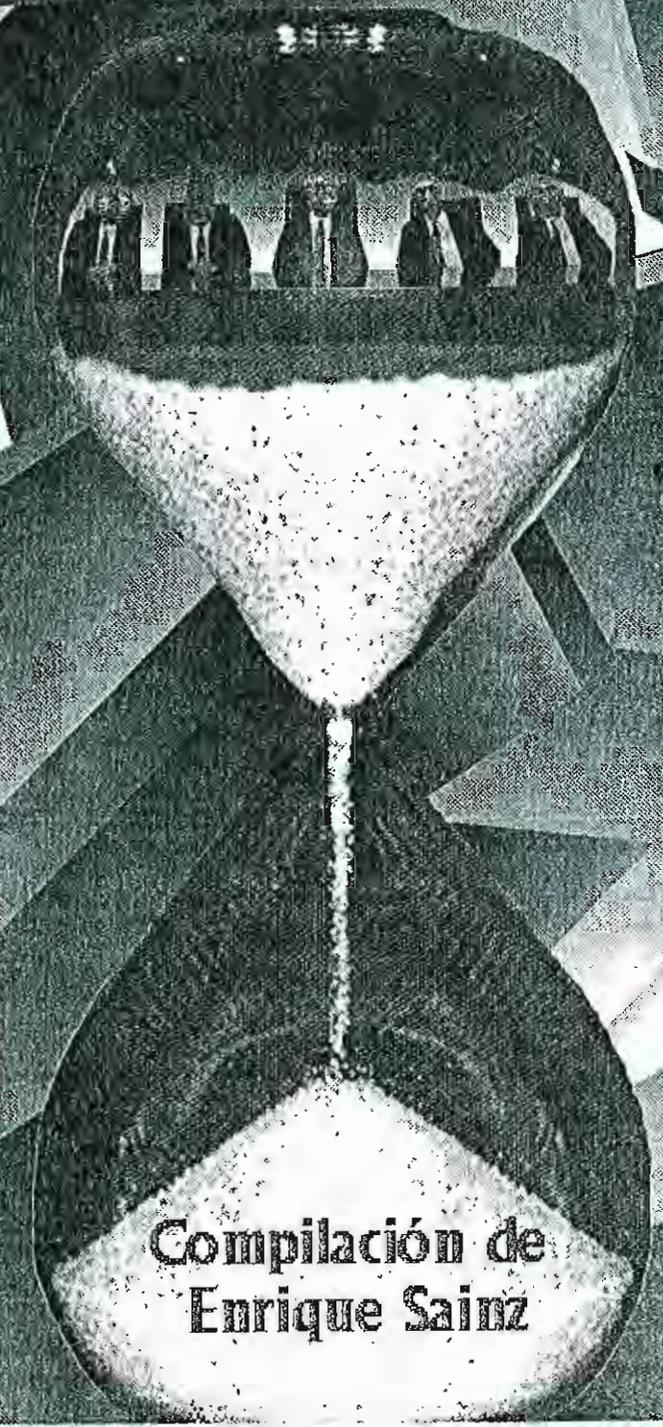


**Arenilla, M. (1995) “Naturaleza de los servicios públicos”, en Sáinz, E. (Comp.) *Las organizaciones como sistemas constitucionales*, Granada: Impredisur S. L., p. 57-87.**

Las Organizaciones como  
sistemas constitucionales

Ensayos sobre el modelo de gestión burocrática

de la Universidad Pública



Compilación de  
Enrique Sainz

## NATURALEZA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Manuel ARENILLA SÁEZ\*

### I. LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### *I. Su naturaleza política*

La construcción del Estado de Derecho subordina la Administración al poder político, tratándose con ello de buscar la legitimidad democrática del aparato administrativo. Se olvida de esta manera que la Administración posee una naturaleza política, una misión propia dentro del conglomerado del Estado o del sistema político. Junto a la división entre la Administración y la política se produce la que separa al Estado de la sociedad civil. Esta o bien es considerada como campo de actuación de los poderes públicos, y por tanto

\* Profesor de ciencia política, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Políticas y Sociología, Universidad de Granada. Granada 18001.

maleable por ellos, o bien se la ve como determinante del propio poder.

Las dos divisiones son correctas pero se refieren más a la necesidad de explicar formalmente la legitimidad de la actuación de los poderes públicos que a la realidad. Si nos detenemos en ésta, y más si lo hacemos a través de las lentes de los servidores públicos y de los estudiosos de la materia, veremos que la Administración forma parte del poder político y que la división entre sociedad y Estado nunca ha existido.

Con semejantes presupuestos se va a emprender la breve tarea de esbozar la naturaleza y el futuro de los servicios públicos especialmente en nuestro país y de alguna manera en Andalucía. Para ello deberemos en primer lugar partir de un lenguaje común que permita establecer consensuadamente una serie de conceptos que nos permitan una comunidad de comprensión. Esto nos lleva a plantear los servicios públicos como prestaciones de las Administraciones públicas y, por tanto, a concretar qué entendemos por éstas.

De forma sintética se va a entender por Administración Pública, siguiendo al profesor Baena del Alcázar, como el aparato especializado del conjunto posicional político cuya misión es obtener el equilibrio y la integración de la sociedad. El fin de la Administración es intervenir en las decisiones básicas que influyen en la estructura, la regulación y la reproducción social. Su subordinación al poder político proviene de la exigencia del sistema político de mantener la integración social.

De la definición anterior se deduce la necesaria relación de la Administración con los grupos sociales a los que estructura y organiza con el fin de lograr el equilibrio y la integración sociales. Este es el verdadero fin de la Administración y no la prestación de servicios públicos. O mejor dicho, la prestación de servicios públicos es una exigencia de un momento histórico y político determinado que tiene su culmen en el Estado del Bienestar. También se puede decir que el Estado sólo presta servicios, directamente o con organizaciones privadas interpuestas, cuando los sistemas tradicionales de lograr el equilibrio y la integración social son insuficientes; cuando el ejercicio de la coacción descarnada no soluciona los efectos de la aparición de fenómenos sociales complejos que se apoyan en una serie de valores que exigen nuevos métodos integrativos.

De esta manera, se puede mantener una visión cínica del poder en la que las actividades que benefician a la colectividad o a cada individuo son un medio y no un fin. Desde esta perspectiva se puede afirmar que lo que la Administración hace, sólo es interesante si consigue evitar los conflictos sociales.

Tras lo expuesto nos encontramos con una nueva forma de ver la Administración. En ella encontramos ahora un significado político más profundo muy alejado del habitualmente manejado por el Derecho, que muestra al aparato administrativo exclusivamente en su faceta de subordinación del Gobierno. Esto sigue siendo cierto y además es necesario para mantener las formalidades requeridas por el Estado de Derecho, pero sólo explica una pequeña parte de la realidad.

La función política de la Administración se concreta en ser el centro donde convergen los grupos sociales para conformar lo que conocemos como el interés general. Esta característica es la que permite la función integradora de la Administración.

## 2. *La función integradora*

La posición central de la Administración en relación con los grupos sociales y con el poder político tiene que producir naturalmente una serie de efectos. El primero de ellos consiste en que la conformación del interés general es un proceso de equilibrio inestable entre los distintos grupos sociales y el poder, cumpliéndole a éste, por un lado, la misión de seleccionar los intereses particulares que conforman dicho interés general y, por otro, seleccionar de entre los representantes de cada interés particular a aquel grupo o colectivo que el poder estime más conveniente. El ejemplo de esto lo podemos ver en el caso de la representación de los intereses de los funcionarios en la Administración. En un momento determinado el interés privado de los funcionarios se integra en el interés general al permitírseles la facultad de intervenir en el proceso legislativo, formalidad máxima del interés general. De entre los diversos representantes de dicho interés privado se elige por el poder político a los sindicatos y no a otros grupos de representantes o asociaciones de funcionarios. El análisis de este efecto concluye con el hecho de que la elección de un actor social, en este caso los sindicatos más repre-

sentativos, supone de inmediato o a medio plazo, la exclusión del resto.

