

LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EUROPA: DE LA PRIVATIZACIÓN A LA PARTICIPACIÓN

EUROTOPIA nº 4

Sindicatos colaboradores: CGIL (Italia), CCOO (España), EPSU (Europa), Sud-PTT (Francia), Unison North (Gran Bretaña), TUC North (Gran Bretaña), Ver.di (Alemania)

Socios colaboradores: Transnational Institute (Países Bajos), Aitec (Francia), European Services Strategy Unit (Gran Bretaña), Avgi (Grecia), Carta (Italia), El Viejo Topo (España), Epohi (Grecia), Il Manifesto (Italia), MO* (Bélgica), Politis (Francia), Red Pepper (Gran Bretaña)

Europa S.A.

La privatización de los servicios públicos avanza de forma implacable en toda Europa. Este artículo analiza qué es lo que eso implica para consumidores, trabajadores, ciudadanos y la democracia en general.

Hasta el presidente de la autoridad italiana en materia de competencia y mercado admite que, al fin y al cabo, puede que haya bienes públicos que deban quedar al margen de la lógica mercantil. En febrero de este año, Antonio Catricalà declaró: 'Lo cierto es que, algún día, deberemos distinguir entre el mercado y los servicios universales. Hasta la fecha, todos los esfuerzos han resultado infructuosos, y hasta la valiente Inglaterra ha fracasado en la liberalización de los ferrocarriles y del sistema de transportes en general'.

Un comentario notable teniendo en cuenta que procede de alguien que es un verdadero partidario de la competencia y el libre mercado, y se ha desecho en elogios sobre las propuestas de ley para la apertura de los servicios públicos al mercado. En esa misma audiencia sobre 'reestructuración de los servicios públicos' ante el Senado italiano, Catricalà tuvo que admitir que, incluso en el caso británico (siempre citado como un ejemplo positivo de liberalización), 'se han constatado problemas desde el punto de vista del servicio y quizá —dado que las autoridades británicas hace años que no proporcio-

nan datos sobre la seguridad— también en el campo de la seguridad'.

En toda Europa se está viviendo un intenso conflicto sobre el futuro de los servicios públicos. Por un lado, están aquellos que opinan que la privatización y la liberalización son instrumentos indispensables para cubrir las necesidades de los consumidores, mejorar la eficiencia de las finanzas públicas y crear un mercado europeo común que permita la libre circulación de empresas, profesionales y trabajadores. Por el otro, están los que hacen hincapié en el riesgo que entraña privatizar servicios históricamente garantizados y protegidos por el Estado, despojando así a la población de un control democrático sobre la forma en que se gastan sus impuestos.

Vivimos tiempos difíciles. En Italia, la privatización empezó con las empresas industriales de titularidad estatal. Ahora, el Gobierno de Prodi la está ampliando a servicios públicos locales básicos, es decir, a lo que consideramos como 'bienes comunes'. Alemania sigue inmersa en el proceso de venta de sus infraestructuras: energía, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc. En todos los países, las ideas que surgieron durante los años de Thatcher y Reagan entre los partidos conservadores se han convertido en consenso generalizado entre los partidos de centro-izquierda, a pesar de que cada vez se hace más evidente el fracaso de la privatización

y de la liberalización desde el punto de vista de la satisfacción del consumidor y de la eficiencia de las finanzas públicas.

El Reino Unido es el país donde la privatización ha llegado más lejos. La liquidación de empresas industriales como las del carbón y el acero forma ya parte de la memoria histórica. Actualmente, el país está abriendo a la empresa privada los gobiernos municipales, la sanidad, la educación y parte del sistema de justicia penal. Los organismos públicos se van convirtiendo así en unidades que adquieren servicios, por encargo, de entes del sector público, privado y del voluntariado. También se les está exigiendo que creen nuevos mercados de competencia para proveedores allí donde nos lo hay.

Teoría y práctica

Este proceso, no obstante, está plagado de contradicciones. Una de ellas se da entre las promesas de la liberalización y las consecuencias de la privatización. Aunque en la práctica estos son dos fenómenos muy estrechamente relacionados (la liberalización suele allanar el terreno de la privatización), en teoría son distintos y, a menudo, se utilizan con distintos fines ideológicos y políticos. Al menos en teoría, los gobiernos afirman que emplean la liberalización para estimular la competencia y evitar que instituciones con un monopolio o un cuasi monopolio fijen los precios. Por tanto, se dice que la liberalización de los servicios beneficia al consumidor. La privatización, en cambio, consiste en el traspaso parcial o total de industrias públicas al sector privado. Margaret Thatcher la utilizó en su forma más pura –la venta directa de esas industrias– para derrotar a los sindicatos y, desde entonces, se ha ampliado para incluir la sustitución del suministro público de servicios por el suministro privado a través del proceso de competencia y mercantilización.

No obstante, a menudo las repercusiones de la privatización chocan en la realidad con los argumentos teóricos de la liberalización, y los gobiernos se ven obligados a poner en marcha programas de liberalización con el objetivo de combatir los privilegios de las empresas privadas monopolísticas.

