

EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE BIENESTAR EN EL ÁMBITO REGIONAL

Beatriz CALDERÓN MILÁN

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete *

Universidad de Castilla-La Mancha

Desde el nacimiento del Estado de Bienestar tras la II Guerra Mundial hasta la década de los 70, su contribución a la disminución de las desigualdades y a la cohesión social parecían incuestionables. Sin embargo, los numerosos cambios económicos y sociales acaecidos en las sociedades modernas así como el aumento de la globalización han introducido nuevos elementos que plantean la necesidad de llevar a cabo un proceso de reformulación del mismo.

Dicho proceso de reformulación del Estado de Bienestar pasa necesariamente por el aumento de la eficacia y de la eficiencia en la gestión de los fondos públicos destinados, tanto a los distintos sistemas de protección social como a la prestación de los servicios públicos de bienestar, dadas las fuertes limitaciones existentes a la expansión tanto del gasto público como de la presión fiscal en los países desarrollados.

En el texto, se analizan las medidas que se están adoptando para tratar de mejorar dicha gestión y, más concretamente, las medidas que se están adoptando en el caso español. El desafío de España en este sentido es doble, no sólo porque el Estado de Bienestar se desarrolla de forma más tardía y apenas se ha consolidado, sino porque paralelamente al proceso de reestructuración del Estado de Bienestar España afronta el reto de hacer efectiva la descentralización territorial y administrativa que propone la Constitución. Además el análisis se hará extensivo, cuando las fuentes estadísticas lo permitan, al caso de la región de Castilla y León.

1.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

Actualmente, estamos asistiendo a un profundo proceso de cambio estructural a nivel mundial que está afectando a los ciclos económicos, y el rumbo de las economías se torna imprevisible.

* Facultad de CC. Económicas y Empresariales

Pza. Universidad, 1

02071 Albacete

e-mail: calderon@ecem-ab.uclm.es

Hasta ahora los ciclos económicos, largos y cortos, se repetían de forma sistemática. Sin embargo, en los últimos diez años en Estados Unidos y, en Europa a partir de 1994, el crecimiento económico ha sido muy fuerte (en algunos países incluso a tasas superiores al 4% anual) y, lo que es más importante, no se ha visto interrumpido por una etapa de crisis. Ante esta situación los economistas se preguntan a qué puede deberse este cambio de tendencia.

Las explicaciones de este fenómeno han sido muy variadas, pero la que parece que está teniendo una mayor aceptación y despierta una mayor expectación es la de la corriente denominada como “*Nueva Economía*” que achaca dicho cambio al fuerte desarrollo y difusión de las telecomunicaciones, que a su vez está incidiendo en la globalización de la economía mundial, ésta se hace mucho más intensa.

Por tanto, si la globalización de la economía mundial era importante, con la aparición de nuevas formas de comunicación (internet, telefonía), que permiten un contacto a tiempo real entre las distintas zonas del mundo, se convierte en un aspecto crucial que ofrece un mar de posibilidades para los países que las sepan aprovechar.

En este nuevo escenario mundial intensamente globalizado, donde los procesos de difusión (de información, de tecnología) se aceleran y los movimientos de personas, de capitales y de bienes y servicios están en constante crecimiento, determinados aspectos como el aumento de la competitividad y de la productividad, disminución del desempleo, de la inflación, mayor flexibilidad y competencia en los mercados, mayor control presupuestario, se tornan en cruciales. Simplemente porque, como se ha mencionado, la globalización ofrece un mar de posibilidades pero también puede hundir en la más profunda de las miserias a los países que no posean una capacidad de adaptación a los cambios suficiente, acrecentándose las diferencias entre países. Además, la realidad está poniendo de manifiesto que este nuevo escenario está premiando a los países disciplinados desde el punto de vista presupuestario y financiero y que demuestran estar inmersos en una senda de estabilidad (con bajos niveles de inflación, desempleo, flexibilidad de sus mercados de trabajo, control del déficit presupuestario).

En relación al tema que nos ocupa, el proceso de privatización de los servicios públicos de bienestar, es importante destacar tres aspectos que están condicionando dicho proceso a nivel internacional: competencia, competitividad y control del déficit presupuestario. Competencia porque el mayor grado de globalización está forzando la apertura de los mercados, incluso de aquellos que han estado desde siempre altamente protegidos tanto de la competencia interna como externa. Competitividad porque los distintos países tratan de aprovechar la senda de crecimiento en la que nos encontramos, mejorando sus productos y procesos y tratando de darles salida, no sólo en sus mercados internos, sino también en el exterior. Y el tercer aspecto, el control del déficit presupuestario, es una de las restricciones que imponen los dos aspectos anteriores. El mayor grado de competencia en los mercados y la búsqueda de una mayor competitividad