El segundo efecto se refiere a que el aparato administrativo cumple la misión de ser el cauce comunicativo, en ambos sentidos, entre el poder y la sociedad. Una decisión adoptada en el centro sólo es posible que se cumpla en sus previsiones a través de la cadena jerárquica de la Administración. En este sentido el principio de jerarquía es el instrumento que asegura que el mandato político llegue al fin para el que se previó. Esto significa que sólo se podrá vertebrar la sociedad si se asegura esta comunicación entre el poder y la sociedad. Lo cual no quiere decir que sólo se pueda realizar a través de la Administración, ya que ello dependerá de la configuración del sistema político.

El tercer y último efecto consiste en que cualquier cambio, reforma o modernización en profundidad de la Administración —lo cual incluye el sector público— implica un cambio en profundidad del sistema político. Esto no es así por una eventual importancia fatua que se quiera otorgar a la Administración, sino por el fin que cumple y porque es una resultante de la interacción con los grupos sociales con los que ha llegado a un equilibrio inestable y dinámico determinado. La alteración profunda de ese equilibrio obliga a replantear de nuevo el pacto entre la sociedad y el Estado. Dicho de otra forma, no se puede pretender alterar la dimensión de lo público sin lograr previamente un nuevo acuerdo social. Ni se puede pretender modernizar la Administración de una forma efectiva si no se produce un equilibrio entre todas las fuerzas sociales implicadas. Esto conlleva la exigencia de contar con todos los actores e intereses. En el caso español la llamada modernización de la Administración no cumple los presupuestos anteriores al excluir, al menos, los intereses de los funcionarios y de los usuarios de los servicios públicos.

Como resumen a la función integradora de la Administración hay que señalar que nos movemos en el mundo de las ideas y de los valores más que de las técnicas. Estas en las batallas vienen después de las estrategias políticas. Esto explica que resulte complejo alterar los límites de lo público y de lo privado, ya que ello significa que se precisa un nuevo consenso del que emerja una nueva cultura de los servicios públicos y de la propia sociedad. Y esto corresponde al mundo de las ideas, y esto pueden ser buenas o malas noticias.

## II. LA CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN

### 1. *Principios del Estado del Bienestar*

El Estado del Bienestar es la respuesta histórica, en la que todavía vivimos, a la necesidad de lograr el equilibrio y la integración social. Dicho de otro modo, es la solución que nos hemos dado para que siga existiendo la forma del Estado y la sociedad tal y como hoy la conocemos. De esta manera, el Estado del Bienestar no es la culminación histórica en el desarrollo de las aptitudes humanas sino una etapa más. Por lo que es lo lógico que, aunque nos duele dejar a un viejo amigo, surja una nueva forma de lograr la integración social.

La tesis anterior trata de relativizar la crisis del Estado del Bienestar lo cual puede ser una buena preparación psicológica para lo que haya de venir. No obstante, quizá sea interesante recordar la esencia de la actual forma de Estado. Este surge por el fracaso del mercado para satisfacer las aspiraciones colectivas e individuales y la protección y extensión de las libertades privadas. Esto se logra a través de grupos sociales en interrelación con el poder llegando a conformar el complejo haz de relaciones que impiden distinguir con nitidez entre lo público y lo privado. Valga como concreción de lo dicho la definición de interés general como la suma de intereses privados hechos públicos por el poder.

Lo que ha sucedido es que la creciente intervención del Estado para lograr la extensión de las libertades privadas ha conducido en ocasiones a su limitación. Desde el punto de vista de la extensión del sector público, se observa que la universalidad de fines de las Administraciones públicas se ha realizado a costa de una adecuada utilización de los recursos, llegándose en ocasiones a graves ineficiencias y a la despersonalización de los sectores públicos. El resultado es el de la aparición de algunas paradojas, como la que expresa que muchos de los servicios de bienestar benefician a los de mayor "status" económico, aquellos que se los podrían pagar en cualquier caso, en especial en el transporte, la educación o la vivienda. Otra paradoja es la producida por el hecho de que en sanidad el 40% del presupuesto se dedica a tratar enfermedades que afectan al 1% de la población, cosa que sucede en Francia.

La tercera paradoja se refiere a que cuanto más se potencia la fortaleza de los grupos sociales más se consigue debilitar los valores sostenedores del Estado del bienestar, esto es, la solidaridad y la igualdad. Como ejemplo baste señalar que las reivindicaciones de acción social de los sindicatos británicos en las grandes empresas y en el sector público durante las décadas anteriores a los años ochenta, condujeron a que la élite organizada de los trabajadores obtuviesen beneficios sociales al margen del sistema de prestaciones generales, lo cual minó el principio de solidaridad con el resto de los ciudadanos y permitió la introducción de nuevos valores basados en la libertad que posibilitaron el acceso de Margaret Thatcher al poder en 1979.

Si observamos la esencia del Estado del Bienestar en su vertiente de la toma de decisiones, veremos que el ciudadano apenas tiene acceso a las decisiones que le afectan si no es a través de grupos corporativos que previamente han sido aceptados por el poder. Se produce así el descarnamiento de la política al mostrar a los ciudadanos lo que realmente se esconde tras el poder, que no son sino intereses claramente delimitados y de tipo privado. Esta es una de las causas fundamentales del desprestigio de las instituciones en la Europa desarrollada. De esta manera, se puede justamente ver el poder compartido por una élite de políticos y burócratas, no sólo de la Administración, sino de los principales grupos que defienden intereses privados.

El panorama descrito no permite hacerse muchas ilusiones sobre el futuro. Ello es más cierto si el presupuesto económico del Estado del Bienestar se fundamenta en un crecimiento ilimitado de la economía que permite lograr una serie de excedentes destinados a su redistribución social. La crisis fiscal permanente, y parece que irreversible, en la que nos encontramos hace que los recursos escasos deban asignarse a múltiples objetivos, lo cual exige poner la atención en la eficiencia y en la misma elección de los objetivos a cumplir.

Nos encontramos, en fin, ante la búsqueda de salidas a la situación actual. Estas se polarizan en la conservación de lo que tenemos, lo cual no deja de ser un contrasentido a los propios valores del Estado del Bienestar, y en la reducción del sector público otorgando mayor protagonismo a la sociedad, lo que puede llevar al

desmantelamiento del Estado al no asegurarse debidamente la integración social. Aunque claro es, ésta también está en la actualidad en crisis.

## 2. *El fin de los servicios públicos*

Si retomamos la idea de que lo importante de la Administración no es prestar servicios —algo que es relativamente reciente en la Historia— sino lograr la integración social, relativizamos el debate de lo que debe hacer el sector público. Pasamos, así, de la prestación a su fundamento, no siendo éste su justificación en términos de rentabilidad económica y social, sino el de si se logra el equilibrio entre los grupos sociales con el fin de que convengan en una forma de Estado que absorba las tensiones mediante unos procesos dinámicos de estructuración social.

De esta manera, la Administración se justificaría, en primer lugar, por el logro del citado objetivo y, en segundo lugar, por la eficiencia con la que lograrse las acciones concretas de conformación social o políticas públicas. Y se dice eficiencia porque los recursos son escasos, por lo que no basta el tradicional concepto de eficacia que está recogido en nuestra Constitución.

Dadas las delimitaciones que se han venido realizando, la dimensión de la Administración no es un capricho de un gobierno sino que responde al modelo político que el poder pone en marcha con el fin de lograr una unidad. Esta es necesaria no sólo desde planteamientos políticos, lo que se liga a conceptos como la soberanía, sino también económicos —unidad de mercado—, filosóficos, de comunicación y tecnológicos.

En el modelo actual del Estado la justificación de un servicio público, por tanto, vendría contrastada por las dos premisas anteriores, logro de la integración y eficiencia, y por ese orden. Por lo que el debate entre lo público y lo privado se debe centrar antes que nada, no en la dimensión de lo público, sino en el logro del equilibrio y la integración sociales. Y para ello, a éstos efectos, es indiferente que las prestaciones se hagan mediante la Administración, por el sector privado o mediante fórmulas mixtas.