Ejemplo de ello es la forma en que operan los servicios postales y las empresas telefónicas. Aunque Telecom Italia, por ejemplo, se ha privatizado y ahora compite con otras empresas

privadas en el mercado de la telefonía móvil, según estudios efectuados por Eurobarometer, un centro de investigación contratado por la Comisión Europea, los consumidores italianos registran los niveles de satisfacción más bajos de Europa, tanto en términos de servicio al cliente como de precios. Las respuestas más positivas por parte de los consumidores proceden en cambio de países donde sigue prevaleciendo la propiedad pública de las empresas telefónicas. Otro ejemplo clásico de los defectos de la privatización en Italia se manifiesta en los altos costes y el mal funcionamiento de las autopistas públicas, privatizadas en 1999.

La experiencia italiana ilustra muy bien uno de tantos problemas inherentes a la privatización y a la liberalización que es común a toda Europa: el fin del monopolio de Estado no se ha traducido en la creación de un mercado competitivo, sino en oligarquías privadas y en grandes beneficios para las empresas; pero no para las administraciones públicas, que no consiguen resolver los problemas de falta de financiación y endeudamiento. Las instituciones financieras han sido las principales beneficiadas con la privatización de infraestructuras en Europa. La historia se repite en todo el continente: deterioro de los servicios liberalizados, despido masivo de trabajadores y debilitamiento de los sindicatos.

Conflictos de interés

Otra de las consecuencias a escala europea de la privatización y la liberalización se hace patente en los tremendos conflictos de interés entre las principales redes de telefonía, medios, electricidad y gas del continente. La Comisión Europea, por ejemplo, desea separar la propiedad de las empresas productoras de energía de la propiedad de las empresas que administran las redes de suministro; una división que también busca en el sector de las telecomunicaciones.

Precisamente en relación a éste último, surgió hace poco un conflicto entre la comisaria europea para la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación, Viviane Reding, y el Gobierno alemán. El problema en este caso atañe a Deutsche Telekom, que está realizando grandes inversiones en fibra óptica y no tiene ninguna intención de permitir a posibles competidores que accedan a estas redes. De momento, la cuestión está bloqueada, pero este

tipo de conflictos es cada vez más habitual y confirma cómo el debilitamiento del sector público sólo favorece los intereses de las elites económicas.

El paso de lo público a lo privado que ha tenido lugar en Europa ha puesto también de relieve el vínculo entre privatización (de industrias, infraestructuras y empresas públicas) y la creciente influencia de los mercados financieros en la dirección de la economía y la sociedad. En muchos países europeos, la privatización ha estado directamente relacionada con el 'accionariado difuso' y con el 'capitalismo popular', aunque las empresas aseguradoras y los fondos de pensiones, y nos los ciudadanos de a pie, son los mayores compradores.

En Francia, por ejemplo, el Gobierno ha optado por la vía del accionariado público y por la entrada en nuevos mercados. 'Siempre con el pretexto de controlar el sector público, los gobiernos de izquierda y derecha nos han llevado a una profunda transformación de las empresas públicas en multinacionales industriales, con una creciente cuota de capital privado', comenta Nicola Galepides, del principal sindicato francés de las telecomunicaciones. 'Las industrias estatales como France Telecom y EDF-GDF han ido comprando cada vez más empresas públicas en países emergentes', explica Galepides, y su actividad a escala mundial se incrementará con la privatización. Parece que el próximo objetivo de los privatizadores será el servicio postal, con el sector de la mensajería internacional en primera línea de tiro. 'Dado que no es un mercado en expansión', dice Galepides, 'lo que empeorará serán los derechos de los trabajadores y la calidad de los servicios para los ciudadanos'.

También el Gobierno español se ha volcado en el sector privado. Aquí, la privatización empezó cuando se privatizaron los sectores industrial y de los servicios públicos en 1986. El INI (Instituto Nacional de Industria) vendió Seat y Puralator a empresas extranjeras privadas, mientras que el 38 y el 98%, respectivamente, de dos importantes empresas energéticas estatales, Gesa y Endesa, se vendieron en



el mercado financiero. En las últimas oleadas de privatización, también han entrado en escena bancos y empresas de producción de alimentos, forestales y tabacaleras.

Este proceso de mercantilización de lo que antes eran servicios estatales está provocando, entre otras cosas, que el ciudadano se convierta en consumidor y en pequeño accionista. Las implicaciones políticas de esta cuestión se deberían discutir muy seriamente, ya que subyacen a muchas de las contradicciones de las políticas de los partidos de izquierda. Sólo hay algo que explique la predilección de esos antiguos partidos de la izquierda por la privatización: la voluntad de establecer pactos con los nuevos peces gordos de las finanzas.

Democracia y servicios públicos

Hay dos cuestiones estratégicas recurrentes. La primera es cómo definir en términos jurídicos 'servicios de interés general' y 'servicios de interés económico general'; la segunda es la cuestión de la democracia participativa.

La literatura sobre el primer punto es amplia, pero aún no existe acuerdo a escala comunitaria. Según un reciente estudio italiano realizado por la federación sindical CGIL, la Rete Nuovo Municipio, Attac Italia y Arci, el derecho comunitario 'no reconoce la noción de servicio público', sino la de 'servicio de interés económico general'. Por tanto, una de las tareas políticas más apremiantes para los detractores de la privatización en Europa pasaría por garantizar una

directiva clara y definitiva sobre los servicios de interés general.