en un contexto económico internacional como el actual, está convirtiendo en ineficaces las políticas de fomento del gasto público para la consecución de objetivos tales como un mayor crecimiento y la disminución del desempleo, exigiendo, por tanto, un mayor control del déficit presupuestario por parte de los distintos gobiernos. Además el dumping social¹ comienza a ser una situación bastante habitual a la hora de competir y, los países que tienen sistemas de protección social y Estados de Bienestar bastante desarrollados, comienzan a ver los gastos sociales como un lastre para mejorar su competitividad. Sin embargo, no hay que olvidar, como señala Rodríguez Cabrero², que “*la creciente globalización ha cuestionado en profundidad el Estado de Bienestar en la medida en que es un obstáculo para la creación del mercado mundial, pero también es un mecanismo que compensa los costes sociales de dicha globalización y permite una adaptación menos traumática de territorios, instituciones y ciudadanos...*”, es decir, el Estado de Bienestar, en cierta medida, puede constituir un obstáculo pero no hay que ignorar su contribución a la cohesión y a la paz social.

La necesidad de un mayor control presupuestario está afectando, en especial, a aquellos países que cuentan con elevados niveles de gasto público y que son precisamente los países que tienen más desarrollados sus Estados de Bienestar entre los cuales se encuentra España, donde el Estado de Bienestar se ha desarrollado posteriormente y de forma más rápida, pero donde el nivel de gasto público y de gasto social han alcanzado la cuantía suficiente.

Datos comparativos de España en relación a los países de la UE (1996)		
	España	Media UE
Gasto Público Total (en % del PIB)	44,8	50,6
Presión Fiscal (en % del PIB)	36,1	42,9
Gasto en servicios públicos de bienestar (en % del PIB)¹	27,5	32,1

Fuente: Castells y Bosch, (1998). Pág. 84.

¹ Educación, Sanidad, Seguridad Social y servicios sociales. Año 1993.

Como se puede comprobar, el nivel de gasto y de presión fiscal son inferiores en España en comparación con la UE, debido fundamentalmente al desarrollo más tardío del Estado de Bienestar que, sin apenas consolidarse, se ha visto cuestionado como consecuencia de la globalización y de los cambios económicos y sociales acaecidos en España, lo que ha puesto en duda su viabilidad futura.

A nivel internacional, como se puede comprobar en el cuadro que aparece a continuación, el nivel de gasto público en relación al PIB varía entre países, así nos encontramos países como EEUU o Australia donde el grado de intervención del Estado es

¹ El dumping social vendría a ser una situación de competencia desleal desde el punto de vista social.

² Rodríguez Cabrero, G. (1997). Pág. 9.

menor (nivel de gasto público no superior al 40% del PIB) en correspondencia al desarrollo de regímenes de bienestar de carácter liberal. En contraposición, encontramos países más intervencionistas como Suecia que se corresponden con un régimen de bienestar de carácter socialdemócrata. Entre ambos extremos encontramos países ni tan intervencionistas (como los países nórdicos) ni tan liberales (como los países anglosajones) y que se corresponden con regímenes de bienestar de carácter conservador (como los países de la Europa continental) o de carácter católico (como los países de la Europa meridional)³. Todas estas tipologías diferentes de modelos o regímenes de bienestar derivan de un tronco originario común: el modelo Bismarkiano (conservador) y el modelo de Beveridge (liberal).

Evolución del Gasto Público en relación al PIB (en %)						
	1950	1960	1970	1980	1990	1996
Alemania	28,3	30,9	36,2	49,0	46,1	49,7
Austria	21,2	30,3	38,2	47,2	47,9	52,5
Bélgica	19,6	30,3	36,5	59,3	56,2	53,8
Francia	26,7	32,6	38,6	47,0	51,0	54,7
Holanda	23,9	33,7	44,4	57,9	57,8	50,9
Reino Unido	30,1	33,2	38,1	45,0	42,6	42,3
Suecia	23,6	31,3	43,2	61,1	60,8	66,9
España	----	18,8	22,2	33,1	43,5	44,8
Irlanda	----	27,3	38,0	49,4	42,3	36,3
Canadá	19,2	29,3	35,8	40,6	47,7	48,3
EEUU	20,0	28,1	33,0	34,0	38,0	36,1
Australia	----	22,8	26,3	34,0	37,4	37,8

Fuente: Castells y Bosch, (1998). Pág. 71.

Indiferentemente de la tipología de Estado de Bienestar instaurada en cada país, lo que está claro es que, tanto el contexto internacional (globalización, mayor competitividad) como las condiciones económicas y sociales internas a cada país (envejecimiento de la población, incorporación de la mujer al trabajo, aumento del desempleo, cambios en las relaciones sociales, entre otras), están imponiendo serias restricciones a la expansión del gasto público y cuestionando la futura viabilidad del Estado de Bienestar.

