

GASTO PÚBLICO Y FAMILIA: ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA

José SÁNCHEZ MALDONADO
J. Salvador GÓMEZ SALA

I. INTRODUCCIÓN

La intención de las páginas que siguen es analizar las posibles relaciones mutuas que pueden existir entre la actuación del sector público —en la forma principal, aunque no exclusiva, de gasto público— y el comportamiento de las familias o economías domésticas. El artículo se estructura en siete apartados (del II al VIII), además de este introductorio.

En primer término, se discute cuáles debieran ser los objetivos de la política familiar por parte del sector público, entendida ésta tanto en un sentido estricto del término como en otro más amplio. A continuación, se aportan elementos que permitan valorar el grado de atención prestado por los poderes públicos y los organismos encargados de elaborar las estadísticas oficiales a los temas familiares en nuestro país. Se sigue con un intento de evaluación de la oferta de servicios públicos dirigidos a la familia, en nuestro país y en relación con los países de nuestro entorno más próximo, para continuar con una descripción de los comportamientos familiares recientes, en el intento de discernir si alguno de éstos puede ser consecuencia de la actuación pública, y viceversa. En el apartado VI se ofrece una somera visión de la valoración que merecen los principales servicios públicos a los ciudadanos de nuestro país a través de encuestas cualificadas, a modo de aproximación, sin duda imperfecta, a la demanda de tales servicios; en el apartado VII, se presenta un repaso de los

principales efectos que pueden tener los gastos públicos hacia la familia, tanto en términos asignativos como sobre la distribución de la renta y la riqueza. Para terminar, en el apartado VIII se hacen unas consideraciones finales sobre la actuación pública en relación con la familia.

II. POLÍTICA FAMILIAR FRENTE A ACTUACIÓN PÚBLICA GENERAL

En términos generales, es difícil imaginar que alguna actuación del sector público no acabe repercutiendo de alguna manera sobre las familias. Por tanto, en primer término, cabe en este amplio campo un análisis de cómo esta institución se verá afectada por la gran mayoría de políticas llevadas a cabo por el Estado —políticas fiscal, sanitaria y educativa, entre otras—, dado que todas ellas incidirán indirectamente en ella. Pero, además, también podría plantearse el estudio de lo que estrictamente podría llamarse una política familiar, que estaría integrada por las actuaciones que el Estado destina directamente a actuar sobre la familia.

Desde este segundo planteamiento, más estrecho, según Casini (1994, pág. 110) los objetivos de la política familiar se derivan de los cambios que se están produciendo en las sociedades occidentales, y que pasan por la caída tanto de la natalidad como de la mortalidad, la diversificación de las formas de convivencia familiares, el aumento de los

divorcios, la reducción de las familias a formas mononucleares y el trabajo de la mujer fuera del entorno familiar. Por tanto, los objetivos de la política estrictamente familiar no son estáticos, sino que deben orientarse hacia la satisfacción de las necesidades que surgen a partir de estas nuevas situaciones familiares y sociales, utilizando para ello como instrumentos la política fiscal y las prestaciones familiares. De esa manera, los objetivos actuales de esta política pueden centrarse en tres grandes líneas, según Ray y otros (1988, pág. 70).

El primer gran objetivo se situaría en el plano demográfico. En este sentido, a través de la política familiar se trataría de influir en los comportamientos demográficos que están teniendo lugar y que están modificando las estructuras familiares. En este sentido, se constata una reducción de la nupcialidad y de la fecundidad, por una parte, así como un aumento del número de divorcios, del número de uniones de hecho y del de nacimientos fuera del matrimonio, por otra.

