

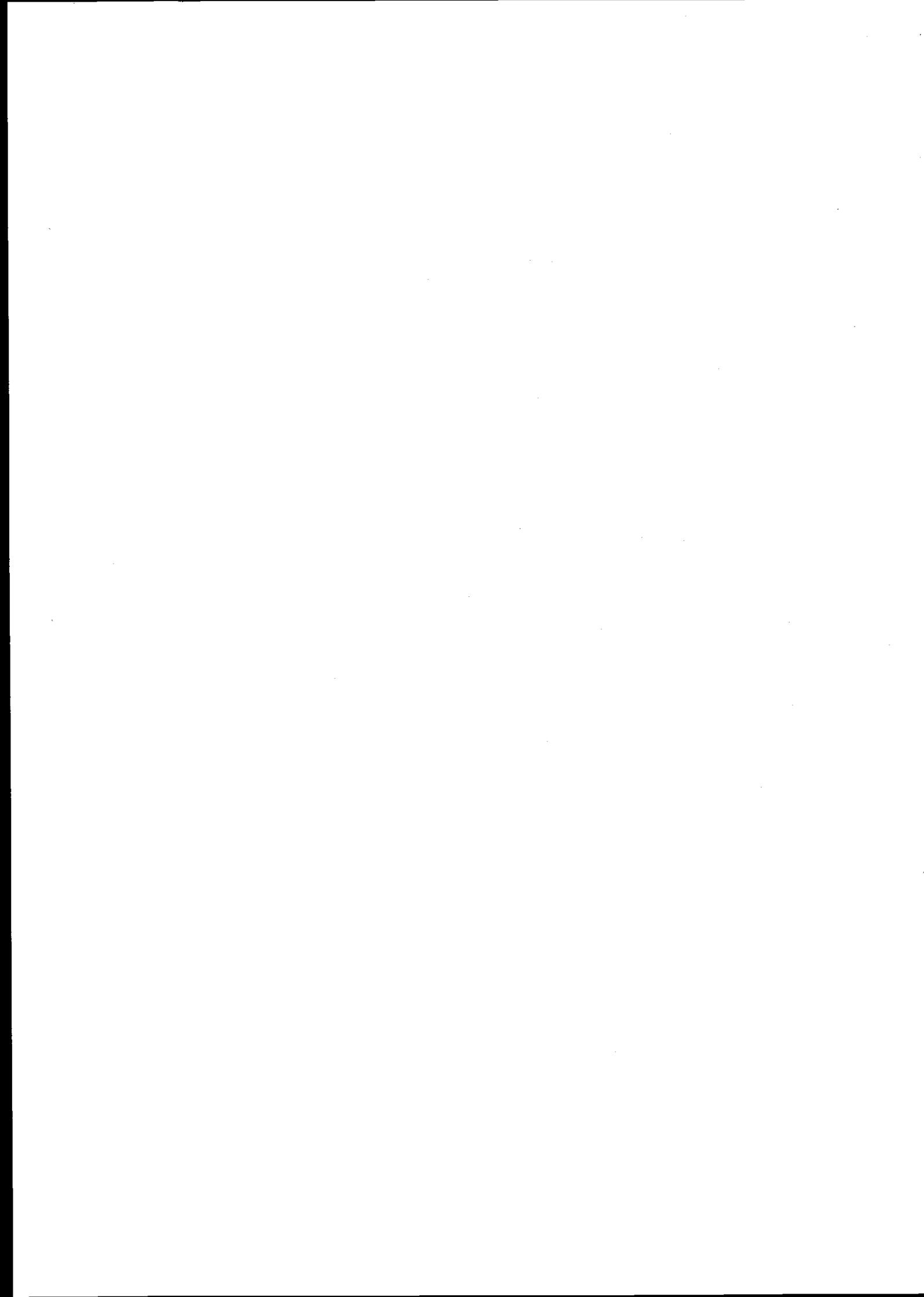
COMPARACION DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES
PUBLICAS ENTRE ESPAÑA Y LOS PAISES DE LA CE

Vicente Antón
Javier Burgos
Pilar Coll ()*

D-92009
Noviembre 1992

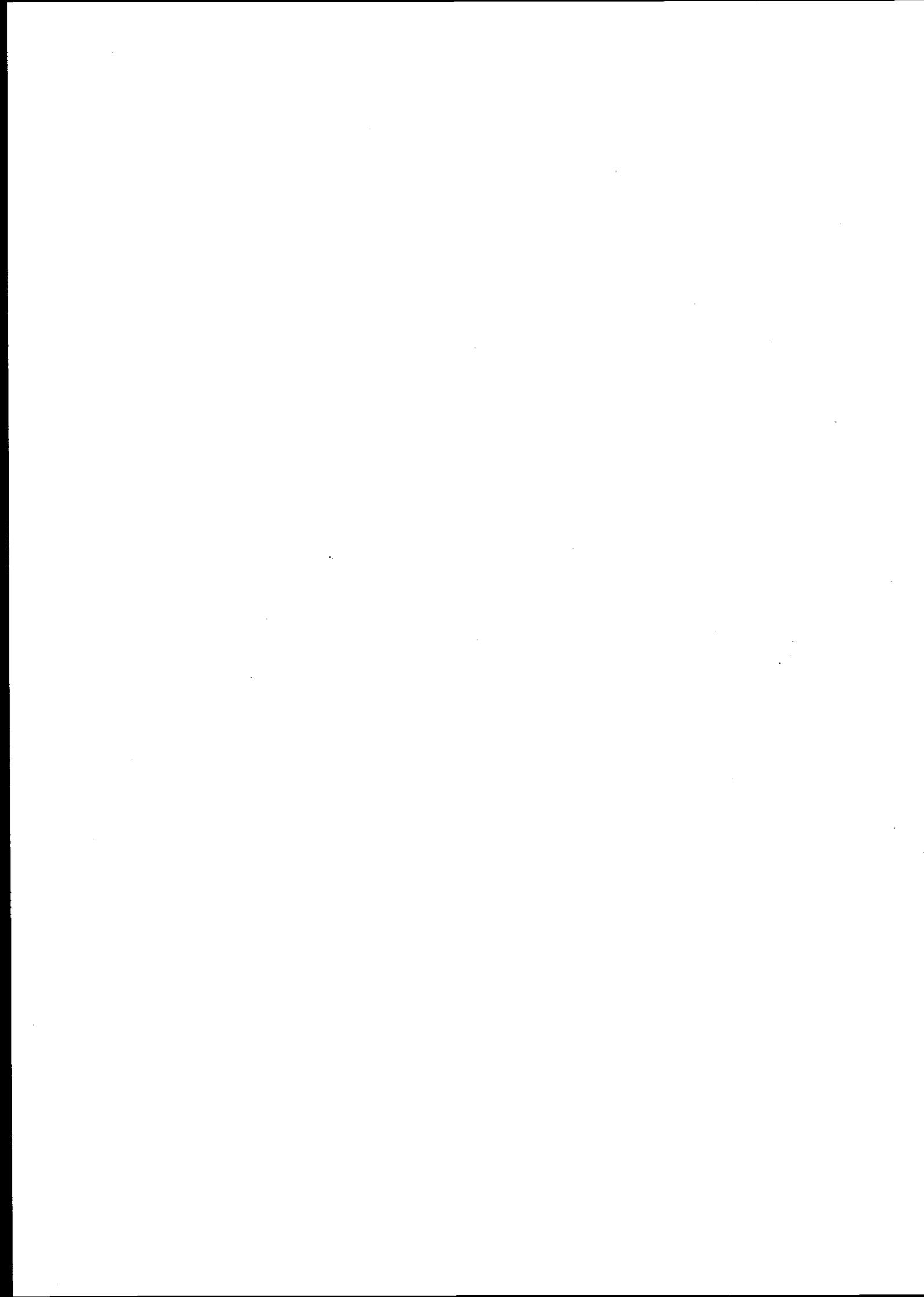
(*) *En la elaboración de este documento han colaborado María Jesús Aguado, Teresa Dabán, María Fernández Irizar, Mariano Jiménez, Miquel Nadal, Luis Manzanedo, Angel Sanchez y Jorge Sanz.*

Los análisis, opiniones y conclusiones aquí expuestos son los de los autores, con quien no tiene por qué coincidir, necesariamente, la Dirección General de Planificación. Esta considera, sin embargo, interesante la difusión del trabajo para que los comentarios y críticas que suscite contribuyan a mejorar su calidad.



INDICE

1.	INTRODUCCION	1
2.	EVOLUCION DEL TAMAÑO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN ESPAÑA Y LA CE	3
3.	EVOLUCION DE LA CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO ENTRE 1970 Y 1990 EN ESPAÑA Y EUROPA	7
4.	COMPARACION DEL GASTO PUBLICO SEGUN SU CLASIFICACION FUNCIONAL ENTRE ESPAÑA Y LA CE (EUR-8)	14
5.	PROTECCION SOCIAL	20
6.	EDUCACION E INVESTIGACION Y DESARROLLO	26
7.	LA INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURAS	32
	NOTA METODOLOGICA SOBRE LOS DATOS UTILIZADOS	36



1. INTRODUCCION

En los últimos veinte años se han registrado en la economía española cambios intensos en el tamaño, funciones y organización del Sector Público. De una Administración reducida, intervencionista y fuertemente centralizada se ha pasado a una Administración mayor, menos reguladora y mucho más descentralizada.

Este documento se va a concentrar en el primero de los aspectos, el crecimiento del gasto público en las dos últimas décadas, comparando la situación española con la de los países de la CE.

El Gasto Público en España es un tema controvertido y , sin duda, de actualidad. Por una parte, la necesidad de reducir el déficit público va a obligar a contener el crecimiento del Gasto. Por otra parte, ante una creciente limitación de la cuantía de recursos que se van a destinar al Gasto Público parece pertinente analizar con mayor detalle en qué se emplean los fondos públicos. A este respecto, una comparación internacional del tamaño y la composición del Gasto Público en España con los países de la CE puede ser un punto de referencia interesante.

El documento se organiza de la siguiente manera. En el epígrafe siguiente se analiza la evolución de la cuantía del Gasto Público en los últimos veinte años resaltando las características más relevantes del proceso de acercamiento de España hacia los patrones europeos, en cuanto a su tamaño.

