



EL FUTURO DEL SECTOR PÚBLICO

José Barea Tejeiro
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

Dado que el artículo trata del futuro del sector público, se aborda en primer lugar la delimitación del mismo. Se pasa después al análisis de las empresas públicas en el Tratado de la Unión Europea, llegando a la conclusión que en el futuro el sector público empresarial irá disminuyendo, sin embargo en la práctica en las Comunidades Autónomas y en los ayuntamientos ha continuado creciendo.

El apartado tercero trata del análisis de las políticas públicas en el marco del futuro del sector público, planteando la cuestión política fundamental a la que se enfrentan los sistemas económicos: ¿Cuál es el papel adecuado del Gobierno y del mercado en el funcionamiento del sistema económico? Se pasa después a analizar los fallos del mercado que justifican la intervención pública. Para conocer el éxito o el fracaso del mercado se utilizan dos criterios: la eficiencia y la equidad distributiva.

Se aborda después como las pensiones, la sanidad y los servicios sociales son las tres políticas públicas que van a condicionar el futuro del sector público administrativo en España.

En el Apartado 6 se efectúa la evaluación de las citadas políticas públicas, llegando a la conclusión de que las tres son insostenibles a largo plazo. Ante esta conclusión, se procede en el Apartado 7 a exponer las reformas para hacerlas sostenibles.

ABSTRACT

Due to the fact that this article refers to the future of the public sector, the first point analysed will be to set its limits.

Secondly, the article will examine the role of the public companies in the European Union Treaty, reaching the conclusion that in the following years the public business sector will be gradually decreasing, although, it has not been the reality in the Spanish Autonomous Regions and City Councils, where the importance of the public sector has been increasing.

The third point of the article talks about the future of the public politics, stressing in the political question to which the economic sectors are faced to: Which is the appropriated role for the government and the market in the economic system? There will be, afterwards, an analysis of the market failures which are the justification for the public sector intervention. To decide about the market's success or failure, two criterions will be used: the efficiency and the equity on the distribution.

The next question raised in the article is how pensions, public health and social services are the three public politics that will decide the future of the Spanish public administrative sector.

Finally, in the Section 6, there will be an evaluation of these public politics, reaching to the conclusion that the three of them are not affordable in the long term. Then, in front of this conclusion, in the Section 7, there will be a presentation of the changes needed to make them affordable.

1. El marco conceptual del sector público

Los agentes económicos que son propiedad del poder público se encuadran en el marco conceptual de Sector Público. Como dichos agentes no tienen todos el mismo comportamiento, y en Contabilidad Nacional sólo los agentes que tienen el mismo comportamiento definido por su función principal aparecen en el mismo sector, los agentes de Sector Público se incluyen en los siguientes sectores: Administraciones Públicas, cuya función principal es producir servicios de no mercado y redistribuir la renta, que se financian principalmente con los ingresos procedentes de impuestos; sociedades no financieras, cuya función principal es producir bienes y servicios no financieros para el mercado y que se financian con el producto de dichas ventas; e instituciones financieras, cuya función principal es transformar pasivos financieros en activos financieros y asegurar que se financian con los rendimientos de dicha intermediación. A los agentes de los dos últimos grupos se les denomina empresas públicas, que actúan en el mercado y compiten con las empresas de igual naturaleza del sector privado.

2. Las empresas públicas en el Tratado de la Unión Europea

El Tratado de Roma no prejuzgaba en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros, estableciendo un principio de neutralidad en cuanto a que los Estados pueden mantener una economía mixta. Tal principio ha sido recogido en el artículo 295 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el artículo 102, que establece la prohibición de acceso privilegiado a las instituciones financieras de las empresas públicas de los Estados miembros. Igualmente el artículo 101 dispone que las entidades de crédito públicas recibirán por parte de los Bancos Centrales nacionales y del Banco Central Europeo, en el marco de la provisión de servicios por los Bancos Centrales, el mismo trato que las entidades de crédito privadas. Esto supone un trato análogo a todas las empresas privadas y públicas, sean concurrenciales o tengan a su cargo un servicio público. La competencia es la norma general de aplicación para todos los operadores económicos en el ámbito de la Comunidad.