Además, la política familiar puede tener, en segundo lugar, un objetivo redistributivo. En efecto, teniendo en cuenta que los hijos suponen unas cargas muy importantes para sus progenitores y que, en cierto modo, hay que ayudarles a soportarlas, la política familiar debe tratar de hacer más llevadera esa responsabilidad. Entre otras circunstancias, esta faceta de la política familiar debe plantearse el compartir los costes que suponen los hijos para sus padres, dado que del trabajo que aquéllos realicen en el futuro se beneficiarán todos los miembros de la generación de los padres, y no únicamente los que han tenido hijos. Parece que este argumento se está planteando en algunos países nórdicos en el marco de los progra-

mas de pensiones públicas gestionados por medio del reparto, de manera que la participación de cada trabajador en su financiación, en forma de cotizaciones, podría modularse de manera inversamente proporcional al número de hijos propios (o el volumen de las prestaciones a recibir, que variarían en proporción directa a dicho número), dado que éstos, por la lógica de funcionamiento del sistema, trabajarán en el futuro y aportarán cotizaciones sociales con las que se pagarán las pensiones de todos los miembros de la generación que les precede, tanto si estos últimos han tenido hijos como si no los han tenido. En fin, a través de la política familiar se podría llevar a cabo una redistribución de la renta en función del número de hijos y de la edad de éstos, mediante las cotizaciones sociales y las prestaciones familiares. Se trataría de una redistribución horizontal, que tendría como objetivo disminuir la desigualdad existente entre familias que tengan un mismo nivel de ingresos y diferente número de hijos. Junto a ella, cabría también una redistribución vertical entre personas con diferentes niveles de renta.

Finalmente, el tercer objetivo pretendido por la política familiar estricta sería el de facilitar y hacer posible que la mujer, sobre todo con hijos dependientes, pueda realizar su proyecto vital, tanto si decide permanecer en el hogar al cuidado de éstos como si prefiere trabajar fuera de casa.

Desde un planteamiento más general de la política relativa a la familia, hay que comenzar teniendo en cuenta que la relación entre sector público y familia es recíproca, esto es, se produce en ambas direcciones. Por un lado, existe una abundante literatura dedicada al estudio del impacto que las diversas categorías de

gasto público pueden tener sobre el comportamiento individual y familiar, en términos de la alteración que pueda ocasionar la intervención pública en la oferta de factores y la distribución de la renta; además, el gasto público puede inducir alteraciones, generalmente no deseadas, e incluso perniciosas, en el comportamiento de las familias (1). Pero evidentemente, también debe esperarse que exista cierta causalidad en el sentido opuesto, de tal manera que las modificaciones en las pautas de convivencia familiar (tipo de familia, participación laboral de sus miembros, edad de incorporación al mercado de trabajo, edad de jubilación, etcétera), así como en las variables demográficas (natalidad, nupcialidad, mortalidad, esperanza de vida), al suponer cambios en la demanda hacia los bienes y servicios públicos, pueden alterar la composición, e incluso el tamaño, del gasto público.

Los gastos públicos que se consideran, por tener mayor impacto sobre las personas físicas, y por tanto sobre las unidades en las que éstos conviven (los hogares, familias o economías domésticas), son las prestaciones económicas a las mismas (pensiones, desempleo, y otras prestaciones económicas) y los servicios públicos en especie (sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, principalmente); o, lo que es lo mismo, las diversas rúbricas que se incluyen en la política de gasto social dentro de la clasificación por políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado (2).

Como es lógico, la actividad pública afecta también al comportamiento de las familias a través de formas de actuación distintas al gasto presupuestario directo; de manera muy destacada lo hace por medio de los gastos fiscales, esto es, de las diver-

sas exenciones y deducciones, tipos reducidos, etc., que se pueden aplicar los sujetos pasivos de los diversos impuestos, que si bien no figuran entre las cifras de gasto público directo, ejercen un impacto equivalente y sustituyen a aquél.

Igualmente, la forma en la que se lleve a cabo la financiación del gasto público también puede afectar al comportamiento de la familia; especialmente, si se hace en la forma de endeudamiento, se plantea el problema de si operan o no transferencias intergeneracionales privadas significativas (en forma de herencias principalmente) para compensar la deuda pública que deberá ser soportada por las generaciones siguientes, con las consecuencias que se derivan para el consumo y el ahorro de las familias, según el conocido teorema de la equivalencia y sus detractores.