En los epígrafes tercero y cuarto se desciende en el nivel de agregación, realizando una comparación de la composición del Gasto Público desde una doble óptica: la clasificación económica (Consumo Público, Transferencias Corrientes, Inversión Pública etc.) y la clasificación funcional (Servicios Clásicos, Servicios Comunitarios y Sociales, Servicios Económicos,

etc), lo que permitirá detectar las principales similitudes y diferencias del esquema de prioridades del gasto entre España y los países europeos.

Los epígrafes quinto, sexto y séptimo están dedicados a cuatro rúbricas del Gasto Público que se consideran relevantes, bien por su importancia cuantitativa, bien por su carácter estratégico: Prestaciones Sociales, Educación, Investigación y Desarrollo e Infraestructuras. En concreto en el epígrafe quinto se analizan las peculiaridades del sistema de protección social en España. En el epígrafe sexto, se analiza la evolución del gasto en Educación e I+D resaltándose la importancia del "capital humano", es decir el nivel de cualificación de los recursos humanos de un país, y del desarrollo tecnológico en un proceso de crecimiento económico.

En la comparación internacional con Europa tanto en prestaciones sociales como en educación e I+D se detecta una correlación entre nivel de desarrollo y el gasto público que se efectúa en estas partidas en términos de PIB. A la vista de ello parece interesante no sólo comparar el nivel actual de gasto en términos de PIB en prestaciones sociales y educación e I+D entre España y Europa, sino también compararlo con el nivel de gasto que han dedicado diferentes países europeos cuando tenían un nivel de renta por habitante similar al que ahora tiene España.

Por último, en el apartado séptimo, se compara la dotación de infraestructuras entre España y la CE, constatándose cómo el menor nivel relativo de stock de infraestructuras en nuestro país exigirá un intenso flujo de inversión pública en los próximos años si se quiere reducir las diferencias en la dotación de infraestructuras con Europa.

2. EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA Y LA CE.

Entre 1970 y 1990 se ha registrado en España un intenso proceso de crecimiento de las Administraciones Públicas, habiéndose casi duplicado la participación del Gasto Público en el PIB como puede apreciarse en el Gráfico I. En 1970, el Gasto Público en España representaba solamente el 22,5% del PIB, 14,2 puntos menos que en los cuatro principales países de la CE, para pasar en 1990 al 43,3% del PIB, una cifra inferior en solamente 4,2 puntos a la media de los cuatro principales países de la CE, 47,5%.

En el proceso de aproximación del tamaño del Gasto Público hacia los patrones europeos en los últimos veinte años se pueden distinguir tres etapas claramente diferenciadas, según se desprende de las cifras de los Cuadros I y II.

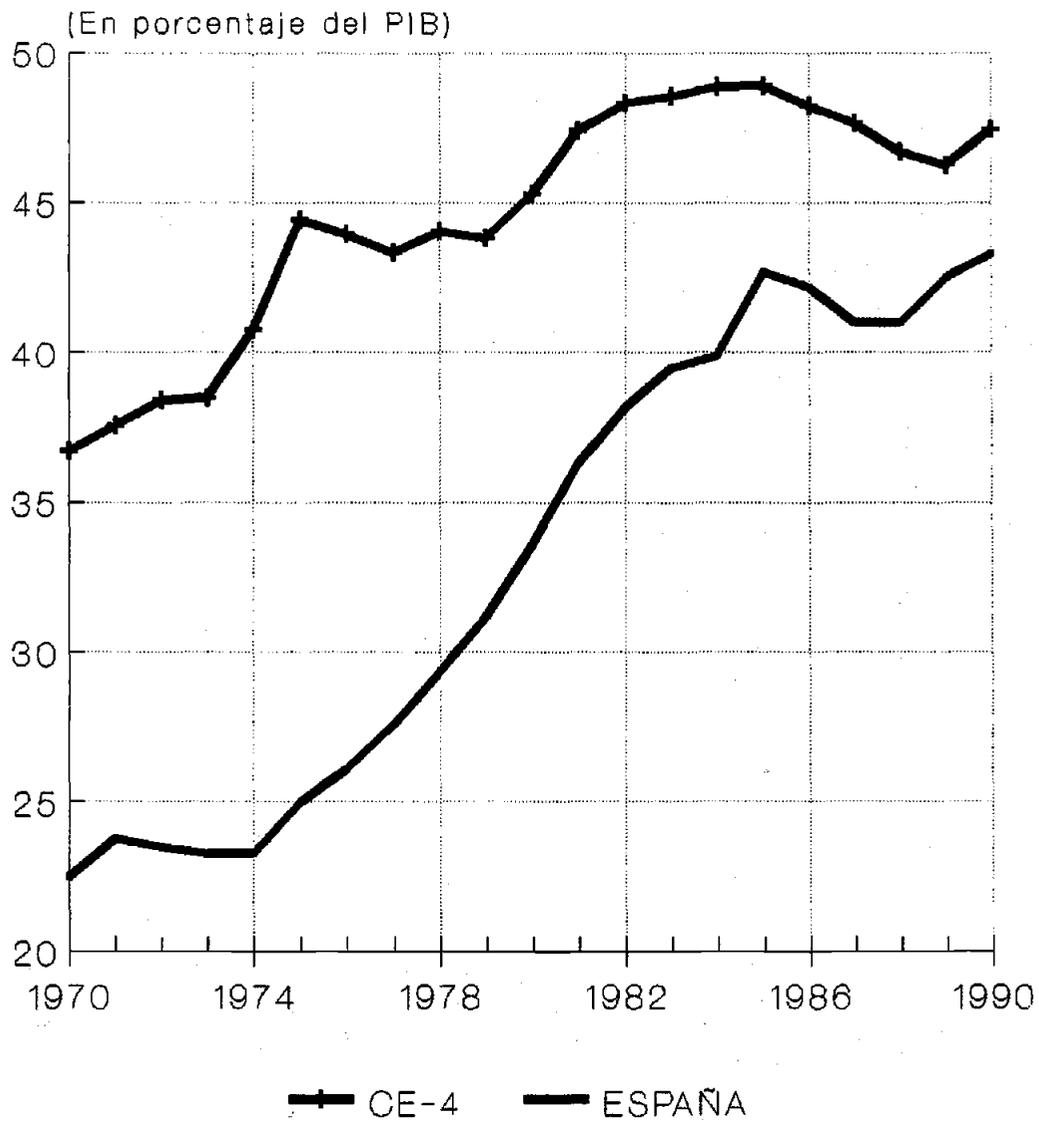
CUADRO I
GASTO PÚBLICO: ESPAÑA Y CE
(% PIB)

GASTO PÚBLICO/PIB	1970	1980	1985	1990	DIFERENCIA		
					1980-70	1990-80	1990-85
ESPAÑA	22,5	33,6	42,7	43,3	11,1	9,1	0,6
EUR-4	36,7	45,3	48,9	47,5	8,6	3,6	-1,4
DIFERENCIA	-14,2	-11,7	-6,2	-4,2			

NOTA: EUR-4: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia

Fuente: IGAE y Comisión de las CCEE

Gráfico I GASTO PUBLICO TOTAL



Fuente: Comisión de CE, junio 1992
España, IGAE, 1990

CUADRO II
GASTO PUBLICO TOTAL (% PIB)

	ESPAÑA	EUR-4
1970	22.5	36.7
1971	23.8	37.6
1972	23.5	38.5
1973	23.3	38.5
1974	23.3	40.8
1975	25.0	44.5
1976	26.1	44.0
1977	27.6	43.4
1978	29.4	44.1
1979	31.2	43.8
1980	33.6	45.3
1981	36.3	47.4
1982	38.2	48.3
1983	39.5	48.6
1984	39.9	48.9
1985	42.7	48.9
1986	42.2	48.3
1987	41.0	47.7
1988	41.0	46.7
1989	42.5	46.3
1990	43.3	47.5

Fuente: EUR 4: Elaboración propia, en base a datos de la Comisión de la CEE, junio 1992 (Ponderaciones PPA). España, IGAE, 1990.

Nota: EUR-4: Alemania Occidental, Francia, Italia y Reino Unido.

Entre 1970 y 1980, tanto en España como en Europa se registra un crecimiento intenso del tamaño de las Administraciones Públicas, aunque el incremento del ratio Gasto Público/PIB haya sido algo más pronunciado en España.

En la década de los 70, España incrementa la participación del Gasto Público en 11,1 puntos mientras que en los 4 principales países de la CE se incrementa en 8,6 puntos. Aunque en este período España aumenta de forma intensa el peso del Gasto Público en el PIB, al incrementarse paralelamente el tamaño del Sector Público en Europa, la convergencia del Gasto Público con los cuatro principales países de la CE es reducida, manteniéndose en 1980 todavía una diferencia de cerca de 12 puntos.

Entre 1980 y 1985 se observan mayores diferencias en el crecimiento del Gasto entre España y los principales países de la CE. En España el peso del Gasto Público en el PIB se incrementa en 9,1 puntos mientras que en los países analizados aumenta en sólo 3,6 puntos. Como consecuencia de ello la diferencia de estos ratios entre España y los 4 principales países comunitarios se reduce a 6,2 puntos.

Finalmente el subperíodo 1985 y 1990 se caracteriza por una tendencia a la estabilización del ratio Gasto Público/PIB tanto en España como Europa, con un crecimiento de 0,6 puntos en España y una reducción de 1,4 puntos en los cuatro países analizados. En 1991, no obstante, la ralentización del crecimiento económico y la acumulación de endeudamiento de años anteriores han presionado al alza el Gasto Público rompiéndose la tendencia registrada en los últimos cinco años de los 80.

3. EVOLUCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO ENTRE 1970 Y 1990 EN ESPAÑA Y EUROPA

En este apartado se realiza un análisis de la tendencia del Gasto Público, tanto en la Comunidad Europea como en España, desde el punto de vista de su clasificación económica para después pasar a comentar las diferencias entre ambas evoluciones. En el Cuadro III aparecen los datos que a continuación procedemos a comentar.