El artículo 86 del TUE establece que los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas, ninguna medida contraria a las normas del citado Tratado. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (agua, energía, transportes, correos y telecomunicaciones) o que tengan el carácter de monopolio fiscal, quedarán sometidas a las normas del mencionado Tratado, en especial a normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ella confiada. Serán compatibles con el Tratado las ayudas que corresponden al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público (artículo 73).

El Protocolo sobre el Servicio de Radiodifusión Pública aprobado en 1997, e incorporado como anexo al Tratado consolidado de la Unión Europea, introduce una excepción matizada de los principios de mercado y la competencia, pilar fundamental desde el Tratado de Roma. En efecto, dicho Protocolo establece:

«la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público, tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones de comercio y de la competencia en la Comunidad, en un grado que sea contrario al interés común».

Tal precepto no se cumple, especialmente por las Comunidades Autónomas, lo que da lugar a financiar con impuestos, actividades que no son de servicio público falseando la competencia y dando lugar a un gran despilfarro en el gasto de las televisiones públicas. Otra cuestión que debe ser objeto de análisis para reducir el déficit público.

Las Directivas de la Comisión han abierto la vía a la liberalización de los sectores de las comunicaciones por satélite, mercados de terminales de comunicación, mercados de redes y de



servicios de comunicaciones electrónicas. Para que la libre competencia en el campo de los transportes no sea falseada, es preciso no sólo aplicar las reglas de competencia, sino también armonizar las condiciones de competencia entre los mercados de transporte y, en el interior de un mismo modo de transporte, entre las empresas de diferentes Estados miembros. La separación contable entre las actividades de servicio público y las actividades comerciales fue impuesta a las empresas de transporte y a las de radiodifusión. El marco dominante para las condiciones de competencia entre los diferentes medios de transporte está constituido por las infraestructuras, y la posibilidad de utilización por empresas competidoras, especialmente en el transporte ferroviario. Paulatinamente la Comunidad ha ido liberalizando los tres medios de transporte; la mayor dificultad ha estado en el transporte ferroviario, obligando a la separación entre los propietarios de la infraestructura y los operadores que pueden circular en competencia por la misma, previo pago de un canon. Puede por tanto decirse que los monopolios públicos en el sector de los transportes han desaparecido, y las empresas públicas de interés general están sometidas a la competencia, al haber liberalizado los sectores de transporte aéreo, fluvial y ferroviario. En cuanto al transporte de mercancías por carretera, está liberalizado por el Reglamento 881/1992; otro Reglamento del Consejo 684/1992 liberalizó la prestación de servicios de transporte internacional de viajeros por carretera.

Las empresas públicas concurrenciales han de tener en el Mercado Único el objetivo de producir bienes y servicios para el mercado, maximizando su beneficio. El sostenimiento de las empresas públicas concurrenciales en el mercado tiene que implicar un cambio de actitud en todos los agentes que se relacionen con la misma. Debe quedar muy claro que si los cambios de actitudes de los propietarios (poderes públicos), prestamistas y trabajadores no se producen, las empresas públicas pueden quebrar, ya que el Estado está actuando como empresario y no en el ejercicio de facultades derivadas del poder público.

La conservación de las empresas públicas por el Estado no puede justificarse por ser instrumento de política macroeconómica (estabilización de la demanda, concreción de la distribución de la renta, lucha contra el paro, etc.) pues el «interés nacional» que dio lugar al establecimiento de dicho objetivo ha sido sustituido por el «interés comunitario», constituyendo, el no falseamiento de la competencia, uno de los objetivos principales de la Comunidad.

