

¿Consolidación del Estado del bienestar en España?

Miguel Centella Moyano

Dpto. de Economía Aplicada y Organización de Empresas, Universidad de Extremadura

miguelcm@unex.es

Introducción

Si bien son muchas las variables y perspectivas que pueden utilizarse para medir la evolución de los estándares de bienestar social de la ciudadanía de un país, el gasto público en protección social es una de las más significativas. Además de aproximarnos al grado de bienestar aportado por la acción pública y reflejar la sensibilidad social de un gobierno y, por tanto, de la comunidad a la que éste representa, el nivel de inversión social tiende a verse reflejado, usualmente y pese a los progresos en materia de gestión de los recursos, en un determinado tipo de prestaciones sociales, tanto en volumen como en calidad.

Partiendo de esa relación entre gasto social y magnitud welfarista del Estado social capitalista, el presente trabajo constituye un análisis del gasto público en protección social¹ en España durante la década de los noventa a través del cual se trata de describir el desarrollo y la evolución más recientes del joven y cada vez más descentralizado Estado del Bienestar español para concluir que, si bien ha habido un crecimiento real de dicho gasto que ha supuesto una cierta consolidación de los umbrales de protección y bienestar sociales en términos de financiación, su cuantía no ha determinado una ampliación los mismos de manera equiparable al desarrollo económico del país o al incremento de la demanda de prestaciones sociales (tanto en prestaciones como en calidad), lo que ha

¹ Es decir, los recursos que las Administraciones Públicas dedican a proveer las políticas sociales o de bienestar social y que aquí se identifican como aquéllos que en los PGE aparecen en los Grupos de Funciones 3 (seguridad, protección y promoción social) y 4 (producción de bienes públicos de carácter social), o los que en terminología de la OCDE se conocen, respectivamente, como gastos en garantía de recursos y en bienes tutelares. Al hablar en este trabajo de gasto público total nos referimos a la suma del gasto inicial consolidado de la Administración central (en el caso de ésta con sus Organismo Autónomos, así como las entidades

derivado en un retroceso en la convergencia social respecto de la media comunitaria que contrasta con ese crecimiento de la economía española en los últimos años.

Las cifras empleadas para el estudio de este gasto social de carácter público han sido extraídas directamente de los *Presupuestos Generales del Estado y del Presupuesto de la Seguridad Social*, en el caso de la Administración central, así como de la *Estadística Presupuestaria de las Comunidades Autónomas*, en el caso de éstas², y se refieren a presupuestos consolidados iniciales. El motivo de no emplear presupuestos liquidados responde, por un lado, a que entendemos que el Presupuesto inicial corriente explicita de forma más nítida la vocación social de las Administraciones Públicas pero, además, a la enorme dificultad que supone homogenizar el gasto comprometido por las Comunidades Autónomas³. Por su parte, en el intento de ubicar el desarrollo del Estado del Bienestar español en el contexto europeo, hemos acudido a los datos de dos fuentes secundarias como las estadísticas publicadas por EUROSTAT y la OCDE.

El gasto social en la España de los noventa

Lejos de verse minorado, el gasto social total presupuestado por las Administraciones Públicas entre 1991 y 2000 experimentó un notable incremento nominal (75,5 por ciento) casi exacto al registrado por el Gasto Público (75,6 por ciento) y muy similar al del PIB (74,7 por ciento), lo que en términos per cápita supuso un aumento de 2.068 € a 3.589 € corrientes. A priori y con tales datos, no parece que, en absoluto y a semejanza de la mayoría de países de nuestro entorno (Kuhnle, 1997), las políticas sociales en su conjunto se hayan visto sustancialmente afectadas ni por la crisis económica de principios de la década ni por la alternancia política en el gobierno de la nación. Es más, un balance global

gestoras de la Seguridad Social) y de las Comunidades Autónomas menos las transferencias habidas entre ellas.

² Debe subrayarse la existencia de discrepancias entre los datos de gasto presupuestado que aparecen en dicha publicación de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, posteriormente denominada *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, y los manejados por las propias Comunidades Autónomas, especialmente los casos de prórroga presupuestaria, y que muestran la dificultad de armonizar los presupuestos regionales debido a las disparidades metodológicas existentes entre ellos e incluso en uno mismo en diferentes ejercicios.

³ En este sentido, desde 1999, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (la antigua Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales) ha abierto un nuevo panorama en la investigación del gasto social al esforzarse en proporcionar de manera homogeneizada dicha información en su publicación *Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*.

de esa etapa indica, si no un aumento relativo, sí al menos una consolidación de las cuantías de los recursos públicos destinados a financiar las políticas sociales: en 1991 el gasto social representaba prácticamente el mismo porcentaje del PIB (23,7 por ciento) que en 2000 (23,6 por ciento, el porcentaje más bajo de todos los Estados miembros de la Unión Europea a excepción de Irlanda) e idéntico porcentaje del Gasto público total (56 por ciento)⁴.

Ahora bien, es preciso hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, que desde 1989 y hasta 1994 el gasto social creció siempre a un ritmo mayor que el PIB, al igual que la relación entre ambas variables (circunstancias, por otra parte, normales en una sociedad cuyas estructuras de bienestar social están en curso de construcción), y es a partir del siguiente ejercicio, precisamente con el comienzo de una fase expansiva de la economía española, que desde 1997 viene superando en dinamismo a la media de la Unión Europea, cuando dicho crecimiento se invierte (gráfico 1). Considerado en modo de precios constantes con base en 1993 (cuadro 2), también el gasto social total creció claramente menos de lo que lo hizo el PIB, tendencia que se inicia en 1997. Por otra parte, hasta 1992 el gasto presupuestado para políticas sociales se había venido caracterizando por un elevado incremento interanual superior al 10 por ciento (un 15 por ciento ese mismo año). El presupuesto para 1993, único de los últimos tiempos en que el gasto social total creció menos que la inflación⁵, supone una nueva etapa en la dinámica de su expansión caracterizada por su desaceleración con incrementos nominales mucho más moderados. Por consiguiente, la consolidación relativa de la inversión pública en políticas sociales en España durante la pasada década no es fruto de un esfuerzo presupuestario continuado a lo largo de la misma. En realidad, dicho esfuerzo aparece maquillado por el incremento de los créditos durante los años de recesión (a excepción de 1993) con criterios propios de la segunda mitad de los ochenta.