Cuando comenzaron a surgir las primeras críticas al Estado de Bienestar, en los años 70, algunos autores auguraban su crisis y posterior desaparición, sin embargo, la realidad ha puesto de manifiesto que treinta años después el Estado de Bienestar, en especial en los países que pertenecen a nuestro entorno europeo, cuenta con el grado de legitimación suficiente entre la población como para seguir funcionando y además, como

³ Abrahamson, P. (1995). Págs.: 120-123.

señala Ferrera⁴, el 92% de los ciudadanos de la UE testifican que “el Estado de Bienestar está arraigado profundamente en la cultura política de todos los Estados Miembros y, en consecuencia, puede considerarse como una pieza de legitimación del entramado europeo institucional”, es decir, el futuro del Estado de Bienestar a nivel de la UE parece estar asegurado. Pero, no obstante, necesita determinados retoques o reformas para que siga cumpliendo con su cometido y contando con el apoyo institucional y de la población.

A la hora de proceder a la puesta en marcha de la necesaria reforma del Estado de Bienestar, las principales cuestiones que surgen giran en torno a tres problemas fundamentales⁵:

- Cómo seguir produciendo bienes y servicios públicos y extender las prestaciones económicas sin incrementar el déficit estructural del Estado;
- Cómo establecer nuevas combinaciones entre protección social pública sólida y mecanismos privados complementarios y;
- Cómo llevar a cabo la descentralización de la gestión y la producción de servicios hacia los entes municipales, mercantiles y las entidades voluntarias. En definitiva, cuál es el modelo óptimo de gestión y provisión de bienestar.

Básicamente, el desafío al que se enfrentan los poderes públicos es cómo aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto público, es decir, cómo satisfacer las necesidades sociales crecientes de los ciudadanos sin aumentar el déficit público o, dicho de otra manera, cómo mejorar la gestión de los recursos públicos. La respuesta a estas cuestiones no parece nada sencilla e incluso parece que no existe la solución perfecta a todas las cuestiones planteadas.

Vamos a analizar cómo se está afrontando esta problemática en el caso español. Hasta el momento, la búsqueda de soluciones a la mejora de la eficiencia del gasto público parece estar viniendo de varias vertientes:

- del proceso de descentralización territorial y funcional.
- de la mayor implicación del sector privado, tanto de las entidades no lucrativas como de las empresas mercantiles, en la gestión y producción de los servicios públicos de bienestar como vía para mejorar la eficacia de los programas de gasto social y conseguir una gestión más eficiente de los recursos públicos.
- de la privatización de las empresas públicas. El papel de las empresas públicas en el desarrollo económico español es bien conocido, con su presencia en sectores fundamentales en momentos decisivos para el crecimiento económico. Sin embargo, en el momento actual ha pasado al primer plano de discusión los argumentos de eficiencia y privatización ante la escasa rentabilidad de muchas

⁴ Ferrera, M. (1995). Págs.: 85-111.

⁵ Rodríguez Cabrero, G. (1995). Págs.: 91-103.

empresas públicas. Con lo que, durante los últimos años se está procediendo a su total o parcial privatización, se trata de dar paso a la iniciativa privada en áreas o sectores de actividad que no tiene sentido que sigan siendo objeto de intervención exclusiva del sector público. Sin embargo, hay que recordar que, en la evaluación de la actuación de este tipo de empresas, es necesario incluir parámetros no exclusivamente monetarios.

- de la búsqueda de una mayor coordinación entre los distintos niveles de Administración y entre el Sector Público y el resto de sectores institucionales: empresas mercantiles y entidades no lucrativas. Se trata de evitar la superposición de esfuerzos y recursos en determinadas acciones y programas y en la cobertura de determinadas necesidades o de determinados grupos, dejando en contraposición áreas de intervención sin cubrir, así como de llevar a cabo planes o programas de carácter integral (p.e. Plan Nacional de Drogas, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales).
- de la utilización de una serie de medidas en pos de la mayor racionalización del gasto público.

Vamos analizar los dos primeros aspectos más detalladamente por ser los más directamente relacionados con el tema que nos ocupa, el proceso de privatización de los servicios públicos de bienestar.

2.- EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y FUNCIONAL.

El proceso de descentralización deriva de la Constitución Española que reconoce expresamente las Autonomías y que la Administración Pública debe actuar de acuerdo con el principio de descentralización.