En las empresas públicas concurrenciales, el objetivo del propietario público sería que la empresa obtuviera una rentabilidad de los fondos propios superior a la tasa que como accionista requiere (coste de oportunidad). Esta tasa de rentabilidad es distinta para cada empresa, dependiendo del sector en que actúa y, por tanto, del riesgo que el mercado asigne al sector en que opera la empresa

La empresa privada es, en general, más eficiente que la pública, no porque los hombres sean diferentes ni porque sean más inteligentes o más egoístas, sino simplemente porque la distribución de los derechos de propiedad no es la misma. El accionista, incluso de una empresa muy grande, es propietario de un título identificable y libremente negociable que le motiva a

seguir de cerca la evolución de su valor mercantil. Pero el contribuyente no tiene nada de eso, sólo tiene una propiedad «de principio» de los servicios empresariales públicos, de la cual no puede ni siquiera capitalizar los beneficios de una buena gestión, si los hay.

De lo que llevamos expuesto se desprende que en el futuro el sector público empresarial irá disminuyendo. Sin embargo, en la práctica, el sector empresarial de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos ha continuado creciendo. Su razón se encuentra en la falta de transparencia que impera en dichos sectores, considerando empresas públicas verdaderos servicios públicos administrativos, con la finalidad de encubrir déficit público. Se impone por tanto una fuerte revisión del inventario de las entidades consideradas como empresas públicas por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos para ver si reúnen las características exigidas por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), así como un análisis de las subvenciones otorgadas por el Estados, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos a empresas públicas y privadas, por si constituyen falseamiento de la competencia al vulnerar el Tratado de la Unión Europea.

3. El análisis de las políticas públicas en el marco del futuro del sector público

La era de la incertidumbre de Galbraith y *Libertad de elegir* de Milton Friedman, abordaban el tema de las implicaciones públicas relacionadas con la elección económica de considerar el mercado o el sector público como regulador principal de la actividad económica. Para Wolf la discusión entre Galbraith y Friedman refleja la cuestión política fundamental a la que se enfrentan los sistemas económicos modernos: ¿cuál es el papel adecuado del gobierno y del mercado en el funcionamiento del sistema económico?

Una nueva disciplina de las Ciencias Sociales ha surgido con la finalidad de analizar las políticas públicas, comparando, además, en el caso de los bienes preferentes de la protección social, las ventajas y desventajas del mercado y del sector público, a la vez que efectúa el estudio de los procesos de formación y ejecución de dichas políticas públicas.

4. Los fallos del mercado justifican la intervención pública

La intervención pública se produce por los fallos del mercado. Para conocer el éxito o el fracaso del mercado se utilizan dos criterios: la eficiencia y la equidad distributiva. Para Wolf, los resultados del mercado son eficientes si no pueden lograrse mayores beneficios con un mismo nivel de costes; es decir, que la asignación de recursos es eficiente en sentido estático. La eficiencia dinámica se refiere a la capacidad de los mercados libres para promover una nueva tecnología que reduzca los costes, mejorar la calidad del producto o crear productos nuevos y comercializables.



El criterio de equidad debe tener una gran importancia en la formulación de las políticas públicas, y por ello Wolf lo incluye como uno más de los fallos del mercado, pues la intervención pública en el campo de los tributos, de la educación, de la defensa y de la vivienda, los problemas de la equidad distributiva es a veces inclusive más importante que los de la eficiencia, considerando la distribución de la renta como una clase específica de bien público.

Existen cuatro clases de fallos del mercado que justifican la intervención pública: externalidades y bienes públicos, rendimientos crecientes, imperfecciones del mercado y justicia distributiva.

Al elaborar las políticas públicas hay que tener en cuenta junto a las deficiencias del mercado las deficiencias del sector público. Sobre esta cuestión Stiglitz cita las siguientes: a) la relación fiduciaria del Gobierno impone serias limitaciones a la política de empleo; b) el sector público padece también los problemas derivados de la información imperfecta y de la existencia de mercados incompletos; c) el poder de redistribución inherente a los poderes coercitivos del Gobierno, no sólo puede dar lugar a desigualdades, sino también a actividades de captación de rentas; d) las limitaciones de los Gobiernos en ejercicio, para imponer objetivos programáticos que obliguen a futuros Gobiernos, pueden provocar pérdidas económicas; e) las limitaciones sobre la transferencia de los derechos de propiedad en el sector público imponen restricciones al diseño de estructuras incentivadoras efectivas; y f) la falta de competencia dentro del sector público atenúan los incentivos.