En efecto, la financiación del gasto público vía emisión de deuda pública, según este teorema, no alteraría las pautas de consumo/ahorro de los individuos, al anticipar éstos los mayores impuestos que deberán pagar sus herederos y poner en funcionamiento el mecanismo de transferencias privadas voluntarias; en concreto, los actuales contribuyentes aumentarían su ahorro para dejar legados positivos a sus descendientes al objeto de compensarlos de los mayores impuestos que habrán de pagar, y este aumento del ahorro (por motivo herencias) neutralizaría el efecto riqueza directo de la deuda pública, negativo sobre el ahorro. En cambio, si se piensa que los ciudadanos son menos generosos con las generaciones futuras, la financiación con deuda genera tan sólo este efecto riqueza que aumenta el consumo de las generaciones actuales.

Un caso semejante lo plantea el régimen financiero predominantemente utilizado por los sistemas de pensiones occidentales para su gestión financiera (el reparto anual simple, o *pay as you go*). En efecto, la financiación de las pensiones sobre la marcha genera una especie de deuda pública implícita a favor de todos los acreedores del programa, que deberá ser amortizada por las generaciones futuras, de la que pueden derivarse efectos económicos muy semejantes a los previstos para la deuda pública explícita (3). Esto es, negativo sobre el ahorro (efecto sustitución de ahorro privado) en el marco del modelo del ciclo vital con jubilación fija, al que se añadiría otro de signo opuesto (efecto jubilación inducida) si se admite que la edad de jubilación puede anticiparse como consecuencia de que existan estos sistemas públicos de protección. En cambio, si se admite que el horizonte de planificación de los individuos afectados es más amplio que el ciclo vital propio, esperaríamos una neutralidad de las pensiones sobre el ahorro/consumo, con una argumentación similar a la del teorema de la neutralidad de la deuda pública explícita.

Pero, habitualmente, la política familiar estricta, tanto explícita como implícita, en el sentido empleado por M.^a Teresa López (1996, pág. 7), comprendería los siguientes elementos:

a) Las prestaciones sociales directas en dinero, que, ya sea de forma explícita o implícita están destinadas a la familia: prestaciones familiares por hijo a cargo, asignaciones a familias monoparentales, asignaciones para vivienda, etcétera.

b) Otras prestaciones sociales en dinero que son consideradas como ayudas sociales, cuyo

derecho o cuantía se fija en función de la situación familiar: el Ingreso Mínimo de Inserción, etcétera.

c) Las prestaciones de carácter fiscal; es decir, las deducciones fiscales de cualquier orden cuya base está ligada a la familia: deducción por descendientes, por cuidado de menores, etcétera.

d) Las prestaciones en especie o dinerarias relacionadas con la salud, pero otorgadas a los miembros de la familia no cubiertos por sus propios derechos: como derecho derivado.

e) Toda variedad de descuentos y prestaciones en especie concedidos a las familias en determinados productos de consumo de bienes y servicios: reducciones de las tarifas en los medios de transporte públicos, servicios de guardería gratuitos, etcétera.

De ese modo, se pueden considerar como políticas sociales de protección a la familia todas aquellas que toman en consideración a ésta, bien porque el derecho o la cuantía de la prestación está establecido en función de la situación familiar del beneficiario o bien porque dichas prestaciones tienen consecuencias directas en el bienestar y en el comportamiento de las familias. Estas prestaciones son las que se recogen en el cuadro número 1.

III. LA ATENCIÓN HACIA LOS TEMAS FAMILIARES

Hay que recordar que aunque la mayor parte de las disposiciones públicas se dirigen al ciudadano individualmente considerado, éstas acaban incidiendo de manera fundamental sobre las familias. Ello es así porque, co-

mo seguidamente analizaremos con más detalle, las personas viven preferentemente en hogares, acompañados por otros familiares, y a pesar de la multiplicidad de formas que puede revestir esa relación, en la mayoría de los casos cohabitan los cónyuges con algún hijo. Además de que la organización social predominante sigue siendo la versión más conocida de familia, también está bien contrastado el hecho de que en todas las encuestas realizadas, tanto en nuestro país como en los que nos rodean, es ésta, además, la institución más valorada.