El proceso de descentralización puede interpretarse de dos maneras diferentes aunque estrechamente vinculadas entre sí: como descentralización territorial y como descentralización funcional. La primera de ellas, la territorial, hace referencia a la conformación de la Administración Pública en sus diferentes niveles de gobierno administrativo: Administración Central, Administración de la Seguridad Social y Administración Territorial (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Mientras que la segunda, consiste en la descentralización de los servicios, es decir, en hacer responsables a los entes autonómicos y/o locales de la prestación directa de servicios. La ventaja más sobresaliente del proceso de descentralización es la de acercar los niveles de decisión a los administrados, o dicho de otra forma, solucionar los problemas de los ciudadanos de un modo más eficaz debido a que las Administraciones Territoriales, al estar más próximas a los ciudadanos, se supone que conocen mejor sus necesidades.

A pesar de las ventajas para la mejora de la gestión del gasto público del proceso de descentralización, también existen inconvenientes como la duplicación de

competencias y acciones sobre las mismas materias y el crecimiento de los costes de organización del sector público. Por eso, uno de los retos al que deben enfrentarse los diferentes niveles de Administración en el futuro próximo es el aumento de la coordinación entre dichos niveles. Ya que de ello depende que el proceso de descentralización sirva para aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público o, por el contrario, sirva para disminuirlo.

Una de las consecuencias de la descentralización del gobierno administrativo y de la prestación de determinados servicios es la descentralización del gasto público y del déficit:

Distribución del gasto y del déficit de las AA.PP. y de las Administraciones Territoriales (en porcentaje del PIB)					
	1975	1980	1985	1990	1995
Gasto de las Administraciones Públicas	26,07	33,75	42,59	43,65	47,24
Gasto de las Comunidades Autónomas (en porcentaje del gasto total de las AA.PP.)	0,00	0,22	10,31	16,08	14,84
Gasto de las Corporaciones Locales (en porcentaje del gasto total de las AA.PP.)	9,40	9,72	11,12	11,69	9,70
Déficit de las Administraciones Públicas (-)	-0,36	-3,22	-6,94	-4,10	-6,64
Déficit de las Comunidades Autónomas (-)	0,00	0,02	-0,38	0,80	-0,83
Déficit de las Corporaciones Locales (-)	-0,35	-0,02	-0,26	-0,22	-0,10

Fuente: Fundación FIES.

Como se ha apuntado y se puede comprobar en los datos del cuadro, una de las consecuencias del proceso de descentralización ha sido la descentralización del gasto público que, como se ve en el cuadro, se transfiere sobre todo a las Comunidades Autónomas ya que el nivel de gasto de las Corporaciones Locales se mantiene a lo largo de todo el período en torno al 10% del gasto total de las AA.PP. Paralelamente, se va produciendo un traslado del déficit a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, para que este proceso de descentralización administrativa y del gasto goce de la estabilidad suficiente, es necesario avanzar en diferentes líneas como la autonomía financiera, la corresponsabilidad fiscal, la solidaridad interregional y la coordinación. En este terreno, se han dado ya los primeros pasos aunque todavía resultan insuficientes. El avance más significativo ha sido la cesión de un determinado porcentaje del IRPF a las Comunidades Autónomas (concretamente el 15%) y es previsible que se apliquen medidas semejantes para el resto de tributos en los años venideros.

Ya centrándonos en la producción de servicios públicos de bienestar⁶, dichos servicios también se han visto afectados por el proceso de descentralización administrativa como puede comprobarse en el cuadro siguiente:

Distribución de los Gastos Totales y de los Gastos en la Producción de Bienes de Carácter Social de las AA.PP. entre los Diferentes Niveles de Administración (en porcentaje)						
	1993		1994		1995	
	Gasto P.B.P.S.^(*)	Gasto total	Gasto P.B.P.S.^(*)	Gasto total	Gasto P.B.P.S.^(*)	Gasto total
Admón. Central	31,0	41,3	30,2	40,2	30,6	39,6
Admón de la SS.SS.	27,4	32,4	27,0	32,6	26,2	32,5
CC.AA.	29,4	16,2	30,9	17,4	31,5	17,9
Corporaciones Locales	12,2	10,1	11,9	9,9	11,7	9,9
Total	100	100	100	100	100	100

(*) Gasto P.B.P.S.: Gasto en la producción de bienes públicos sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales y de la Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda.

El cuadro refleja la participación de cada uno de los niveles administrativos que componen las Administraciones Públicas en el gasto total de éstas, así como en el gasto en la producción de bienes de carácter social.

Se comprueba cómo, salvo las Comunidades Autónomas, el resto de niveles administrativos van perdiendo participación en el gasto en la producción de bienes de carácter social. Esto es debido a que, durante los últimos años, tanto la Administración Central como la Administración de la Seguridad social, van traspasando paulatinamente competencias en materia de Sanidad, Educación y Servicios Sociales (IMSERSO) a las diferentes Comunidades Autónomas. Además, este traspaso paulatino de competencias en materia social a las CC.AA. provoca que, a partir del año 1994, sean éstas el ente administrativo que posee una mayor participación en el gasto en la producción de bienes de carácter social de las Administraciones Públicas.