Un análisis de los gastos público y social a partir de 1993 y, sobre todo, 1994 refleja, pues, con mayor propiedad el actual grado de compromiso de las Administraciones Públicas con nuestro joven Estado del bienestar en estos albores del siglo XXI. Así, entre 1994 y 2000 el presupuesto social total registró un incremento nominal un 60 por ciento

⁴ Cuadros 3 y 4 del anexo.

⁵ El gasto social total presupuestado para 1997 experimentó un incremento real prácticamente nulo.

menor al del PIB (32,5 por ciento frente al 52,0), lo que se ha traducido en una significativa y progresiva pérdida de peso del mismo en la riqueza nacional pasando del 27,3 por ciento a representar únicamente el 23,8 por ciento. Esa progresiva caída porcentual del gasto social en términos del PIB (cuadro 3) se produce, fundamentalmente a partir de 1997, año de los primeros PGE aprobados con el Partido Popular en el gobierno central. La disparidad entre expansión económica y crecimiento del gasto social público parece indicar a las claras que no se ha aprovechado la buena marcha de la economía desde 1994 para mejorar suficientemente la oferta pública de bienestar social, máxime cuando sigue siendo muy inferior a una media comunitaria de la cual se distancia, como más adelante se verá, y que únicamente se ha tratado de mantener los umbrales alcanzados en la etapa anterior.

Tal como se ha indicado en alguna ocasión (González Temprano, 2003:48), frecuentemente trata de relativizarse esa caída porcentual del gasto público en protección social considerándose el ahorro que, en términos sociales, ha supuesto el crecimiento de la economía española, principalmente en prestaciones por desempleo. Sin embargo y sin negar la evidencia que ha supuesto dicho ahorro en los últimos años, no es menos cierto que éste se ha visto derivado básicamente a políticas activas de empleo e, incluso, con ser importante su cuantía, apenas justifica en algo la progresiva pérdida de peso relativo del gasto social.

El origen de la señalada tendencia presupuestaria hay que buscarlo en la estrategia de contención del gasto público, en general, y del social, como la principal de las partidas de aquél, en particular, que viene informando la política económica española y de los países de la Unión Europea desde hace años. Y es que, además de las coyunturas sociales derivadas de la severa crisis económica con que se iniciaba la década y de su superación, otras circunstancias coadyuvan a colocar al gasto social en el punto de mira de las reformas del sector público una vez dejado atrás el ciclo recesivo.

Posiblemente, junto al hecho de haberse culminado, ya a finales de los ochenta, una rápida y casi total universalización o extensión de la oferta de algunas prestaciones sociales como la sanidad, el horizonte de la moneda única sea la más explícita de esas causas, pero no la única. En efecto, la pertenencia de España a la Unión Europea y, concretamente, su ingreso en la Unión Económica y Monetaria es, sin duda, uno de los fenómenos que más

ha condicionado y condiciona la política económica española. En este sentido, el cumplimiento de los programas de convergencia nominal nacionales ha limitado la autonomía presupuestaria y fiscal de todos y cada uno de los países adheridos al proyecto de la moneda común por cuanto una de las prioridades fijada en ellos era conseguir y mantener que el déficit de las Administraciones Públicas no superase el 3 por ciento del PIB, justamente 4,5 puntos menos del que España tenía en 1993. La austeridad presupuestaria ya iniciada durante los años de recesión pasa a constituir uno de los principios de funcionamiento de la política económica de los distintos gobiernos del Estado y, progresivamente, casi su principal objetivo, determinando que, tal y como ocurría con el gasto social desde un año antes, desde 1995, y con la sola excepción de 1997, el gasto público haya crecido por debajo del PIB. Entre otras cosas, esto ha generado una progresiva minoración del peso del Sector Público español⁶ además de un nuevo impulso a las tesis que cuestionan su funcionalidad y su legitimidad como proveedor de bienestar social.

Sin embargo, los nuevos presupuestos de las Administraciones Públicas, al tiempo que han debido de orientarse a la reducción del déficit público que demandaba la consecución de la convergencia nominal con Europa mediante la contención de su gasto, han estado condicionados por dos prioridades de orden interno como son la creación de empleo y el mantenimiento del nivel de protección social alcanzado, lo que, casi paradójicamente, ha exigido aumentar la inversión en un gasto social que ya no podrá seguir financiándose vía endeudamiento. El modo de afrontar y conciliar ambos objetivos desde la Administración Central ha sido distinto con los gobiernos centrales del PSOE y del PP. También la fidelidad al principio de ortodoxia presupuestaria que, si bien ha constituido un referente a lo largo de toda la década, únicamente ha tenido un desarrollo estricto en sus últimos años.

Los PGE para 1994 no sólo representa los primeros de la postcrisis (económica que no política), tal como reflejan el incremento del gasto público en su conjunto, y en menor medida el del gasto social, sino que, puede decirse, inaugura una nueva etapa presupuestaria en España coincidiendo con la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE tras

⁶ Tal como puede apreciarse en el cuadro 3 en 1997 el gasto público en términos del PIB toca techo con un 49,6 por ciento. En 2000 la relación se reducía al 42,6 por ciento.

las elecciones generales de junio de 1993⁷ y que culmina con la consecución del equilibrio presupuestario en el ejercicio 2001. Sin embargo, mientras la lucha contra el déficit público no parece haber sido todo lo prioritaria que requería el ingreso de España en la moneda única en la última legislatura socialista, el primer gobierno del PP hizo del déficit cero uno de los ejes de su política económica hasta lograr eliminar prácticamente un déficit que en 1996 alcanzaba el 5 por ciento del PIB. Por contra, el crecimiento del gasto público corriente (28,5 por ciento en la última legislatura socialista) se ve reducido hasta el 19,6 por ciento en la primera legislatura popular, 8,9 puntos equivalentes a un 55,8 por ciento menos de incremento⁸. Algo similar sucede con el gasto social (28,8 por ciento frente al 18,5⁹) cuyo incremento interanual medio pasa de un 8,6 por ciento entre 1991 y 1996 (6,6 por ciento desde 1993) a un 4,3 por ciento, justo la mitad, entre 1997 y 2000. Con todo, el gasto social continúa siendo la partida más importante del gasto público y, desde 1998, uno de los máximos exponentes de su crecimiento.

