

La postergación de un debate prioritario

VÍCTOR RENES

CARMEN GONZÁLEZ



Desde mediados de la década de los 80, los sucesivos gobiernos han impulsado la privatización, bien como instrumento de política financiera, bien como instrumento de política pública. Hasta el presente, los organismos estatales han tenido escasa voluntad de medir el impacto social de este proceso - tanto en España como en Latinoamérica, donde los capitales españoles han tenido activa participación. Es urgente incrementar el gasto público y reasignar los recursos públicos hacia las áreas de gasto público con mayor efecto redistributivo.

Escasa evaluación de impacto social

Desde mediados de la década de 1980, los sucesivos gobiernos españoles han venido impulsando la privatización, bien como instrumento de política financiera, bien como instrumento de política pública.¹ De forma creciente, un mayor número de sectores ha sido objeto de privatizaciones. Si bien en los Servicios Sociales Básicos (SSB) el proceso se encuentra aún en una etapa incipiente, la escasez de evaluaciones del impacto social de uno de los procesos con mayor incidencia en el conjunto de la población - y en concreto en los grupos más desfavorecidos - denuncia la escasa atención prestada por los organismos públicos a sus repercusiones sociales. También muestra la necesidad de instar a dichos organismos - dado que, si hay voluntad política, los resultados pueden modificar los siguientes pasos - a llevar a cabo, por un lado, un estudio sobre el impacto de los procesos de privatización iniciados hasta la fecha y, por otro, a realizar evaluaciones previas de impacto que faciliten la toma de decisiones democráticas antes de que cualquier tipo de acuerdo futuro sea implantado.

El presente informe hace referencia a dos dimensiones de la participación del sector privado en la provisión de SSB.² En el ámbito nacional, se analizan los continuos avances en el proceso de privatización que están teniendo lugar en España durante los últimos años. En el internacional, se describe la participación de las empresas españolas en la privatización de los SSB en otros países, centrándose en América Latina por ser la región con mayor flujo anual de inversión española.

La necesidad de potenciar el escaso gasto público social

El análisis de las tendencias de privatización de los servicios sociales, y de su influencia en las situaciones de pobreza y exclusión, necesita ser enmarcado en el contexto de la acción protectora de garantía de derechos sociales básicos.

En España, el gasto en Protección Social en 1999³ era el 20,0% sobre el PBI, lo que le distancia en 7,4 puntos de la media de la Unión Europea. Esta diferencia ha ido en progresivo aumento a partir de 1994, en que el gasto en Protección Social en España era del 22,8% sobre el PBI, frente a la media de la Unión Europea que era del 28,4%.

Ante una población de más de 7 millones de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza, o sea, el 18% de la población en España (informe Foessa sobre las condiciones de vida en España) y un progresivo recorte de

las prestaciones con criterio no mercantil, numerosas organizaciones sociales han instado al gobierno a potenciar el gasto público social, dado que es uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el Estado para influir en la redistribución del ingreso y promover la equidad social. Sin embargo el gobierno, sin plantear un debate serio sobre posibles alternativas de reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, ha optado, como principal opción, por impulsar la privatización de los servicios sociales, comenzando por fórmulas de gestión privadas.

Privatización, compromiso, solidaridad: un debate urgente

En septiembre de 2002, el flamante Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Eduardo Zaplana, anunció la decisión de introducir la gestión mixta en algunos servicios públicos y prestaciones sociales, fórmula a la que se había ya recurrido para abordar la falta de recursos en los servicios de Sanidad y Educación, que habían sido transferidas a las Comunidades Autónomas (las regiones y nacionalidades) sin la garantía de recursos suficientes. Para ayudar a visualizar el futuro de la privatización de otros SSB, ya se dispone de precedentes sobre el compromiso público con servicios sociales dirigidos a las poblaciones más desfavorecidas, con resultados no demasiado satisfactorios. Así ocurre con los servicios dirigidos a los «sin techo», una red con una abrumadora proporción de titularidad privada.⁴ Los centros de titularidad pública apenas suponen una quinta parte del total (21%) frente al 55% de las instituciones religiosas y el 15% del sector privado no religioso. La débil presencia de la Administración Pública se reduce aún más al considerar los datos relativos a la entidad que gestiona cada centro, pues centros de titularidad pública, sobre todo municipal, están gestionados por entidades sociales. Según esto, el sector público se reduce a un 14%, y el sector privado pasa a casi el 80%.