A su vez, cuando se analiza la participación de las diferentes administraciones en el gasto total de las Administraciones Públicas, de nuevo se comprueba como son las Comunidades Autónomas las que ganan participación en dicho gasto.

⁶ Bajo la denominación de servicios públicos de bienestar se va a incluir lo que la clasificación funcional del gasto de los presupuestos de las Haciendas Territoriales engloban bajo el concepto *Producción de Bienes Públicos de Carácter Social*, es decir: Sanidad, Educación, Vivienda y Urbanismo, Bienestar Comunitario, Cultura y Otros Servicios Comunitarios y Sociales.

Pasemos a continuación a analizar qué parte del gasto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Territoriales se destina a la producción de bienes de carácter social.

Participación de los Gastos en la Producción de Bienes de Carácter Social en el Gasto Total (en porcentaje sobre el total de gastos)			
	Castilla y León	Comunidades Autónomas	Administraciones Territoriales
1993	33,55	56,83	49,57
1994	27,99	57,91	51,16
1995	28,91	59,21	52,29
1996	30,37	59,97	52,91
1997	30,45	57,71	51,92
1998	31,86	57,27	51,62

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda.

Como se puede comprobar, la participación de los gastos en la producción de bienes de carácter social en el gasto total tanto de las Comunidades Autónomas españolas como de las Administraciones Territoriales (CC.AA, Diputaciones y Ayuntamientos), es bastante importante y representa la mayor parte del gasto que realizan los entes territoriales con porcentajes cercanos al 60% del gasto total en las CC.AA. y algo superior al 50% en las Administraciones Territoriales. En el caso de Castilla y León dicha participación es menor, está en torno al 30%, debido a que no tiene asumidas competencias en materia de Sanidad y dicha partida junto con la de Educación representan las partidas más importantes del gasto en la producción de bienes de carácter social de las Comunidades Autónomas españolas como se comprueba en el cuadro siguiente:

Distribución del Gasto en la Producción de Bienes de carácter Social y del Gasto total por funciones 1998 (en porcentaje)				
	Castilla y León		Comunidades Autónomas	
	% Gasto P.B.P.S. (*)	% Gasto Total	% Gasto P.B.P.S. (*)	% Gasto Total
Sanidad	15,2	4,8	49,49	25,74
Educación	18,8	6,0	37,83	19,67
Vivienda y Urbanismo	19,0	6,1	4,94	2,57
Bienestar Comunitario	24,0	7,7	3,52	1,83
Cultura	17,0	5,4	4,18	2,18
Otros Serv. Comunitarios y Soc.	5,9	1,9	0,04	0,02

(*) Gasto P.B.P.S.: Gasto en la producción de bienes públicos sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda.

El esquema siguiente muestra las Comunidades Autónomas que tienen transferidas competencias en materia de Seguridad Social, así como el tipo de competencia asumida, INSALUD e/o IMSERSO. Como se comprueba Castilla y León tiene transferidas competencias en materia de servicios sociales (IMSERSO) pero no en materia de INSALUD:

	INSALUD	IMSERSO
Andalucía	X	X
Aragón		X
Asturias		X
Canarias	X	X
Cantabria		X
Castilla-La Mancha		X
Castilla y León		X
Cataluña	X	X
Extremadura		X
Galicia	X	X
Madrid		X
Murcia		X
Navarra	X	X
País Vasco	X	X
Comunidad Valenciana	X	X

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda.

3.- LA IMPLICACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE BIENESTAR.

En la sociedad actual, existe un cierto consenso de que determinados servicios, directamente relacionados con el bienestar (sanidad, educación, entre otros), han de ser financiados vía presupuesto, en su totalidad o en su mayor parte, es decir, han de ser de provisión pública⁷.

Sin embargo, a partir de esa premisa, comienza a plantearse la pregunta de si es imprescindible que el sector público produzca directamente los servicios de bienestar que son de responsabilidad pública, es decir, que se encargue también de la gestión y producción de los mismos, o por el contrario, que la gestión y producción puedan ser realizadas de una manera más eficiente por el sector privado, aunque la provisión de

⁷ Esto no quiere decir que deban ser en su totalidad de provisión pública ya que, de hecho, también existe y es bueno que exista la provisión privada.

dichos servicios continúe siendo pública.