Otro problema fundamental que hay que abordar es el de la democracia. La privatización ha ido de la mano de ideologías políticas 'individualistas' y autoritarias. La UE está experimentando una desastrosa falta de participación cívica en sus políticas, tal como destaca una investigación efectuada por la Unidad Internacional de Investigación de los Servicios Públicos de la Universidad de Greenwich (véase www.psiru.org) por encargo de la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos (FSESP), que se muestra muy crítica con el informe oficial de la Comisión Europea sobre servicios y liberalizaciones. Los investigadores destacan que el informe de la Comisión –que, al fin y al cabo, trata temas de vital importancia para todos los ciudadanos europeos– sólo se publicó en inglés y fue redactado por un círculo muy reducido de personas que no sólo no implicaron mínimamente a las asociaciones de la sociedad civil, sino tampoco a otros representantes institucionales de la propia Comisión. En el informe *Evaluating Network Services in Europe: a critique of the EC evaluation of the performance of network industries* (disponible, en inglés, en www.psiru.org/reports

/2006-03EU-EPNIcrit.doc), el autor, David Hall, hace hincapié en 'la necesidad de un proceso independiente, participativo y democrático: la Comisión Europea no debería actuar como defensa, jurado y juez de sus propias políticas'.

Bolkestein y el futuro

Uno de los retos importantes a los que se enfrenta Europa en estos momentos es la directiva Bolkestein sobre la liberalización de servicios, una de las últimas de toda una serie relacionada con el mercado único europeo. Las directivas anteriores estaban dirigidas a sectores concretos –telecomunicaciones, energía, transporte ferroviario, residuos y servicios postales– y exigían que todos los Estados miembro se comprometieran con un calendario de desregulación que abriera las redes públicas a operadores privados.

Bolkestein, en cambio, persigue la completa liberalización de las industrias de servicios, creando un mercado europeo común. La formulación del texto original suponía un ataque directo contra los derechos de los trabajadores,

ya que permitía a cualquier empresa de un país comunitario contratar a trabajadores en otros países de la Unión en virtud de la legislación laboral más laxa de su 'país de origen'.

Las protestas que se sucedieron por toda Europa desembocaron finalmente en un compromiso por el que se excluyó la cláusula del país de origen y se protegieron ciertos servicios de la apertura al mercado. ¿Pero cuánto tiempo durará ese compromiso? ¿Quién puede descartar que, en el futuro, una empresa extranjera consiga ejercer la suficiente presión como para hacerse con servicios en ámbitos que ahora están protegidos? ¿Qué sectores quedarán excluidos de la liberalización en el mercado interno de la Unión? Todos los servicios, vinculados a todo tipo de interés general, podrían quedar finalmente liberalizados para dejar al Estado la mera responsabilidad de asistir a los sectores más vulnerables.

Una de las próximas líneas de batalla de la liberalización y privatización estará muy probablemente relacionada con la sanidad. En este sentido, cabe destacar que el actual comisario europeo de Sanidad es el chipriota Markos Kyprianou. Y Chipre, en caso de que alguien no lo supiera, es un país que carece de sistema sanitario público.

'Estábamos rotundamente en contra de la privatización', recuerda el sindicalista noruego Rolv Hanssen. 'Entonces alguien nos preguntó: "ya sabemos en contra de qué estáis, ¿pero que proponéis?"'. Esa es la gran pregunta que se está planteando la izquierda de toda Europa mientras intenta tomar aliento en plena embestida neoliberal. 'Defender' y 'luchar contra' se han convertido en dos constantes del léxico de la izquierda durante los últimos 20 años. Faltaba 'transformar'. Pero sindicatos, municipios y movimientos de todo el continente, víctimas de una socialdemocracia que desertó para abrazar la causa de la mercantilización, han empezado a experimentar con nuevos modelos de gestión de los servicios públicos como elemento fundamental para evitar que cambien de manos. En ese intento por arrancar a la derecha la agenda social, se ha contado con la participación de trabajadores y ciudadanos, y la movilización de la sociedad civil. Y, con ello, la inexorable marcha de los privatizadores se ha ralentizado y, en algunos lugares, se ha detenido por completo.

‘Trondheim es lo que nos inspira’, declaró el líder laborista noruego Jens Stoltenberg tras la victoria de su partido y sus socios de centro-izquierda en las elecciones nacionales de 2005. Según los observadores, el programa del nuevo Gobierno –que se compromete, entre otras cosas, a acabar con todas las privatizaciones y a adoptar un papel más activo en la gestión de empresas como la ferroviaria, en la que el Estado es socio mayoritario– es seguramente el más radical que haya presentado cualquier país miembro de la OCDE en muchos años. Y eso sin olvidar que Stoltenberg era considerado como la versión noruega de Tony Blair cuando asumió la dirigencia del partido. Fue la experiencia de Trondheim, la tercera mayor ciudad del país, donde una coalición de sindicatos y organizaciones de la sociedad civil impulsó una plataforma de izquierda para poner en marcha un ‘programa radical para reivindicar el sector público’, lo que obligó al Partido Laborista a cambiar de rumbo. Así, el partido ha pasado de ser un firme defensor de las privatizaciones a mostrarse contrario a ellas.