En el ámbito de la sanidad, las Comunidades Autónomas debieron acudir a impuestos indirectos (impuesto sobre la gasolina) para atender el déficit sanitario. A su vez, aumentó de forma considerable la gestión privada de la sanidad a través de conciertos con clínicas privadas, de contratación de servicios clínicos, incluso de gestión de hospitales a través de empresas privadas. En el ámbito de la educación, los conciertos con colegios privados aumentaron de forma significativa. Según el análisis de los sindicatos a partir de los datos oficiales, el número de alumnos matriculados en los centros públicos se reduce en un 0,4% cada año. Así entre 1996 y 2002, la educación pública ha perdido el 2% de los alumnos, unos 2 millones de alumnos.

La escasez de recursos públicos y la tendencia a la privatización adquieren protagonismo con relación a la gran demanda de servicios sociales que el envejecimiento de la población plantea. La situación de la vejez unida a la

1 Ver Germà Bel y Antón Costas, *La Privatización y sus Motivaciones en España: de Instrumento a Política*, Universitat Barcelona.

2 El concepto de participación del sector privado en este artículo engloba acciones como la venta de activos, la subcontratación de servicios, las tasas de los usuarios, o las asociaciones privadas-públicas.

3 Según datos de Eurostat, 'Dépenses et Recettes', 1980-1999.

4 Pedro José Cabrera. *La Acción Social con Personas sin Hogar en España*. FOESSA-Cáritas. Madrid, 2000.

CUADRO 1

Participación de empresas españolas en la privatización de los SSB en Argentina y Chile		
EMPRESA INVERSORA	EMP. OBJETO DE INVERSIÓN	SECTOR DE ACTIVIDAD
Adeslas Seguros de Salud	Hospitales Bazterrica	Sanidad
Dragados y Construcciones	Aguas de Gran Buenos Aires	Gestión de agua y residuos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Aguas Argentinas S.A.	Gestión de agua y residuos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Aguas Provinciales de Sta. Fe	Gestión de agua y residuos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Omaja	Gestión de agua y residuos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Ormas ambiental	Gestión de agua y residuos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Emos	Agua
Iberdrola	Emp. Servicios sanitarios de los Lagos (Essal)	Servicios sanitarios

Fuente: A. Arahuetes (2001) según datos de Reuters, América Economía, Financial Times, The Wall Street Journal Americas, y diarios Expansión y Cinco Días.

enfermedad, genera «situaciones de dependencia» de estas personas y, con ello, la necesidad de incrementar el gasto en servicios sanitarios. El actual gobierno ha impulsado el proceso privatizador ya desde su inicio en 1996 mediante el apoyo a empresas e iniciativas privadas, especialmente en el caso de residencias a personas mayores dependientes, las cuales van organizando este «mercado de servicios», con excelentes resultados. Si tenemos en cuenta que nueve de cada diez personas «dependientes» no pueden costearse un seguro privado con el que hacer frente a tales servicios, y que no existe un seguro público, el riesgo de desamparo de estas situaciones o de «privatizar» las soluciones es inminente.

Urge, pues, no sólo debatir sobre privatización, sino también sobre compromiso y solidaridad. Es urgente un plan estatal, tanto para las personas sin hogar como para hacer frente a la pobreza y la exclusión en general, con presupuestos definidos que hagan frente a ese déficit social que el bajo porcentaje sobre el PBI en gastos sociales manifiesta. Basándose en la defensa de los derechos humanos, económicos y sociales de todos los ciudadanos, en criterios de interés social y no de rentabilidad económica, urge también incrementar el gasto público y reasignar los recursos públicos hacia las áreas de gasto público con mayor efecto redistributivo: educación, salud, nutrición.