Tras esta contención de la expansión los gastos públicos y social¹⁰, además de una estrategia contra el déficit público, subyace toda una filosofía económica compartida y auspiciada por Bruselas, al tiempo que practicada en toda Europa por gobiernos de distinto signo político (incluidos gobiernos socialdemócratas), de recortar el sector público y de impulsar una mayor presencia del sector privado en la economía e, incluso, en lo social. De hecho no es casual que, en aras de la eficiencia, durante la segunda mitad de los noventa hayan proliferado en España, lo mismo en el ámbito de la Administración central como de la autonómica, experiencias como las del “cuasimercado”, principalmente en el terreno sanitario, o fórmulas para la gestión de centros públicos con criterios privados que abren el camino para la privatización de las prestaciones sociales públicas.

⁷ De ahí la necesidad de apoyo, el de los nacionalistas catalanes, para sacar adelante los PGE del siguiente ejercicio. La ruptura de dicho apoyo en 1995 supuso, además del adelanto de las elecciones generales, la prórroga de los PGE de ese año para 1996.

⁸ El dinamismo del gasto público autonómico hace que las diferencias en los porcentajes de crecimiento del gasto público entre una y otra legislatura sean menores a lo que reflejan los PGE: 32,2 por ciento en la socialista (incluida la prórroga presupuestaria de 1996) y 15,1 por ciento en la popular.

⁹ Si bien con una mayor rentabilidad en términos reales por los bajos índices de inflación del trienio 1997-1999. El crecimiento del gasto social en los PGE durante las dos etapas es del 33,2 y 12,6 por ciento, respectivamente.

¹⁰ Nuevamente los datos a precios constantes para estas variables del cuadro 2 son suficientemente ilustrativos.

Una rápida mirada a la evolución de las principales políticas sociales

Globalmente considerado, aunque de manera más moderada que en la segunda mitad de los ochenta, el gasto social total en España no ha dejado de crecer tanto en términos nominales como reales, lo que da una idea genérica de la relativa solidez (que no madurez) alcanzada por su Estado del bienestar social. Veamos, cuantitativamente hablando, en qué medida se han consolidado o si, por el contrario, han sido parcialmente desmanteladas las principales políticas que lo desarrollan.

Tomado de manera desagregada (cuadro 1), la evolución del gasto social total a lo largo de la pasada década resultó bastante irregular. Mientras las funciones consolidadas de sanidad (88,7 por ciento), pensiones (90,6 por ciento) y, sobre todo, políticas activas (224,1 por ciento) experimentaron un incremento nominal globalmente superior al del propio gasto social, además de al del PIB y al del gasto público total, las funciones de cultura (68,9 por ciento), educación (52,7 por ciento, con excepción de la enseñanza universitaria), vivienda (14,3 por ciento) o desempleo (12,4 por ciento), registraron un crecimiento sensiblemente inferior al de tales variables. Aunque sin ninguna otra información adicional esos datos no deberían de interpretarse hasta el punto de atribuir una determinada profundidad a la actividad social de las Administraciones Públicas, sí parece claro que mientras las variaciones presupuestarias en las políticas activas o de desempleo aparecen ligadas fundamentalmente a la dinámica de la economía española, en la mayoría de las funciones sociales esas variaciones obedecen a razones específicas propias del diseño y de la filosofía de cada política (Pacto de Toledo, modelo de financiación tetranual para la sanidad, disminución absoluta del número de alumnos, mayores beneficios fiscales a la adquisición de vivienda, etc.) que, en principio, son ajenas a esa dinámica o, al menos, más autónomas respecto de la misma.

En efecto, la evolución de los gastos presupuestados en educación o vivienda, cuyos incrementos para el período fueron, como se ha indicado, los más bajos de todas las funciones sociales a excepción del gasto en desempleo, pero también la dinámica de los de sanidad, que sin ser especialmente generosos, han tenido una mayor expansión, poco han tenido que ver con la incidencia del ciclo económico. Y ese debería de ser el criterio con que se dotase todas las políticas sociales desmercantilizadas, es decir, aquéllas que desarrollan programas distintos a los de promoción o protección de la actividad productiva

o de algunos de los colectivos que en ella participan. Sin embargo, el crecimiento económico debería de haberse acompañado con un mayor impulso a la financiación de la mayoría de estas políticas sociales básicas que, incluso habiéndose incrementado, está aún por mejorar desde el punto de vista de la suficiencia de recursos que, primero, precisan la optimización de sus prestaciones ofertadas o por ofertar, e indiscutiblemente en términos de calidad, y que, segundo, reclaman las Comunidades Autónomas como entes gestores de un sistema de protección social muy descentralizado que está adquiriendo un claro perfil federal¹¹.

No obstante la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la casi totalidad de las políticas sociales, o al menos de las más importantes una vez efectuados los últimos traspasos de competencias en materia de sanidad y de servicios sociales de la Seguridad Social, y su mayor responsabilidad en su propia financiación¹² y, por tanto, en la confección de sus presupuestos sociales¹³, la evolución de los recursos dedicados por las Administraciones Públicas a las distintas políticas sociales a lo largo de los noventa se ha ido ajustando básicamente, y en la medida que lo permitía la coyuntura económica, a las distintas filosofías presupuestarias que se suceden en los PGE de esos años y que, grosso modo, coinciden con la mentalidad económica dominante en cada una de las últimas legislaturas en el gobierno del Estado¹⁴. El resultado ha sido que algunas de las principales funciones sociales y, en conjunto, las más cuantiosas crecieron con más dinamismo hasta 1996 que en adelante. Concretamente, el gasto público en pensiones se incrementó nominalmente hasta ese año a un ritmo interanual medio del 9,3 por ciento y del 5,3 en los siguientes hasta 2000 (una tendencia muy similar en pensiones contributivas y no

¹¹ Aunque las necesidades de financiación general de las Comunidades Autónomas han ido minorándose progresivamente desde 1992 aún representan en una cuantía importante. La Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial cifraba las necesidades financieras del total de las Comunidades Autónomas en 3.245 millones de € en 1999.