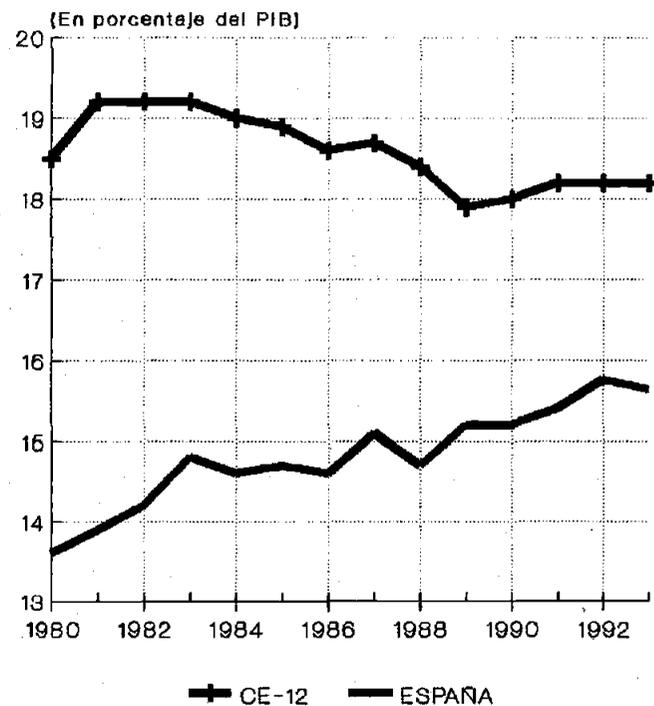
I. Evolución en la CE (EUR-4)

1. El gasto corriente ha incrementado en cerca de 10 puntos su peso en el PIB entre 1970 y 1980 pasando del 31,8% al 41,2%. Este incremento se debe fundamentalmente al aumento del peso en el PIB de las transferencias corrientes, 4,7 puntos, y en menor medida al incremento del consumo público y de la carga de intereses, 3,3 y 1,3 puntos respectivamente.

Entre 1980 y 1990 se atenúa el aumento de la participación del gasto corriente en el PIB; sólo asciende en 2,5 puntos, lo que se explica por un aumento de 1,3 puntos tanto en las transferencias corrientes como en la carga de intereses, manteniéndose estable la participación del consumo público en el PIB.

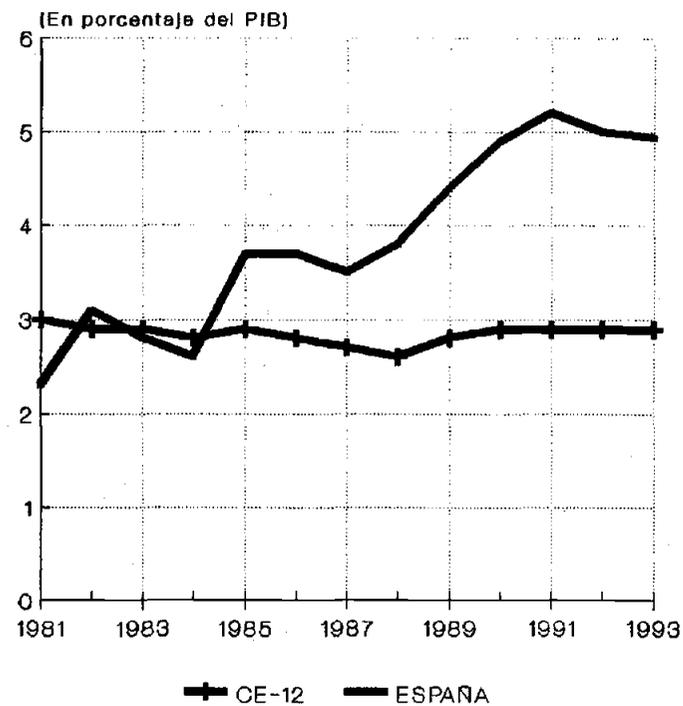
2. La inversión pública, por el contrario, disminuye su peso en el PIB, pasando del 4,1% en 1970 al 3,2% en 1980 y al 2,8 en 1990.

Gráfico II
CONSUMO PUBLICO



Fuente: Comisión de CE, junio 1992
España, IGAE, 1990

Gráfico III
FORMACION BRUTA DE CAPITAL PUBLICA



Fuente: Comisión de CE, junio 1992
España, IGAE, 1990

CUADRO III

COMPARACION INTERNACIONAL DEL GASTO PUBLICO SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA

(En Porcentaje del PIB)

	1970						1980						1990					
	ESP.	EUR-4	AL	RU.	IT.	FR.	ESP.	EUR-4	AL	RU.	IT.	FR.	ESP.	EUR-4	AL	RU.	IT.	FR.
CONSUMO PUBLICO	8.5	15.3	15.8	17.5	12.9	14.7	13.6	18.6	20.2	21.2	14.7	18.1	15.2	18.5	18.4	20.0	17.5	18.0
INTERESES	0.6	1.9	1.0	3.9	1.7	1.1	0.7	3.2	1.9	4.7	5.4	1.5	3.5	4.5	2.6	3.4	9.6	3.1
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	9.7	14.6	15.9	10.4	13.7	18.1	15.9	19.3	21.0	14.3	17.7	23.2	18.1	20.6	21.5	13.2	21.5	25.7
GASTO CORRIENTE	18.8	31.8	32.6	31.9	28.3	33.9	30.2	41.2	43.2	40.2	37.9	42.8	36.8	43.7	42.6	36.6	48.6	46.8
INVERSION	2.7	4.1	4.6	4.7	2.9	4.0	1.9	3.2*	3.6	2.5	3.2	3.4	4.9	2.8	2.4	2.3	3.4	3.3
TRANSFERENCIA CAPITAL	1.0	1.5	1.5	0.2	0.9	0.3	1.5	0.9*	1.7	0.4	0.9	0.4	1.6	1.0	1.1	0.9	1.4	0.4
GASTO TOTAL	22.5	36.7	38.7	36.8	32.1	38.1	33.6	45.3*	48.5	43.1	41.9	46.6	43.3	47.5	46.0	39.8	53.4	50.6

* 1981

Fuentes: EUROSTAT. IGAE (España)

II. Evolución en España

1. Entre 1970 y 1990 ha tenido lugar un proceso notable de aproximación a Europa: el ratio Gasto Público Total/PIB de España ha pasado de representar el 61% del ratio medio de los cuatro países de referencia en 1970 a ser el 74% en 1980 y el 91% en 1990.

2. Este acercamiento se ha dado en casi todas las partidas de gasto, pero con intensidad desigual:

a) Los gastos corrientes han aumentado de forma significativa, pero a un ritmo inferior a los gastos de capital, pasando del 59% al 84% de la media de referencia entre 1970 y 1990. El Consumo Público ha aumentado de forma notable, básicamente a causa del incremento de la Remuneración de Asalariados que ha pasado de representar el 68% en 1970 al 92% en 1990. Las Compras de Bienes y Servicios han aumentado sensiblemente su ratio relativo aunque se sitúan en 1990 todavía muy por debajo de la media europea, representando un 52%. Esa menor cifra de consumo público implica una menor calidad de los servicios públicos en España en relación a la CE.

Por su parte la Carga de Intereses es la partida que más ha aumentado, debido a los déficits generados a lo largo de los años 70 y 80, pero aún así se sitúa en 1990 en el 77% de la media de referencia.

Finalmente las Transferencias Corrientes también han aumentado pasando del 66% al 88% entre 1970 y 1990.

b) La comparación de los gastos de capital con la media de los cuatro países europeos de referencia se ve desvirtuada por el hecho de que las cifras de Transferencias de Capital de los países europeos analizadas son neta de Ingresos de Capital. En todo caso cabe resaltar el fuerte

CUADRO IV

Posición relativa del ratio Gasto Público/PIB de España
respecto a la media de cuatro países comunitarios
(Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) en 1980 y 1990
(en %)

	1970	1980	1990
Consumo Público	56%	73%	82%
Remuneración Asalariados	68%	81%	92%
Compra de Bienes y Servicios	27%	47%	52%
Intereses	32%	22%	77%
Transferencias corrientes	66%	83%	88%
Gasto Corriente	59%	73%	84%
Transferencias de Capital	125%	173%	169%
Formación Bruta de Capital fijo	66%	61%	174%
Gasto de Capital	76%	85%	173%
Gasto Público Total	61%	74%	91%

Fuente: Eurostat. IGAE (España).

crecimiento de la Formación Bruta de Capital en los años ochenta cuyo ratio sobre PIB pasa de representar el 61% de la media de referencia al 174% en 1990. Como puede observarse en el Gráfico III la inversión pública representa en España el 5% del PIB, dos puntos superior a la media de la CE.

- c) Menor consumo público y mayor inversión pública que la media de los principales países de la CE implica en definitiva sacrificar una mayor dotación de servicios en el presente a cambio de un mayor crecimiento económico futuro. Hacer compatible el mantenimiento de los altos niveles de inversión, con una mayor cantidad y calidad de servicios públicos sólo es posible, sin incrementar los impuestos o el déficit público, a través de una reducción de la política redistributiva vía transferencias.

III. Aproximación a la composición del Gasto Público en Europa

Otro aspecto interesante relativo a la comparación internacional del Gasto Público es el estudio del grado de acercamiento en su composición a lo largo de los últimos veinte años entre los países europeos.

Este análisis se realiza estimando el coeficiente de variación para cada componente de la clasificación económica del gasto, cuya evolución muestra la mayor o menor dispersión de los ratios de cada categoría de gasto sobre PIB en relación a la media de los países analizados (EUR-5).

Puede observarse claramente como se ha producido un gran acercamiento de la composición del Gasto Público en las dos últimas décadas. Esta convergencia es especialmente intensa en materia de Consumo Público cuyo coeficiente de variación se reduce a 8,73. Por el contrario, en lo que se refiere a la inversión, el coeficiente de variación se incrementa entre 1980 y 1990. El mayor esfuerzo relativo que está realizando la economía española es una de las causas que explican esta divergencia.

CUADRO V
CLASIFICACION ECONOMICA
Coefficiente de variación Gasto/PIB en EUR-5

(En %)

CAPITULOS	1970	1980	1990
Consumo Público	22,18	16,96	8,73
Intereses	70,73	65,44	58,53
Transferencias Corrientes	23,55	17,73	20,84
Gasto Corriente	18,81	12,18	10,92
Inversión	22,16	21,59	28,68
Transferencias de Capital	61,43	55,29	38,58

Fuente: EUROSTAT, IGAE y elaboración propia.

Notas: EUR-5: Alemania, España, Francia, Reino Unido e Italia.