La incidencia de las empresas españolas en los SSB latinoamericanos

Buscando el crecimiento y expansión de la empresa junto a la mejora de la competencia respecto a las compañías líderes en Europa, grandes empresas españolas comenzaron, a partir de la década de 1970, a entrar en los mercados latinoamericanos con bajos costos relativos y buenas expectativas de crecimiento. Sin embargo, no fue hasta los años 90, con la creciente liberalización de las economías latinoamericanas, con la privatización de las empresas estatales proveedoras de servicios básicos y de utilidad pública,⁵ y con las proyecciones de tasas de crecimiento superiores a las de España, que las empresas españolas desarrollaron su papel en la provisión de SSB en estos países,⁶ especialmente en los servicios de suministro de agua y saneamiento y de salud. Entre las mismas se destacan por el volumen las producidas en Chile, Argentina y Bolivia (ver cuadro 1).

La participación de la empresa Abengoa (30%) en el consorcio internacional «Aguas de Tunari» para la concesión de las compañías de agua potable en Cochabamba (Bolivia) ha sido la más emblemática. Fuertes movimientos sociales denunciaron los efectos de las concesiones realizadas previamente como parte de la privatización de los servicios de agua potable: el colapso de las concesiones dejaron a los pobres urbanos sin conexión a la red

pública, generando riesgos de salud y la falta de transparencia de la compañía en términos del alcance de las provisiones previstas, etc. Esta situación, junto a las deficiencias de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, provocaron tanto el abandono del consorcio de agua a cargo de la concesión como modificaciones sustanciales en la regulación.

Este ejemplo muestra que el debate actual sobre las repercusiones sociales de la privatización de los SSB adquiere aún más fuerza en el contexto económico-social en el que se producen estas inversiones: países con altos niveles de pobreza y desigualdad y en los que, según una reciente evaluación del PNUD, CEPAL y UNICEF, no se había alcanzado en ningún caso el acceso universal a los SSB.⁷

En este contexto, la incidencia de la presencia de las empresas españolas en el logro de un desarrollo más integrado en términos sociales, estará sin duda determinada por el papel que el Estado juegue en el diseño, financiación, provisión y regulación de los servicios sociales, y por la forma en que el propio Estado apoye la capacidad que tienen los consumidores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil de hacerse oír. El papel de todos estos actores, la actitud de la empresa privada y las nuevas formas de reglamentación y de responsabilidad desarrolladas por el gobierno y los grupos políticos del país serán claves para garantizar el acceso universal a estos servicios y determinará el grado en que, en cada una de las etapas, los intereses privados respalden las políticas de equidad social.

Conclusión: el Estado debe preservar los SSB de la liberalización

Por tanto, tanto en los países latinoamericanos como en España, hemos subrayado el papel que el Estado puede jugar para asegurar la prestación universal de estos servicios. Sin embargo, un amplio análisis concluye que el Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios (GATS) «podría tener efectos devastadores en la capacidad de los gobiernos para aliviar las necesidades de sus ciudadanos más pobres e indefensos.»⁸ Los movimientos sociales instamos a los gobiernos a que los intereses sociales de la población de un país no queden supeditados a los intereses políticos y económicos, y que sean los primeros los que dictaminen el ritmo y la flexibilidad de los acuerdos de liberalización de los servicios. Para ello, los SSB no deben formar parte de ningún compromiso liberalizador, y los gobiernos deben conservar el derecho a limitar la liberalización en aquellas áreas clave para el desarrollo nacional y la reducción de la pobreza.⁹ ■

Cáritas Española
 <estudios@caritas-espa.org>
 Intermón Oxfam
 <cgonzalez@intermon.org>

5 «Endesa inició la internacionalización de sus negocios en 1992, tanto por razones internas... como externas... la necesidad de buscar mercados en países no desarrollados, la proliferación de iniciativas de desregulación y liberalización...», Rafael Miranda, Consejero Delegado de Endesa, «Estrategias de Internacionalización: la Experiencia de Endesa», ICE, No. 799, 2002.

6 A. Arahuetes. *Las Inversiones Directas de las Empresas de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España en América Latina en el período 1990-2000*, 2001 y CEPAL, *La Inversión Europea en la Industria Energética de América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias.

7 Compromiso adquirido por la Iniciativa 20/20, que pretende alcanzar la cobertura de los servicios sociales básicos, como meta esencial para combatir las manifestaciones más extremas de la pobreza, CEPAL, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*.

8 World Development Movement, «In Whose Service», Londres, 2001.

9 Oxfam Internacional, «Cambiar las Reglas: Comercio, Globalización y Lucha contra la Pobreza», 2002.