El análisis del proceso político a través del cual se aprueba una política pública determinada puede ser esclarecedor para conocer por qué el programa es como es y por qué las presiones políticas influyen en unos programas más que en otros.

Las políticas públicas de protección social, de educación, de ayuda a empresas, públicas y privadas, de infraestructuras, etc., deben ser sometidas al «test» de coherencia con los principios de unidad de mercado de la Unión Europea. Se trata de un tema apasionante, que se encuentra en sus principios, excepto en lo referente a las políticas de ayudas a empresas, donde se ha recorrido ya un largo camino. El respeto a la unidad de mercado afecta a todas las políticas públicas, tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

5. Tres políticas públicas condicionan el futuro del sector público

Las pensiones, la sanidad y los servicios sociales son las tres políticas públicas que condicionan el futuro del sector público en España. En la actualidad representa un alto porcentaje del total del gasto no financiero de las Administraciones Públicas y del PIB, y como en el futuro el factor envejecimiento de la población crecerá de manera espectacular, las tres citadas políticas públicas experimentarán una fuerte tasa de crecimiento, por la elevada incidencia que en las mismas tiene el envejecimiento de la población.

En 1900, sobre una población de 18,6 millones de habitantes, las personas de 65 años y más ascendían a 988 mil, el 5,3%; en el año 2000, con una población de 39,5 millones de habitantes, las personas de 65 años y más ascendían a 6,7 millones, el 17%. Las personas mayores aumentaron en el período 1900-2000 en 5,7 millones, lo que supone una tasa de crecimiento medio acumulativo anual del 1,93%. Al llegar en la década del 2001 al 2010 los nacidos durante los años de la Guerra Civil y siguientes (generaciones nacidas entre 1936 y 1945), que tendrán por tanto 65 años y más, la población de dicho grupo sólo aumenta en medio millón, con una tasa de crecimiento acumulativo anual del 0,69%, razón por la cual el reto demográfico no ha sido un factor de desequilibrio importante del gasto de la protección social. En la década siguiente (2011-2020) la población de 65 años y más aumentará en 700 mil personas, por lo que la tasa media de crecimiento anual pasa a ser del 0,95%, que ya supone un fuerte aumento sobre la década anterior. A partir de aquí, el aumento de las personas de 65 años y más adquirirá un fuerte ritmo, en la década 2021-2030, de un millón cuatrocientas mil personas (tasa acumulativa anual del 1,64%), y en la década de los treinta el aumento es de otro millón y medio de personas (tasa acumulativa anual del 1,95%).

6. Evaluación de las políticas públicas de pensiones, de sanidad y de servicios sociales

Desde el punto de vista conceptual, el análisis de las políticas públicas comprende cuatro fases: la elaboración, la evaluación *ex-ante*, la ejecución y la evaluación *ex-post*. Cuando la política pública se implanta, es necesario efectuar la evaluación *ex-post* de la misma para conocer si los resultados obtenidos, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad, están conformes con los objetivos que se habían fijado.

Las técnicas de evaluación se realizan bien desde el punto de vista macro, bien desde el lado micro. Desde el punto de vista macro, utilizan datos a nivel agregado con la finalidad de conocer de forma global sus impactos sobre la economía. Para las políticas públicas de pensiones, sanidad y de servicios sociales, vamos a efectuar una evaluación de cada una de ellas para conocer su sostenibilidad futura. Dado el peso de tales políticas en las cuentas públicas, los resultados que obtengamos pondrán de manifiesto la necesidad o no de reformar las mismas.

6.1. Evaluación de la política pública de pensiones contributivas

Dentro de las prestaciones de la protección social, las pensiones ocupan el lugar preferente, absorbiendo más del 11% del PIB (26% del gasto no financiero de las Administraciones Públicas); en 1900 sólo representaban el 0,6% del PIB (8,7% del gasto total). La OCDE estima que en 2050 el gasto en pensiones ascenderá al 18% del PIB de dicho año.