El hecho de que se establezca una provisión pública de los servicios de bienestar no implica que su producción haya de ser forzosamente pública. Si bien es cierto que el sector público, al ser responsable de la provisión decide, la cantidad a producir y los destinatarios de la provisión, no debe ser él quien se encargue de la producción por el hecho de ser de provisión pública, ya que dicha producción debe ser realizada por los agentes que sean más eficientes. Es decir, lo importante es que la prestación de los servicios de bienestar se realice de la forma más eficiente y eficaz posible independientemente del carácter público o privado del agente que se encargue de la gestión y producción. Como señala el Banco Mundial en una reflexión sobre el gasto público: *“lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población”*⁸.

Esta posición es la que, de hecho, se está llevando a la práctica ya que si fijamos nuestra atención en cualquiera de las parcelas del bienestar: sanidad, educación, servicios sociales, entre otras, nos encontramos con numerosas fórmulas de colaboración entre el sector público y el sector privado: conciertos, contratos, subvenciones, compra directa de servicios a través de las cuales el sector público delega la producción y/o gestión de servicios que son de responsabilidad pública al sector privado, tanto a empresas mercantiles como a entidades no lucrativas.

La colaboración entre el sector público y el sector privado para llevar a cabo la prestación de servicios públicos de bienestar es cada vez mayor. Aunque esta hipótesis es difícil de contrastar empíricamente ya que, aunque en los planes y programas sectoriales de las distintas instituciones públicas, tanto de ámbito nacional como territorial, aparecen numerosas convocatorias de convenios de colaboración con el sector privado, luego los resultados de esos convenios o no tienen un reflejo estadístico o si lo tienen la información es muy difícil de homogeneizar para realizar análisis comparativos. En ocasiones, la dificultad para reflejar estadísticamente dicha información deriva de la difusión cada vez mayor de las fronteras entre la esfera pública y privada que dificultan la desagregación de la información.

No todas las fórmulas de colaboración entre el sector público y el sector privado para la producción de servicios de bienestar conceden el mismo grado de autonomía al sector privado en la gestión del servicio a prestar. Así, nos encontramos, en un extremo, las subvenciones que conceden un menor grado de autonomía en la producción y gestión del servicio al agente receptor de las mismas, ya que en las subvenciones es el sector público el que fija las condiciones dejando poco margen de maniobra al sector privado. En el extremo opuesto, nos encontramos con la compra directa de servicios por parte del

⁸ Banco Mundial. (1997).

sector público al sector privado, esta fórmula permite una total autonomía en la gestión del servicio al sector privado, ya que el sector público se limita a contratar el servicio final sin interferir en la forma en que se realiza su producción. Entre ambos extremos nos encontramos los conciertos y convenios en los que ambas partes, sector público y sector privado, establecen las condiciones en que se debe llevar a cabo la producción. Pues bien, dependiendo del tipo de servicio del que se trate, del grado de responsabilidad pública y de las necesidades, el sector público recurre a una u otra fórmula de colaboración.

Sin embargo, no siempre se obtienen ventajas y aumentos de eficiencia y eficacia de la gestión y producción privada, de hecho, en ocasiones por los peligros y riesgos que entraña, es aconsejable la producción pública. Una serie de argumentos se aducen en defensa de esta postura, entre los que destacamos los siguientes⁹:

- Encargar la consecución de objetivos públicos a empresas del sector privado es ignorar los incentivos, altamente contradictorios, a los que se enfrentan tales empresas. El capital privado tenderá a maximizar su beneficio, lo que provocará un conflicto con la satisfacción de la necesidad pública que tiene a su cargo, lo que exigiría una cantidad increíble de reglamentaciones sobre la inversión y la empresa.
- La presión para obtener beneficios originará finalmente reducciones en la calidad de los servicios prestados.
- Daría lugar a una complicación en la coordinación con los servicios sociales de propiedad pública.
- Un sistema de producción privada se preocuparía de servir sus propios intereses más que de considerar como objetivo prioritario las necesidades y deseos de la población.
- Parasitismo del sector privado al funcionar con recursos del sector público.

Pese a estos últimos argumentos en contra de la producción privada de los servicios públicos de bienestar, no hay que olvidar que una de las funciones del sector público es establecer el marco normativo y los mecanismos de control suficientes para evitar que se produzcan dichas situaciones de abuso por parte del sector privado. Por tanto, el hecho de que existan riesgos no debe servir para eliminar al sector privado de la producción de servicios de bienestar que son de provisión pública, si su eficiencia productiva es superior a la pública. Además siempre es bueno que, junto a la producción pública, coexista la privada para introducir mayores dosis de competencia y mejoras en la prestación y calidad de los servicios.

Vamos analizar la evolución de la participación del sector privado en la producción de determinados servicios de bienestar.

⁹ Barea Tejeiro, J. y Gómez Ciria, A. (1994).