4. COMPARACION DEL GASTO PUBLICO SEGUN SU CLASIFICACION FUNCIONAL ENTRE ESPAÑA Y LA CE. (EUR-8) ¹

En el Cuadro VI se presenta, en porcentaje del PIB, la distribución del gasto público por funciones para España y EUR-8 en los años 1970, 1980 y 1987, último año para el que se dispone de datos. En esta clasificación se recogen los cuatro renglones básicos del Gasto Público: Servicios Clásicos (Defensa, Orden Público, etc.), Servicios Comunitarios y Sociales (Enseñanza, Sanidad, Pensiones, etc.), Servicios Económicos (Transporte, Comunicaciones, etc.) y Gastos Diversos y no Clasificados (Intereses de la Deuda Pública y otros).

La situación en 1970

En 1970, el reducido tamaño de las Administraciones Públicas en España en relación a los países europeos se manifiesta en el menor peso en el PIB de todas las funciones del gasto, con la única excepción del epígrafe de Gastos Diversos que recoge fundamentalmente intereses de la deuda pública. Esas diferencias son especialmente significativas en el renglón de Servicios Comunitarios y Sociales, que en España ascendía al 13,3% del PIB frente al 21% en EUR-8, poniéndose de manifiesto cómo el nivel de prestaciones sociales en España era sensiblemente inferior al comunitario fundamentalmente en parcelas como Educación, Sanidad y Pensiones.

¹ La agrupación EUR-8 recoge los países de los que se disponen datos completos que son Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Reino Unido, Italia y Portugal.

CUADRO VI

**COMPARACION INTERNACIONAL DEL GASTO SEGUN CLASIFICACION
FUNCIONAL
(% PIB)**

Funciones	1970		1980		1987	
	España	EUR-8	España	EUR-8	España	EUR-8
Servicios Clásicos	3.15	6.80	3.76	6.77	4.86	7.35
Servicios Comunitarios y Sociales	13.27	20.97	22.56	29.37	25.03	30.68
Servicios Económicos	3.68	5.94	4.38	5.12	5.22	5.49
Gastos Diversos y no Clasificados	2.26	2.19	2.37	3.07	5.85	5.00

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

Nota: EUR-8: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, R. Unido, Italia y Portugal.

CUADRO VII

COMPARACION INTERNACIONAL DEL GASTO PUBLICO SEGUN LA CLASIFICACION FUNCIONAL (EN % PIB)

Funciones	1970						1987					
	España	EUR-8	Alemania	Francia	R.Unido	Italia	España	EUR-8	Alemania	Francia	R.Unido	Italia
Servicios generales de la AP	0.48	2.23	2.80	2.80	1.77	2.10	1.43	2.84	2.90	3.72	1.56	3.94
Defensa nacional (1)	1.70	3.44	3.03	5.12	4.80	1.84	2.21	3.04	2.73	3.24	4.66	2.08
Orden público y seguridad	0.97	1.14	1.37	0.74	0.93	1.61	1.22	1.48	1.66	0.91	1.87	1.68
Enseñanza (1)	2.40	4.44	4.12	3.92	5.29	4.47	3.70	5.04	4.45	5.31	5.17	5.22
Sanidad	2.00	4.09	4.09	5.07	3.93	3.99	4.64	6.38	6.25	9.71	5.19	5.41
Segur. Soc. y servicios soc. (1)	7.56	10.84	15.47	5.36	9.21	12.16	13.95	16.96	18.72	18.18	14.11	15.76
Vivienda	1.00	1.48	1.25	1.18	3.05	0.78	1.82	1.81	1.19	2.68	2.07	1.62
Otros servicios colectivos	0.31	0.43	0.60	0.40	0.39	0.29	0.93	0.73	0.75	0.86	0.64	0.57
Petróleo y energía (2)	0.23	0.33	0.13	-	0.74	0.19	0.18	0.32	0.33	-	0.36	0.38
Agricult., silvic. y pesca (2)	0.52	1.07	1.23	-	0.83	1.17	0.64	0.71	0.69	-	0.62	0.93
Minería y recursos minerales (2)	0.77	0.57	0.02	-	0.87	0.34	0.55	0.53	0.11	-	0.37	0.97
Transportes y comunicaciones	1.50	2.46	3.33	2.20	1.97	2.34	2.12	2.27	1.97	1.80	1.34	3.78
Otros servicios económicos	0.66	1.56	0.70	1.59	3.21	1.31	1.73	1.37	1.45	1.62	1.00	0.57
Gastos no clasificados	2.26	2.19	0.85	1.72	4.82	0.86	5.85	5.00	2.94	2.94	4.95	7.41

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

Notas: EUR-8: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Reino Unido, Italia y Portugal.

(1): EUR-8 y Países Bajos.

(2): EUR-8 excepto Francia.

Evolución en la década de los 70

La fuerte recesión económica que afectó durante la década de los 70 tanto a la economía europea como a la española tiene su reflejo en la política presupuestaria en todos los países.

En Europa, durante dichos años se mantiene el peso del Gasto Público en Servicios Clásicos y Servicios Económicos. El incremento del gasto se produce, por tanto, en Servicios Comunitarios y Sociales y Gastos Diversos (incluye intereses de la deuda). En estos años se asiste a un fuerte desarrollo del Estado del Bienestar que tiene su reflejo en las rúbricas de Pensiones, Educación y Sanidad. Asimismo, el aumento del paro y la aparición de déficits crecientes provocan un impulso en las prestaciones por desempleo y la carga de intereses de la deuda.

En España, la principal característica de la evolución del Gasto Público es también el incremento de los Servicios Comunitarios y Sociales fruto del crecimiento de las prestaciones por desempleo, pero también de una mejora de otras prestaciones sociales que al principio de la década partían de niveles muy bajos. Los gastos sociales pasaron de representar el 13,3% del PIB al 22,6% en 1980, como puede verse en el Cuadro VI.

Hay que señalar, en todo caso, que a pesar del fuerte incremento de los gastos sociales en España, al haberse impulsado éstos también en los países europeos, la brecha entre España y los países comunitarios en materia de servicios sociales apenas se redujo a lo largo de la década pasando de 7,7 puntos en 1970 a 6,7% en 1980.

Las partidas de Servicios Clásicos y Servicios Económicos, que partían de niveles bajos, incrementaron también, aunque de forma ligera (menos

de 1 punto), su peso en el PIB. Los intereses, al contrario que en la mayor parte de los países europeos, mantuvieron su participación en el PIB.

Evolución en los años 80

Entre 1980 y 1987 se observa una fuerte ralentización del crecimiento del Gasto Público en Europa, incrementándose todos los grupos de gasto pero en una escasa cuantía. Sólomente los Gastos Diversos, que recoge la carga de intereses de la deuda, aumentó su peso en el PIB de forma más significativa pasando de representar el 3% en 1980 al 5% en 1987.

Por lo que respecta a España cabe destacar el incremento de los Servicios Comunitarios y Sociales, que pasan del 22,6% en 1980 al 25% en 1987, con lo que la brecha con Europa (EUR-8) en prestaciones sociales se reduce de 6,8 puntos en 1980 a 5,6 puntos en 1987.

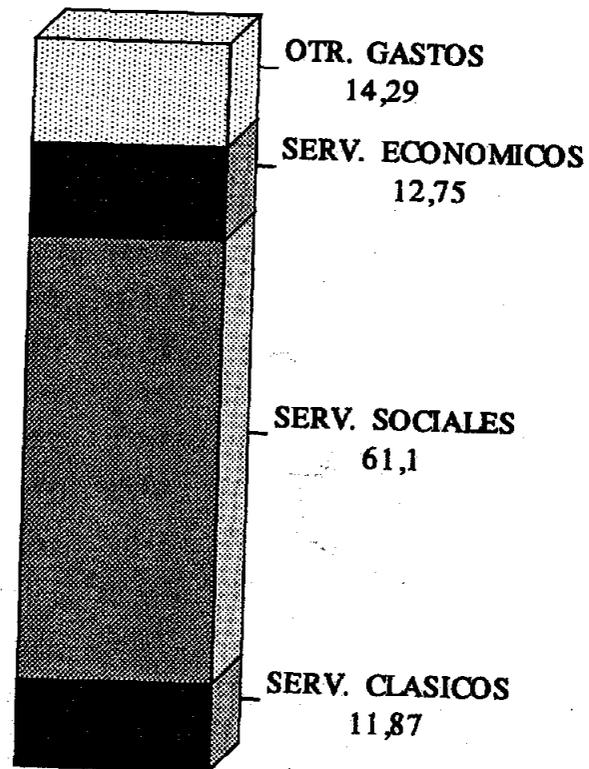
Resulta asimismo significativo el crecimiento entre 1980 y 1987 de los Gastos Diversos que pasan de representar el 2,4% del PIB al 5,9% debido en gran medida al aumento de la carga de intereses (0,7% en 1980 a 3,5% en 1987).

Por último hay que resaltar que el peso del gasto de los Servicios Económicos en el PIB, grupo de gasto en el que destacan las infraestructuras del transporte, se equipara en 1987 a los niveles comunitarios.

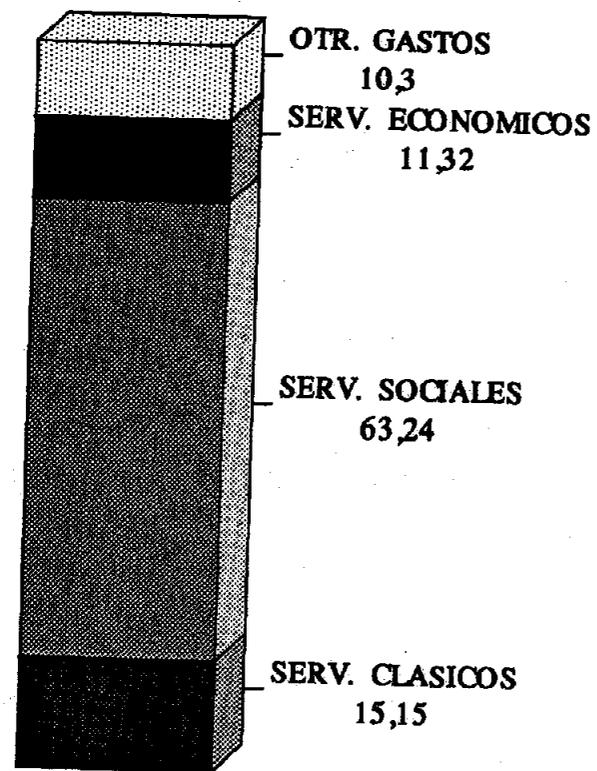
El Cuadro VII ofrece una visión más desagregada de la comparación entre España y la CE en cuanto a la clasificación funcional del Gasto Público para el año 1970 y 1987, último año para el que hay datos disponibles. En el Gráfico IV aparece la distribución porcentual del Gasto Público para España y la CE en 1987.