El objetivo de un sistema de pensiones obligatorio y contributivo es distribuir la renta personal dentro del ciclo vital de cada individuo, y no redistribuir la renta entre clases sociales o entre generaciones. Sólo bajo el enfoque del ciclo vital puede entenderse la cuestión, ya que si analizamos la incidencia redistributiva del programa de pensiones desde el punto de vista anual nos resultaría difícil entender por qué pobres y ricos son gravados ambos con un impuesto sobre la nómina de carácter regresivo para proporcionar prestaciones tanto a pobres como a ricos.

Partiendo de esta base, el profesor Segura¹ opina que:

«la salud financiera de dicho sistema hay que entenderla en el sentido de que se generen pensiones individuales equivalentes a las que podrían obtenerse con un sistema de capitalización al que se hubieran aportado las cuotas realmente pagadas durante el tiempo efectivo de cotización».

Dentro del marco conceptual del ciclo vital de cada individuo, el profesor Monasterio² considera que:

«el programa de pensiones de jubilación profesional y contributivo, pretende alcanzar una mejor asignación de la renta entre consumo presente y consumo futuro, a lo largo del ciclo vital de un mismo individuo».

En el sistema contributivo nos encontraríamos por tanto dentro del campo de la asignación de recursos. Sin embargo, al organizarse el sistema contributivo por el método de reparto, por su propia concepción se produce una redistribución intergeneracional de la renta, a la que se añade una redistribución intrageneracional horizontal o vertical, cuando se introducen en el sistema criterios de solidaridad.

Podemos decir que son tres los retos que el sistema público de pensiones tendrá que afrontar en el futuro: el demográfico, el de equidad y el de la tentación de los políticos de utilizar el sistema como instrumento para captar votos. El primero ya lo hemos analizado, pasamos a los dos siguientes:

Tan preocupante como las consecuencias del reto demográfico son las que se derivan de la fuerte incidencia que la falta de equidad (proporcionalidad) tiene sobre el gasto en pensiones al haberse utilizado el sistema como un instrumento de redistribución de la renta y no como lo que es: un instrumento para distribuir la renta de un individuo entre consumo y ahorro en el ciclo vital de esa persona.

El sistema de pensiones contributivas español adolece de una falta absoluta de proporcionalidad, como lo demuestran las diferentes tasas de retorno obtenidas según los años de cotización; con 35 años el 4,4; con 25 años el 5,4; y con 15 años el 7,8. Otra muestra de esa

¹ Segura (1995).

² Monasterio *et al.* (1996).

falta de equidad nos la dan las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año, que son actualmente en el Régimen General del 91,9% con 35 años cotizados; del 73,6% a los 25 años; y del 45,8% con 15 años, las tasas más altas de la Unión Europea³.

La introducción del principio de solidaridad en el sistema de pensiones contributivas ha llevado a éste a una situación extremadamente difícil, como lo prueba el hecho de que en 1997 del importe total del gasto en pensiones, el 34,6% correspondía a revalorizaciones derivadas de la inflación, el 8,2% a complementos para que la pensión alcance un mínimo, y sólo el 57,2% a la pensión inicial, que es la que con criterios de proporcionalidad haría sostenible el sistema.

La falta de equidad y el desequilibrio demográfico han originado una deuda implícita de las pensiones en vigor en 1995 del 109% del PIB que, unido a la deuda invisible en la terminología del FMI derivada de los derechos de los cotizantes de dicho año, que asciende al 108% del PIB, resulta un montante del 215% del PIB, más de tres veces el importe de la deuda pública explícita de las Administraciones Públicas de dicho año. Este montante global está sujeto para años sucesivos al proceso dinámico que se deriva del crecimiento del número de pensionistas, pensiones medias y cotizaciones, y al no reflejarse en las cuentas públicas, encubre la verdadera dimensión del esfuerzo que es preciso realizar para conseguir la consolidación fiscal⁴. La OCDE prevé que las pensiones ganarán en 2050 seis puntos de participación en el PIB.