El proceso comenzó en Trondheim en 2002, cuando la confederación de sindicatos de la ciudad, previa consulta con sus delegaciones, desarrolló un programa político de 19 puntos para las elecciones municipales de 2003. El programa se centraba en toda una serie de medidas con las que contrarrestar la política del gobierno de derechas en materia de licitación competitiva para los servicios públicos. Las demandas del sindicato se presentaron a todos los partidos políticos, la confederación de sindicatos clasificó las respuestas y, posteriormente, difundió su análisis entre los afiliados y los vecinos. Los partidos que habían dado apoyo a gran parte de las demandas sindicales –el Partido Laborista, la Izquierda Socialista y la Alianza Electoral Roja– obtuvieron la mayoría en el consistorio. Según los sondeos a pie de urna, el 70 por ciento de los afiliados sindicales votó por la izquierda, frente al 54 por ciento de las elecciones anteriores.

Esta nueva mayoría de izquierda en el ayuntamiento se embarcó casi de inmediato en una política de remunicipalización de los servicios públicos, abriendo negociaciones para recuperar la titularidad de la empresa municipal de autobuses y revocando una decisión que pretendía privatizar los cines de la ciudad. Tampoco se renovó una serie de contratos con empresas

privadas para la provisión de asistencia a los ancianos y se puso en marcha un ambicioso programa de inversiones en las escuelas públicas. De esta forma, Trondheim, en contra de las tendencias nacionales, incrementó la ayuda social destinada a todos aquellos que no participan en el mercado laboral, como las madres solteras.

‘Con la mirada puesta en Trondheim’ se convirtió en el lema de la izquierda y del movimiento sindical en Noruega, que repitió la campaña de Trondheim para las elecciones nacionales de 2005. Promovida por Attac y los sindicatos, la campaña organizada en Oslo en 2005 instaba a la clase política a aceptar demandas como el fin de las privatizaciones y de las rebajas de impuestos. Unas 4.000 personas asistieron a una manifestación celebrada con tal fin en la capital. Tras las elecciones, los partidos de centro e izquierda recibieron la visita de grupos activistas y del movimiento sindical. Cuando se formó la nueva coalición, integrada por el Partido Laborista, el Partido de Centro e Izquierda Socialista, el proceso de privatización se detuvo.

Pero la victoria no se alcanzó gracias a un único frente. Mientras los sindicatos intentaban proteger los servicios públicos a través de su campaña política, también estaban luchando por cambiarlos desde dentro. Desde fines de los años noventa, el mayor sindicato del país, el Sindicato de Empleados Municipales y Generales (Fagforbundet), ha estado fomentando una política de participación de los trabajadores del sector público para mejorar la calidad de los servicios. Esta estrategia, conocida como ‘proyecto por un nuevo municipio’, es un intento por superar la amenaza de la privatización acabando con la excusa de que los servicios están mal gestionados. ‘Sabemos que los empleados del sector público quieren hacer un buen trabajo. Durante el almuerzo, en el comedor, discuten temas de trabajo’, comenta Rolv Hanssen, ex asesor de Fagforbundet. ‘La idea es utilizar sus conocimientos y escucharles’. Se iniciaron así proyectos piloto en municipios pequeños, en que se celebraron reuniones entre empleados y usuarios de los servicios; se animó a los trabajadores a presentar sus ideas para mejorar los servicios, se compartieron conocimientos. Todos los cambios se realizaron partiendo de la base de que, tras el proceso, no se perdería ningún puesto de trabajo. El Gobierno de cen-

tro-izquierda de Noruega ha adoptado ahora esta política, que se ampliará a 100 municipios este mismo año.

El sindicato de los servicios públicos Kommunal de Suecia ha puesto en marcha un experimento parecido, conocido como 'Come On', por el que se insta a los trabajadores a identificar las áreas susceptibles de mejora y a encontrar nuevas formas de trabajar; de nuevo, con la garantía de que los cambios no se adoptarán a expensas de sus propios puestos. En palabras del vicepresidente de Kommunal, Lars-Ake Almqvist, 'frente a las demandas de los empresarios, que defendían recortes en los servicios públicos o su privatización, Kommunal se dio cuenta de que limitarse a rechazar los cambios no es muy constructivo, sobre todo porque algunas de las acusaciones sobre la ineficiencia de los servicios públicos eran ciertas. Así que empezamos a desarrollar un modelo para construir organizaciones más eficientes, no jerárquicas, que involucraran a los empleados, con el objetivo de ahorrar fondos sin despedir a la gente'. Ahora son 60 los municipios que siguen este modelo en ámbitos como el cuidado de los ancianos y los servicios de agua.