Dicho lo anterior, con las matizaciones derivadas del propio planteamiento, hay que señalar inmediatamente que al hablar de Administración no nos debemos referir sólo a las prestaciones, servicios públicos, sino también a la zona decisional de la Administración. Es decir, no podemos aplicar las mismas soluciones para las diferentes funciones de las Administraciones Públicas.

### 3. *Las dos zonas de la Administración*

Si bien de toda la Administración se puede predicar la naturaleza que se ha expuesto, sin embargo hay que añadir a las dos divisiones vistas al comienzo —Administración/política y Estado/sociedad— una tercera. Esta diferenciaría entre el nivel decisional de la Administración, en el que se encontrarían en interacción políticos y altos funcionarios —de ahí la imposible división entre política y Administración—, del nivel operativo o prestacional. A la primera zona le corresponde traducir en decisiones conformadoras, políticas públicas, el resultado del equilibrio entre las posiciones de poder de diversa naturaleza. A la segunda le corresponde plasmar en acciones concretas de tipo prestacional, en su sentido más amplio, las decisiones adoptadas por la zona superior del bloque político-administrativo.

La singularidad de la zona ejecutiva, en la que se encontraría el grueso de las organizaciones públicas encargadas de llenar de contenido el Estado del Bienestar, es que su actividad no se diferencia sustancialmente de la que realiza el sector privado. Esto es especialmente cierto cuando las organizaciones especializadas públicas asumen la forma societaria privada, como sucede en las empresas públicas y en algunos organismos autónomos y entes públicos.

La trascendencia de esta visión es en ocasiones olvidada por los responsables políticos y por los que plantean la división entre lo público y lo privado. Como ejemplo del primer olvido hay que señalar que el actual sistema de representación de los intereses funcionariales no distingue entre las dos zonas al entender que los intereses de los funcionarios directivos es el mismo que el de los funcionarios de la zona operacional. El segundo olvido pretende reducir

el ámbito de la Administración a un conjunto de órganos fácilmente sustituibles por empresas privadas.

A nuestros efectos, lo importante de la división estriba en que la zona decisional no sólo actúa sobre la zona subordinada, sino que también lo hace directamente sobre las organizaciones sociales y económicas a través de la planificación y de la intervención económica. Es decir, las políticas públicas no son sólo las que realiza la Administración por sus medios sino también las que induce, regula o planifica sobre el sector privado. Y eso sucede en la actualidad de forma profusa sin necesidad de haberse desmantelado el Estado.

Podría plantearse como hipótesis la desaparición de la zona operacional mediante su sustitución, o no, por organizaciones prestacionales privadas o mixtas de la más variada naturaleza. Lo que no es posible plantear dentro de la idea de Estado es la desaparición de la zona decisional. De producirse esto supondría la inexistencia de objetivos colectivos que cumplir, de políticas públicas, lo cual llevaría a la disolución misma del Estado. Por ello, en el actual momento histórico, el grado de control político sobre las actividades prestadoras de beneficios privados y colectivos nos dará el nivel de consecución de la integración social. Al fin y al cabo la zona decisional es el núcleo irreductible del aparato especializado que logra la cohesión social. Cuando hablemos de repliegue del Estado lo haremos hasta ese límite, ya que más allá deja de existir el Estado en una sociedad compleja como la nuestra. Pero repliegue también significa seguir manteniendo el control político, lo que conlleva saber diferenciar entre la naturaleza de lo privado y de lo público.

## III. ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PRIVADO

### 1. *La naturaleza y los principios de lo privado*

Según lo visto hasta ahora, los presupuestos ideológicos de la actuación pública persiguen un fin determinado que consiste básicamente en el logro de la cohesión social. Este fin no se puede predicar del sector privado ya que su naturaleza se basa en el logro del beneficio particular frente a terceros, por mucho que el Estado del

Bienestar haya suavizado el descarnamiento del fin de las empresas capitalistas. En definitiva, el sector privado antepone el interés particular, sin ningún tipo de intermediarios, sobre el interés general, aun manteniendo para éste una visión nada altruista como ya se ha expuesto.

La regla fundamental por la que se rige la actuación privada es el beneficio. Este actúa como fin y como límite, ya que traspasar la línea en la que una actividad no es rentable, lo cual es debido a muchos factores y no todos ellos de carácter económico, puede suponer el cese de la actividad. También es cierto que el beneficio en nuestro Estado tiene una gran carga socializante al entender que la actividad privada trasciende su ámbito al implicar derechos individuales y colectivos. En una visión menos teórica: la sociedad asume la expulsión o fracaso en el mercado de las empresas privadas mediante la socialización de pérdidas, bien a través de subvenciones y ayudas, bien mediante sostenimiento de la mano de obra inactiva. Por ello la exigencia de la eficiencia en el sector público es también una exigencia del mismo principio en el sector privado.

Lo anterior no quiere decir que lo público y lo privado se mezclen y que sea indiferente utilizar un ámbito u otro para la prestación de los bienes privados o colectivos. La llamada superioridad de la gestión privada sobre la pública no viene dada, generalmente, por los medios empleados, sino por la gran diferencia de fines. La disparidad se basa en que el sector privado limita sus actuaciones según la regla del beneficio. Además, el número de actores implicados en las decisiones suele ser reducido, a diferencia de lo que sucede en el sector público que tiene el condicionante y la exigencia de establecer relaciones complejas, aunque de diversa naturaleza, con todos los grupos implicados. Relaciones que pueden desembocar en la cogestión de determinados servicios públicos para que estos se puedan prestar.

Siguiendo la línea argumental del apartado anterior, la utilización de los mismos procedimientos de gestión en una actividad determinada en el sector público y en una empresa privada, no significa que los fines a conseguir sean los mismos, ya que el beneficio en el ámbito de lo público es un factor más a considerar. Si sólo hubiese que tener en cuenta ese principio económico no tendría razón de ser que una actividad se incluyese en la órbita del sector público.

## 2. *La importación de técnicas del sector privado*

Avanzando más en la idea anterior, hay que señalar que la importación de técnicas del sector privado al sector público debe contemplar los fines de las Administraciones Públicas y de las organizaciones a ellas vinculadas. La aplicación de una misma técnica de gestión en una empresa pública y en una privada vendrá condicionada por el fin que cada una de ellas tenga asignado. Además de esta limitación, hay que añadir la más trascendente y que se refiere a que la importación de técnicas privadas sólo se puede realizar en la zona operacional. Las dos limitaciones anteriores añadidas a principios de la actuación de lo público, marcan los límites de actuación entre lo público y lo privado.

Con frecuencia se afirma que la Administración pública es ineficiente por sí misma. Esto no es decir cosa alguna si nos estamos refiriendo a la zona decisional, puesto que su actividad no es generalmente equiparable a la actividad privada. Por eso, cuando se afirma que la política no utiliza criterios racionales se está diciendo la verdad y ello es debido a que la lógica política es una lógica compleja en la que se implican muchos actores que son los que permiten que se mantenga en equilibrio el Estado. Es claro que esto no es trasladable al sector privado.

El traslado de técnicas a la zona ejecutiva de la Administración también plantea algunas consideraciones además de los límites generales ya señalados. Si una organización pública no puede establecer sus objetivos o no puede medirlos con precisión, entonces resulta poco menos que imposible aplicar técnicas basadas en la eficiencia. Ello es debido a que la organización se basará en lo asumido y no en el resultado, al ser éste difuso, como sucede en el caso de las actuaciones sobre los grupos marginales, la promoción de determinados valores en la sociedad o al tratar problemas mal vertebrados como pueden ser los ecológicos.

Lo cierto es que una gran parte de la actividad de la Administración presenta estas características, lo cual no es de extrañar, ya que si no probablemente desde su origen hubiesen sido asignadas al mercado. Por tanto, la crítica a las disfuncionalidades de la Administración basadas en que se centra más en el procedimiento que en los resultados es cierta, como lo es la afirmación siguiente: la acti-

vidad de la Administración precisa de recursos diversos y poco definidos para realizar tareas diversas y poco definidas. Pero piénsese que esto sucede también en organizaciones no lucrativas como Cáritas, Cruz Roja y algunas fundaciones altruistas vinculadas, no obstante, a empresas regidas por el beneficio.