¹² A medida que se han ido transfiriendo las competencias vinculadas a dichas políticas sociales, pero sobre todo a raíz del nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas en vigor desde 2000 (Ley Orgánica 7/2001 de 21 de diciembre).

¹³ En 1993 las Comunidades Autónomas gestionaban el 24,6 por ciento del gasto social total de origen público y en 2000 el 30,2 por ciento. Sin embargo, la descentralización en la gestión de la mayor parte de las políticas sociales no ha sido acompañada de una descentralización fiscal paralela de manera que las Comunidades Autónomas siguen dependiendo de las transferencias de la Administración central para su financiación lo que, sobre todo en el caso de aquellas políticas que, como sanidad, se dotan con recursos finalistas o condicionadas, limita su capacidad para mejorar la actual oferta de protección social.

¹⁴ A diferencia de la Administración central, donde es un hecho más perceptible, en las Comunidades Autónomas difícilmente puede establecerse una relación significativa entre el gasto social público presupuestado en la región y el signo político del gobierno de misma.

contributivas, gráfico 2), el de sanidad pasó de 9,8 a 5,7 por ciento, las inversiones directas en vivienda de 4,6 a -1,2 por ciento y las inversiones en cultura de 10,2 a 4,7 por ciento. En cambio, los gastos en bienestar comunitario¹⁵ (1,1 y 9,0 por ciento de incremento respectivamente para cada uno de los dos subperíodos), aunque cuantitativamente poco relevantes, y, sobre todo, en políticas activas (6,8 y 24,4 por ciento) experimentaron un mayor desarrollo interanual medio desde 1997. El gasto en educación (gráfico 3), pese a la drástica reducción de un 13,3 por ciento de su presupuesto en 1993, experimentó un incremento corriente interanual medio equilibrado por lo que hace a esos dos subperíodos (5,7 y 5,9 por ciento, respectivamente), pero muy dispar en lo que respecta a dos de sus subfunciones ya que, mientras el gasto en promoción educativa, es decir, becas y ayudas al estudio, apenas experimentó un pequeño crecimiento medio del 1,5 por ciento hasta 1996 y tuvo un mayor impulso en los siguientes años (a una media anual de un 5,7 por ciento), la inversión pública en universidades, muy dinámica hasta 1996 (creció como media un 12,6 por ciento hasta ese año) cayó drásticamente en el siguiente ejercicio de tal manera que el balance de la primera legislatura popular arrojó un crecimiento anual medio del 1,1 por ciento. El crecimiento medio de la inversión en enseñanza no universitaria fue, en cambio, semejante en ambos subperíodos (6,0 y 7,0 por ciento, respectivamente). Finalmente, la desinversión en desempleo es un hecho que se repite ininterrumpidamente en los PGE desde 1995 en términos reales y desde la prórroga presupuestaria de 1996 de manera nominal, una vez superado el período recesivo y apoyado en un descenso progresivo de la tasa de paro¹⁶.

¿Converge España en términos de gasto en protección social?

Según la OCDE (2001), España, octava economía del mundo en producción de riqueza en 2002, es uno de los tres países de la Unión Europea que, junto a Portugal e Irlanda, no alcanza la media de gasto social público en porcentaje del PIB para el conjunto de los integrantes de ésta organización próximo a un 21 por ciento¹⁷, algo que, por ejemplo, sí

¹⁵ Por tales entendemos aquéllos que aparecen recogidos en la función 4.4 de los PGE y cuyo objeto es la garantía de una cierta calidad de vida de los ciudadanos. En concreto, se trata de gastos programados para la protección y mejora del medio ambiente y para la protección de consumidores y usuarios.

¹⁶ La tasa de paro descendió del 22,9 por ciento en 1995 al 10,5 por ciento en 2001.

¹⁷ Si bien los datos de gasto social que ofrecemos en este apartado respecto de España, tanto de la OCDE como de Eurostat, no coinciden con los que hemos extraído de las fuentes nacionales, entendemos que la

hace Polonia, un país con menos de un tercio PIB per cápita español. Pero lo más preocupante no es esa circunstancia, que sin duda lo es por cuanto da una idea del déficit social de este país con relación a los principales de nuestros vecinos y competidores, sino que mientras el gasto social medio para toda la OCDE se ha mantenido relativamente estable en torno a ese 21 por ciento del PIB en la segunda mitad de los noventa, en España la inversión pública en políticas sociales ha ido disminuyendo progresivamente hasta situarse por debajo del umbral del 20 por ciento.

La tendencia a desconverger es más acusada aún en el ámbito de la Unión Europea, como demuestran dos circunstancias de la evolución del gasto total corriente en protección social de sus Estados miembros a lo largo de toda la pasada década. En primer lugar, el crecimiento de este gasto para el conjunto de la Unión, un crecimiento moderado del 53,6 por ciento, aunque real y algo mayor que el experimentado por el PIB de los quince (48,6 por ciento), y relativamente sostenido. En tanto que dos países del sur, Portugal y Grecia, doblaron en estos años su inversión social mientras¹⁸, en España el gasto social creció un 30,5 por ciento, es decir, algo más de la mitad del índice comunitario. Únicamente en Italia, además de en los países nórdicos mencionados, la financiación social creció menos. Eso sí, contradiciendo lo que indican las fuentes nacionales, las cifras armonizadas para Europa que ofrece Eurostat (2002 y 2003), muestran que, al igual que en el Reino Unido, Grecia e Irlanda, en España dicha financiación experimentó una mayor expansión en el tramo final de la década al amparo de la buena marcha de la economía, aunque con menor dinamismo que ésta y por debajo del índice conjunto de los quince.

El gasto social considerado en términos del Producto Interior Bruto (PIB) muestra (cuadro 6), en segundo lugar y en esta ocasión reafirmando la estadística nacional, la progresiva pérdida de peso del gasto social en la riqueza producida en España desde 1993. La Unión Europea como conjunto cerró los noventa con un incremento relativo del gasto social (26,4 por ciento en 1991 frente al 27,3 en 2000), un incremento porcentual que en realidad únicamente se dio en siete de los Estados miembros y que fue especialmente

contabilidad armonizada que realizan el SOCX y SESPROS para los países integrantes de la OCDE y de la UE, respectivamente, constituyen un instrumento de análisis válido para comparar el esfuerzo en materia de inversión social en cada uno de esos países.