La falta de proporcionalidad conduce a la paradoja de que si bien a corto plazo el aumento de cotizantes resuelve el problema de hacer caja para atender el pago de las pensiones, a largo plazo hace aumentar el desequilibrio del sistema, pagando una deuda con los cotizantes jubilados a cambio de contraer una deuda mayor para el futuro con los cotizantes en activo. La consecuencia es la fuerte deuda implícita e invisible de la Seguridad Social de la que hemos hecho mención.

Existiendo ocho millones de pensionistas, puede darse en los políticos la tentación de establecer un mecanismo de intercambio de votos por aumento de pensiones, como ya ha sucedido.

6.3. Evaluación de la política pública de sanidad

El modelo de provisión y producción pública utilizado en España para el suministro de la sanidad ha dado lugar a crecimientos importantes del gasto sanitario. En la década de los 70, con un crecimiento del PIB en valores constantes del 7,5 por 100, el gasto en sanidad creció al 10 por 100 en pesetas constantes, con una elasticidad del 1,3 en el período 1980-95 el gasto

³ Barea (1999).

⁴ Barea (1995).



sanitario en pesetas constantes creció al 4,2; cuando al PIB sólo aumentó el 2,4% en términos reales, con una elasticidad del 1,3. El Consejo de Política Fiscal y Financiera anunció que para el período 1994-97 el gasto en sanidad crecería como el PIB nominal, previéndose un crecimiento en términos reales del 2,6% a consecuencia de que, al haberse implantado la universalización de la prestación sanitaria, el aumento de la tasa de cobertura sería cero, y la tasa de crecimiento de la prestación real media se mantendría (2%). Se esperaba que la elasticidad con respecto al PIB fuera la unidad, de conformidad con el Acuerdo de la Comisión de Política Fiscal y Financiera.

Aunque es bien cierto que la ampliación de la cobertura ha tenido una influencia en el crecimiento del gasto sanitario en el período analizado, no es menos cierto que la prestación real media (factor residual, que comprende la calidad del servicio, nuevas tecnologías, crecimiento de los salarios en términos reales, crecimiento del número de médicos y enfermeras, etc.) ha aumentado más que el PIB por habitante. De todos los factores que impulsan el crecimiento del gasto sanitario (tasa de crecimiento de los precios de los servicios sanitarios, demografía, tasa de cobertura y prestación real media), ésta última cae dentro del control de la Administración; la tasa de cobertura desde el momento que la sanidad ha efectuado la elección de una prestación pública ha tenido que irse ampliando. La estructura demográfica tiene una fuerte incidencia en el gasto sanitario, pues una persona de 65 años y más consume entre 3 y 5 veces más sanidad que una menor de 65 años. Por tanto, aun cuando la población total no aumente, el solo hecho de su envejecimiento dará lugar a un incremento del gasto. La OCDE estima que en 2050 el gasto en sanidad ganará tres puntos de participación en el PIB.

6.4. Evaluación de la política pública en servicios sociales

339

La asignación de recursos a la función servicios sociales ha sido en España más bien escasa; según EUROSTAT, España gastaba muy poco en dichos servicios, y en mi trabajo para la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas «Los efectos económicos del envejecimiento», publicado en *Papeles y Memorias* de la citada Academia (número V, junio de 1999), decía que la función exclusión social que recoge ayudas a indigentes, prestaciones por infortunio familiar y servicios sociales diversos, aparecía con un gasto total en 1997 de 130 mil millones de pesetas, son prestadas a personas de 65 años y más, que representaba el 0,8% del gasto total en prestaciones de protección social, que subía en 2021 a 165 mil millones en pesetas de 1997, el 0,9% del gasto total previsto, y a 225 mil millones de pesetas de 1997, el 1,1% del gasto total previsto para 2050. El fuerte envejecimiento de la población es la causa de que los servicios sociales aparecen con un aumento del 73% en el período 1997-2050, aunque el gasto por persona sea muy bajo.

