

PASSAT, PRESENT I FUTUR DELS SERVEIS PÚBLICS

Josep Mir

ELS ELEMENTS QUE DEFINEIXEN EL SERVEI PÚBLIC

La noció de servei públic és molt ambigua, de tal manera que sota aquesta etiqueta hi podem trobar coses molt heterogènies: el col·lectiu de persones que treballen el sector públic, un taxí, la policia, la sanitat pública o la recollida d'escombraries. Algunes d'aquestes coses són servei públic en sentit estricte; altres, no.

Una definició precisa de servei públic, que és la que ens interessa als efectes d'aquest acte, conjuga els elements següents:

- Una activitat que materialment té per objecte donar servei o benefici al públic, a la col·lectivitat, potencialment a tota la ciutadania interessada. Aquest factor porta a què l'estatut jurídic (drets i deures) dels usuaris o dels potencials destinataris del servei sigui un element molt rellevant en el debat sobre el servei públic: quines activitats o prestacions constitueixen servei públic? Quin abast tenen? Quines contrapartides s'exigeixen als beneficiaris?. Si traslladem aquestes preguntes als usuaris de la sanitat o del transport públic copsarem fàcilment la seva transcendència.
- Una activitat d'alt contingut econòmic o empresarial, en la que els aspectes relatius al finançament i a la gestió eficient tenen una gran importància. Aquest fet porta a què les qüestions de les formes de gestió, de com s'obtenen els recursos econòmics per finançar les inversions o l'establiment, de si el sector públic és o no és un gestor eficient, o del paper que hi pot jugar el sector privat en aquesta gestió, estiguin molt presents en el debat sobre el servei públic.
- Una activitat que per les seves característiques intrínseques podria ser perfectament objecte de la iniciativa privada, fins al punt que sovint coexisteixen ofertes privades amb les de servei públic (educació, sanitat, correus, transport). Això fa que la major o menor extensió de l'àmbit del servei públic té conseqüències per al mercat (les activitats de servei públic queden, parcialment i totalment, fora del mercat) i la competència (el dret de la competència és excepcional en l'àmbit de servei públic), qüestions aquestes que també solen estar presents en el debat sobre el servei públic

- Una activitat que políticament i jurídicament ha estat declarada formalment com a servei públic, cosa que comporta la seva titularitat pública i determinades responsabilitats i prerrogatives de l'administració pública (silenci positiu, responsabilitat patrimonial de l'administració). La intensitat o l'extensió de la titularitat pública i els seus efectes poden variar, des de situacions de titularitat plena o monopoli (transport urbà col·lectiu de viatgers, abastament domiciliari d'aigua potable), fins a situacions de concurrència amb el sector privat, en les que la responsabilitat s'expressa principalment en el finançament (educació, sanitat). Aquest factor de la titularitat pública és clau per poder garantir l'extensió de la cobertura social del servei públic i la seva posició en relació amb el mercat i la competència privada.

PASSAT DELS SERVEIS PÚBLICS

El servei públic sorgeix amb la societat i, sobretot, la ciutat industrial (segle XIX), en un context històric caracteritzat pels factors següents:

- Massificació de les ciutats.
- Noves necessitats del sistema productiu (formació, comunicacions, aigua)
- Avenços científics i tecnològics (higiene i salut pública, energia, comunicacions).
- Reivindicacions del moviment obrer i influència ideològica del pensament socialista
- Professionalització i desenvolupament de l'administració pública

En aquest context, el servei públic expressa la implicació o compromís de l'administració pública a assegurar l'existència d'unes primeres prestacions bàsiques (aigua i sanejament, electricitat i gas, ferrocarrils i transport públic, educació i beneficència) que resulten imprescindibles pel desenvolupament del nou model productiu i per apaivagar les reivindicacions socials més elementals.

En la seva primera etapa de desenvolupament el servei públic presenta les principals notes característiques següents:

- La seva extensió és limitada als àmbits imprescindibles per a l'activitat productiva i, en menor mesura, per les pressions socials. L'àmbit de servei públic és reduït, com també ho és la seva extensió o cobertura, tant econòmicament, com socialment: subministrament de gas i electricitat, ferrocarril i metro, subministrament d'aigua, telègraf i telèfon

- No hi ha encara una idea sòlida dels drets dels usuaris i de la ciutadania en relació amb el servei públic. Els que tenen contingut social parteixen del plantejament de la beneficència, de prestació gracieble de l'Estat.
- Els serveis públics de contingut més econòmic neixen amb fórmules de gestió privada (concessió i servei públic són conceptes que apareixen simultàniament). La gestió pública inicialment es limita als serveis de contingut social (educació, beneficència), amb nivells ínfims de qualitat; cap a finals del XIX es desenvolupa la idea de la municipalització, que expressa les primeres experiències de gestió pública (local) de serveis públics de contingut econòmic.
- La qualificació de servei públic dels de contingut econòmic més importants (serveis en xarxa: comunicacions, telecomunicacions, aigua, sanejament, energia, transport) no es qüestiona des del mercat, en part gràcies a la seva gestió majoritàriament privada, i en part perquè l'estat dels avenços tecnològics i de gestió no permet qüestionar encara la seva prestació en règim de monopoli, sigui local, o sigui estatal.