Comenzaremos con la sanidad:

Número de Establecimientos Hospitalarios según Propiedad (en número y porcentaje)				
	Castilla y León		España	
	1994	1996	1994	1996
Públicos	34 (56,7%)	32 (58,2%)	294 (37,1%)	288 (36%)
Privados Lucrativos	11 (18,3%)	8 (14,5%)	308 (38,9%)	318 (39,8%)
Privados No Lucrativos	15 (25%)	15 (27,3%)	135 (17%)	131 (16,4%)
Otros	0 (0%)	0 (0%)	55 (6,9%)	63 (7,9%)
Total	60 (100%)	55 (100%)	792 (100%)	800 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Castilla y León.

Como se observa en los datos del cuadro anterior, que reflejan la distribución de los establecimientos hospitalarios según la propiedad (pública, privada lucrativa y privada no lucrativa) para Castilla y León y para España en el año 1994 y 1996, se puede apreciar un comportamiento bastante distinto de la propiedad de los centros hospitalarios para Castilla y León y para España. Así, mientras en Castilla y León existe una clara predominancia de los centros de carácter público, que representan un porcentaje cercano al 60% del total, frente a los de carácter privado no lucrativo, que representan en torno al 25%, y los de carácter privado lucrativo, con un porcentaje de participación cercano al 15%, en España, sin embargo, existe una distribución bastante igualitaria de la propiedad entre los centros de carácter privado lucrativo y públicos que son los que tienen un mayor porcentaje de participación sobre el total (con porcentajes que rondan el 40%) mientras que los centros de carácter privado no lucrativo presentan un menor porcentaje de participación, en torno al 15%.

Por tanto, se puede comprobar, no sólo (como veíamos en el punto anterior) que el peso del gasto en servicios de bienestar dentro del gasto total es menor en Castilla y León en comparación con España, sino que el proceso de privatización de dichos servicios es también inferior en Castilla y León. Además, el proceso de privatización de los servicios de bienestar en Castilla y León se está haciendo mayoritariamente a favor del sector no lucrativo, que presenta un porcentaje de participación mayor que el privado lucrativo.

Número de Camas en Funcionamiento en Establecimientos Hospitalarios según Propiedad (en número y porcentaje)				
	Castilla y León		España	
	1994	1996	1994	1996
Públicas	9217 (80%)	8558 (79,4%)	109394 (64,7%)	92135 (55,1%)
Privadas Lucrativas	696 (6%)	666 (6,2%)	29975 (17,7%)	28252 (16,9%)
Privadas No Lucrativas	1604 (14%)	1558 (14,4%)	21077 (12,5%)	22122 (13,2%)
Otras	0 (0%)	0 (0%)	8682 (5,1%)	24762 (14,8%)
Total	11517 (100%)	10782 (100%)	169128 (100%)	167271 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Castilla y León.

En cuanto a la distribución de las camas existe un claro predominio tanto en Castilla y León como en España de las de carácter público frente a las de carácter privado, con porcentajes cercanos al 80% y al 60% respectivamente. No obstante, de nuevo en Castilla y León el sector privado no lucrativo tiene un mayor porcentaje de participación frente al privado lucrativo que en España.

Comprobaremos a continuación qué ocurre con la educación:

Distribución de Profesores en Función del Carácter Público o Privado de los Centros (en porcentaje)				
	Curso 1994-1995		Curso 1996-1997	
	Público	Privado	Público	Privado
Castilla y León	74,8%	25,2%	77,5%	22,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Castilla y León.

Número de Alumnos según Nivel Educativo y Propiedad Castilla y León (en porcentaje)				
	Curso 1994-1995		Curso 1996-1997	
	Público	Privado	Público	Privado
Preescolar/Infantil	70,5%	29,5%	71,9%	28,1%
E.G.B./ Primaria	66,3%	33,7%	64,7%	35,3%
E.S.O.	84,9%	15,1%	81,6%	18,4%
Bachillerato	99,2%	0,8%	99,2%	0,8%
Educación Especial	62,6%	37,4%	59,6%	40,4%
Total	69,2%	30,8%	72,1%	27,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Castilla y León.

Al analizar la educación el nivel de desagregación de los datos estadísticos nos permite conocer, dentro del porcentaje correspondiente al sector privado, qué parte pertenece al sector lucrativo y al no lucrativo. No obstante, al observar dichos datos, tanto de la distribución de profesores como de alumnos, se puede comprobar como el sector público posee un peso mayoritario, con un porcentaje superior al 70% del total tanto de profesores como de alumnos.

Al fijarnos en el nivel educativo vemos que Bachillerato cuenta con la mayor presencia del sector público, ya que la enseñanza privada en este nivel no llega a concentrar el 1% del alumnado. En contraste comprobamos que es la educación especial el nivel donde el sector público concentra el menor porcentaje de alumnos de todos los niveles de educación. Es decir, el sector privado en la educación especial tiene una mayor participación comparativamente al resto de niveles educativos. Una explicación de este fenómeno es el hecho de que la educación especial es un tipo de educación cuyos centros educativos han surgido en su mayor parte de la iniciativa privada más que de la pública y, más concretamente, de las asociaciones de padres de niños con problemas físicos o psíquicos que requieren este tipo de educación. Dichos centros educativos han surgido por las carencias del Estado para cubrir las necesidades de estos niños.