En efecto, según la encuesta llevada a cabo en la Unión Europea a través de *Eurobaromètre* (4), relativa a la valoración e importancia que se concede a la familia, ésta continúa teniendo para la mayoría de los europeos un valor esencial, ya que el 96 por 100 de los encuestados la sitúan en el primer lugar de los aspectos más importantes de sus vidas, siendo en los países del Sur de Europa en los que tiene una mayor significación.

A pesar de la importancia sociológica y real de la familia en el mundo contemporáneo, llaman la atención dos hechos en relación con su consideración por parte de los gobiernos y de las instituciones encargadas de elaborar la información estadística, a lo largo de las últimas décadas. Éstos son, por un lado, la escasa atención que la familia como tal, de una forma explícita y directa, ha venido recibiendo por parte de los gobiernos, así como, por otro, el que las estadísticas oficiales no incorporen en su diseño las variables familiares, ni estén pensadas para realizar análisis en relación con esta forma de convivencia generalizada.

En efecto, en el mundo occidental, la idea de familia se ha

identificado por parte de algunas ideologías predominantes, en las últimas décadas, con conservadurismo, lo que ha hecho que no se le haya prestado por los poderes públicos la atención que le corresponde a su importancia sociológica real. En nuestro país, la escasa atención prestada a la familia por los gobiernos recientes se pone claramente de manifiesto a través de una serie de argumentos analizados por Iglesias de Ussel (1997). En general, opina este autor que en la legislación de los años transcurridos desde la instauración de la democracia se produce lo que se puede llamar una desaparición de la familia entre las medidas de protección social (pág. 342). Además, no puede olvidarse que España se encuentra a la cola de Europa en el gasto destinado a protección social de la familia, con una considerable distancia (López López, 1996, pág. 57), así como el hecho de que el tratamiento fiscal hacia ella es de los menos beneficiosos para sus perceptores.

Esa falta de consideración por parte de los gobiernos recientes la resume muy bien dos hechos. Por un lado, el que cuando España procedió, en 1988, a la ratificación del Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre norma mínima de la seguridad social, se excluyó la ratificación de la parte VII (5) para evitar el compromiso de tener que aumentar la protección a la familia (Iglesias de Ussel, 1997). Además aquí, según este autor, se minusvaloró políticamente el año internacional de la familia, celebrado en 1994 por declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

A pesar de ser cierto lo anterior, en los últimos años parece empezar a resurgir en España una preocupación explícita por parte de los partidos políticos, y

en general de cuantos actúan en la esfera del sector público —que posiblemente en el foro interno de los gobernantes nunca ha dejado de existir—, hacia los temas familiares. Tal circunstancia ha sido posible tanto porque ya se consideraban encarriladas, al menos legalmente, las cuestiones más perentorias derivadas de la transición política como por el hecho de que algunos comportamientos sociales recientes en relación con la familia (como pueden ser la reducida tasa de natalidad de las mujeres, su incorporación más tardía al mercado de trabajo y con mayor cualificación, la vigencia de formas de convivencia distintas a la familia tradicional, el importante aumento de la esperanza de vida, la prolongación de la educación obligatoria, ...) están teniendo consecuencias trascendentales sobre algunos de los programas de gasto público más importantes.

La escasa consideración hacia la familia por parte de los políticos, sobre todo de izquierdas, también parece empezar a cambiar de rumbo en Europa, con gobiernos predominantemente no conservadores. Así, el actual primer ministro inglés (Blair, 1998), reconoce que el reto al que han de enfrentarse los gobernantes europeos de finales del siglo xx abarca, entre otros aspectos, muchos de ellos directamente relacionados con el diseño de la política social, «... la persistencia de la pobreza y de la marginación social, ..., el desmoronamiento de la familia, el papel cambiante de la mujer; la revolución tecnológica y del mundo del trabajo, ...».

Como el propio Blair reconoce, durante muchos años el Partido Laborista británico fue percibido —dice él que injustamente—, y ello puede ser extrapolable a buena parte de los partidos europeos de izquierda,

como el partido de las nacionalizaciones, contrario al espíritu de empresa, suave con la delincuencia y, lo que a nosotros más nos interesa destacar aquí, despreocupado de las cuestiones que rodean la vida de las familias.