¹⁸ Por el contra, dos escandinavos, Finlandia y Sueca, hicieron las inversiones relativamente más modestas, sobre todo en el caso de sueco cuyo esfuerzo medio en términos constantes resultó mínimo

significativo en Portugal (17,2 y 22,7 por ciento), Grecia (21,6 y 26,4) y Alemania (26,1 y 29,5). No fue ese el caso de España donde, dicho gasto pasó de un 20,5 por ciento del PIB en 1990 a representar un 20,1 por ciento en 2000. Es decir, en términos relativos la inversión social decreció ligeramente en este país. Esta circunstancia unida al enorme esfuerzo hecho por otros Estados miembros que, al igual que España, están muy por debajo de la media comunitaria en el referido indicador, ha llevado a que, a día de hoy, éste sea el país de la Unión Europea que, tras Irlanda, menos esfuerzos realiza en financiar su Estado del Bienestar. Del mismo modo que en la mayoría de sus socios, en España el gasto total en protección social fue más dinámico que el PIB nacional en el primer tercio de la década ralentizándose su crecimiento en los siguientes años, una vez superada el ciclo recesivo e inmersos casi todos ellos en una carrera por alcanzar los criterios de convergencia que acreditarían su ingreso en la moneda única y que ha condicionado sus presupuestos públicos con rigurosas políticas antideficitarias.

El menor peso económico relativo de lo social resulta incluso lógico de explicar en un período expansivo (incremento del PIB y de la renta per cápita, minoración de los gastos en desempleo, etc.) en Estados socialmente desarrollados, como Finlandia, Dinamarca u Holanda, sin embargo, no es fácil de asimilar en otros socialmente deficitarios como Irlanda¹⁹ y, sobre todo, en España donde la caída relativa de la inversión social es preocupante, por mucho que quiera ocultarse bajo el éxito económico que supone crecer por encima de la media europea o el alcance del equilibrio presupuestario, objetivo éste planteado como un fin mismo de la economía del país a expensas del desarrollo de áreas insuficientemente dotadas como la social.

Un análisis capitativo del gasto social corriente permite contemplar con mayor nitidez cómo, lejos de converger, España incrementa su déficit social respecto de la media de la Unión Europea. En 1990, el gasto teórico anual por cada residente de derecho en el Estado español era de 2.044 €, lo que representaba el 54 por ciento del gasto teórico per cápita medio de los europeos (3.796 €). Diez años más tarde, en 2000, y mientras las diferencias han tendido a acortarse en el conjunto de los quince²⁰, el gasto social per cápita en España

¹⁹ Aunque en el caso irlandés su espectacular incremento del PIB en la segunda mitad de los noventa sesga el dato como demuestra un gasto social por habitante de los más dinámicos.

²⁰ Las diferencias entre los países con un mayor y un menor gasto social per cápita en 1990 (Suecia y Portugal) y en 2000 (Luxemburgo y Portugal) se han minorado de un 708 por ciento a un 283 por ciento (151

era justamente la mitad de la media comunitaria (3.069 € frente a 6.155)²¹. Resulta cuanto menos frustrante para aquellos europeos que, como los españoles, estamos ubicados en la “periferia social” geográfica del modelo europeo de bienestar, y sobre todo ahora que la moneda única permite comparaciones muy elementales, contemplar las diferencias entre el gasto social por persona y año entre Estados, por no entrar a valorar las existentes entre regiones de la Unión, aun mayores, y verificar cómo dicha asignación teórica en Luxemburgo (9.785 €) triplica a la de este país.

El esfuerzo de algunos países por converger socialmente ha sido grande, particularmente en casos como los de Portugal y Grecia, que sin abandonar el furgón de cola de la Unión en este ámbito se encuentran ahora más próximos de la media comunitaria²². En el polo opuesto se encuentra España, el único país del grupo de los cuatro menos desarrollados que lejos de converger socialmente con sus socios comunitarios se aleja de ellos. En un país en que el PIB y la renta per cápita han crecido más que en gasto social (cuadro 7) no deberían esgrimirse como coartada los esfuerzos hechos por ingresar en moneda única, incluidos los enormes costes de oportunidad que ha supuesto llegar alcanzar el déficit cero, para ignorar su evidente déficit social, máxime cuando países con peores indicadores de partida, como los mencionados Portugal y Grecia, manteniendo su compromiso con la moneda única, han hecho una mayor apuesta por lo social.

A corto plazo, parece que únicamente la incorporación de nuevos Estados miembros a la Unión Europea puede aproximar las inversiones sociales en España a la media comunitaria, al tiempo que, lógicamente, se incrementará la fractura social en el espacio común. Sin embargo, esta circunstancia no sólo no reducirá las distancias con los antiguos socios, sino que puede desalentar la expansión del Estado del Bienestar en España.

por ciento considerado en términos de la paridad de poder de compra utilizado por Eurostat), una distancia aún abismal pero algo menos escandalosa

²¹ En términos paridad de poder de compra, el gasto social per cápita en España descendió en 2000 al 60 por ciento de la media de la Unión Europea. En 1991 constituía el 63 por ciento de dicha media.

²² En 1990 el gasto social por habitante en Portugal era apenas el 23 por ciento de dicha media. Al final de la década de los noventa ascendió a un 41 por ciento muy alejado aún de la misma pero que significaba doblar su gasto social en tan sólo una década haciéndolo crecer más que el PIB nacional, uno de los más dinámicos del continente en esos años. Muy parecido es el caso de Grecia cuyo gasto social por habitante pasó de un 39 por ciento de la media comunitaria a un 50 por ciento. Por su parte dicho gasto en Irlanda pasó del 52 al 62 por ciento y en el Reino Unido de un 82 por ciento a superar la media comunitaria hasta el 114 por ciento.

