

# LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN EUROPA. UNA OSCILACIÓN PENDULAR ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO, ¿Y VICEVERSA?

**Hellmut Wollmann**  
**Universidad Humboldt (Berlín, Alemania)**

## 1. Introducción

En mi ponencia quiero exponer la evolución institucional que la provisión de servicios públicos y sociales y sus actores han transcurrido desde el fin del siglo XIX hasta ahora (este texto se apoya en Wollmann, 2016).

Tal perspectiva histórica promete evidenciar el desarrollo institucional e identificar los factores que influyeron en él. Heurística y hipotéticamente podemos distinguir cuatro fases : una antes de la emergencia del Estado moderno de Bienestar (Welfare State) (hacia el fin del siglo XIX), una siguiente bajo las condiciones del Estado de Bienestar mismo (hasta los años setenta), después una fase de política neo-liberal y por ahora una última fase de un perfil de cierto modo “mixto”.

En cuanto a los servicios se tratarán aquí, primero, los servicios públicos que en la terminología anglosajona se llaman “utilities” y en la de la Unión Europea « servicios de interés general económico». Típicamente incluyen el abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, suministro de energía etc. Además, se abordarán aquí también los servicios personales sociales, por ejemplo el cuidado de ancianos y de niños.

Para evidenciar cuales eran las instituciones y actores involucrados en la provisión de los servicios se discernirán el sector público, el sector privado o el tercer sector. Dentro del sector público deben distinguirse el segmento estatal y municipal, incluyendo también empresas en propiedad estatal o municipal. El sector privado se compone principalmente de actores y empresas comerciales. En cuanto al tercer sector no hay una definición generalmente aceptada (véase Salamon y Sokolowski 2016). Pero puede asumirse que típicamente comprende organizaciones no públicas y no lucrativas (“ONG’s”), incluyendo un amplio ámbito de organizaciones sociales, por ejemplo cooperativas, organizaciones de ayuda mutua (*self-help organizations*) y empresas sociales.

La discusión siguiente va regionalmente focalizarse en el Reino Unido, Francia, Alemania y Suecia suponiendo que representan significativos tipos de los países europeos.

En vista del ámbito y de la complejidad de este tema se sobreentiende que el tratado siguiente no puede menos que argumentar en una manera (posiblemente demasiado) simplificada y acortada

## 2. Análisis

### 2.1. Antes de la llegada del Estado del Bienestar

En el siglo XIX, bajo la doctrina dominante del llamado « liberalismo de Manchester » los gobiernos (centrales) se abstenían de injerirse en la provisión de servicios públicos dejando a los municipios la responsabilidad de encargarse de tales servicios (entonces aún elementales) de agua, de energía etc. en lo que algunos conservadores llamaban « socialismo municipal » (véase Kühl 2001). Contrariamente los servicios personales sociales en formas embrionarias comenzaban a proveerse por organizaciones no públicas y no lucrativas y de ayuda mutua («*self-help organizations*»), es decir, por formaciones iniciales del « tercer sector ».

### 2.2. Período del avance del Estado de Bienestar

Durante el avance del Estado moderno del Bienestar que resultó acelerado desde 1945 y culminó en los años setenta, el sector público (estatal o municipal) avanzó y logró a una posición casi monopolística en la provisión 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 mostró ejemplificado más manifiestamente en el Reino Unido donde, tras la llegada del Partido Laborista al gobierno nacional en 1945, los sectores de la energía y del agua resultaron « nacionalizados » por transferirlos de empresas privadas y municipales hacia entidades en propiedad del Estado. Igualmente en Francia, al iniciarse en la post-guerra una política de modernizar el país, el sector de energía fue « nacionalizado » para establecer dos empresas enteramente en propiedad del Estado (*Electricité de France*, EdF, y *Gaz de France*, GdF). De manera semejante, en Italia el sector de 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 » (véase Citroni 2010).

El desarrollo en la post-guerra de 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 energía quedaba dominado por empresas privadas excepto un segmento menor en que empresas municipales (*Stadtwerke*) que tradicionalmente realizaban actividades propias en la generación y distribución local de energía.

Al mismo tiempo en la mayoría de países la provisión de los servicios personales sociales, por ejemplo del cuidado de ancianos o de niños, resultaba 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 (not-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 las 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 (véase 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 los máximas de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) que apuntaba, entre otras cosas, a dismantelar 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 (véase Grossi/Reichard 2016).

### **Desde los años 2000 evolución institucional “bifurcada”.**

Desde el principio de los años 2000 las instituciones y los actores de la provisión de los servicios públicos y sociales han transcurrido 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 mas económica y más eficiente continua a guiar y fomentar la reforma y reestructuración de la institucionalización de la provisión de los servicios.

Por otro lado, la provisión de los servicios ha experimentado un « regreso » (« 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 « regreso » del sector municipal (se habla de una « re-municipalización », *remunicipalization*) algunos factores deben resaltarse.

Primero, desde el fin de los años noventa se manifestaba cada vez más que las promesas exigentes del mensaje neo-liberal de acabar en « servicios de calidad mejor a coste menor » no se realizaban. Ese desengaño era fomentado por la crisis financiera global que se desencadenó en 2008 por la quiebra del banco Lehman Brothers y que conducía a una reevaluación general de los méritos del sector público y de los riesgos del sector privado y sus «fuerzas libres del mercado».