EVOLUCIÓ

Al llarg del darrer segle l'evolució seguida pels serveis públics es caracteritza per les notes següents:

- Ampliació del seu àmbit a moltes activitats noves (telecomunicacions, navegació aèria), especialment de contingut social (ensenyaments superior i artístics, sanitat, serveis socials, etc), i extensió de les seves prestacions, fins al punt de sumar un percentatge molt elevat del conjunt de l'activitat productiva.
- Desenvolupament i consolidació d'un catàleg cada cop més extens i "generós" de drets dels usuaris, amb pocs deures i amb un àmbit creixent de gratuïtat en el cas dels serveis de contingut social.
- Convicció creixent de què la ineficiència en la gestió dels serveis públics, donat que sumen una part tant important del PIB, és determinant pel dèficit públic i, de retruc, pel sosteniment de l'economia. La reacció contra aquests excessos d'ineficiència té diverses manifestacions:
 - Desenvolupament d'una cultura de millora de la gestió pública.
 - Recuperació de fórmules de gestió privada i introducció d'intents de promoure la competència en la gestió dels serveis públics.

- Pressió per a què algunes activitats deixin de ser servei públic o com a mínim ho deixin de ser en el seu conjunt: privatització (energia, correus, transport, telecomunicacions).
- Aquesta evolució és ajudada i complementada pel renaixement d'una ideologia radicalment liberal, que qüestiona frontalment la sostenibilitat de l'estat del benestar.
- Hi ha un desenvolupament tecnològic favorable a introduir fórmules de competència, de gestió privada i de coexistència de servei públic i activitat privada a sectors tradicionalment reservats al servei públic (telecomunicacions, energia, transport ferroviari).
- La integració europea accentua la importància del dret de la competència i la consegüent reducció de l'àmbit del servei públic, fins al punt d'obligar a justificar jurídicament la concurrència de les causes que motiven l'aplicació d'aquesta categoria a activitats determinades.

PRESENT

El present dels serveis públics està marcat pel debat generat pels factors que han acompanyat la seva evolució aquests últims anys. Un debat accentuat pel fet que la preocupació envers el dèficit generat per alguns serveis públics no ha fet més que créixer.

Les postures que semblen dominants en aquest debat són, per una banda, les dels detractors del servei públic, partidaris de cedir al mercat la major part de les seves activitats i, per l'altra, les dels que defensen l'aplicació de mesures més o menys dràstiques per reduir el cost dels serveis públics, a fi de garantir-ne la seva sostenibilitat.

En definitiva, amb motivacions i finalitats diferents, dues línies de pressió a favor de la privatització, bé de la titularitat, bé de la gestió, dels serveis públics. I que no són excloents: de fet, el més habitual als països del nostre entorn és més privatització d'activitats tradicionalment de servei públic i més gestió privada de les que mantenen aquesta qualificació.

La greu situació de les finances públiques a la majoria de països del nostre entorn accentua aquesta tendència, estimulant l'externalització dels serveis públics ja no només per aconseguir una gestió més eficient o un funcionament més eficient de l'economia, sinó perquè l'administració pública senzillament ja no té capacitat d'inversió i la privatització, de la titularitat o de la gestió o d'ambdues, és l'única via per aconseguir recursos privats per seguir fent les inversions imprescindibles.

En aquest context, avui pràcticament ningú ja no defensa obertament uns serveis públics com els desenvolupats durant els millors anys de l'Estat del benestar.

Aquesta pressió per les privatitzacions (en el doble vessant de desqualificar serveis en benefici de la iniciativa privada i del mercat, i de fer un ús creixent de la gestió privada dels serveis públics) es troba principalment amb tres factors de resistència:

- ✓ La por que més privatitzacions pot comportar minva en la qualitat del servei. Alguns casos de funcionament deficient de serveis públics determinats (ferrocarrils anglesos, p.e.) justifica aquesta temença.
- ✓ El temor que les privatitzacions poden comportar reducció del nivell de servei donat als usuaris o major cost per aquests. Tot i que la justificació és una altra, la privatització del subministrament elèctric a Espanya ve acompanyada d'un increment del rebut de la llum, de manera que la manca de control públic associada a la privatització comportaria segons molts usuaris un increment del cost que han de sufragar. La titularitat pública facilita els preus polítics i pot ser beneficiosa pels usuaris, encara que generi dèficit que cal cobrir amb recursos pressupostaris.
- ✓ La por dels treballadors dels serveis públics, a perdre benefici en les seves condicions laborals com a conseqüència de la seva privatització. Si la gestió del servei és pública, els empleats són del sector públic i habitualment tenen, al menys en els seus nivells mitjans i baixos, unes condicions de treball més favorables que les del sector privat, com a mínim en qüestió d'estabilitat.

Un altre element definidor dels serveis públics actuals és que va canviant l'accent en quines són realment les responsabilitats i la posició jurídica de l'administració.

