unido donde, tras la llegada del Partido Laborista al gobierno en mil novecientos cuarenta y cinco, los sectores de la energía y del agua resultaron “nacionalizados” al ser transferidos de empresas privadas y municipales hacia entidades bajo el control del Estado.

Igualmente en Francia, al iniciarse en la post-guerra una política de modernización del país, el sector de la energía fue “nacionalizado” para establecer dos empresas que pasaron a ser enteramente de propiedad del Estado (*Electricité de France*, EdF, y *Gaz de France*, GdF). De manera semejante en Italia, el sector de la energía fue nacionalizado en los años sesenta.

En la mayoría de los países, el agua continuaba siendo abastecida por los municipios, o sus empresas, es decir, por el sector municipal. Sin embargo, en Francia, en una práctica que tenía su origen en el siglo XIX, la mayoría de los (tradicionalmente relativamente

pequeños) municipios transferían la provisión del agua (por medio de contratos) a empresas privadas en lo que fue llamado el “modo francés de privatización” (Citroni, 2010).

El desarrollo en la post-guerra de la Alemania Federal (no de la extinta RDA, obviamente) constituye otro caso diferente, puesto que, bajo un gobierno federal dirigido por una coalición conservadora-liberal que ideológicamente rechazó toda medida de nacionalización, el sector de la energía quedaba dominado por empresas privadas, excepto un segmento menor de empresas municipales (*Stadtwerke*) que tradicionalmente realizaban actividades propias de generación y distribución local de energía.

Al mismo tiempo en la mayoría de países, la provisión de los servicios sociales personales, por ejemplo del cuidado de ancianos o de niños, resultaba ser una responsabilidad de los municipios y de su personal. Ejemplos eran el Reino Unido, donde el papel eminente de la administración social de los municipios era llamado hasta un “imperio municipal” (Norton, 1994), y también en Suecia. Por otra parte un modelo distinto se producía en Alemania donde, según el principio tradicional de “subsidiaridad”, las organizaciones no-públicas no-lucrativas (*non-profit, welfare organizations*), o sea el tercer sector, eran los proveedores principales y privilegiados.

2.3. La “vuelta” neo-liberal

Desde los años ochenta la estructura institucional de la provisión de los servicios públicos y sociales se transformó profundamente bajo el impacto de la vuelta política neo-liberal que fue impulsada inicialmente por el gobierno conservador de Margaret Thatcher y después se extendía a los demás países europeos. El mensaje clave neo-liberal apuntaba a abolir el predominio del sector público, estatal o municipal, por dismantelar y privatizar sus funciones y por someterlas a la liberalización del mercado. Desde la mitad de los años ochenta la liberalización del mercado llegó a ser un objetivo crucial de la política de la Unión Europea.

El desarrollo en el Reino Unido resultaba el ejemplo “paradigmático” de la citada política neo-liberal. Los sectores de la energía y del agua que habían sido “nacionalizados” en el período “laborista” de post-guerra eran “privatizados”. Al mismo tiempo la provisión de los servicios sociales en la que hasta entonces los municipios tenían un casi monopolio era

sometida a la liberalización del mercado y a sus máximas de licitación competitiva (*competitive tendering*). Eso llevaba a la externalización y contratación externa (*outsourcing*) de los servicios y acababa en la expansión de los proveedores privados comerciales, o sea, del sector privado, en gran parte sustituyendo el sector municipal.

Alemania presenta un ejemplo diferente. En cuanto al sector de energía en que la empresas privadas comerciales tradicionalmente habían iniciado la liberalización del mercado producía inicialmente el efecto casi paradójico de reforzar el oligopolio de las cuatro grandes empresas privadas ya dominando el mercado y al mismo tiempo de debilitar la posición de las empresas municipales (*Stadtwerke*) aún existentes que, bajo la presión competitiva de los “cuatro grandes”, se veían forzadas a retirarse y así reducir el sector municipal.

En el campo de servicios sociales personales en Alemania el impacto de la política neo-liberal se manifestó dramáticamente cuando la legislación federal de 1994 impulsando la liberalización del mercado y la reglas de la contratación abolió el privilegio tradicional de las organizaciones no-públicas no-lucrativas (*non-profit organizations*) históricamente arraigado en el principio de subsidiaridad (Bönker *et al.* 2016). Así el mercado de servicios sociales se abrió para todos proveedores, incluso las empresas privadas comerciales. Eso resultaba en el avance significativo del sector privado y correspondiente disminución del tercer sector.

Guiado por las máximas de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) que apuntaban, entre otras cosas, a desmantelar la estructura burocrática weberiana del sector público y a “flexibilizarla”, los municipios en todos los países procedían a “descentralizar” sus funciones, es decir, a crear y a “pluralizar” unidades operativas fuera del “núcleo” de la administración municipal que, al quedar en la propiedad municipal, poseen cierta autonomía operativa y financiera y, a veces, también legal (Grossi y Reichard, 2016).