Conclusiones

Si atendemos únicamente al incremento real sostenido experimentado por el gasto social en España puede concluirse que, aunque de manera menos expansiva, las políticas sociales o de bienestar no han dejado de desarrollarse durante la pasada década, al menos desde un punto de vista cuantitativo. Ahora bien, tal como se ha señalado, a lo largo de su segunda mitad y especialmente desde 1997, el gasto social ha perdido peso con relación al PIB de manera muy significativa, o lo que es lo mismo, el crecimiento de la riqueza ha sido sustancialmente mayor que el registrado por el presupuesto social total consolidado. Ello significa que la distancia entre riqueza y bienestar social de patrocinio público se ha incrementado en los últimos años, pero también que España ha dejado de converger en el ámbito social o, al menos no converge al ritmo que permitiría su crecimiento económico. Esta realidad no puede llevar a cuestionar, en modo alguno, los posibles beneficios, que si duda los ha habido, derivados de una mejor gestión del gasto público dedicado a fines sociales en términos de eficiencia. Sin embargo, es innegable que no se han aprovechado los buenos momentos de la economía española antes de culminar el anterior ciclo expansivo para ni tan siquiera mantener los niveles de inversión en gasto social más próximos a la media de la Unión Europea que se habían alcanzado a mediados de la pasada década.

Por tanto, la evidencia empírica parece indicar que los noventa constituyen una etapa de consolidación del Estado del bienestar español, pero esa consolidación lo es a la baja. El crecimiento del gasto social a partir de 1994 no ha respondido a las exigencias de la crisis económica, como sucedió al principio de la década y como ha sido lo habitual en tiempos críticos, ni tampoco a la creación de nuevas estructuras de bienestar social o a la mejora de las mismas, sino, básicamente, al mantenimiento de los estándares de protección social alcanzados a finales de los ochenta y que en la dinámica sociedad española parecen haberse quedado obsoletos. No sólo cabe señalar, pues, una pérdida relativa y progresiva de la inversión social en una sociedad con mayor poder adquisitivo y más anciana, en definitiva, con una demanda creciente de bienes y servicios sociales con una oferta, en muchos casos, universalizada, sino que hay que poner de manifiesto que esa menor inversión relativa nos aleja hasta los niveles más bajos de los umbrales medios de bienestar social disfrutados por los ciudadanos de la Unión Europea.

Es cierto que, como en España, en la mayor parte de los países de la Unión Europea la inversión social en porcentaje del PIB alcanzó sus máximos con la crisis de principios de los noventa y concretamente en el ejercicio de 1993. Ahora bien, según la contabilidad de Eurostat ese gasto, tanto a precios corrientes como constantes, creció en toda la década por debajo de la media comunitaria, sobre todo en el primer lustro. Pero es que, además, si se analiza de manera comparada el gasto total en protección social por habitante y año observamos, según la misma fuente, cómo en el conjunto de la Unión Europea se ha venido produciendo una cierta convergencia, eso sí lenta, en la que participan aquellos Estados que, como Portugal, Grecia e Irlanda, partían con desventaja al principio de la década respecto España, que, sin embargo, se ha ido alejando progresivamente de la media comunitaria.

No parece que esta tendencia al alejamiento de la media europea en el terreno de lo social sea en exclusiva el resultado del duro proceso de convergencia económica nominal y de puesta en marcha de la moneda única, como tampoco parece que tenga que ver con una contención meramente coyuntural del gasto social ligada a una fase expansiva del ciclo económico. Tras ella subyace con fuerza la componente ideológica. En efecto, no sólo en España sino en toda Europa, gobiernos de distinto signo apuestan por potenciar el mercado en detrimento del Estado como principal agente de previsión social en el futuro y es que, no en vano, el paradigma del Estado mínimo tiene en la acción social pública uno de sus principales frentes.

No es fácil de prever a medio y largo plazo el desarrollo de las estructuras del joven Estado del Bienestar en España. Ni tan siquiera el formato que adoptará para su supervivencia el Estado del Bienestar. El diseño una “tercera vía” como un modelo general para el entendimiento del Estado y del mercado o, más en concreto, la reestructuración del sistema de pensiones que se plantea en Alemania o en Francia, son circunstancias que, en modo, alguno ayudan a despejar dichas interrogantes. Lo que sí es un hecho probado es que, por ahora, y no sabemos hasta cuándo, el Estado de bienestar social en España (lo mismo que el denominado modelo social europeo en todo el occidente continental) ha sido capaz de soportar los envites que han puesto a prueba su solidez haciendo que los ciudadanos de este país gocemos de un sistema de protección social que ha consolidado unos umbrales mínimos aceptables, aunque que no hay que olvidar, mejorables. La duda es

saber si ese modelo público de bienestar ha alcanzado su límite o va a poder continuar creciendo.

Anexos

Cuadro 1. Grandes partidas del gasto social público (millones de €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	30.412	34.891	37.036	40.594	44.039	47.098	49.540	52.174	54.927	57.962
Desempleo	7.163	9.549	10.466	11.894	12.145	9.461	9.233	8.988	8.135	8.053
Políticas activas *	1.489	1.456	1.963	1.953	2.126	2.126	2.209	2.822	4.428	4.827
Sanidad	15.334	17.320	20.012	21.215	21.698	23.230	24.011	25.422	26.941	28.941
Educación	14.149	15.595	13.518	13.959	15.921	17.210	17.288	18.553	19.743	21.611
Vivienda (directo)	1.808	1.897	1.904	1.906	2.058	2.173	2.079	2.075	2.060	2.067
Cultura	1.469	1.564	1.240	1.478	1.963	2.097	1.970	1.977	2.105	2.481
Gasto social total	80.695	92.832	96.741	106.902	114.678	119.558	122.114	128.494	134.967	141.649
Gasto Público	144.131	164.634	172.751	193.486	201.176	211.557	236.625	242.778	246.575	253.127
PIB	340.311	362.765	367.772	391.164	428.009	451.660	476.725	508.888	546.816	594.612

Fuente: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

* Únicamente se recoge el gasto que aparece en los PGE.