Esto hay que completarlo con el hecho de que el sector público realiza sus actividades en régimen monopolista en muchas ocasiones, debido precisamente a la naturaleza ya descrita de la actividad. Por ello lo público frente a lo privado tiene su importancia, pero lo competitivo frente a lo no competitivo resulta habitualmente más importante. Y esto es perfectamente trasladable a las actividades monopolistas u oligopolistas del sector privado.

Otra limitación a la importación de técnicas a la Administración Pública proviene del hecho de que en la empresa privada cuando se realizan tareas públicas se traslada el mandato externo de producir bienes y servicios a un mandato interno de generar ingresos y limitar costos. Esto no es posible hacerlo en la Administración pública ya que persigue simultáneamente otros objetivos, por ello el producto de dos organizaciones, una pública y otra privada, realizando las dos la misma actividad, debe ser distinto. Y si no lo es no hay razón alguna para que dicha actividad sea prestada por un organismo público.

A la vista de lo anterior la gestión de los recursos humanos en la zona operativa presenta ciertas peculiaridades respecto a su homóloga del sector privado. La imposibilidad de fijación de objetivos ciertos lleva a que el peso de la gestión recaiga, no en el procedimiento como suele decirse, sino en el responsable del mismo. Dicho de otro modo, cuando no se pueden especificar las tareas por adelantado, la consecución de los fines hay que cifrarlos en el honor burocrático, lo cual conlleva la confianza de los responsables políticos y la profesionalización de los funcionarios. Ello es así porque la legitimidad de la actuación pública en tales circunstancias no puede basarse en los resultados, difíciles de determinar, sino en los responsables de la consecución de los mismos, únicos que pueden evaluar conociendo todos los factores que intervienen en una política determinada. También son los únicos que pueden llevar a buen término los fines establecidos. Hay que señalar, además, que en los niveles cercanos a la prestación de los servicios, la legitimidad del funcionario y del político,

normalmente de escaso rango, presentan el mismo grado. De ahí la importancia del debate sobre la profesionalización en el seno de las Administraciones públicas y de la necesidad de prestar más atención a los funcionarios directivos.

#### IV. LOS FENÓMENOS PRIVATIZADORES

##### 1. *El repliegue del Estado*

La imagen del Estado replegándose a posiciones anteriores al Estado del Bienestar asemeja una vuelta atrás y un triunfo del liberalismo. Ya se ha dicho que este sentir es propio de aquellos que entienden lo público en una línea incrementalista vinculada al progreso de la sociedad, lo que no es posible afirmarlo ni siquiera en el momento histórico presente. Claro es que mantener el triunfo del liberalismo es olvidarse de los evidentes logros sociales efectuados en nuestro entorno en las últimas décadas y que han transformado el propio significado del liberalismo.

Habíamos fijado en el núcleo decisonal de la Administración el límite geográfico de la extensión de lo privado. Además, se había señalado que el fin a cumplir por lo público, el interés general, se diferenciaba del fin privado, basado en el beneficio. Sin embargo, entre esos dos límites queda un vasto espacio en el que el sector público puede o no intervenir. La ocupación de esa franja por la Administración vendrá determinada por la naturaleza del sistema político. De nuevo será el logro de la integración y el equilibrio sociales los que deban marcar la extensión de las Administraciones Públicas.

A la vista de lo anterior, el fenómeno del repliegue del Estado deberá garantizar que se mantenga la integridad del mismo y de la sociedad. Por eso se explica que una política pública privatizadora requiera la modificación del sistema político.

Hasta ahora se había mantenido que a los efectos del fin de la integración la actividad prestacional del Estado resultaba relativa desde un punto de vista histórico. Ahora hay que afirmar que el modelo actual de estabilidad social se basa en un tipo de actividad prestacional que debe garantizar la integración en el sistema político de aquellos miembros de la sociedad no agrupados en organizaciones sociales.

Dicho de otro modo, el sistema prestacional canaliza los excedentes hacia la periferia del sistema político, con el fin de integrar en el mismo a las capas sociales que no pueden valerse de otros recursos para obtener beneficios privados o colectivos.

Así, encontramos que la privatización de los servicios públicos halla otro límite derivado de la propia delimitación entre la sociedad y el Estado. Efectivamente, para amplias capas de la sociedad española, y todavía más en el caso de Andalucía, sólo el Estado, en sus diversas formas organizativas, representa la garantía de hacer valer sus derechos. Por ello, sería una grave irresponsabilidad el pretender que el mercado regulase a dichas capas, puesto que éstas se caracterizan por haber sido excluidas del mismo.

Colocados los hitos del repliegue del Estado quizá sea conveniente poner un ejemplo que clarifique la teoría expuesta. Si tomamos alguno de los servicios públicos que hoy consideramos esenciales, como la sanidad, veremos que en la misma existe un corte profundo. Por un lado se encuentran los beneficiarios del sector público que además contratan pólizas con el sector privado o que poseen un régimen peculiar aunque público, como es el caso de los funcionarios sometidos a MUFACE. Por otro tenemos a los usuarios exclusivos del sector público que lo son porque no tienen la posibilidad de elegir. Plantear una reducción de la cobertura pública de forma lineal sin atender a factores de renta, geográficos, etc., supone en la práctica dejar las cosas como están para los que tienen capacidad de elección. Lo mismo sucede en sectores como el transporte o la enseñanza.

Claro es que la privatización ha logrado poner en primer lugar la importancia de la gestión y la ha llenado de contenido político. Por ello, en los servicios públicos de la zona operativa es necesario la aplicación de técnicas de gestión que persigan la eficiencia, aunque con las cautelas anteriormente señaladas.

Se podría plantear en estos momentos cual sería el límite ideal del sector público. Y aunque ello responda al terreno de las ideas y de las preferencias, sí se pueden señalar algunos criterios adicionales. No parece conveniente que el sector público se extienda en actividades en las que el fin integrador no sea el determinante, o que éste se pueda lograr de forma más eficiente mediante otras técnicas administrativas como la intervención. Hay que recordar en este sen-

tido que, incluso cuando la Administración adopta la forma de gestión privada, los controles son tan variados y redundantes que hacen que se preste más atención al procedimiento que al producto. A la vez hay que recordar que es en el sector público donde los sindicatos logran mayores ventajas para sus afiliados, pudiendo quedar relegado a un segundo plano el fin de la actividad puesto que no rige el límite del beneficio.

Pero el Estado no se puede desentender, ni siquiera en el caso de que se cumplan los requisitos señalados anteriormente, de una actividad que ahora pasa al sector privado. Ello es debido a las consecuencias sociales de toda actividad empresarial y, fundamentalmente, a que ahora ese sector privado realiza, en medida variable, funciones públicas. Por ello, no debe ser indiferente a los efectos del Estado que el logro de una mayor eficiencia en la prestación de un servicio privatizado se haga a costa de un significativo descenso de salario o de una reducción en los niveles de prestación.

Por todo ello se puede decir que la privatización exige un Estado fuerte. Una privatización extensa sólo podrá producirse si queda asegurado el fin esencial y ello pone el énfasis en el control que debe ejercer la Administración sobre las actividades privatizadas. En conclusión, la justificación de la privatización acaba remitiéndonos al criterio de la eficiencia y, preferiblemente para aquellas actividades donde sea posible la competencia. Esto significa la transformación de una parte de la actividad estatal, que pasaría de ser prestadora a garante de los fines políticos de los servicios públicos, gestionados ahora de forma privada.

## 2. *El problema del control*

Si Weber planteaba que el único control efectivo sobre la burocracia es aquél que se realiza a través del liderazgo político, la misma conclusión se puede extraer a nuestros efectos. Ello significa que la sujeción de la actividad de la Administración a los fines políticos requiere un acto de voluntad expreso y la existencia previa de un marco ideológico que llene de contenido esa voluntad.