En el passat la clau del paper de l'administració es posava o bé en la gestió, o bé en la titularitat de les activitats de servei públic; aquestes dades tenen una importància cada vegada més relativa davant la constatació de què el determinant del servei públic és la prestació garantida als usuaris, i això és el que realment ha d'assegurar l'administració, essent secundari si la prestació és a cura de la iniciativa privada o de la pública, de la gestió privada o de la gestió pública.

L'altra gran preocupació dels serveis públics contemporanis és la contenció de la demanda, ja que en molts casos és el creixement descontrolat d'aquesta la que qüestiona la seva sostenibilitat.

Una llei molt estudiada a la sanitat afirma que la demanda creix correlativament amb la qualitat de la prestació. Com que en les darreres dècades hi ha hagut progressos molt notables en la qualitat dels serveis públics, aquest factor també ha comportat un creixement de la demanda. I del dèficit públic, quan es tracta de serveis no sotmesos, o només sotmesos parcialment, a contraprestació econòmica.

El compliment d'aquesta llei és fàcilment constatable a la sanitat, l'educació, determinats serveis culturals o de lleure, el transport col·lectiu de viatgers ...

Fins al punt que cada cop més hom es planteja mecanismes que, sense renúncia a la qualitat, puguin ser elements desincentivadors de la demanda (el copagament sanitari, p.e.).

FUTUR

Sóc incapaç de veure indicis que em permetin dubtar de què les tendències dels darrers anys i que marquen el present dels serveis públics no s'accentuaran en el futur. Més aviat tot el contrari.

Hem de ser conscients de què l'extensió i el nivell quantitatiu i qualitatiu de cobertura dels serveis públics que coneixem és més aviat excepcional a nivell global. En gaudim no més enllà d'uns tres o quatre cents milions de persones, per dessota del deu per cent de la humanitat. La resta del món, o bé no s'ho poden permetre, o bé no creuen que sigui un model de funcionament eficient de l'economia; o les dues coses a l'hora.

I com que competim en un món globalitzat, difícilment podrem mantenir gaire temps un sistema de serveis públics que ens resta significativament competitivitat en relació amb la capacitat productiva de la major part del món. En aquestes circumstàncies, mantenir un model de serveis públics negatiu per a l'eficiència general del sistema econòmic i gravós per a les finances públiques és senzillament insostenible.

Al meu entendre, a curt i mig termini només tenim dues solucions: o la liquidació del sistema, o la implantació de mesures prou imaginatives i eficaces que permetin reduir-ne dràsticament els costos i fer-los compatibles amb l'eficiència del model productiu general.

La primera opció no cal comentar-la.

En quant a la segona, em permeto apuntar algunes reflexions amb l'objectiu de salvar els aspectes essencials dels serveis públics:

- Autofinançament com a regla general. La majoria de serveis públics es poden autofinçar (aigua, residus, la majoria dels serveis de transport) o ho poden fer en un grau molt més elevat del que ho assolixen actualment (ensenyament universitari). Cal tendir resoltament a l'autofinançament (i no només de les despeses d'explotació; també de les d'inversió) i els casos que necessiten subvencions pressupostàries, aquestes han de ser transparents i justificades.

- Combatre el malbaratament. Que els serveis públics hagin de ser de qualitat no vol dir que no s'hagi de ser molt auster i estalviador en la seva gestió. També cal adoptar mesures per evitar el creixement descontrolat de la demanda. Prendre mesures per responsabilitzar els usuaris i per estimular-los a no abusar de les prestacions.
- Relativitzar el principi d'universalitat. No tothom necessita la gratuïtat o la bonificació dels preus dels serveis públics. Cal tendir, especialment en el cas dels serveis de contingut social, a discriminar preus en funció del poder adquisitiu dels usuaris.
- Diversificar i descentralitzar. No a tot arreu calen els mateixos serveis i les mateixes prestacions. La societat és molt diversa. Apropar la gestió de molts serveis a la ciutadania pot ser una bona solució per adequar les seves prestacions a les necessitats reals i, de retruc, per ajudar a contenir despeses (o per fer-les créixer, si no es va amb compte).
- Incentius per guanyar competitivitat. Cal mirar d'introduir la competència en la gestió de serveis, sempre que sigui possible, i estimular les millores que els gestors descentralitzats poden introduir-hi que serveixin per reduir despeses o per augmentar l'eficiència.
- Acabar amb les situacions de privilegi i d'irresponsabilitat dels empleats del sector públic. No es tracta de fer-nos pagar a nosaltres els sobrecostos del sistema; però no hi ha dubte de què en molts sectors els empleats dels serveis públics tenim unes condicions de treball molt pel damunt de les persones que fan aquesta mateixa activitat en el sector privat (mestres, professors d'universitat, metges, ...); aquestes situacions de privilegi són cada vegada més insostenibles.

En definitiva, o fem més sostenibles i competitius els serveis públics, o els haurem d'acabar tancant i assimilar-nos cada cop més a la resta majoritària del món, on l'extensió dels serveis públics és molt lluny de la que hi ha entre nosaltres.

Josep Mir, Març de 2011