La tercera vía que propone Blair supone, en cuanto a la función del gobierno, un cambio en relación con las políticas sociales que afectan a la familias, en orden a desarrollar políticas fiscales y de bienestar que fomenten la independencia (no la dependencia). En el mismo orden de cosas, señala igualmente que esa nueva política supone la reforma de la seguridad social para transformarla en un camino hacia el empleo, siempre que sea posible. La consideración explícita de las medidas en relación con las familias le lleva a propugnar un énfasis mucho mayor en los deberes de los padres, así como « ... un nuevo enfoque de las ayudas a la familia que permita responder a las necesidades de los hijos y ayudar a las familias —en particular a las más vulnerables— a compaginar el trabajo y la vida familiar de manera más adecuada».

Como señalábamos anteriormente, destaca también el hecho de que, pese a la importancia de la institución familiar, las estadísticas oficiales, sobre todo en nuestro país, no estén orientadas para informar directamente sobre la situación de la familia ni acerca de su evolución a lo largo del tiempo.

El tema de las estadísticas familiares en España es, a juicio de Iglesias de Ussel (1997-98), uno de los que menor desarrollo ha experimentado históricamente y, a pesar de la importante relación que la familia tiene con los datos de población, no se ha considerado su presencia en las estadís-

ticas hasta época muy reciente. En el conjunto de países europeos, España es uno de los países donde las estadísticas sobre familia son más pobres, discontinuas y tardías, según ese mismo autor. Las dos fuentes más destacadas de información estadística sobre la situación familiar son la Encuesta Sociodemográfica y el Panel de Hogares de la Unión Europea. Sin embargo, las estadísticas españolas no poseen en su estructura las variables familiares, ni están pensadas para realizar análisis de este tipo, dificultad que se está subsanando en la actualidad.

Persiste esta importante limitación para el estudio de la familia en España a pesar de las múltiples recomendaciones que la Unión Europea y las conferencias internacionales han realizado para la mejora y difusión de las estadísticas. Estas recomendaciones no parece que se estén cumpliendo por el momento.

No obstante, se observa en los últimos años que las estadísticas que permiten obtener información en relación con el comportamiento de las familias se han incrementado de manera importante. Así, junto a las fuentes clásicas —Censo y Movimiento Natural de la Población—, han aparecido otras que permiten mejorar nuestro conocimiento sobre la materia en cuestión, como son: Indicadores Sociales, Panorámica social, Encuesta de Fecundidad, Encuesta de Presupuestos Familiares y Encuesta de Población Activa. Destacan, por la calidad y cantidad de datos estadísticos que contienen, las dos publicaciones que antes comentábamos, aparecidas recientemente: la Encuesta Sociodemográfica y el Panel de Hogares de la Unión Europea.

En fin, pueden sintetizarse, según Iglesias de Ussel (1997-

1998), en cuatro las dificultades básicas que presentan las estadísticas familiares en España:

— plazos prologados en la difusión y publicación de los datos;

— niveles de desagregación inferiores a los presentes en las estadísticas de otros países de nuestro entorno;

— desatención injustificable a toda una serie de aspectos familiares sobre los que no se publica ningún dato, y

— dispersión de las estadísticas sobre la materia e insuficiente explotación realizada sobre este campo.

En particular, el problema fundamental que presentan las fuentes estadísticas españolas es que la mayor parte de ellas no poseen en su estructura las variables familiares, ni su publicación está pensada para poder realizar análisis que tengan a la familia como objeto de estudio.