El control está ligado a la jerarquía, entendida como principio vertebrador que permite establecer la cadena de información entre el centro decisonal y el órgano ejecutor. Claro es que la jerarquía

se predica de los órganos de una misma organización y se pierde entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y no se entiende extensible a las relaciones entre el sector público y el privado.

El planteamiento anterior es formal pero no explica la responsabilidad política en el cumplimiento de los objetivos establecidos en las diversas decisiones destinadas a conformar la sociedad o políticas públicas. Ya se ha dicho que éstas no tienen que desarrollarse exclusivamente dentro de los cauces y organismos públicos o pertenecientes a los mismos, sino que algunas actividades, como las propias de la regulación y control, —sanciones, autorizaciones, por ejemplo— se ejercen directamente sobre el cuerpo social con un mínimo de aparato administrativo. Junto a esta actividad tradicional, que por cierto, era la actividad pública casi exclusiva del Estado liberal, nos encontramos con una creciente imbricación entre lo público y lo privado, por lo que cada vez es más corriente que la fase de ejecución de una política pública sea realizada por el sector privado, bien mediante contratación o concesión, bien mediante el sometimiento al poder de regulación y de inspección de la Administración.

Por ello, lo determinante no es quién desarrolla la actividad sino a qué principios responde ésta. En el caso de que la ejecución incumba a la propia Administración el control se debe realizar a través de la jerarquía. La cual no impide por sí misma, como sabemos, la aparición de disfuncionalidades. Si el ejecutor es una entidad privada, la Administración debe controlar que el mandato externo que recibe la empresa privada cumpla los objetivos políticos, porque en su actuar esa empresa cumple un fin público.

Planteadas las cosas de esta manera, el problema del control remite a la decisión política. El centro decisional debe prever el diseño orgánico para que se pueda implementar y ejecutar una determinada política pública. Ello supone una reflexión previa y al más alto nivel sobre si va a ser el sector privado o el sector público el que va a llevar a sus últimas fases la política pública. Además, si lo que se plantea no es un caso aislado sino una tendencia que afecta a la propia dimensión de la Administración, entonces se requerirá que la decisión sobre el diseño orgánico sea adoptada por el máximo órgano legitimador en una democracia que es el parlamento. Por ello, toda privatización, y sobre todo si forma parte de un planteamiento más general, requiere el pronunciamiento expreso mediante ley formal o

autorización expresa al Ejecutivo. Esto no suele ocurrir en nuestro país y tampoco en Andalucía a la vista de la creación generalizada de sociedades mercantiles de capital público que pasan a gestionar con criterios privados, sin saberse bien hasta que límite, importantes actividades públicas.

La alarma sobre este tipo de actuaciones no se basa en la defensa del derecho público sobre el privado, sino que se cifra en lo que se esconde en este trasvase. No es tan importante que una actividad se preste por la Administración bajo el Derecho público o el privado, ya que los controles a los que se someten ambos tipos de gestión son muy similares. Es más importante conocer el grado de control que la decisión política mantiene sobre el nivel de ejecución de una determinada política pública. Y aquí es donde las cosas se pueden complicar si no existe una reflexión serena sobre el diseño orgánico, sobre la organización que va a realizar una determinada actividad pública.

Quizá antes de seguir más adelante en la exposición fuese conveniente detenerse brevemente sobre la trascendencia de incluir en la agenda política una determinada política pública. La inclusión significa la necesidad de lograr mediante esa política la integración social mediante la actividad que se pretende desarrollar o regular. Es decir, se incluye una determinada política pública entre las necesidades políticas de un Estado con el fin de lograr su integración y el equilibrio entre las diversas fuerzas que en él existen. Ello implica la naturaleza pública del fin que se persigue con independencia de quien sea el ente instrumental que lo realice. Claro es, que ello no significa ignorar los medios con los que se puede contar para que una determinada política sea factible. Por cierto, sobre esto tienen mucho que decir los altos funcionarios.

Volviendo al discurso anterior, el problema del control está ligado a la garantía y certeza de que la decisión sobre un fin público se va a cumplir en sus términos. Lo cual adquiere mayor relevancia si el ente instrumental va a tener una naturaleza privada, con independencia todavía de si la Administración posee, en su caso, todo o parte de su capital social. Por lo tanto, el dilema entre lo público y lo privado del procedimiento pasa a un segundo plano al destacarse en primer lugar quién es el que controla efectivamente al ente que va a prestar el servicio o va a realizar la actividad.

La actividad prestacional del Estado del Bienestar no se realiza por el núcleo central de la Administración sino por una serie de entes descentralizados y de empresas propiedad de la Administración. Si observamos el problema desde la perspectiva del control, es diferente la fórmula orgánica que se emplee por el sector público para realizar una actividad. Es claro que cualquiera que sea la forma empleada es relativamente fácil reconducir una actividad prestadora o reguladora pública al centro decisional. Aunque para ello hay que dejar de lado los escrúpulos formalistas basados en principios como la tutela o la jerarquía.

Más cuidado hay que tener con la propiedad o con la participación de determinados intereses particulares en la dirección de un ente público u organismo autónomo. Si de lo que hablamos es de empresas públicas en las que es posible la participación de capital privado —cosa que en Andalucía sucede en primer lugar con SOPREA, sociedad de cartera del IFA, pero también con otras, si bien de entidad menor— entonces la cuestión presenta unos perfiles completamente distintos. De lo que se trata ahora es de que el capital privado compra parte del interés general y de que pueda existir un conflicto de intereses entre la decisión política y la traducción de la misma en la empresa pública que va a prestar el servicio. La lógica del capital, y ello no nos puede extrañar, no es la lógica política, por lo que podría producirse la mediatización explícita del interés general a través de intereses privados presentes en el seno de una empresa pública.

Claro que la cosa se puede complicar más si tenemos en cuenta el haz de empresas privadas en las que la empresa pública puede intervenir a través de la adquisición de capital social de aquéllas. Entonces nos encontramos con que los fondos públicos pueden participar en determinados sectores de la actividad económica sin que se haya realizado, o sea insuficiente, un análisis político sobre si determinada actuación debe incluirse o no en la agenda política de los poderes públicos.

El mismo planteamiento se puede realizar en el caso de que no exista capital social por ser un ente regido en su conformación por el derecho público. En este caso la participación extraña puede venir de intereses corporativos privados o de otras Administraciones, lo cual, igualmente, puede romper la cadena de mando político entre la decisión y la ejecución.

Nos hemos extendido más en estos aspectos para mostrar que el control sobre actividades privadas presenta la misma naturaleza que el control dentro del sector público. Por ello, el debate entre lo público y lo privado es un debate que en su vertiente técnico-política conduce al problema del control. En su vertiente política conduce a la garantía del mantenimiento del poder público frente a los poderes privados. Ahora bien, si lo vemos desde el plano de la sociedad, se presenta desde el lado del corporatismo, en su sentido más amplio, esto es, la gestión de intereses públicos mediante organizaciones que persiguen intereses privados.

## V. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 1. *El descarnamiento del corporatismo*

Los conceptos de Estado, poder, interés general tienen una elevada categoría simbólica. A la Administración le ha cabido el papel histórico de crear un lenguaje críptico para llenar de contenido esos conceptos y en especial para hacer tangible la idea de Estado. El mantenimiento de la legitimidad de este símbolo se ha basado en buena parte en la percepción de su cualidad casi mística y desconocida para los ciudadanos. De tal forma que la comunicación entre el Estado y la sociedad se ha realizado generalmente a través de la Administración y, en menor medida, por otros integrantes del sistema político. Y el juego ha surtido su efecto mientras uno de los jugadores, el ciudadano, no percibía la verdadera naturaleza del poder. Traducido a otros términos, mientras se entendía que existía un interés general como bien supremo regidor de destinos de las organizaciones públicas.