Para el resto de servicios públicos de bienestar: vivienda, cultura, bienestar comunitario y servicios sociales no existen datos estadísticos para Castilla y León que nos permitan analizar los componentes públicos y privados y cómo se desarrolla el proceso de privatización de estos servicios.

4.- CONCLUSIONES.

Como se ha mencionado, en España durante los últimos años estamos asistiendo, por una parte, a un proceso de reestructuración del Estado de Bienestar y, por otra, a un proceso de descentralización de muchas de las competencias estatales que pasan a estar en manos de los entes autonómicos y locales. Este doble proceso está afectando no sólo al diseño y ejecución de la política social y de los sistemas de protección, sino también a los agentes institucionales encargados de gestionar, financiar y prestar los servicios directamente relacionados con el bienestar social. Con todo ello lo que se pretende es tratar de mejorar la gestión pública de dichos servicios, sin que ello suponga un aumento del gasto público, a la vez que conseguir una mejor adecuación de los servicios de bienestar a las necesidades de los ciudadanos.

El análisis del proceso de descentralización territorial y funcional revela que son las Comunidades Autónomas el nivel administrativo que está adquiriendo un mayor protagonismo, no sólo por su cada vez mayor participación en el gasto total de las Administraciones Públicas, sino también porque, durante los últimos años, han llegado a

superar a la Administración Central en el gasto en la producción de bienes públicos de carácter social. Es decir, el gasto en bienes públicos de carácter social se concentra cada vez más en las Comunidades Autónomas. Esto es debido a que parte de las competencias de las Administraciones Públicas en materia de sanidad, educación y servicios sociales están siendo transferidas a las Comunidades Autónomas.

Castilla y León no ha sido ajena al proceso de descentralización, sin embargo, el peso del gasto en bienes de carácter social en el gasto que realiza esta Comunidad Autónoma es inferior al de la media de las Comunidades Autónomas españolas. Además, la composición de dicho gasto es diferente.

El análisis del proceso de privatización de los servicios de bienestar refleja que, aunque el peso del sector público sigue siendo mayoritario, cada vez el sector privado está adquiriendo un mayor protagonismo. No obstante, al comparar la situación entre Castilla y León y el resto de Comunidades Autónomas españolas, se observa un comportamiento diferencial de la primera respecto de las segundas puesto que, mientras en Castilla y León el proceso de privatización se está produciendo, mayoritariamente, en favor del sector privado no lucrativo, en las Comunidades Autónomas españolas se está produciendo, en su mayor parte, en favor del sector privado lucrativo.

Por tanto, se comprueba que no hay un modelo único de gestión de los servicios de bienestar sino que cada país y, más concretamente, cada Comunidad Autónoma adopta el que cree que mejor se adapta a la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos, porque no hay que olvidar que lo verdaderamente importante no son las instituciones que proveen el bienestar sino que las necesidades de la población sean satisfechas de la forma más eficiente y eficaz posible.

BIBLIOGRAFÍA.

ABRAHAMSON, P. “Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?. El Estado del Bienestar en la Europa del Sur. Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid. 1995. Págs.: 113-153.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Nueva York. 1997. Pág.: 2.

BAREA TEJEIRO, J. Y GÓMEZ CIRIA, A. “La aplicación de la reforma a la asistencia sanitaria pública”. El problema de la Eficiencia del Sector Público en España. Especial Consideración de la Sanidad. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 1994. Págs.: 171-246.

CASTELLS, A. Y BOSCH, N. “El futuro del Estado del Bienestar: algunas líneas de

reflexión”. El Futuro del Estado del Bienestar. Editorial Civitas. Madrid. 1998. Págs.: 17-98.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Anuario Estadístico de Castilla y León. Junta de Castilla y León. Varios Años.

FERRERA, M. “Los Estados del Bienestar del sur en la Europa social”. El Estado del Bienestar en la Europa del Sur. Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid. 1995. Págs.: 85-111.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Boletín de Información Estadística del Sector Público. Series Anuales. Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Varios Años.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Las Haciendas Territoriales en Cifras. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Varios Años.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. “Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea”. Unión Europa y Estado del Bienestar. Consejo Superior de Investigaciones Científicas e Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Madrid. 1997. Págs.: 3-30.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. “Estado de Bienestar y sociedad civil en España: hacia una división pluralista del bienestar”. Hacienda Pública Española. I/1995. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1995. Págs.: 91-103.