GRAFICO IV

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO (1987)



ESP.



EUR-8(*)

Fuente: EUROSTAT

(*) A, B, D, E, F, RU, It y P.

5. PROTECCION SOCIAL

En los países desarrollados el Sector Público dedica una parte importante de sus recursos a la protección social de la población entendiendo por tal el conjunto de servicios dirigidos a satisfacer necesidades de carácter tutelar, como la salud, y el conjunto de prestaciones económicas de garantía de recursos, tales como las pensiones, prestaciones por desempleo, incapacidad laboral transitoria, etc.

Durante los años 60 y 70 los gastos sociales ganaron importancia dentro del presupuesto de las Administraciones Públicas en todos los países occidentales, y lo hicieron en detrimento de los bienes públicos tradicionales - defensa, justicia, servicios generales- y de otros gastos de inversión e intervención económica directa. A finales de los años 60, la CE considerada globalmente, dedicaba más del 50% del gasto público a prestaciones sociales.

En España la evolución ha sido semejante a la del conjunto de la CE, pudiendo ser considerado como un país predominantemente protector desde antes de comenzar la década de los setenta. Desde entonces, y más ahora, España dedica a protección social una proporción de los presupuestos públicos elevada; mucho más alta que Holanda o Reino Unido, y a gran distancia de Irlanda, Grecia y Portugal.

Para medir el esfuerzo de protección social que se realiza en cada país no basta con comparar el porcentaje del gasto público destinado a tal fin en el total del Gasto Público. Ni siquiera la proporción del PIB que absorben los gastos sociales de cada país constituye un buen indicador que permita establecer comparaciones internacionales. Es preciso tener en cuenta el nivel de renta y el tamaño de cada país (medido a estos efectos por el número de habitantes) para conocer y comparar el nivel de protección social. En el Cuadro VIII aparecen datos sobre el gasto en Protección Social en relación al PIB para

varios países europeos y para varios años, junto con las cifras correspondientes a la renta per cápita de éstos países en esos mismos años.

Teniendo esto en cuenta se observa que existe un patrón de comportamiento europeo que asocia un nivel de gasto social a cada nivel de renta, de forma que si un determinado país comunitario lleva un desfase de quince años en su nivel de renta con otro país de la Comunidad, la proporción del PIB que dedica a la protección social cabe esperar que sea muy semejante a la que tenía ese segundo país hace quince años.

CUADRO VIII

PROTECCION SOCIAL Y NIVEL DE RENTA 1.970 - 1.988						
GASTOS DE PROTECCION SOCIAL en % PIB				PIB PER CAPITA (\$ USA) (EN PPA Y TERMINOS CTES. 1985)		
Países/años	1970	1980	1988	1970	1980	1988
ALEMANIA R.F.	20,67	28,57	28,43	10.720	14.110	15.537
BELGICA	17,66	28,01	28,70	10.035	13.240	13.921
DINAMARCA	19,13	28,69	28,50	11.014	13.090	15.038
ESPAÑA	10,70	17,80	19,50	7.209	9.098	10.300
FRANCIA	18,15	25,24	28,30	10.072	13.589	14.878
IRLANDA	13,26	20,59	22,58	5.873	8.184	8.805
ITALIA	16,50	19,81	22,92	8.699	12.112	14.140
LUXEMBURGO	15,10	26,41	26,60	12.079	14.295	17.560
PAISES BAJOS	18,19	30,38	30,74	11.015	13.793	14.168
PORTUGAL	5,40	14,40	17,04	5.553	6.608	7.006
REINO UNIDO	13,83	21,63	23,60	10.030	11.336	14.761

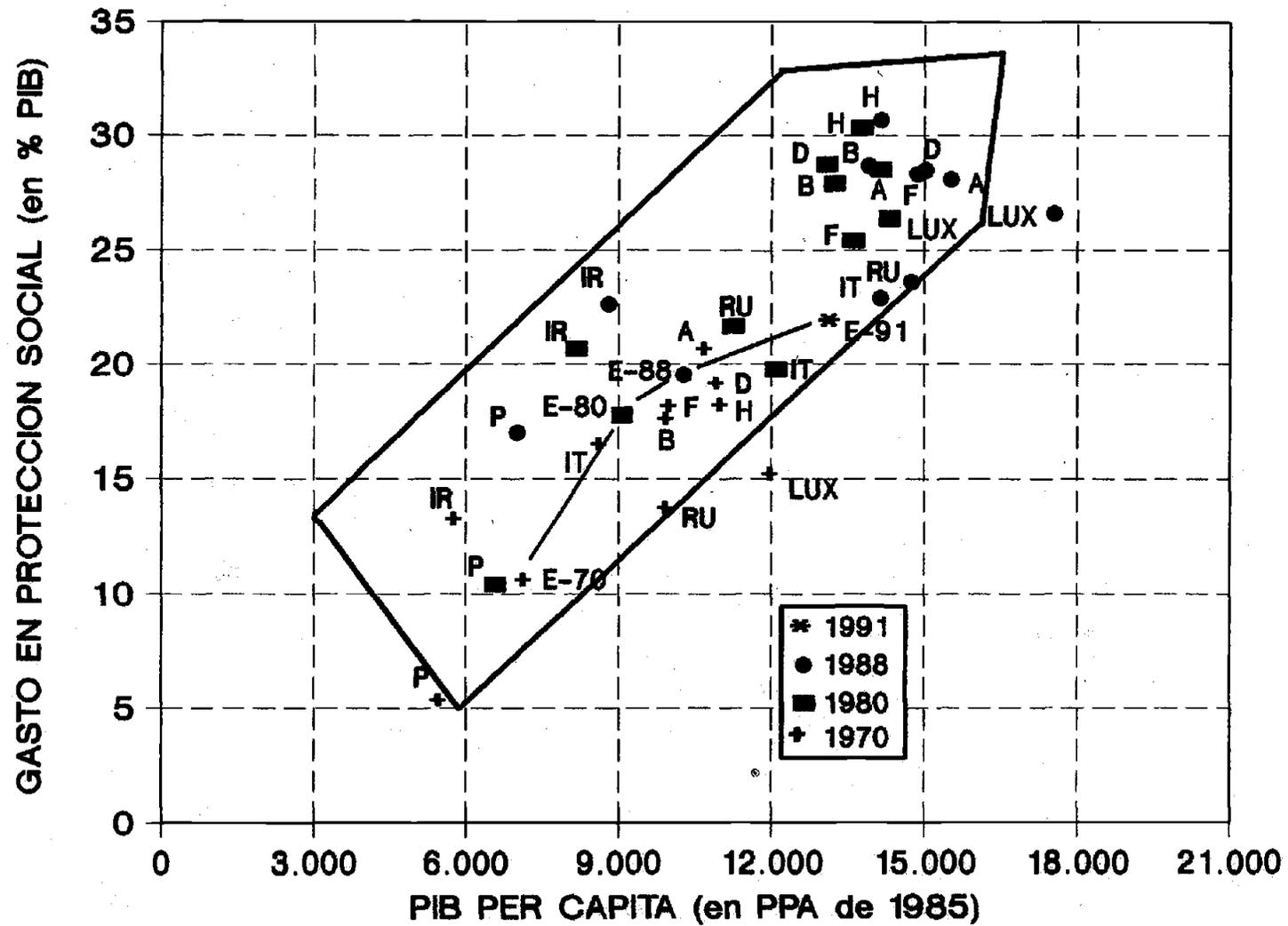
Puede apreciarse en el Gráfico V la tendencia del conjunto de países de la Comunidad en materia de protección social. Los países del sur de Europa ocupan una posición más desfavorable debido a su desfase en el nivel de renta per cápita, pero la velocidad con que estos países ascienden a lo largo de la línea de tendencia, especialmente España es mayor. Esto junto con el relativo estancamiento del nivel de protección en los países en mejor situación relativa en materia de bienestar permite predecir un acortamiento sensible de las distancias en un corto espacio de tiempo, y en concreto de la que separa a España de los países de centro Europa.

En España se está haciendo un esfuerzo de protección social igual o algo superior al que hacían los países comunitarios más ricos cuando tenían un nivel de renta similar al nuestro actual.

El nivel español de 1.988 se corresponde con el que tenían en 1979-1980 los países que hoy componen la CE excluida Grecia, ya que este país no elabora las cuentas de protección social con la metodología europea SEEPROS. La inclusión de este país haría bajar la media comunitaria, y por tanto mejorar la posición relativa española, acortando las diferencias temporales, que de nueve años se reducirían a ocho. Es decir, el nivel español actual de renta y de protección social se corresponde con el que tenía la Comunidad Económica en su conjunto en 1983-1984. Eso significa que hacemos lo que se espera que haga un país europeo en materia de protección social cuando tiene nuestro nivel actual de renta.

Dedicar, como hace España actualmente, cerca de un 22% del PIB a gastos de protección social supone pues un importante esfuerzo, sostenido durante los últimos años, por converger a los niveles de protección social europeos.

Gráfico V
 PROTECCION SOCIAL Y NIVEL DE RENTA



Fuente: Eurostat y elaboración propia

Dos características destacan sobremanera en la evolución de los gastos de protección social en el contexto europeo.

Primera, que el gran esfuerzo para mejorar el nivel de protección social se sitúa para todos los países comunitarios en los años setenta. A partir de ahí, en los años 80, el comportamiento es menos homogéneo pero se perciben, en general, mayores ganancias en el nivel de renta que en el de protección social. Sólo aquellos países que actualmente tienen un nivel relativo mucho más bajo siguen dedicando una proporción creciente a protección social.

Segunda, que alcanzado cierto nivel de protección -situable en torno al 26-28 por ciento del PIB- se tiende a un estancamiento o incluso disminución en la proporción del PIB destinada a gastos de protección social. España todavía no ha llegado a ese umbral, pero con el avance dado en los últimos años se va acercando y por tanto disminuye la elasticidad del gasto social respecto al PIB.