La quiebra del Estado liberal se produce en parte porque la gestión del bienestar colectivo, y aún el individual, no se puede dejar al libre juego del mercado. El logro del nuevo equilibrio implica que se incorporen a las posiciones de poder del Estado determinadas posiciones provenientes de nuevos grupos sociales, a los que, de esta

manera, se les ha publicitado su interés privado. Los requerimientos económicos del nuevo Estado hacen que se deba extender el ámbito de lo público. Esto a su vez implica situar en las zonas inferiores del subconjunto posicional político a determinados grupos sociales que participan ahora en las actuaciones públicas. Todo ello se hace con el fin de lograr un nuevo reacomodo social en el que los nuevos grupos hechos públicos van a tener el papel de transmitir los valores del nuevo Estado. El ejemplo más temprano es el de los sindicatos de trabajadores, a éstos suceden los grupos de la más diversa naturaleza, aunque ninguno de ellos, al menos en el caso español tras la transición política, consigue un grado tan alto de infiltración pública.

Pero a la vez que esto se realiza se extiende la idea de que el interés general, esto es las actuaciones públicas, responden a intereses concretos y determinados que ahora son visibles. De esta manera, se puede ver lo que hay detrás del Estado y ello produce desencanto, lo que aviva la idea de crisis del Estado del Bienestar. Se produce el descarnamiento del Estado al comprobarse que éste se sustenta sobre intereses corporatistas. Entendiéndose por corporatismo la organización de intereses colectivos en corporaciones que entran en liza política relativamente pacífica para repartirse actividades, bienes, ingresos, beneficios y privilegios. Además, hay que añadir que la entrada en liza política suele conllevar el deseo, o necesidad, de excluir a otra corporación que persigue representar los mismos intereses. En cualquier caso la disputa por la representatividad del interés concreto la realiza el poder público, como también realiza la inclusión de un determinado interés particular dentro del interés general.

Ante esta situación, que es la que sustenta y a la vez mina el Estado del Bienestar, el ciudadano no inmerso en un grupo corporativo, esto es, la mayoría, descubre la esencia del poder y, lo que es más desalentador, se da cuenta de que la influencia en la consecución de beneficios privados no se realiza a través de la práctica democrática de la elección política. El ciudadano descubre que la regla de un hombre un voto está mediatizada por el corporatismo y, dentro de cada grupo corporativo, por el dominio de los respectivos aparatos burocráticos. De ahí surge el desencanto hacia los partidos políticos, pero también hacia los grandes sindicatos y otras corporaciones.

Por ello, ante fenómenos privatizadores que afecten significativamente a la dimensión prestacional del Estado, las corporaciones se hayan mejor preparadas para defenderse del ataque, salvo que la privatización afecte a la representación de dichas corporaciones en la zona decisional. Si sucede esto los principales opositores a la reforma del status quo serán sus mayores beneficiarios. Para el ciudadano corriente la extensión de la privatización le pilla inerte por lo que, paradójicamente, sólo puede esperar protección del mismo Estado.

Desde la perspectiva anterior hay que relativizar las posiciones a favor y en contra de la privatización, ya que tras estas posiciones encontradas, suelen hallarse intereses particulares claramente definidos. En definitiva, un fenómeno privatizador que afecte profundamente a la naturaleza del Estado del Bienestar implica necesariamente una reordenación de los grupos sociales y ello conlleva la sustitución de unos intereses y sus representantes por otros.

Otro efecto del descarnamiento es que la participación se ha convertido en la dinámica necesaria para la integración social, aunque en el sentido que se ha visto. Lo cual no impide que participación y crisis estén unidas por las razones expuestas. Por ello, en la actualidad el mantenimiento de posturas radicales sobre la participación se suele ligar a los mantenedores del actual estado de las cosas y no se vincula a los partidarios de la privatización. Sin embargo, esto no es cierto en el fondo.

La privatización implica la política de sustituir unos apoyos sociales por otros. En este caso de los grupos corporatistas de base social por los de base económica. Pero ello no quiere decir que los partidarios de la privatización puedan prescindir de un cierto modelo corporatista, ya que éste, o como se quiera transformar en el futuro, es necesario para lograr el equilibrio, la integración, la reproducción y la estructuración social. En resumen, se precisa de grupos organizados que introduzcan los nuevos valores del sistema político en la sociedad.

Lo que hay que plantearse a estas alturas es si la simple sustitución de grupos es suficiente para legitimar el Estado, o si se precisa de profundas transformaciones en su esencia para que perviva esta forma de organización social. Todo ello lleva a plantear las limitaciones de la participación dentro del Estado.

## 2. Los límites de la participación

Cuando se plantea la participación en las decisiones que afectan al ciudadano, lo que se está pidiendo es una presencia de los grupos organizados en la Administración. Es en la idea de participación donde cobra realidad el papel de los aparatos administrativos en relación con la sociedad. Este papel no es pasivo, ya que el poder, personificado en la Administración, interviene decisivamente en la elección del interés particular y del grupo o de los grupos que lo representan. Así, hay que ver a una organización administrativa como una estructura social que establece múltiples vínculos con los intereses particulares en competición.

Si con todo ello se intenta lograr el consabido equilibrio entre los diversos grupos que permita la integración y efectuar las operaciones básicas de estructuración social, también se logra simultáneamente el debilitamiento del Estado.

El concepto de participación tiene una fuerza expansiva que pasa por encima de los requerimientos formales del Estado de derecho. El procedimiento formal de aprobación de leyes, por ejemplo, queda supeditado al logro del acuerdo social y político sobre una cuestión. En las democracias avanzadas actuales ello viene favorecido porque el sistema de representación presenta unos rasgos altamente corporativos al poderse reconducir las responsabilidades del ejecutivo y del legislativo a la cúpula de los partidos políticos. Las grandes instituciones de la democracia quedan así convertidos en foros de formalización de lo pactado entre diversos grupos de interés. Piénsese en la tramitación del proyecto de ley de huelga sobre el que se ha conseguido un acuerdo extraparlamentario entre los sindicatos más representativos y el partido que sustenta al Gobierno, hurtándose en la práctica el debate del texto al Parlamento.

La ley cada vez más es el resultado del consenso o, al menos, de la negociación. Esto es el cenit de la participación y a la vez su ocaso. El descarnamiento que produce saber que el interés del común es reconducible a los intereses particulares es una prueba de ello. Otra es que la fuerza expansiva de la participación parece no tener límite, aunque llegar a la conformación de la voluntad general a través de leyes formales parece ser el techo al que se puede aspirar. Esto no deja de plantear una grave reflexión sobre la legitimidad

de los que regulan los comportamientos sociales para la totalidad de una sociedad.

El límite se ha logrado normalmente con el apoyo de una minoría que ha negociado con el grupo que controla el poder. El nivel de representatividad de los sindicatos y de los partidos políticos, por ejemplo, es muy escaso en nuestro país, y por lo que respecta a los primeros, declinante según pasan los años. Pero es que además la dinámica de una participación de corte corporatista conduce al fenómeno de exclusión.

La exclusión actúa en un doble sentido. Por un lado, en la elección del interés a publicitar, lo cual corresponde al poder, y, por otro, de los actores que lo representan, en el que intervienen éstos y en última instancia, pero decisoria, el propio poder. Se puede afirmar, por tanto, que el logro de la representatividad que permite regular el interés general es un acto deliberado del poder. Como ejemplo piénsese de nuevo en la representación del interés de los funcionarios que ha sido atribuido exclusivamente a los sindicatos, los únicos que pueden negociar, y de entre éstos a los representativos. Por el camino han quedado los intereses de cuerpo, de grupo, de organismo, de localidad, de los pequeños sindicatos —o no tan pequeños— etc. Una vez adoptada y formalizada la decisión de elegir el interés y a sus representantes, en el desarrollo de las elecciones funcionariales es muy difícil, salvo en pequeños ámbitos o en casos excepcionales, que los elegidos no vayan excluyendo realmente al resto de los actores. Esto se confirma en las elecciones funcionariales españolas de 1987 y de 1990.