Los sindicatos británicos también se han enfrentado al sector privado en su propio campo –las licitaciones competitivas– y han ganado. En Newcastle, el sindicato del sector público Unison consiguió en 2002 un contrato de 250 millones de libras para el suministro de los servicios informáticos y afines del ayuntamiento durante 10 años. Esta opción 'interna' ganó a otra propuesta presentada por la multinacional de las telecomunicaciones BT. Al igual que en Trondheim, el triunfo sindical se alcanzó mediante una amplia campaña política caracterizada, entre otras cosas, por la formación de una Alianza de los Servicios Públicos contra las

privatizaciones, integrada por concejales que apoyaban la iniciativa y grupos comunitarios, y la publicación de un manifiesto de los servicios públicos. En opinión del investigador Dexter Whitfield, que ayudó a preparar la licitación, 'nadie podría haber acusado al sindicato en ningún momento de estar meramente preocupado por los estrechos intereses económicos de sus miembros. Este énfasis en la política pública fue muy importante. Los afiliados estaban igual de interesados en el contenido de sus trabajos, el servicio suministrado, el proceso mediante el que proporcionaban los servicios y a quién debían rendir cuentas'. La confianza que generó esta licitación interna animó a Unison a revisar toda su estrategia sobre contrataciones públicas y, desde entonces, ha conseguido importantes contratos para la gestión de comedores escolares y servicios de tecnología en varios centros educativos. También se ha reelaborado la estrategia de contrataciones públicas del ayuntamiento con el fin de promover las licitaciones internas y evaluarlas con la misma lupa que las del sector privado.



'Antes, había que arrastrar al ayuntamiento a la mesa de negociaciones para presentar una propuesta interna', explica Whitfield. 'Ahora la piden directamente'. Y cree además que el resto del movimiento sindical británico debería tomar buena nota de lo que se ha conseguido en Newcastle. 'Se trata de decir "puedo hacer esto" y tener las narices de ponerse a hacerlo'.

Y mientras los sindicatos han ido ganando en imaginación y ambición para articular su defensa de los servicios públicos, se ha abierto otro camino en la lucha contra las privatizaciones desde un frente totalmente distinto: el del movimiento para capacitar a los consumidores de servicios. En los últimos años, el concepto de 'presupuesto participativo' –la apropiación

de los servicios públicos por parte de los ciudadanos de a pie', en palabras de uno de sus defensores— ha salido de su cuna en Brasil para difundirse por toda Europa. En España., el 5,2 por ciento de la población vive en municipios que practican el presupuesto participativo, adoptado por ciudades como Córdoba, Sevilla, Getafe y Albacete. En Sevilla, una coalición formada por el Partido Socialista e Izquierda Unida empezó a ceder parte de su poder sobre las arcas municipales a 21 asambleas vecinales de toda la ciudad en 2004. Los departamentos de obras públicas, deportes, juventud, educación, cultura, medio ambiente y sanidad someten una cifra de hasta 30 millones de euros de su presupuesto total a la deliberación ciudadana. El proceso se ha traducido en proyectos de inversión pública como la construcción de piscinas y centros deportivos, programas de regeneración urbana en zonas desfavorecidas y rehabilitación de escuelas públicas.

Según Javier Navascués, director de la Fundación de Investigaciones Marxistas, el presupuesto participativo propone una alternativa a la simple defensa del control verticalista del Estado sobre los servicios públicos y a las privatizaciones o subcontrataciones. En lugar de una continuidad del statu quo, representa una nueva democratización de la esfera pública. 'Las luchas contra las privatizaciones en España rara vez han propuesto una alternativa a la gestión pública burocrática tradicional', comenta Navascués. 'La gente está adquiriendo capacidades, aprendiendo cómo luchar por sus proyectos y sueños sin perderse por los laberintos del aparato estatal. Es una experiencia verdaderamente gratificante ver cómo los ciudadanos de a pie cuestionan a los cargos públicos'.

En Italia, muchas localidades se han unido para formar la Rete del Nuovo Municipio, una red comprometida con una globalización "desde abajo" y la protección de la diversidad local, que está experimentando con formas participativas para el gobierno municipal. En los últimos 10 años, son muchos los municipios —desde los pequeños pueblos de Grottammare y Pieve Emanuele hasta barrios enteros de Roma— que han adoptado formas de administración y planificación participativas. La red, cuyos principios de democracia participativa se están propagando a gobiernos provinciales y regionales, sobre todo en la Toscana, está planteando una alternativa a la venta de los servicios hídricos

de propiedad municipal al sector privado. El modelo se basa en la 'gestión compartida', por la que los usuarios del recurso están representados en una junta gestora y las zonas vecinas tienen su propia voz a través de una junta 'de transacciones', con lo que se garantiza que no se impongan intereses egoístas y autárquicos. La legislación italiana no permite aún la existencia del modelo 'público-local', y ministros del centro-izquierda están incluso intentando frenar los experimentos en pequeños municipios. La nueva ley en esta materia fomenta, de hecho, las simples privatizaciones, pero la red está trabajando con la izquierda en el Gobierno para intentar modificarla.

Todas estas iniciativas se caracterizan por cierto sentimiento de apremio por aprovechar el impulso de los cambios. Pero eso no significa que sean homogéneas ni exentas de conflictos entre usuarios y proveedores de servicios. En Trondheim, donde el "nuevo modelo municipal" de aprovechamiento de los conocimientos de los trabajadores fue iniciado por un gobierno de izquierda, respaldado por una alianza de sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, la democracia participativa de los ciudadanos "es un tema que nunca ha estado sobre la mesa", en palabras del investigador Einar Braathen. En cambio, en Sevilla, las iniciativas para involucrar a los usuarios en el suministro de los servicios como parte de una estrategia más general hacia la participación ciudadana se han topado con la renuencia de los sindicatos.