Resumiendo, cabe decir que las diferencias existentes entre los países de la Europa Comunitaria en materia de protección social vienen marcadas por el nivel de renta. Existen, eso sí, **diferencias en la estructura interna del gasto social en cada país** ya que dicha estructura depende en buena medida de la estructura de edades, de la incidencia de determinados problemas -como el volumen de desempleo- y de otras características específicas de cada país y de su sistema de protección. En nuestro caso concreto destaca sobremanera, como característica distintiva de la estructura del gasto social, el elevadísimo volumen de gasto dedicado a las prestaciones de desempleo, siendo muy similar en la proporción de gasto dedicada a la funciones vejez y enfermedad de la clasificación funcional del Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social. A ello contribuye de forma determinante la estructura de edades más favorable para España, puesto que el envejecimiento demográfico casi se limita en estos momentos a un problema anunciado. Sin embargo, un

problema actual, común por otro lado a todos los países del sur de Europa, es el elevado nivel de paro que alcanza cotas superiores a las conocidas en años anteriores por los restantes países comunitarios.

Atendiendo a la estructura funcional del presupuesto de gastos, se observan pocas diferencias en la proporción dedicada a Sanidad y prestaciones de Seguridad Social entre España y Reino Unido, Francia, Alemania o Italia, como se desprende del Cuadro IX.

CUADRO IX

SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL GASTO PUBLICO (En porcentaje del gasto total)					
FUNCIONES	ESPAÑA	ALEMANIA	FRANCIA	R. UNIDO	ITALIA
Sanidad	11,3	13,5	18,00	11,8	10,8
Seguridad Social y Obras Colectivas	34,0	40,5	33,7	32,1	31,3
Otros servicios colectivos	2,3	1,6	1,6	1,5	1,1
TOTAL GASTOS SOCIALES	47,6	55,6	53,3	45,4	43,2

6. EDUCACION E INVESTIGACION Y DESARROLLO

6.1. Educación

La consideración del gasto en educación como inversión en "capital humano" tiene una larga tradición y es admitida con generalidad su consideración como un gasto productivo a largo plazo, con una incidencia positiva sobre la productividad general y el crecimiento económico. Es decir, la educación, adicionalmente a su consideración como bien social, tiene un valor económico representado por su contribución al crecimiento económico, ya que tiende a elevar la cualificación de los recursos humanos, entendidos como un factor de la producción y, por consiguiente, la productividad de la economía.

La educación es una condición necesaria para el crecimiento económico, pero no es suficiente. En las modernas economías industrializadas existen, además, otros componentes de gran importancia como son los conocimientos tecnológicos y la innovación o desarrollo tecnológico, que se basan en la investigación científica y técnica aplicada a los procesos productivos. A la política de Investigación y Desarrollo Tecnológico se dedica otro apartado.

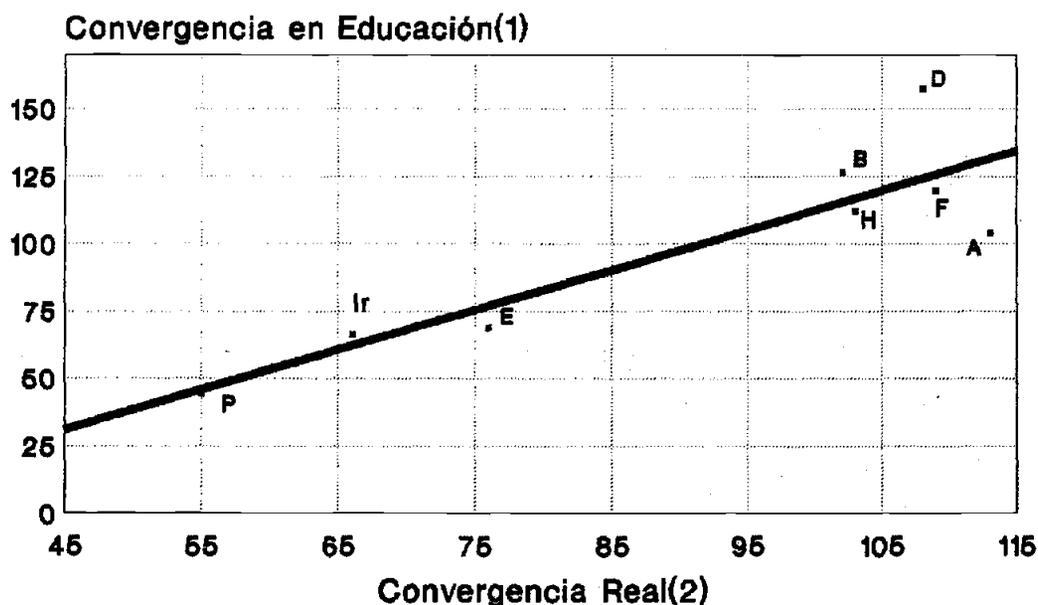
La diversidad de sistemas educativos en los países de la Comunidad Europea obedece tanto a los sistemas de organización política de los Estados (estados de corte federal o bien centralizados), como a divisiones culturales y lingüísticas dentro del mismo Estado, o incluso a una mezcla de factores histórico-culturales y políticos, como en el caso de España. En conclusión, la diversidad y complejidad de los sistemas educativos de los países miembros de la CE hacen difícil y laborioso elaborar un estudio de la situación escolar en España que ponga de manifiesto el grado de afinidad respecto a patrones comunitarios.

La evolución del "esfuerzo educativo", medido por el gasto público en educación como porcentaje del PIB, pone de manifiesto la creciente priorización que ha gozado esta política de gasto en España. En efecto, en los años 1970 y 1975 el peso relativo del gasto público en educación (como porcentaje del PIB) mostraba unos valores del 2,3% y del 2,5% respectivamente. En 1980 se alcanzaba una cota próxima al 3% y en 1987, el 3,9%. En 1990 se estima la importancia relativa del gasto público en educación en torno al 4,4% del PIB.

A pesar de la favorable evolución reseñada, que ha permitido acortar distancias respecto a países comunitarios, los datos disponibles evidencian que la posición de España es aún relativamente deficiente por lo que respecta al gasto en educación, en especial el gasto público, como porcentaje del PIB. El Gráfico VI presenta la posición relativa de España en la convergencia del gasto total en educación (definiendo ésta como la relación entre el gasto en educación por persona de 2-29 años en España -y en otros países- y la media comunitaria) y en la convergencia en renta real, observándose como nuestro país se encuentra en un lugar retrasado en ambas respecto a los países del núcleo central europeo. Por ello, resulta necesario imprimir una aceleración mayor al proceso de convergencia en educación hacia patrones comunitarios.

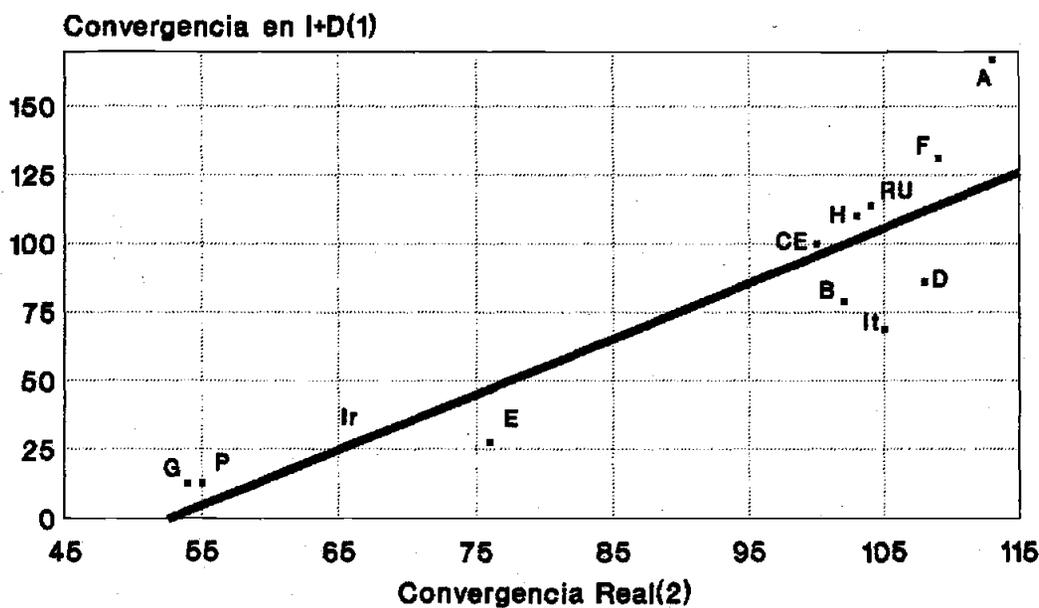
El sistema educativo español se encuentra en el umbral de una reforma que se ha plasmado en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. El desarrollo de la LOGSE durante buena parte de la década de los 90 y la Ley de Reforma Universitaria (renovación de contenidos e implantación de nuevas titulaciones tendentes a que los estudios y titulaciones sean homologables en el ámbito de la CE), permitirán a España una mayor convergencia con los países comunitarios en cuanto a la homogeneización de los contenidos y calidad de las enseñanzas impartidas.

Gráfico VI Convergencia en Educación y Real Año 1988



- (1)Gtos.Educ.por pers.(2-29)(Esp./Media)
 (2)P.I.B. per cápita(España/CE)
 (3)Fuente:UNESCO,Statistical Yearbook

Gráfico VII Convergencia en I+D y Real Año 1989



- (1)Gastos I+D per cápita(España/CE)
 (2)P.I.B. per cápita(España/CE)
 (3)Fuente:OCDE, STII Databank, 1991.

En conclusión, y a la vista de los anteriores razonamientos y de los retos que tiene planteados el sistema educativo español, fundamentalmente retos de mejora de la calidad de la enseñanza y de reforma de los contenidos curriculares, durante la década de los 90, es aconsejable incrementar el "esfuerzo en educación" (gasto público en educación como porcentaje del PIB) para alcanzar, en el medio plazo, las cotas comunitarias en torno al 5%.

6.2. Investigación y Desarrollo (I+D)

Situación estratégica de la I+D

La incorporación intensiva de ciencia y tecnología a los procesos productivos que se desarrollan en la actualidad, es una de las principales claves del crecimiento económico de los países industrializados y del bienestar de sus ciudadanos, cada vez más implicados en la consecución de una mayor calidad de la vida y en la preservación de la naturaleza.