Cuadro 2. Grandes partidas del gasto social público a precios constantes (1993=100)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	100	105	109	112	117	121	126	129
P. contributivas	100	105	110	115	119	125	130	133
P. no contributivas	100	180	211	214	228	250	260	281
Desempleo	100	109	106	75	71	67	57	53
Políticas activas *	100	95	98	94	97	127	207	219
Sanidad	100	101	98	102	104	109	113	119
Educación	100	98	108	113	111	118	124	133
Promoción educativa	100	95	98	95	95	105	113	110
E. no universitaria	100	100	100	99	102	109	113	122
E. universitaria	100	96	97	134	107	112	119	124
Vivienda (directo)	100	95	98	100	93	91	87	84
Bienestar comunitario	100	103	131	143	134	159	182	190
Cultura	100	114	147	152	138	136	143	167
Gasto social total	100	106	108	109	109	113	117	119
Gasto Público	100	107	106	108	120	121	120	119
PIB	100	101	106	108	113	119	127	134

Fuente: INE, Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

* Únicamente se recoge el gasto que aparece en los PGE.

Cuadro 3. Participación relativa del gasto social presupuestado en porcentaje del PIB

% PIB	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	8,9	9,6	10,1	10,4	10,3	10,4	10,4	10,3	10,0	9,7
Desempleo	2,1	2,6	2,8	3,0	2,8	2,1	1,9	1,8	1,5	1,4
Políticas activas *	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8
Sanidad	4,5	4,8	5,4	5,4	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
Educación	4,2	4,3	3,7	3,6	3,7	3,8	3,6	3,6	3,6	3,6
Vivienda (directo)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
Cultura	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Gasto social total	23,7	25,6	26,3	27,3	26,8	26,5	25,6	25,2	24,7	23,8
Gasto Público	42,4	45,4	47,0	49,5	47,0	46,8	49,6	47,7	45,1	42,6

Fuente: FIESS, Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

* Únicamente se recoge el gasto que aparece en los PGE.

Cuadro 4. Participación relativa del gasto social presupuestado en porcentaje Gasto Público total

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	21,1	21,2	21,4	21,0	21,9	22,3	20,9	21,5	22,3	22,9
Desempleo	5,0	5,8	6,1	6,1	6,0	4,5	3,9	3,7	3,3	3,2
Políticas activas*	1,0	0,9	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	1,2	1,8	1,9
Sanidad	10,6	10,5	11,6	11,0	10,8	11,0	10,1	10,5	10,9	11,4
Educación	9,8	9,5	7,8	7,2	7,9	8,1	7,3	7,6	8,0	8,5
Vivienda (directo)	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
Cultura	1,0	0,9	0,7	0,8	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0
Gasto social total	56,0	56,4	56,0	55,3	57,0	56,5	51,6	52,9	54,7	56,0

Fuente: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

* Únicamente se recoge el gasto que aparece en los PGE.

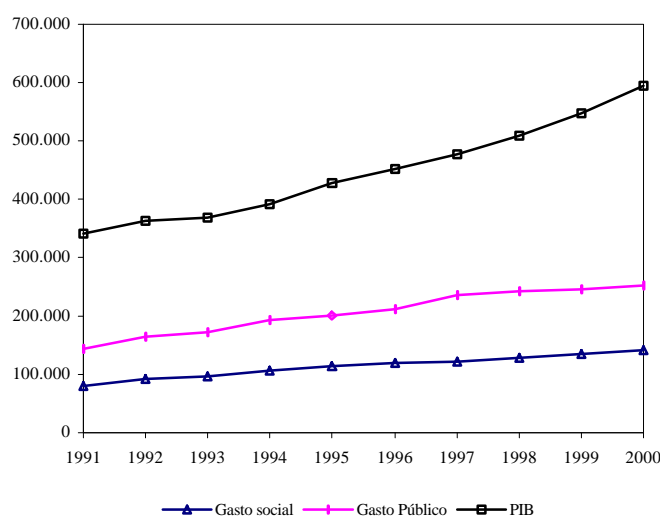
Cuadro 5. Participación relativa de las principales políticas sociales en el gasto social presupuestado total

% GS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	37,7	37,6	38,3	38,0	38,4	39,4	40,6	40,6	40,7	40,9
P. contributivas			32,2	32,0	32,6	33,7	34,8	35,0	35,1	35,4
P. no contributivas			0,5	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1
Desempleo	8,9	10,3	10,8	11,1	10,6	7,9	7,6	7,0	6,0	5,7
Políticas activas*	1,8	1,6	2,0	1,8	1,9	1,8	1,8	2,2	3,3	3,4
Sanidad	19,0	18,7	20,7	19,8	18,9	19,4	19,7	19,8	20,0	20,4
Educación	17,5	16,8	14,0	13,1	13,9	14,4	14,2	14,4	14,6	15,3
Promoción educativa	1,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Enseñanza no universit.	13,0	12,3	12,2	11,6	11,3	11,2	11,4	11,7	11,8	12,4
Enseñanza universit.	2,3	2,4	2,4	2,2	2,2	2,9	2,4	2,4	2,4	2,5
Vivienda (directo)	2,2	2,0	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5
Bienestar comunitario			0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
Cultura	1,8	1,7	1,3	1,4	1,7	1,8	1,6	1,5	1,6	1,8

Fuente: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

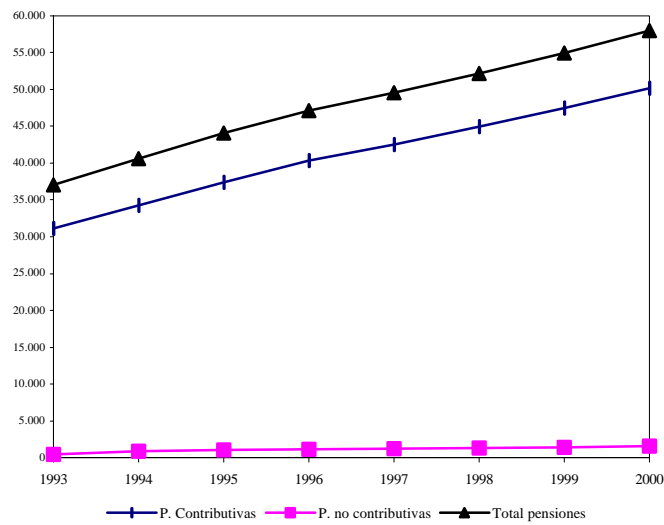
* Únicamente se recoge el gasto que aparece en los PGE.