El catalizador más inmediato para muchos de estos experimentos ha sido la amenaza externa de la privatización. Pero eso no significa que ese contexto se vaya a repetir siempre. Los ejemplos de participación de los trabajadores en Noruega y Suecia, por ejemplo, se han convertido en campañas independientes por la adopción de reformas, aunque se originaran como una reacción de defensa ante la amenaza de ruptura del sector público. Al menos 55 ciudades de Europa practican actualmente alguna modalidad de presupuesto participativo. Estas 'alternativas a la privatización' se están convirtiendo en auténticas alternativas por su valor intrínseco y siguen su propio camino, ajenas a la amenaza contra la que se crearon.

Europa unida en defensa de los servicios públicos

Giulio Marcon y Duccio Zola repasan la resistencia a las privatizaciones en Europa, destacando el papel de las iniciativas sindicales paneuropeas y de una creciente alianza entre movimientos sociales y sindicatos.

Una petición popular de un millón de firmas para proteger a los servicios públicos; una campaña por una normativa marco que no deje espacio a las ambigüedades en la definición de lo que es interés público e interés general; numerosas movilizaciones que reivindican una Europa social basada en los derechos de la ciudadanía, en el acceso a los servicios, en los bienes comunes y en la custodia del bienestar universal. Todas estas iniciativas ilustran cómo movimientos sociales y sindicales son hoy actores clave en la defensa de los servicios públicos en Europa. El reto consiste en salvaguardar lo que queda del modelo social europeo, defendiendo el papel del sector público en la organización de los servicios y en la planificación de la economía, y una ciudadanía social realmente inclusiva.

La petición de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la campaña por una normativa marco presentada por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP/ EPSU) y las muchas iniciativas de movimientos de todo el continente forman parte de un proceso de lucha por una Unión Europea más social. Su objetivo es reimpulsar una política más intervencionista y orientada al público, después de que, durante décadas, los numerosos pactos y tratados de la UE, desde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Maastricht, hayan ido erosionando paulatinamente el papel del sector público. Y una pieza clave de todas estas campañas es el reconocimiento de lo importante que es construir alianzas entre sindicatos, movimientos sociales y comunidades locales.

Un buen ejemplo de ello se encontraría en Alemania, donde el sindicato del sector de los servicios Ver.di encabeza una movilización nacional contra la rebaja de los subsidios energéticos anunciada por el Gobierno, una medida con que se prepararía el terreno de la privatización. El suministro energético en Alemania depende de 1.400 empresas municipales que no podrían sostener los recortes previstos sin recurrir al despido masivo de trabajadores.

‘La medida beneficiaría a las grandes multinacionales privadas de la energía e iría en detrimento de unas importantes entradas en las arcas municipales que se destinan a servicios básicos como el transporte público o el cuidado de niños y ancianos’, explica Herman Schmid, sindicalista de Ver.di. El pasado 7 de febrero, 25.000 personas se manifestaron en Berlín contra la privatización.

En el país vecino, Francia, ha nacido la *Convergence Nationale des Collectifs de Défense et de Développement des Services Publics*, que reúne a sindicatos, asociaciones de consumidores y organizaciones políticas que abogan por la defensa y la democratización de los servicios públicos a escala nacional.

En España e Italia, se están adoptando nuevos enfoques en el ámbito de la participación y la democracia local. En regiones como Toscana y en grandes ciudades como Sevilla, así como en muchos pequeños municipios, se están difundiendo cada vez más los presupuestos participativos y otras herramientas democráticas en un intento por devolver a manos de los ciudadanos el control y las decisiones sobre el suministro de los servicios públicos. De este modo, se promueve la defensa de estos servicios y se fortalece la resistencia a la privatización.

En Italia, ha sido el agua la protagonista de una lucha contra la privatización que ha cosechado un gran éxito. El Foro por el Agua Pública, en que confluyen unos 70 grupos activistas, sindicatos y más de 700 municipios, presentó recientemente una campaña nacional para acabar con la privatización de las empresas de agua locales y recuperar la gestión pública de servicios regionales y locales ya privatizados. Mientras la Asamblea Mundial del Agua se reunía en Bruselas y declaraba que el agua era un bien público y un derecho humano universal, el Foro italiano organizaba una manifestación multitudinaria en Palermo, donde el gobierno regional de centro-derecha estaba traspasando la gestión del agua –un recurso especialmente vital en Sicilia, región que padece una constante escasez de agua– a empresas privadas.

‘Curiosamente, la privatización del agua se considera algo moderno e innovador’, comenta Marco Bersani, de Attac Italia. ‘Pero la propiedad y la gestión privadas del agua no son ninguna novedad. Fue sólo a principios del siglo pasado cuando los gobiernos, enfrentados a graves

epidemias, se dieron cuenta de la necesidad de disponer de un servicio público de agua, accesible a todo el mundo.' La campaña del Foro ya ha recogido 100.000 firmas.

En el Reino Unido, la defensa de los servicios públicos se ha centrado especialmente en la sanidad. Decenas de miles de personas se han manifestado y firmado peticiones contra los recortes y la privatización del Servicio Nacional de Sanidad (NHS). La protesta cuenta con el apoyo de muchos diputados, tanto laboristas como demócrata-liberales y, aunque las iniciativas locales son fuertes, hasta la fecha, las movilizaciones han sido limitadas debido a la falta de un marco unitario. Ahora se está desplegando una campaña nacional en la que participan más de 30 organizaciones de todo el país y que cuenta con el respaldo del sindicato de los servicios Unison y otros organismos nacionales. Su objetivo es fomentar la acción y la coordinación comunes en la defensa de una sanidad pública y accesible.