A medida que el cambio tecnológico se hace más rápido se pone de manifiesto, con mayor evidencia, que la competitividad industrial y económica está cada vez más ligada a la capacidad de innovación y a la difusión tecnológica. Por ello, el potencial científico y técnico de las empresas, así como su flexibilidad y capacidad de adaptación a un mercado más libre y en expansión son requisitos necesarios para hacer frente, con éxito, a la competencia, tanto en el mercado interior como en el exterior.

La potenciación y dinamización del sistema de ciencia y tecnología español en los últimos años puede observarse a través de la tendencia que muestran algunos de los tradicionales indicadores de I+D, que aparecen en el Cuadro X, para el caso de España.

CUADRO X
INDICADORES DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO
EN ESPAÑA

AÑOS	GASTO EN I+D Miles de millones de ptas. (1)	ESFUERZO EN I+D		INVESTIGADORES (EDP) (4)	INVESTIGADORES POBLACION ACTIVA/1000 (5)
		GASTO I+D s/PIB (pm) (2)	GASTO EN I+D s/PIB (cf) (3)		
1985	155	0,55	0,57	21.454	1,55
1986	198	0,61	0,68	24.525	1,75
1987	231	0,64	0,70	26.460	1,84
1988	288	0,72	0,78	31.170	2,13
1989	358	0,80	0,87	35.350	2,39
1990	432	0,86	0,94	38.000	2,53
1991(p)	500	0,91	0,99	42.800	2,85

(EDP) *Equivalente a dedicación plena*

(p) *Cifras provisionales*

Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Memoria del Plan Nacional de I+D en el período 1988-91 (Provisional)

La consecuencia de esta expansión ha sido un acercamiento, todavía insuficiente, al esfuerzo promedio de la CE. Admitiendo como indicador elemental de convergencia en I+D la relación existente entre los gastos de I+D per cápita en España y en la CE, en los últimos años se ha cubierto una parte de la brecha existente entre los sistemas español y comunitario de Ciencia y Tecnología, como puede apreciarse en el Gráfico VII. En 1986 el citado indicador se situaba en el 23 por 100 mientras que en 1991 alcanzaba una cota próxima al 35 por 100.

También los recursos humanos dedicados a tareas investigadoras han mostrado una evolución positiva. El indicador EDP (nº de investigadores en Equivalencia de Dedicación Plena), casi se ha duplicado en el período considerado porque la relación de investigadores por 1.000 personas activas ha pasado de 1,55 en 1985 a 2,85 en 1991, como puede verse en el Cuadro X.

A pesar de los avances registrados en los últimos años por los indicadores citados, el sistema de Ciencia y Tecnología de España continúa mostrando un importante grado de divergencia respecto a los valores medios de la CE, que no se corresponde con el grado de convergencia real.

Las inversiones en I+D se caracterizan en general por su largo período de maduración, es decir, su rentabilidad a corto plazo no se evidencia porque sólo en horizontes temporales más amplios se pone de manifiesto las interrelaciones entre desarrollo tecnológico y crecimiento económico. Por tanto, si se pretende potenciar el sistema científico y tecnológico nacional para generar, incrementar y difundir este tipo de conocimientos entre las empresas de nuestro país y colaborar desde las AA.PP. Centrales a la producción autónoma de tecnología, es necesario continuar realizando esfuerzos en la asignación de recursos en esta política de gasto.

Perspectivas a medio plazo

En el Gráfico VII se observa que, dada la situación de partida de los países menos desarrollados de la CE, la convergencia globalizada, real y tecnológica, exige que el sistema de Ciencia y Tecnología de estos países crezca a tasas superiores a su PIB.

A medio plazo, y en la medida que la situación económica lo permita, alcanzar en España dicha cota de "Convergencia en I+D" implica que el "Esfuerzo en I+D" habría de seguir incrementándose para alcanzar a medio plazo, tasas en torno al 1,2 por 100.

7. LA INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURAS

Para que España continúe avanzando en el proceso de convergencia real hacia niveles de renta per cápita y bienestar social próximos a los existentes en los países más desarrollados de la CE, es necesario seguir realizando un esfuerzo notable en inversión pública en infraestructuras. Una mejora en la dotación de infraestructuras jugaría un papel fundamental en dicho proceso de convergencia por varios motivos:

- a) Aumentaría el atractivo para localizar nuevas empresas en nuestro país, con los consiguientes efectos beneficiosos sobre la creación de empleo.
- b) El incremento del capital público no sólo aumenta directamente el producto potencial de la economía sino que, por su carácter estratégico, fomenta el aumento de la inversión privada y con ello tiende a mejorar la productividad del capital.
- c) Facilitaría el intercambio más fluido de mercancías con los países de la Comunidad; la situación periférica de la economía española obliga a mejorar la infraestructura del transporte para que los costes de distribución no representen un obstáculo adicional a la competitividad de nuestros productos.

España está aún alejada respecto a la dotación media de infraestructuras en los países comunitarios. Utilizando un indicador usual que

compara el nivel de infraestructuras terrestres² entre países, se observa que en 1987 la dotación española era el 70% de la correspondiente media de la CE y algo más del 60% de los siete países del núcleo central europeo.

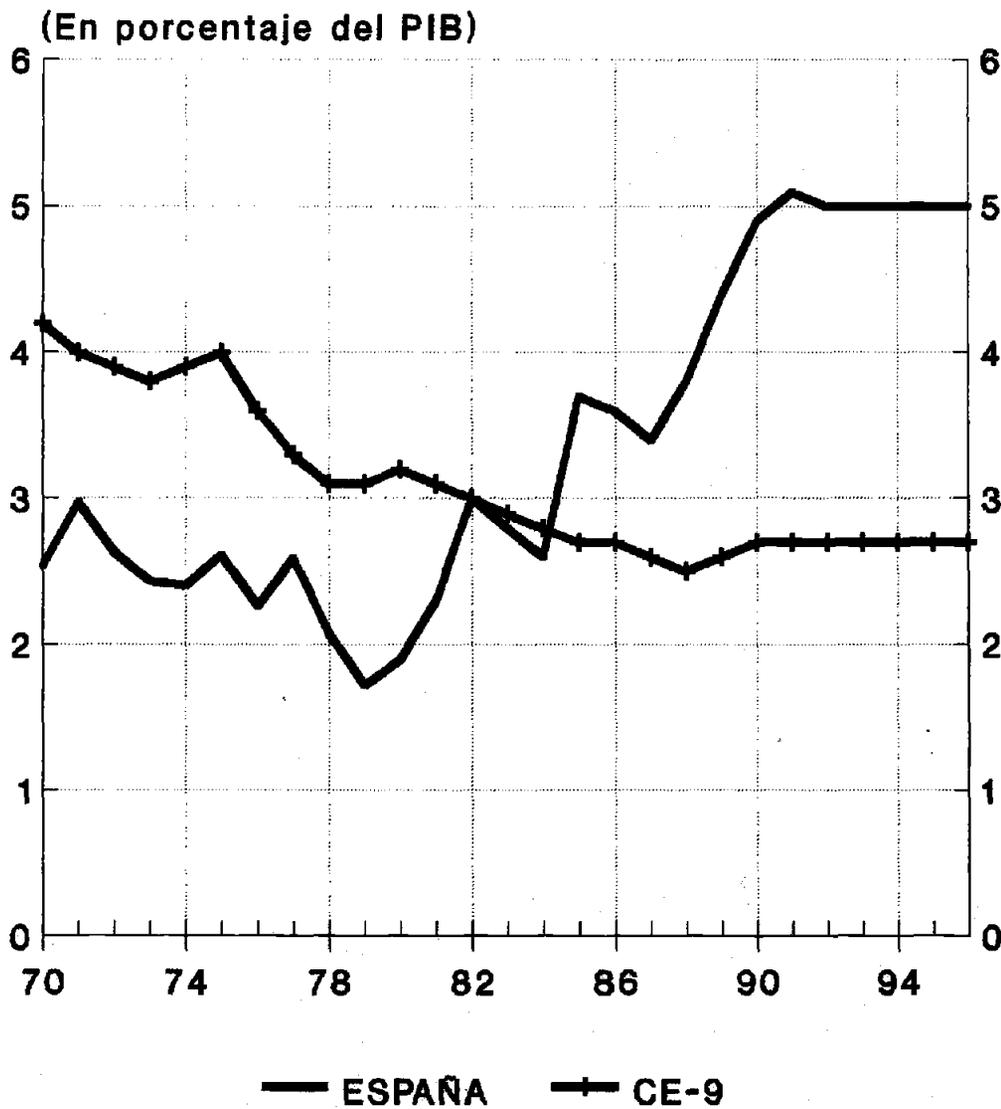
Esta fuerte diferencia de dotación tiene su origen en el menor esfuerzo de inversión pública que tuvo lugar en el pasado en nuestra economía. En los años 70, el peso de la inversión pública en el PIB estuvo entre el 2 y el 3 por ciento, manteniéndose en todo el período un diferencial en torno a un punto respecto a los nueve países que formaban entonces la CE. Aún sin disponer de datos totalmente homogéneos, se puede afirmar que en las décadas de los 50 y los 60 existió un diferencial similar o superior.

A partir de 1984 se invirtió la situación. La inversión pública subió en España hasta alcanzar el 5% del PIB mientras que en los países comunitarios se mantuvo por debajo del 3%. Además, el mayor esfuerzo se ha realizado en obra civil, lo que ha permitido acortar el déficit histórico de dotación de infraestructuras.