IV. LA OFERTA DE SERVICIOS PÚBLICOS HACIA LA FAMILIA

En el cuadro n.º 2 se recoge la evolución del gasto de las administraciones públicas españolas (AAPP) desde 1975 a 1995, tanto total como por grandes grupos de gasto. Dentro de ese conjunto, las partidas con mayor incidencia familiar son, sin duda, los gastos de distribución, tanto las prestaciones económicas como los bienes preferentes. El gran incremento del gasto público (21,15 puntos porcentuales de participación en el PIB), pasando del 26,09 por 100 al 47,24 por 100, implica que las consecuencias de todo tipo derivadas de la actuación pública han aumenta-

do en una proporción parecida, y de la misma forma deberán haberlo hecho las alteraciones introducidas en los comportamientos individuales y familiares. Se observa que la parte más importante del aumento se debe a los gastos de distribución (11,25 puntos de los 21,15 de aumento) y a los intereses de la deuda pública, que de niveles casi inapreciables se elevan a 5,35 puntos sobre el PIB. Los gastos de intervención económica también aumentan, mientras que son los gastos públicos tradicionales (gastos comunes) los que se mantienen más estables dentro de la tónica general ascendente.

De los 47,24 puntos sobre el PIB del gasto de las AAPP, 24,75 corresponden a gastos de distribución, y entre éstos destacan las pensiones (11,63 por 100), la sanidad (5,92 por 100) y la educación (4,32 por 100).

Por su parte, en el cuadro número 3, así como en los gráficos 1 y 2, se reflejan los gastos presupuestados del Estado para los años 1997 a 1999 (6), para insistir en las consecuencias de la actuación pública, en este caso estatal, sobre las familias. Se observa igualmente cómo la política de gasto social, con un 49,6 por 100, absorbe casi la mitad del gasto presupuestado, con ritmos de crecimiento superiores a los del gasto total. Se observa nuevamente la importancia creciente del gasto en pensiones y sanidad, y los gastos dedicados a fomento del empleo (7).

Como ya se ha señalado, el sector público actúa sobre los agentes económicos, y también sobre las familias, por medio de los gastos fiscales, que de esa manera sustituyen a posibles gastos presupuestarios directos. El cuadro n.º 4 ilustra sobre la importancia que alcanza esta forma

GRÁFICO 1
POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO
Proyecto Presupuesto 1999

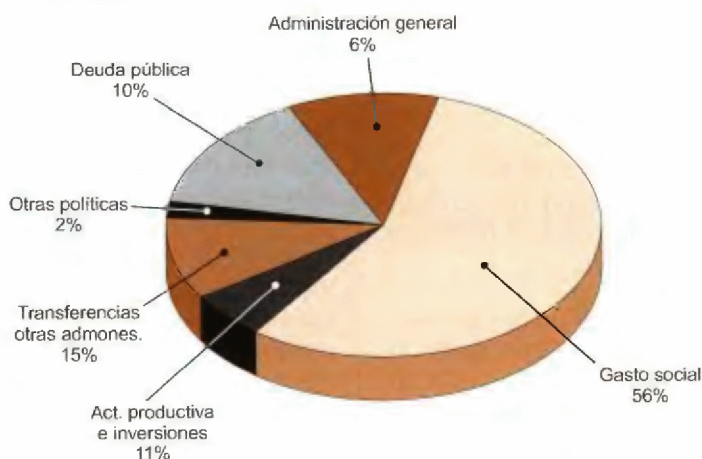
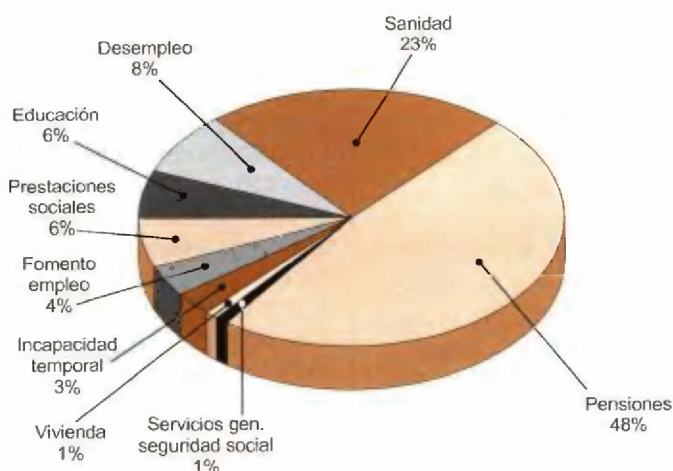


GRÁFICO 2
GASTO SOCIAL
Proyecto Presupuesto 1999



de actuación pública, ya que en él se recogen los gastos fiscales previstos para el año 1999 en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado presentado por el gobierno a las Cortes. De los casi cinco billones de pesetas

en que se estiman (un 5,63 por 100 del PIB), más de la mitad tienen una incidencia directa sobre las familias, y bien podrían añadirse a los más de 18 billones de pesetas previstos en gastos sociales directos.