Como éstos, podrían citarse muchos otros ejemplos de iniciativas, ya que están surgiendo todo tipo de alianzas locales y nacionales entre grupos locales, comités espontáneos, movimientos sociales y organizaciones sindicales.

Campañas sindicales paneuropeas

A escala europea, los sindicatos están desarrollando, principalmente, dos campañas que persiguen, por un lado, defender los servicios públicos y, por el otro, mejorar su accesibilidad y calidad.

La primera de estas campañas, que aboga por un marco jurídico comunitario sobre los servicios públicos, está encabezada por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP/EPSU) y se puso en marcha en mayo de 2006. La segunda es la promovida por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) desde noviembre de 2006, que consiste en una petición por 'unos servicios públicos de calidad y accesibles a todos'.

La CES parte de la idea de que 'los servicios públicos son esenciales para la cohesión social, económica y regional de Europa. Estos servicios deben ser de gran calidad y accesibles para todos(as) los(as) ciudadanos(as). Hasta ahora, las privatizaciones o las liberalizaciones han sido las únicas alternativas propuestas y aplicadas'. La CES y sus miembros han reali-

zando un esfuerzo organizativo sin precedentes para alcanzar el objetivo de un millón de firmas, cifra que garantizaría un debate en el seno del Parlamento Europeo. La petición, concretamente, solicita una intervención legislativa que garantice los derechos de los ciudadanos en materia de servicios públicos clave.

El Partido Socialista Europeo se ha manifestado recientemente a favor de la petición a través del coordinador de los eurodiputados socialistas, Martin Shultz. Además, el Centro de Estudios Europeos de Estrasburgo (CEES) y el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y de Empresas de Interés Económico General (CEEP) han emitido una declaración conjunta con el fin de respaldar la petición y de hacer llegar al Parlamento Europeo y a la Comisión la exigencia común de proteger jurídicamente los servicios de interés general. El mayor sindicato británico del sector público, Unison, es uno de tantos sindicatos nacionales que promueven la iniciativa en sus respectivos países. En palabras de su secretario general, Dave Prentis: 'Los servicios públicos en Europa son víctimas de un asalto y, por ello, Unison respalda la petición de una normativa jurídica europea que proteja a los servicios públicos de los ataques ideológicos de los defensores del libre mercado'.

La movilización de la FSESP, estrechamente vinculada con la petición de la CES, reivindica 'la definición de un espacio protegido para los servicios públicos'. 'Pedimos una dimensión de protección jurídica inaccesible a la mercantilización en que se reafirmen los principios comunes del servicio público partiendo de la base legal de la prevalencia del interés general sobre las reglas de la competencia del mercado', explica Brian Synnott, responsable de comunicación y campañas de la Federación. Synnott, además, subraya la necesidad de garantizar el control local sobre la gestión de servicios básicos, a través, entre otras cosas, de la instauración de un Observatorio de los Servicios Públicos que realice un seguimiento del impacto de las liberalizaciones.

La Federación persigue, de hecho, una reglamentación jurídica sobre los servicios públicos a través de una normativa marco europea que aclare definitivamente qué sectores pertenecen a este ámbito, y acabar con la incertidumbre terminológica y jurídica a que han sido condenados los servicios públicos por la ambigüedad

de las actuales disposiciones de la UE. Los principios guía para la definición de ese marco europeo deberían comprender la **igualdad de acceso**, prohibiendo cualquier forma de discriminación contra los usuarios; la **universalidad**, mediante el suministro de servicios a todos los ciudadanos; y la **accesibilidad**, con el control de los precios y las tarifas.

A estos principios básicos se añadirían los de protección del ciudadano-usuario (derecho a información e indemnización, respeto de la intimidad) y de concertación, a fin de garantizar el respeto de los derechos de trabajadoras y trabajadores, de los procedimientos contractuales y de las relaciones sindicales. Se trata, pues, de una campaña por el control democrático, con nuevas formas de participación de usuarios y trabajadores, y normas concretas para la transparencia y la imparcialidad. El objetivo es asegurar un equilibrio entre los diversos grupos de interés y proteger a los más vulnerables.

La campaña está políticamente muy activa en la UE, preparando estrategias de cabildeo en el marco del Parlamento Europeo y de la Comisión, y de órganos institucionales como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. La iniciativa debería finalizar en junio de 2007, mes en que se presentará una primera propuesta para un marco jurídico europeo sobre los servicios públicos.

Los foros sociales

Lo novedoso de las actuales campañas es la aparición de una trayectoria común entre sindicatos y movimientos sociales. El Foro Social Europeo (FSE), desde aquella primera edición florentina de noviembre de 2002, ha ofrecido un lugar de encuentro extraordinario para sindicatos y movimientos sociales. En el marco de aquel primer foro, se organizaron tres jornadas de seminarios en torno a 'Servicios públicos y privatizaciones', impulsados por grupos franceses, austriacos, italianos y suizos de Attac, Espace Marx, Collectif Services Publi-

ques, World Development Movement, Globalise Resistance, y por grupos sindicales como Funzione Pubblica de la CGIL y COBAS (Comités de Base).