### **Servicios públicos**

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

Similarmente este cambio era reflejado y sostenido en la actitud y las opiniones de los ciudadanos como consumidores de los servicios públicos. Varias encuestas indicaban que hay una preferencia creciente a favor de la gestión por el sector público. Esta valoración se muestra 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 impresionante. Es que los municipios y sus empresas municipales (Stadtwerke) que anteriormente bajo la presión competitiva de los « gigantes » privados se habían retirado volvían a recuperar terreno, sea por recomprar o por establecer nuevas empresas. Lo mismo sucedió en la área de agua. En algunos municipios que antes 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 « regreso » del sector municipal puede observarse también una cierta « vuelta » del tercer sector . Eso se muestra en Alemania por ejemplo en la emergencia 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 servicios públicos, como energía, hasta ahora se trata de un fenómeno bastante marginal.

### **Servicios personales**

Como ya he mencionado en el siglo XIX antes de la llegada del Estado moderno de Bienestar los servicios sociales personales fueron por lo general prestados por 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 paso a ser asumida en gran parte por el sector público, o sea municipal, así substituyendo, si no marginalizando la contribuciones del tercer sector.

En el período reciente, bajo el influjo de la política neo-liberal y de las correspondientes decisiones políticas de reducir los costes públicos, incluido los gastos sociales, los gobiernos se han mostrado dispuestos e interesados en trasladar la responsabilidad financiera y operativa a organizaciones no públicas no lucrativas (“ONG’s”), a iniciativas sociales y a los demás actores de la « sociedad civil”. Así organizaciones y actores perteneciendo al « tercer sector » han vivido un “regreso” y « 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 en el 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 ayuda mutua (*self-help groups*) que típicamente apuntan a compensar y suplir a la carencia y deficiencia 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 marcadas de características bien distintas.

Desde la mitad del siglo XIX ante de la llegada del Estado nacional de Bienestar y bajo la doctrina del “liberalismo de Manchester” los servicios públicos eran realizados por los municipios y sus empresas, mientras los servicios sociales entonces aún elementares fueron prestados por organizaciones e iniciativas sociales y grupos de ayuda mutua, o sea de un tercer sector embrionario.

Con la llegada del Estado (nacional) de Bienestar que culminó en los años 1970 el sector público, sea estatal o municipal, llegó a predominar la gestión los servicios públicos así como sociales en la mayoría de los países con pocas excepciones. Esa práctica estaba arraigada en la convicción (de cierto modo socialdemócrata) que el sector público y su personal eran más aptos a cumplir esta tarea en el interés común.

Desde los años ochenta los avances de la política neo-liberal apuntaron a dismantelar la preponderancia del sector público a través de fenómenos como la contratación, 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.

De un lado, propulsada por la política de la Unión Europea dirigida a la liberalización del mercado la tendencia hacia la contratación y privatización continuaba.

De otro lado, se observa un “regreso” (“comeback”) del sector municipal y de sus empresas (“remunicipalización”) en la provisión de los servicios públicos. Además, en el campo de servicios personales sociales y ayuda social reemergían y reaparecían organizaciones y actores sociales como componentes clave del tercer sector.

### **4. ¿Oscilación pendular?**

En la discusión académica la imagen del péndulo ha sido aludida para de forma figurada coger y copiar un movimiento de “ida y vuelta”. Primero la imagen del péndulo fue introducido en el debate por Polanyi en su obra “clásica” *Great Transformation* (Polanyi 1944, véase Wollmann 2016, p. 331), La evolución histórica de la institucionalización de la provisión de servicios públicos y sociales hace pensar de verdad en un péndulo en vista del “regreso” del sector municipal y de la reemergencia del tercer sector como huellas del siglo XIX, o sea, del ante-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 “entonces” y la actualidad. Por eso la imagen del “péndulo” debe emplearse con reserva y cuidado (véase Bönker et al. 2016).

## **Referencias**

BÖNKER, F., J. LIBBE, and H. WOLLMANN (2016). Re-municipalization revisited: Long-term trends in the provision of local public services in Germany, pp 71-86. In *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, ed. H. Wollmann, I. Koprlic, and G. Marcou. Palgrave Macmillan,

CITRONI, G. (2010). Neither state nor market: Municipalities, corporations and municipal corporatization in water services: Germany, France and Italy Compared. In *The provision of public services in Europe. Between state, local government and market*, ed. H. Wollmann and G. Marcou. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

GROSSI, G., AND C. REICHARD (2016). Institutional variants of public service provision—Evidence from European Countries. Pp. 297-312 In *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, ed. H. Wollmann, Koprlic, and G. Marcou. Palgrave Macmillan

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

NORTON, A. (1994). *International handbook of local and regional government*. Aldershot: Edward Elgar.

WOLLMANN, H. (2016). Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Provision – and Reverse?, pp. 313-334, in *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, ed. H. Wollmann, I. Koprlic, and G. Marcou. Palgrave Macmillan, in