Gráfico 1: Evolución del gasto social presupuestado total (millones de €)



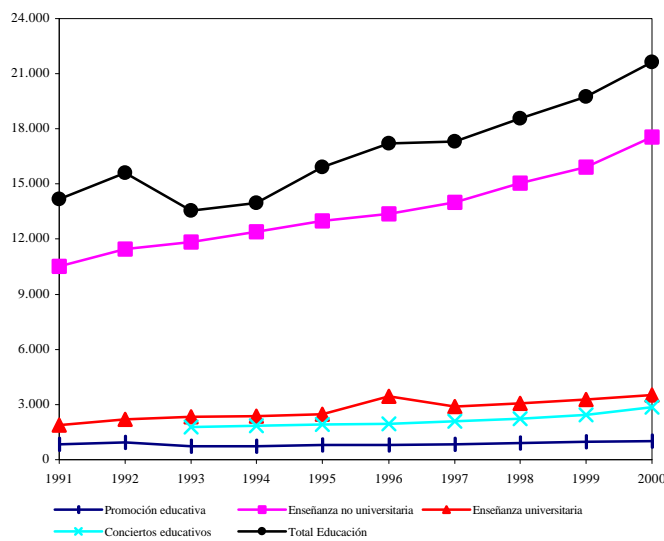
Fuente: FIESS, Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

Gráfico 2: Evolución del gasto público en pensiones (millones de €)



Fuente: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

Gráfico 3: Evolución del gasto público en educación (millones de €)



Fuente: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Elaboración propia.

Cuadro 6: Gasto social total corriente (en % del PIB)

	1990	1995	2000
Alemania	25,4	28,9	29,5
Austria	26,7	29,6	28,7
Bélgica	26,4	28,1	26,7
Dinamarca	28,7	32,2	28,8
España	20,5	22,1	20,1
Finlandia	25,1	31,8	25,2
Francia	27,6	30,7	29,7
Gran Bretaña	22,9	28,2	26,8
Grecia	23,2	22,3	26,4
Holanda	32,4	30,9	27,4
Irlanda	18,7	18,9	14,1
Italia	24,3	24,8	25,2
Luxemburgo	22,6	23,7	21,0
Portugal	15,8	22,1	22,7
Suecia	33,1	35,5	32,3
UE-15	25,4	28,3	27,3

Fuente: Eurostat

Cuadro 7: Comparativa entre el PIB y el gasto social de los Estados miembros de la UE. Índices por habitantes (UE = 100)

	1991		1995		2000	
Alemania	114	104	131	113	109	114
Austria	110	108	124	114	112	120
Bélgica	104	108	118	112	106	105
Dinamarca	134	122	149	135	144	126
España	72	63	65	61	67	60
Finlandia	127	107	110	109	111	96
Francia	108	117	113	113	103	110
Gran Bretaña	92	93	84	97	116	98
Grecia	45	49	49	52	52	66
Holanda	99	122	116	120	111	114
Irlanda	71	71	81	79	120	77
Italia	106	99	83	91	89	97
Luxemburgo	158	134	188	144	200	150
Portugal	42	42	47	55	49	60
Suecia	143	132	118	129	124	120
UE-15	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat

Cuadro 8: Prestaciones sociales (PPC). Índices por habitantes (UE = 100) 1998

	1	2	3	4	5	6	7	8
Alemania	123	113	116	42	146	143	39	160
Austria	112	121	106	224	143	88	19	80
Bélgica	99	116	84	232	115	193	*	183
Dinamarca	94	183	121	1	209	212	160	306
España	64	58	60	48	15	111	9	26
Finlandia	80	165	70	71	150	159	67	131
Francia	125	68	106	133	139	122	181	100
Gran Bretaña	91	137	94	73	104	48	300	49
Grecia	51	43	61	95	57	38	88	38
Holanda	126	170	104	123	66	121	95	388
Irlanda	125	36	28	69	96	131	104	79
Italia	84	72	125	195	43	37	1	6
Luxemburgo	154	247	164	139	294	83	27	120
Portugal	63	78	44	70	33	33	0	49
Suecia	105	170	110	51	161	157	149	230
UE-15	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat

1. Enfermedad y cuidados médicos; 2. Invalidez; 3. Vejez; 4. Seguridad Social; 5. Familia e infancia; 6. Desempleo; 7. Vivienda; 8. Exclusión social.

Referencias bibliográficas

Albi, E. (2000): *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Ariel, Barcelona.

Albi, E., González Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000): *Economía pública I. Fundamentos, Presupuestos y Gasto*, Ariel, Barcelona.

Bandrés, M. y García Delgado, J. L. (2000): “Estado del bienestar y crecimiento económico”, en Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Serara, L.: *Las estructuras del bienestar en Europa*, Civitas, Madrid

Centella, M. (2003): “Gasto público en sanidad y Estado del bienestar”, *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI*, núm. 4.

Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (varios años): *Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Madrid.

Esping-Andersen G. (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*, Sage, London.

Eurostat (2003): *Statistiques sociales européennes. Protection sociale. Dépenses et recettes. Données 1991-2000*, Luxembourg.

_ (2002): *Annuaire Eurostat 2002. Données 1990-2000*, Luxembourg.

González Temprano, A. (dir) (1998): *La política de gasto social (1984-1996). En la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Consejo Económico y Social, Madrid.

González Temprano, A. (dir) (2003): *La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Consejo Económico y Social, Madrid.

González Temprano, A (2003): “Las políticas sociales y su descentralización en España” (trabajo pendiente de publicación por el CES).

Kuhnle, S. (1997): “La reconstrucción política de los estados del bienestar europeos”, en Moreno, L (1997).

- López Negrodo, J (2003): “El gasto en educación”, en González, A. (dir), *La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Moreno, L. (1997): *Unión Europea y Estado del bienestar*, CSIC, Madrid.
- Muñoz del Bustillo, R. (2000): *El Estado del bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid.
- Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Serara, L. (2000): *Las estructuras del bienestar en Europa*, Civitas, Madrid.
- OECD (2001): *OECD Social Expenditure Database: 1980-1998*.
- Navarro, V. (2002): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Anagrama, Barcelona.
- _ (2000): *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, Ariel, Barcelona.
- Torres Villanueva, E. (2003): “El gasto en vivienda, bienestar comunitario y cultura”, en González, A. (dir), *La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Consejo Económico y Social, Madrid.