En el siguiente FSE, celebrado en París en octubre de 2003, se organizó un seminario parecido entre movimientos sociales y sindicatos a escala europea. De él surgió el compromiso, suscrito por la Asamblea de Movimientos Sociales, de aunar las iniciativas de los movimientos en torno a los servicios públicos con la labor de los sindicatos. Esta acción debía entenderse en el contexto de una oposición más general a la constitución europea, entonces en vías de aprobación.

Este encuentro adquiere un perfil de auténtica confluencia durante el tercer FSE, que tiene lugar en Lon-

dres en octubre de 2004, en que arranca el debate sobre la directiva Bolkestein y se tratan de forma específica los temas de la educación, la sanidad, la energía y el agua.

'Rechazamos la privatización de servicios públicos y de bienes comunes como el agua', recitaba la declaración de la Asamblea de Movimientos Sociales con que se clausuró el foro. 'Apoyamos la movilización del 11 de noviembre de 2004 contra la directiva Bolkestein.' Y más adelante: 'Pedimos movilizaciones nacionales en todos los países europeos. Pedimos una manifestación central en Bruselas el 19 de marzo [de 2005] contra la guerra, contra el racismo, contra la Europa neoliberal, contra la privatización, contra el proyecto de Bolkestein y contra los ataques sobre la jornada de trabajo (...) Llamamos a todos los movimientos sociales y sindicales europeos a tomar las calles durante este día'.

La primera de las manifestaciones, la del 11 de noviembre de 2004, apenas reúne a unos miles de personas en Bruselas. En cambio, en marzo de 2005 marchan por la capital belga, coincidiendo con una reunión de ministros europeos de políticas sociales y con el segundo aniversario del inicio de la guerra en Iraq, 150



mil personas convocadas conjuntamente por el FSE y la CES.

La alianza entre movimientos sociales y sindicatos se materializa sobre un terreno común de rechazo al vínculo entre neoliberalismo, guerra, ataque a los servicios públicos y erosión de los derechos en toda Europa. La campaña europea Stop Bolkestein fue de una extraordinaria importancia en cuanto a la unión de colectivos, ya que, en un breve espacio de tiempo, consiguió la adhesión de centenares de organizaciones, desde sindicatos y ONG internacionales a redes transnacionales, pasando por partidos de izquierda, y movimientos de base locales y nacionales.

Otro de los hitos de la movilización fue la manifestación del 14 de febrero de 2006, a la que asistieron más de 50 mil personas, convocadas por la CES en Estrasburgo con motivo de la votación en el Parlamento Europeo de la directiva Bolkestein sobre servicios en el mercado interno de la UE. Aquella movilización logró introducir cambios importantes en el texto final de la directiva, como que se eliminaran elementos especialmente peligrosos para la protección de los servicios públicos y que se excluyeran cuestiones en materia de derecho laboral y sanidad.

Aquello resarcó en parte los esfuerzos de movimientos y sindicatos, aunque éstos distaran de estar satisfechos. Las críticas se centraron en la profunda ambigüedad del texto, que sigue sin aclarar qué servicios se deben proteger de la invasión de la lógica del lucro.

La Red Europea por los Servicios Públicos

El gran salto cualitativo en la organización paneuropea que representa la campaña Stop Bolkestein se consolida en la cuarta edición del FSE, celebrada en mayo de 2006 en Atenas. En la capital griega se presenta la primera 'Red Europea por los Servicios Públicos' y 40 orga-

nizaciones sindicales y movimientos suscriben la 'Declaración de Atenas. Otra Europa con servicios públicos para todos'. Cabe destacar, en este sentido, la participación de numerosos entes de gobiernos locales, algunos de los cuales trabajan mediante la Convention Européenne des Autorités Locales pour la Promotion des Services Publiques.

La red comparte el principio de que asegurar unos servicios públicos de calidad para todos y todas es indispensable para garantizar el respeto de aquellos derechos fundamentales de ciudadanía que deberían caracterizar al modelo social europeo. El objetivo de la red es dar seguimiento a las movilizaciones en torno a la Bolkestein y ofrecer una coordinación estable entre las diversas organizaciones que trabajan sobre la cuestión, incluidos movimientos sociales y sindicales, y entes locales.

La red espera que, con el intercambio de experiencias e información, estimulará y coordinará una acción que determinará 'tanto a escala europea como nacional, las condiciones necesarias para definir y regular aquellos servicios confiados a la responsabilidad del poder público y preservarlos de la lógica de liberalización, de privatización y/o de captación privada de las rentas'. Además, considera que, mediante la acción a escala continental, aumentará la presión sobre las instituciones estatales.

"A través de las redes, deberíamos alcanzar un auténtico replanteamiento de las políticas liberales, tanto en los respectivos gobiernos como en la Comisión Europea", comenta Rosa Pavanelli, secretaria nacional de Funzione Pubblica de la CGIL. "Es algo fundamental no sólo respecto a las directivas sobre diversos servicios públicos, como los sociales y los sanitarios, sino también con respecto a los contenidos que se deberán compartir con todos los ciudadanos cuando se retome el proceso del tratado constitucional europeo".