La Ley de Dependencia recientemente aprobada dará lugar a una fuerte subida del gasto de asistencia social en el futuro, si bien, como dicha función es competencia de las Comunidades Autónomas, poco se ha notado el incremento ya que alegan que no le ha sido aumentado por

el Estado la dotación para hacer frente a las nuevas obligaciones que le impone la Ley. Sin embargo, creo que cuando la grave crisis que está pasando la economía española mejore y se apruebe la nueva Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, el gasto experimentará una fuerte subida. Es posible que en 2050 el gasto público en servicios sociales duplique su participación en el PIB, ganando por tanto 1,5 puntos.

7. Reformas para hacer sostenibles las política de protección social analizadas

La OCDE ha estimado que el gasto público de la protección social correspondiente a las políticas públicas que hemos analizado, ganará hasta el 2050 diez puntos de participación en el PIB, lo que tendría un efecto grave y no sostenible en la estabilidad presupuestaria. La necesidad de reformar dichas políticas de protección social evaluadas es evidente, pasamos a proponer las que consideramos necesarias para hacerlas sostenibles.

7.1. Reformas en el sistema de pensiones públicas contributivas

La OCDE estima que en 2050 las pensiones habrán ganado 6 puntos de participación en el PIB. Por ello son necesarias las reformas que a continuación se enumeran.

- A la falta de equidad.
 - Calcular la base reguladora de las pensiones en función de todo el período contributivo.
 - Todos los Regímenes de Seguridad Social deben tener la misma presión contributiva.
 - El porcentaje que ha de aplicarse a la base reguladora para calcular la pensión será proporcional al número de años cotizados.
 - Para que exista equidad (proporcionalidad) las tasas de sustitución serían del 62,8% para los que trabajan 35 años, del 43,2% con 25 años y del 24,8% con 15 años, lo que supone reducir las actuales pensiones en un tercio⁵.
- Al reto demográfico.
 - Los desequilibrios financieros originados por desequilibrios demográficos sólo tienen solución prolongando la vida activa a los 70 años.

⁵ Barea (1999).



- A la tentación de los políticos.
 - Es muy difícil establecer en un régimen de pensiones públicas de reparto mecanismos que cierren todos los circuitos que los políticos pueden emplear para utilizar las pensiones como un instrumento de captación de votos como la experiencia ha demostrado.
 - Pasar a un sistema de capitalización es imposible, pues sólo por tal hecho originaría un déficit público en el primer año superior al 11% del PIB.

7.2. Reformas en la política pública de sanidad

Para contener el fuerte crecimiento del gasto sanitario, propongo la implantación de un mercado competitivo de la sanidad entre centros públicos y privados, con exigencia de acreditación para estos últimos, con libertad de elección de los asegurados. Tal hecho forzaría a los centros sanitarios públicos (hospitales, centros de salud, consultorios y ambulatorios) a adoptar una organización adecuada y sistemas de gestión empresariales y no burocráticos, como los que hoy día existen, ya que han de ser eficientes para poder competir con el sector privado y no ser expulsados del mercado.

La gestión eficiente de los factores de producción y del proceso productivo constituyen en el hospital, como en cualquier empresa, el condicionante básico para permanecer en el mercado. Para que tal objetivo pueda conseguirse, es necesario que el hospital pueda funcionar como una empresa, lo que puede ser factible reconociendo al hospital personalidad jurídica propia, sometiendo su actividad al ordenamiento jurídico privado y delegando en él las atribuciones necesarias para tener autonomía en su gestión.

La función de producir el servicio de asistencia sanitaria por los hospitales públicos no constituye una función pública propiamente dicha, en el sentido de función normativa de gobierno, ya que el mercado puede dar respuesta a esta necesidad, aunque la provisión sea pública. Más bien debe entenderse como un proceso técnico económico, que no debe verse constreñido por ningún condicionante de la Administración.