El poder cuando selecciona un interés particular no lo hace de forma indiferente, sino que el elegido debe cumplir unos requerimientos que permitan articular una parte de la sociedad. El riesgo está en que ese interés particular sea insuficiente para que abarque a grandes sectores de la población. Por ello, no basta con el reconocimiento formal ya que toda la cuestión se traslada a la representatividad real, lo que conduce al tema de la legitimidad de los actores.

El peligro de la falta de representatividad trata de ser compensado con la semejanza estructural entre el grupo elegido y el propio poder. La Administración cuando elige a un actor lo hace en base a unos criterios de similitud orgánica, es decir, que el elegido participe de los rasgos de una organización burocrática con el fin de que

lo acordado pueda ser cumplido en toda la organización. De otra forma, el fin de la estructuración social no se podría lograr. Además, el elegido debe participar de un lenguaje común, de una serie de valores mínimos coincidentes con los del poder y que supongan una elevada coincidencia conceptual sobre términos como poder, sociedad, progreso, solidaridad, igualdad y sobre las principales instituciones básicas del Estado. Así, la elección del poder es una elección en busca de un igual o, al menos, de un semejante.

Pero las consideraciones anteriores no deben apartarnos de la esencia de la participación y de sus límites. Si la norma ha dejado de ser una barrera no lo es la división entre las dos zonas de la Administración. Se plantea de esta manera el lugar donde la participación tiene lugar. En este sentido habría que realizar dos cortes. Por un lado el que diferencia las posiciones de poder de la zona orgánica que se corresponde con las organizaciones concretas.

El sistema político puede convenir que estén representados en su zona superior determinadas posiciones que representen intereses concretos. Esa zona superior, a la que Baena llama cúpula organizacional, predetermina las grandes políticas conformadoras. Pero de ahí no se deduce que la participación de intereses determinados se materialice en las organizaciones concretas. Ello dependerá de si es necesario para lograr la integración y el equilibrio social. Adviértase que la participación en la Administración es un fenómeno muy reciente en el tiempo pero que está en la esencia del poder el que en él estén representados los intereses estructurantes de la sociedad.

El segundo corte presenta una complejidad menor pero su trascendencia es más perceptible y, por tanto, sus consecuencias más polémicas. En este caso se trata de ver hasta qué grado de la jerarquía administrativa puede llegar la participación. La cuestión no es sencilla ya que la propia idea de participación, como se ha dicho, posee una fuerza expansiva difícil de limitar. Claro es que previamente habría que distinguir entre participación como negociación o como cogestión. La primera puede estar presente en la zona decisional del conglomerado político-administrativo; de otra manera una política pública que no contase con los actores sociales no sería tal al ignorar el impacto y la viabilidad de la misma. No obstante, quedaría por definir si esa participación se centra exclusivamente en el

conocimiento por la zona decisional de la viabilidad de una política, o si la participación implica algún grado de elaboración conjunta de esa política entre los grupos sociales publicitados y los integrantes de la zona decisional.

La participación entendida como cogestión presenta otras complejidades. Se podría entender que todo es cuestión de grado y que la incorporación de determinados intereses, los sindicales por ejemplo, a las posiciones de poder, permiten la ubicación de los mismos en las negociaciones con la zona decisional y de la cogestión en las organizaciones administrativas. Esto, según la configuración actual del sistema político español, podría ser admisible y de hecho se produce. Plantear la cogestión en la zona decisional presenta más dificultades ya que supondría la alteración del propio sistema político en sus aspectos formales, al modificarse significativamente los requerimientos formales de la legitimidad. Lo cual no quiere decir que no se pueda producir. Las cortes orgánicas franquistas, el Movimiento y el Sindicato vertical son un ejemplo no muy lejano de ello.

Lo que se dice es que la conformación de la voluntad política está asignada a los órganos políticos Gobierno y Parlamento y que los funcionarios poseen una legitimidad derivada de su profesionalidad, según se reconoce en la Constitución. Habría que reformar ésta, entendida como expresión del consenso social, para poder incorporar a la zona decisional determinados intereses particulares o corporativos. Por eso el descarnamiento del corporatismo es en realidad la manifestación de un sentimiento de defraudación entre el compromiso acordado socialmente y la realidad. Por tanto, la cogestión es predicable únicamente en la zona operativa. Y esto plantea una serie de consecuencias tanto para la Administración como para los participantes.

La legitimidad en la actuación de las instituciones políticas en nuestro Estado están basadas en la responsabilidad política y en la jerarquía política y administrativa. Ello es así porque de esta forma se intenta conseguir que lo decidido por las autoridades legítimas sea transmitido a la sociedad con las menores distorsiones posibles. Si antes se decía que una política pública no es tal si no tiene en cuenta su viabilidad social, también administrativa, ahora lo que se dice es que una política pública puede fracasar si se quiebra la jerarquía de mando entre el centro decisional y el nivel operativo.

Por todo ello, la participación mediante la cogestión tiene como límite político y administrativo que exista una coherencia en la actuación y que las distorsiones sean mínimas. Esto se complementa con la previsión de toda política pública sobre la viabilidad social de la misma. De esta manera, la participación de grupos de interés en los consejos de dirección o de administración de las empresas u organismos autónomos se debate entre los dos extremos señalados: por un lado tratar de que la actuación pública requiera el consenso social necesario para que sea factible; por otro, que esa participación activa no suponga una separación evidente de las directrices políticas. La formalidad es el requisito legitimador de nuestro sistema político y ello conduce a la propia pervivencia del mismo.

## VI. EL FUTURO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Llegados a este punto de la exposición hay que concretar algunas de las ideas expuestas y proyectarlas al futuro. No se trata de hacer un ejercicio adivinatorio, sino de analizar los indicios presentes en nuestra sociedad y nuestras instituciones. Para ello contamos con la valiosa ayuda de la experiencia comparada. Ahora bien, hay que advertir contra las traslaciones simples de experiencias de otros sistemas políticos. Advertencia ésta que creo queda suficientemente justificada en las páginas anteriores, si se ha comprendido que la Administración de un país es un producto histórico, algo contingente.

Comenzando por una cuestión que todavía no se ha planteado con el rigor de un debate científico, ni siquiera como debate político, es claro que los fenómenos privatizadores van a ser una constante a partir de los próximos meses en nuestro país. Con ello no me estoy refiriendo al debate electoral entre los dos principales partidos españoles, sino a la necesidad de plantear alternativas organizativas al deficiente nivel de los servicios públicos españoles.

Situados en el marco de una crisis fiscal permanente a la que acompaña un elevado déficit público, la solución no puede venir del incremento de la presión fiscal para mejorar los servicios públicos. Si se admite lo anterior, piénsese que en un país como el nuestro la todavía necesaria incorporación y extensión de determinados servicios del Estado del Bienestar no podrán venir ya del lado del sector

público. Así, se plantea en España el despertar de un sueño del bienestar en el que nunca estuvimos y que los demás están empezando a cuestionar por las razones expuestas.

Los fenómenos privatizadores no pueden olvidar el papel integrador que cumplen las prestaciones sociales. Por ello, se requiere un elaborado diseño de los límites entre lo público y lo privado logrado mediante el máximo consenso político, el estudio caso a caso de cada sector de la actividad susceptible de ser privatizado y la participación activa en el debate del parlamento y de los actores sociales. Una vez realizado el proceso privatizador debe asegurarse firmemente el cumplimiento de los fines públicos que han sido delegados a una determinada entidad pública. Esto significa el ejercicio de funciones de control político eficaces, ya que privatización no puede significar renuncia.

La privatización implica, además, una profunda reforma de la Administración. Su nivel operativo está en cuestión y ello exige, cuando se produzca la delegación de responsabilidades al sector privado, la transformación de sus funciones en las propias de una organización dirigida a la negociación con intereses difusos y marcar las pautas políticas a seguir.