Pero este esfuerzo inversor adicional en el último quinquenio debe mantenerse si se quiere llegar a niveles próximos a la dotación media europea en materia de infraestructuras. En este sentido continuar con una senda de evolución de la inversión pública que haga que se mantenga en el 5 por ciento del PIB resultaría suficiente para el logro de ese objetivo; supondría seguir manteniendo un diferencial de dos puntos del PIB por encima del esfuerzo que por término medio se estima que realizarán los países de la CE. Es deseable que este esfuerzo sea sostenido en el tiempo. De lo contrario, si la inversión pública se convierte en la partida más susceptible de recortes en esta fase de restricción presupuestaria, se generan un conjunto de ineficiencias; hay que evitar que los actuales proyectos de inversión vean retrasada su terminación,

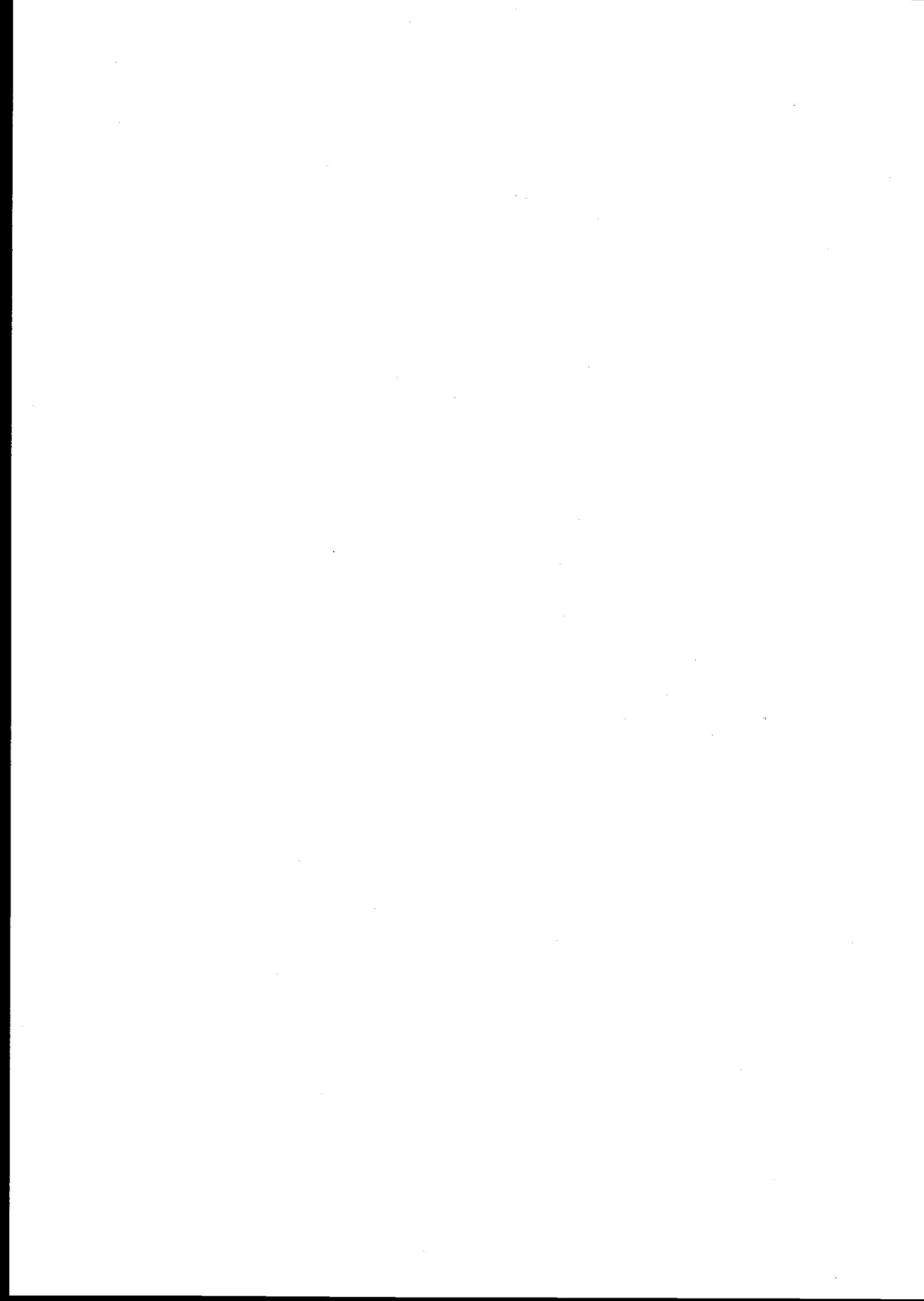
² Kilómetro de redes por km² de superficie por 10⁶ habitantes

Gráfico VIII INVERSION PUBLICA

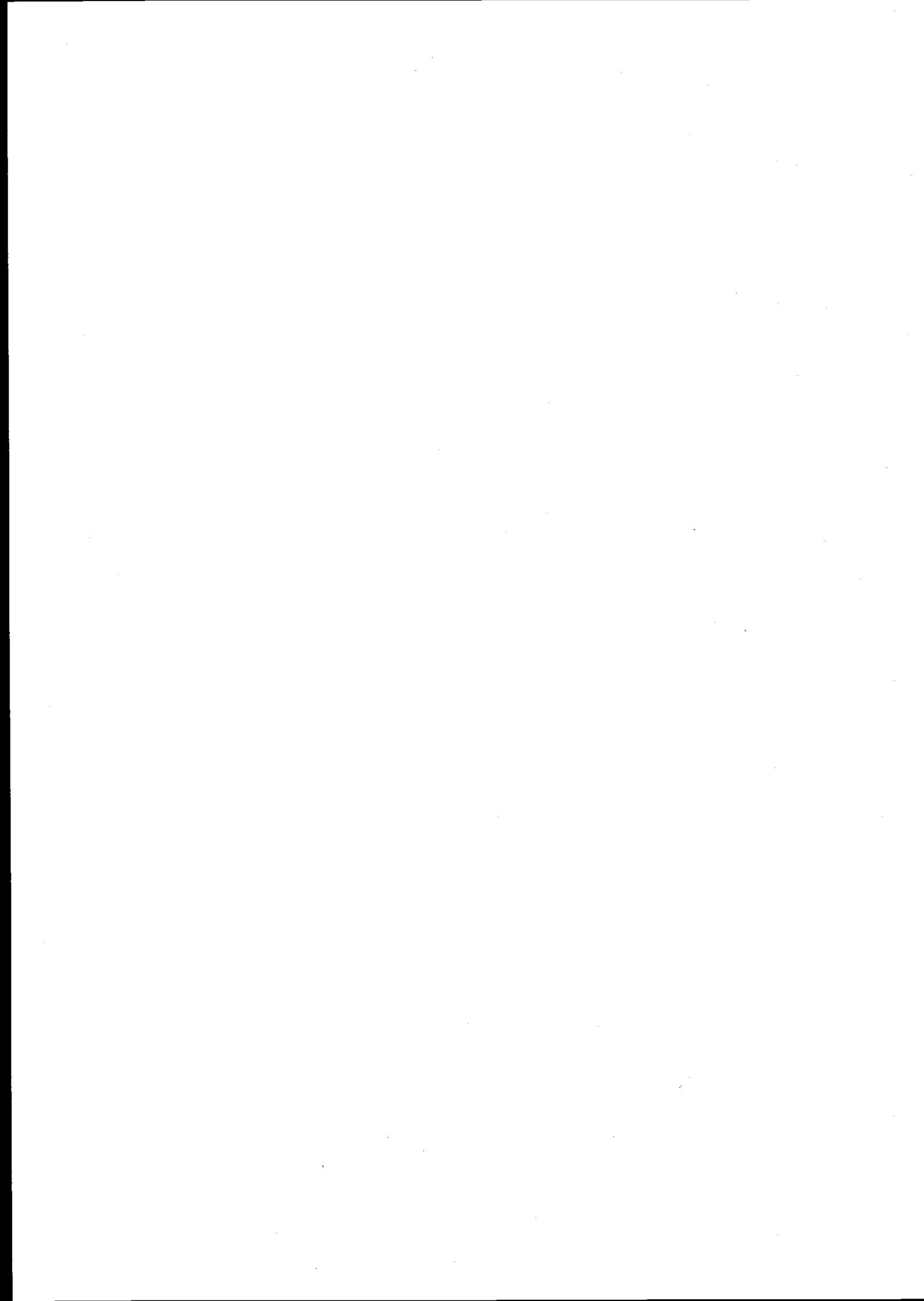


CE-9: CE-12 excluidos GRE, ESP y PORT.
Fuente: 1970-1990 IGAE, 1991 previsión,
1992-1996 proyecciones macroeconómicas.

pues ello supone la inmovilización de un gran volumen de recursos con un fuerte coste de oportunidad. Este deseable esfuerzo sostenido debe requerir una política de coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, ya que no conviene olvidar que hoy en día más de un 60 por ciento de la Formación Bruta de Capital Fijo de las Administraciones Pública es llevada a cabo por los Entes Territoriales.



ANEXO
NOTA METODOLOGICA SOBRE LOS DATOS UTILIZADOS



NOTA METODOLOGICA SOBRE LOS DATOS UTILIZADOS

Las cifras utilizadas sobre gasto público se refieren a las Administraciones Públicas, que incluyen Estado, Organismos Autónomos Administrativos, Seguridad Social y Entes Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).

Para hacer comparaciones internacionales del Gasto Público es necesario referirse al conjunto de las Administraciones Públicas y no a la Administración Central ya que la importancia de los Gobiernos Regionales y Corporaciones Locales y en definitiva el grado de descentralización del Gasto Público difiere mucho de un país u otro.

Para la clasificación económica del Gasto se utilizan para España los datos de la Intervención General del Estado. Para los países de la CE se utilizan datos de la Comisión de las CC.EE.

Las cifras de transferencias de capital de los países europeos de que se disponen, son netas de ingresos por transferencias de capital, por lo que el gasto total de los países de la CE es neto de ingresos por transferencias de capital, aunque, en todo caso, dichos ingresos son de escasa cuantía. Sólo se disponen de datos para todos los países de la CE desde 1980, por lo que las comparaciones de la clasificación económica con la CE, para la década de los 70, se realiza solamente con los cuatro principales países (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia).

Para la clasificación funcional se utilizan estadísticas de EUROSTAT desde 1970 hasta 1987 que es el dato más reciente, estando disponible cifras completas de sólo ocho países europeos: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Reino Unido, Italia y Portugal.

Existen algunas diferencias, aunque ligeras, entre el gasto total de los países de la CE en la clasificación económica y funcional. Ello se debe a haber trabajado con fuentes diferentes (EUROSTAT y la Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros de las Comunidades Europeas) y al hecho de que en la clasificación económica, como ya se ha apuntado, las transferencias de capital se contabilizan netas de ingresos de capital.

BIBLIOGRAFIA

GARCIA SANZ, María Teresa (1991): "Un estudio de la convergencia del Gasto Público en los países de la Comunidad Europea. Evolución del indicador de la convergencia y series de funciones COFOG en 1970-1987". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (1992): "Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1991". Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992): "Tables on Public Finance. General Government Receipts, Expenditure and Gross Public Debt". Bruselas.

EUROSTAT (1990): "General Government Accounts and Statistics. 1970-1987". Luxemburgo.