2.4. Desde los inicios de los 2000 se produce una evolución institucional “bifurcada”.

Desde comienzos del siglo XXI, las instituciones y los actores de la provisión de los servicios públicos y sociales han convivido en trayectorias divergentes y, por así decirlo, bifurcadas.

Por un lado, la contratación (*outsourcing*), “descentralización funcional” y privatización de los servicios públicos y sociales han continuada. Esa tendencia ha sido mantenida y pulsada por algunos factores poderosos. Primero, la “Europeización” del “espacio europeo” se ha proseguido bajo el influjo persistente de la Unión Europea apuntando a crear un “mercado único europeo”. Además, el mensaje de la “Nueva Gestión Pública” (*New Public Management*) de hacer la administración pública más económica y más eficiente continúa guiando y fomentando la reforma y reestructuración de la institucionalización de la prestación de los servicios.

Por otro lado, la provisión de los servicios ha experimentado un “retorno” (*comeback*) de los municipios y de sus empresas, o sea del sector municipal, así como de las asociaciones cooperativas (cooperatives) e iniciativas sociales, o sea del tercer sector.

En cuanto al “retorno” del sector municipal (se habla de una “re-municipalización”, *remunicipalization*) se hace preciso puntualizar que desde el fin de los años noventa se manifestaba cada vez más que las promesas constantes del mensaje neo-liberal de acabar en “servicios de calidad mejor a coste menor” no se realizaban. Ese desengaño fue hecho realidad por la crisis financiera global que se desencadenó en 2008 a partir de la quiebra del banco *Lehman Brothers* y que condujo a una reevaluación general de los méritos del sector público y de los riesgos del sector privado y sus “fuerzas liberalizadoras del mercado”.

2.5. Servicios públicos

Esta reevaluación ocurrió también en los debates académicos, puesto que se iniciaron diversas investigaciones y realizaron variadas y publicadas destacando que la eficiencia económica y la calidad de los servicios prestados por el sector público no es solo igual, si no que puede ser superior a la gestión realizada por el sector privado.

De igual forma, este cambio se reflejaba y sustentaba en la actitud y las opiniones de los ciudadanos como consumidores de los servicios públicos. Varias encuestas pusieron de manifiesto que había una preferencia creciente a favor de la gestión por parte del sector público, en detrimento del sector privado. Esta valoración se mostraba también en los referéndums locales en que los ciudadanos de las entidades locales consultados rechazaron la privatización de empresas municipales o demandaron de “remunicipalizarlas”.

Además los municipios “redescubrían” que al operar los servicios ellos mismos, o a través de sus empresas pueden ganar dinero y así generar ingresos para sus presupuestos y al mismo tiempo recuperar el control directo sobre la provisión de los servicios.

Ese proceso salió a luz en algunos países y en ciertos campos de servicios sobre todo en energía y agua. Alemania presenta un ejemplo paradigmático: los municipios y sus empresas municipales (*Stadtwerke*) que, anteriormente, bajo la presión competitiva de las grandes empresas privadas se habían desmantelado, volvían a recuperar terreno, sea por recomprar o por establecer nuevas empresas. Lo mismo sucedió en el área del abastecimiento del agua ya que en algunos municipios, que anteriormente habían decidido vender sus instalaciones de agua, volvían a recomprarlas, a menudo en reacción a demandas políticas de los ciudadanos (y también referéndums locales). Casos semejantes pueden observarse también en otros países.

Sin embargo, a pesar de esos impresionantes ejemplos, no deben ignorarse los obstáculos que frenan esta tendencia. Así a los municipios les puede faltar dinero para recomprar y realizar las inversiones necesarias. Además les puede faltar el personal cualificado para reanudar las funciones después haberlo despedido tras la “privatización” precedente.

Además del “retorno” del sector municipal puede observarse también una cierta “vuelta” del tercer sector. Eso se muestra en Alemania por ejemplo en el surgimiento de grupos y organizaciones cooperativas de energía (*Energie-Genossenschaften*) que se componen de ciudadanos motivados y dispuestos, por razones ecológicas, a producir y utilizar energía “renovable”. Aunque tales iniciativas “cooperativas” constituyan ejemplos notables de “renacimiento” de un movimiento histórico hay que darse cuenta de que en el campo de los servicios públicos, como la energía o el abastecimiento de aguas, hasta ahora, solo se trata de un fenómeno bastante testimonial, casi marginal.

2.6. Servicios personales

Como ya he mencionado, en el siglo XIX antes de la llegada del Estado moderno de Bienestar los servicios sociales personales los prestaban, por lo general, organizaciones no públicas, no lucrativas, o sea, por el tercer sector en formación. Después, bajo los avances del Estado de Bienestar la prestación de servicios sociales personales pasó a ser asumida

en gran parte por el sector público, o sea municipal, así sustituyendo, si no marginalizando, las contribuciones del tercer sector.

Más recientemente, bajo el influjo de la política neo-liberal y de las correspondientes decisiones políticas de reducir los costes públicos, incluidos los gastos sociales, los gobiernos se han mostrado dispuestos e interesados en trasladar la responsabilidad financiera y operativa a organizaciones no públicas, no lucrativas (las ONG), a iniciativas sociales y a los demás actores de la “sociedad civil”. Así, organizaciones y actores pertenecientes al “tercer sector” han vivido un “retorno” y un “renacimiento”.