En España la privatización adquiere una serie de consecuencias territoriales muchas veces ignoradas. En España no existe el Estado del Bienestar, sino las Comunidades Autónomas del Bienestar. Esta afirmación deja su parcial contenido provocador y se convierte en una realidad generalizada, salvo en el caso de la sanidad, tras los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992. Por tanto, las políticas públicas privatizadoras impulsadas desde el centro deben contar con el consenso de las Comunidades Autónomas y éstas no pueden seguir líneas divergentes que impliquen desigualdad de trato en el territorio español. Ello obligará a la potenciación de las Conferencias sectoriales en un sentido más político del que se deduce de los Acuerdos citados. También obliga a plantearse la participación real de las Comunidades Autónomas en las políticas públicas estatales, ya que en la actualidad éstas siguen siendo en su mayor parte una responsabilidad, retenida, por el Estado central.

Como conclusión a estas perspectivas hay que decir que la discusión sobre las técnicas y sectores implicados en la privatización, no deben ocultar el debate real de fondo. Este, como se ha tratado

de exponer, versa sobre la integración de la sociedad, por lo que no es admisible una postura liberal a ultranza que deje sin protección social a amplias capas de la población. De ahí que el futuro se entrevea con un Estado protector de los débiles y una serie de organizaciones privadas o mixtas —que ya están creciendo enormemente— que defiendan los intereses de sus integrantes. El gran reto político de los próximos años consiste en que esa brecha, ya perceptible, no se agrande y produzca una quiebra social irreparable.

Por lo que respecta al segundo gran tema expuesto, la participación, la controversia que va a suscitar va a ser grande. De una parte, los sectores alineados con una ideología, que convencionalmente se denomina de izquierda, apoyaran la extensión de la participación con el fin de conservar el modelo actual del Estado del Bienestar. Esa participación será de tipo descentralizado y poco burocratizada, pero por su propia naturaleza será difícil de articular frente a sus contrarios.

Una ideología convencionalmente denominada conservadora tratará de potenciar la participación en su vertiente de fomento de la libertad de elección lo que conduce al apoyo a los mecanismos del mercado y a los usuarios. Ello puede conducir a la insolidaridad, a la desigualdad y a la quiebra de los principios sustentadores del Estado del Bienestar. Como contrapartida, la participación entendida de esta manera exigirá un Estado fuerte y potenciador de las funciones de regulación y de control, no en el sentido liberal, sino una nueva forma de intervencionismo social que puede atentar precisamente contra el valor en el que se sustenta esta visión de la realidad, la libertad.

Por su parte, la mayoría de las personas preferirían normas adecuadas a una mayor participación. Así pues, el problema de la insensibilidad burocrática propia del Estado del Bienestar, fundamentada en el principio de igualdad, podría resolverse a través del fortalecimiento y la democratización de los procedimientos de reclamación y resolución, más que en una total participación popular en la gestión.

En cualesquiera de las posiciones anteriores, lo que parece cierto es que el Estado del Bienestar está destinado a desaparecer tal y como lo entendemos. Su sustitución no es fácil y no se delinean alternativas. Lo que si veremos en el Estado emergente serán facetas del viejo modelo. Lo que surja será como resultado del hallazgo de nuevo de la integración social.

Por lo que respecta a la Administración, su núcleo duro seguirá rigiéndose por la gestión tradicional de corte burocrático. Esa zona es la de la reproducción del propio aparato administrativo, su autoregulación en cuanto a normas y valores y la zona clave de las relaciones con la sociedad.

Los efectos de una política privatizadora podrán ser múltiples y algunos de ellos darán razón a sus detractores. Es posible también lograr una mejor calidad de la prestación de los servicios a la vez que una pérdida formal del control de la Administración. Esto implicará que habrá que desarrollar mecanismos que permitan al ciudadano ver representados sus intereses con suficiencia en la gestión de los servicios que les reportan beneficios privados o colectivos; también la Administración se desembarazará de una buena parte de los agentes sociales que actuaban en la zona operacional de la Administración, lo que en algunos casos impedían la correcta transmisión entre la parte superior de la Administración y su zona de ejecución.

Esto último tiene consecuencias importantes. En primer lugar, no se quiere decir que con ello se elimine la participación, sino que ésta probablemente sea más abierta y en el seno de organizaciones regidas por valores no totalmente públicos. La Administración pasaría a jugar un papel de establecimiento de objetivos políticos, de asesoramiento y de control final de los resultados, lo cual evidentemente, en muchos casos significará dejar las cosas como están a los efectos de control sobre la actividad, pero en otros puede que no. En segundo lugar, la negociación se producirá fuera del aparato de la Administración por lo que la traslación de lo negociado para su formalización en normas dejará de ser un fenómeno automático. Es decir, la norma se intentará que quede preservada de las presiones coyunturales que evidencian el descarnamiento del interés como suma de los intereses particulares. Por último, la privatización obligará a desarrollar los mecanismos igualitarios y solidarios de la sociedad, que deberá asumir parte de las necesidades entregadas a la Administración. La sociedad, en definitiva, tendrá un mayor protagonismo en la asunción de las nuevas necesidades sociales que vayan surgiendo.

El Estado se repliega realmente, pero se transforma para regular de otra manera los procesos sociales. Y ello es así porque la sociedad occidental democrática y avanzada se encuentra en un alto grado de

interrelación fruto de décadas de igualdad y de solidaridad que puede conducir a que la Administración no necesite prestar directamente los servicios y necesidades de la población para integrar a la misma.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAENA DEL ALCAZAR, M. 1988. *Curso de ciencia de la administración, I*. Madrid: Tecnos. (2ª edición).
- BAENA DEL ALCAZAR, M. 1992. *Curso de ciencia de la administración, II. Primera parte. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*. Mimeografiado.
- CASSESE, S. 1989. Las privatizaciones en Italia. *Documentación administrativa*, 218, 219.
- COMISION DE ANALISIS Y EVALUACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. 1991. *Comisión de análisis y evaluación del sistema nacional de salud. Informe y recomendaciones. Apéndice*.
- CORCUERA ATIENZA, J. Y GARCIA HERRERA, M.A. 1988. *Constitución y economía en España: gobierno de la economía y administraciones públicas*. Oñati: IVAP.
- FSAP-CCOO 1992. *Documentos y congreso F.S.A.P.* Madrid: Secretaría de información y publicaciones FSAP-CCOO.
- DONAHUE, J. D. 1991. *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*. Barcelona: Paidós.
- DURUPTY, M. 1989. Las privatizaciones en Francia. *Documentación administrativa*, 218, 219.
- GARCIA COTARELO, R. 1986. *Del estado de bienestar al estado de malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GARRIDO FALLA, F. 1991. Privatización y reprivatización. *Revista de Administración Pública*, 126.
- KÖNIG, K. 1989. Desarrollo de la privatización en la República Federal de Alemania: problemas, situación actual, perspectivas. *Documentación administrativa*, 218, 219.
- LANE, J. 1987. *Bureaucracy and public choice*. Londres: Sage.
- MARTIN MATEO, R. 1989. Revisión de la intervención pública en la economía española. *Documentación administrativa*, 218, 219.
- MARTIN RETORTILLO, S. 1991. Las empresas públicas: reflexiones del momento presente. *Revista de administración pública*, 126.
- METCALFE, L. RICHARDS, S. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: INAP.
- PAGE, E. C. 1985. *Political authority and bureaucratic power*. Whitstable: Wheatsheaf.
- PETERS, G. 1989. *The politics of bureaucratic*. Nueva York: Longman (3ª edición).
- RODRIGUEZ-ARANA. 1991. *La privatización de la empresa pública*. Madrid: Editorial Montecorvo.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (COMP.) 1991. *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*. Barcelona: Icaria.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. 1985. Tendencias actuales del intervencionismo estatal y su influencia en los modos de estructuración social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31.
- ROSE, R. 1989. *Ordinary people in public policy*. Londres: Sage.
- STOKER, G. 1988. *The politics of local government*. Londres: Macmillan.
- WEBER, M. 1982. *Escritos políticos I y II*. México: Ediciones folios.
- WRIGHT, V. 1989. Las privatizaciones en Gran Bretaña. *Documentación administrativa*, 218, 219.