El marco jurídico propuesto para que el hospital funcione como una empresa hará posible la solución de los problemas, siempre que se adopten las oportunas medidas de gestión, y corresponde principalmente a los equipos directivos de los hospitales cambiar la mentalidad burocrática y formalista de la gestión actualmente imperante, por una mentalidad empresarial, introduciendo el espíritu de iniciativa y la generalización de las preocupaciones de su eficiencia. Y un acicate fuerte para ello sería la creación por la Administración sanitaria de un mercado regulado competitivo entre agentes públicos y privados, en el cual los costes y calidad del servicio constituirían los desafíos principales para los hospitales públicos. Los ciudadanos tendrían la facultad de elección entre centros públicos o privados.

7.3. Reformas en la política pública de servicios sociales

EUROSTAT, en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Manual SEEPROS) considera como gastos de asistencia social los de asistencia en asilos de ancianos y residencias para jubilados, asistencia en domicilio, las ayudas a favor de indigentes y los efectuados en el marco de asistencia de lucha contra la pobreza. Las pensiones aparecen totalmente diferenciadas de las prestaciones de asistencia social, comprendiendo los pagos destinados a mantener la renta del beneficiario después del relevo de un empleo remunerado por causa de edad, asegurar la renta de personas de edad, mantener o complementar la renta de personas afectadas por una invalidez.

Por tanto, los servicios sociales deben ser considerados, no como una prestación de carácter universal a favor de todos los ciudadanos (como es la asistencia sanitaria), sino exclusivamente en favor de personas que reúnen determinadas condiciones, siendo el nivel de renta uno de los principales indicadores.

Dado que en el futuro las personas mayores, que son las principales beneficiarias de esta prestación, como hemos señalado con anterioridad, tendrán un aumento acelerado, y en las sociedades desarrolladas las bolsas de pobreza se da con bastante frecuencia, el gasto en servicios sociales aumentará de manera considerable. En España, las Comunidades Autónomas tienen competencia en esta materia, produciéndose diferencias sensibles en las prestaciones concedidas, ya que dependen de los ingresos que obtiene que a su vez son función de la riqueza de cada comunidad. Es una cuestión difícil de corregir ya que la competencia ha sido transferida a cada Comunidad. Lo que sí existe certeza es que este gasto aumentará fuertemente, duplicándose su participación en el PIB.

8. Bibliografía

- BAREA, J. (1990): *Análisis económico de los gastos públicos en sanidad (1960-1987) y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*. IEF.
- BAREA, J. (1995): *Pensiones y prestación por desempleo*. Fundación BBVA.
- BAREA, J. (1997): *Gasto público en servicios sociales en España: marco teórico y metodología para su cuantificación*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BAREA, J. (1999): «Los efectos económicos del envejecimiento»; en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (V).
- BAREA, J. (2009): *Análisis de políticas públicas*. Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.



- BAREA, J. y GÓMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia en el sector público en España*. IEE
- COMISIÓN EUROPEA: *Tratado de la Unión Europea*.
- COMISIÓN EUROPEA: *Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC-95*.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Protocolo sobre el servicio de radiodifusión público*.
- GALBRAITH, K. (1981): *La era de la incertidumbre*. Barcelona, Círculo de Lectores.
- FRIEDMAN, M. (1982): *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona, Grijalbo.
- GARDE, J. A. (2007): «La creación de la Agencia de Evaluación en España»; en *Información Comercial Española*.
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990): *Anales de políticas públicas y eficacia de la Administración*.
- MONASTERIO, C. (1996): *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones español*. Fundación BBVA.
- ROJAS, M. (2008): *Reinventando el Estado del Bienestar*.
- SEGURA, J. (1995): *Una reflexión sobre algunos programas de protección social*. Documento de trabajo. Fundación Empresa Pública.
- STIGLITZ, J. (1988): *La economía del Sector Público*. Antoni Bosch.
- STIGLITZ, J. (1993): *El papel económico del Gobierno*. IEF.
- VIÑAS, V. E. (2005): «La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas del futuro»; en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (2).
- WOLF (1995). *Mercados o Gobierno*. Instituto de Estudios Fiscales (IEF).