El Reino Unido muestra un ejemplo ilustrativo donde la política nacional en un intento inequívocamente neo-liberal se ha dirigido explícitamente a organizaciones y empresas sociales del tercer sector para movilizar y activar su cooperación y apoyo financiero y operativo para resolver los problemas de las personas indigentes.

En prácticamente todos países se han formado “desde abajo” grupos y organizaciones de ayuda social, a menudo de auto-ayuda (*self-help groups*) que apuntan a compensar y suplir las carencias y deficiencias de la política “oficial”.

3. Resumen y conclusiones

En una perspectiva histórica y comparativa la evolución de la institucionalización de la prestación de los servicios públicos y sociales muestra una sucesión de fases bien marcadas con características claramente diferenciadas.

Desde la mitad del siglo XIX ante de la llegada del Estado nacional de Bienestar y bajo la doctrina del “liberalismo de Mánchester” los servicios públicos eran prestados por los municipios y sus empresas, mientras los servicios sociales entonces aún en proceso de creación, eran prestados por organizaciones e iniciativas sociales y grupos de auto-ayuda, o sea de un tercer sector todavía embrionario.

Con la llegada del Estado de Bienestar, que, en los países centrales europeos, culminó en la década de 1970, el sector público, sea estatal o municipal, llegó a predominar la gestión de los servicios públicos así como sociales en la mayoría de los países, con pocas

excepciones. Esa práctica estaba arraigada en la convicción (en cierto modo socialdemócrata) de que el sector público y su personal eran más aptos para cumplir esta tarea en aras a la consecución del interés general.

Desde los años ochenta del siglo pasado, los avances de la política neo-liberal apuntaban a dismantelar la preponderancia del sector público a través de fenómenos como la contratación externa, la descentralización funcional y la privatización, lo que acabó en una pluralización de los proveedores de servicios, sobre todo en una expansión del sector privado.

La fase más reciente muestra cierta “bifurcación” de las corrientes. Por un lado, la promovida por la política de la Unión Europea dirigida a la liberalización del mercado, con lo que la tendencia hacia la contratación y privatización continuaba. Por otro lado, se observa un “retorno” (*comeback*) del sector municipal y de sus empresas (remunicipalización) en la provisión de los servicios públicos. Además, en el campo de servicios sociales personales y ayuda social reemergían y reaparecían organizaciones y actores sociales como componentes clave del tercer sector.

4. ¿Oscilación pendular?

En el marco del debate académico, la metáfora del péndulo ha sido aludida para, de forma figurada, poder mostrar y representar un movimiento de “ida y vuelta”. Hay que señalar que la imagen del péndulo fue introducida en el debate por Polanyi en su obra clásica *Great Transformation* (2003: 332; y descrito en Wollmann 2016: 331), La evolución histórica de la institucionalización de la prestación de servicios públicos y sociales hace pensar de verdad en un péndulo en vista del “retorno” del sector municipal y del resurgir del tercer sector como vestigios del siglo XIX, o sea, del pre-Estado de Bienestar. Sin embargo, aunque sea intelectualmente atractivo y también heurísticamente útil servirse de la imagen del “péndulo”, hay que darse cuenta de que existen grandes diferencias estructurales y socio-económicas entre aquel entonces y la actualidad. Por eso la metáfora del péndulo debe emplearse con reservas y cautela (véase Bönker *et al.* 2016).

Referencias bibliográficas

Bönker, F.; Libbe, J. & Wollmann, H. (2016) Re-municipalization revisited: Long-term trends in the provision of local public services in Germany”, en: H. Wollmann, I. Koprić, & G. Marcou. (eds.) *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 71-86.

Citroni, G. (2010) “Neither state nor market: Municipalities, corporations and municipal corporatization in water services: Germany, France and Italy Compared” en: H. Wollmann & G. Marcou (eds.) *The provision of public services in Europe. Between state, local government and market*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, pp. 191-216.

Grossi, G. & Reichard, C. (2016) Institutional variants of public service provision—Evidence from European Countries. en: H. Wollmann, I. Koprić, & G. Marcou. (eds.) *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 297-312.

Kühl, U. (ed.) (2001) *Munizipalsozialismus in Europa*. München: Oldenbourg.

Kuhlmann, S. & Bouckaert, G. (eds.) (2016) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. Londres: Palgrave Macmillan.

Norton, A. (1994) *International Handbook of local and regional Government*. Aldershot: Edward Elgar.

Polanyi, K. (2003) *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: FCE.

Salamon, L.M. & Sokolowski, S. W. (2016) “Beyond Non-profits: Re-conceptualizing the Third Sector”, en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 27 (4): 1515-1545.

Wollmann, H. (2016) “Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Provision – and Reverse?” en: H. Wollmann, I. Koprić, & G. Marcou. (eds.) *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 313-334.