Como indicador de los diferentes niveles de protección en sentido amplio a la familia, entre los países europeos pueden utilizarse los datos de protección social según la metodología SEEPROS (8), que pretende medir de forma homogénea los niveles de protección social que se alcanzan en cada Estado miembro de la UE con sistemas de seguridad social diferentes (se recogen en los cuadros 5 a 9 del texto, y más detalladamente en los cuadros del anexo a este trabajo). La protección social existente actualmente en los países de la UE ha experimentado un gran desarrollo, en lo referente no sólo al número de personas incluidas en su campo de aplicación, sino también a las prestaciones que configuran su acción protectora. Todo ello ha supuesto un rápido crecimiento de la parte de la producción nacional destinada a los sistemas de protección social a lo largo de los últimos veinticinco años.

En concreto, la protección social media de los doce países de la UE recogidos en los cuadros (ver cuadro n.º 5) representaba el 19 por 100 del PIB en 1970, manteniendo un crecimiento continuado hasta el año 1983, en el que el porcentaje se sitúa en el 26,23 por 100 del PIB. Puede pensarse que a partir de esta fecha se hace difícil continuar aumentando los gastos en la misma proporción que lo hace el PIB y comienza a producirse un estancamiento, e incluso una disminución, en los niveles de protección, situándose la proporción del gasto sobre el PIB en 1989 en un 24,94 por 100. Finalmente, los gastos de protección social alcanzan en 1994 un valor medio máximo (del 28,66 por 100 del PIB).

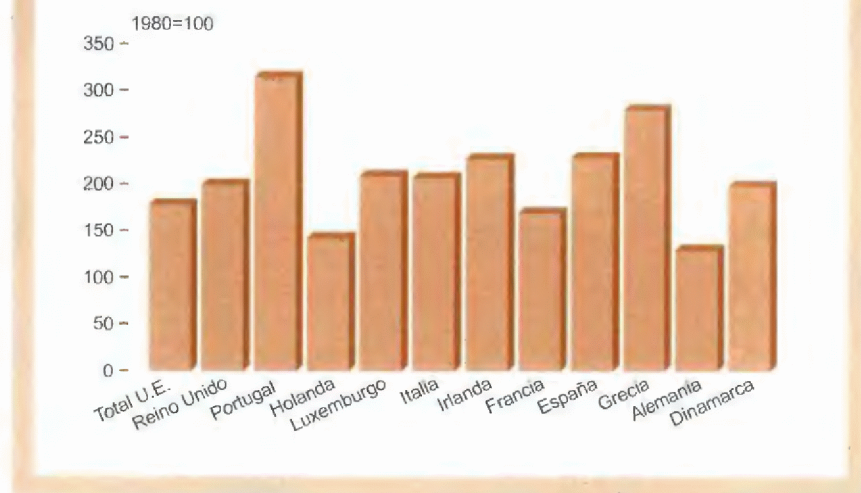
Por países, se observan importantes disparidades en cuanto a sus respectivos gastos en

protección social. En efecto, Dinamarca presentó en 1994 el valor más elevado, el 33,7 por 100, seguida de Holanda, Alemania y Francia, todos ellos con porcentajes superiores a la media de la UE (28,66 por 100) (cuadros números 5 y A.1). Sin embargo, merece la pena destacar que a lo largo de los últimos años las diferencias de gasto de protección social dentro de la Unión Europea se han ido reduciendo paulatinamente. Por lo que se refiere a nuestro país, el porcentaje de gasto es del 23,47 por 100 en 1994, frente al 18,19 por 100 de 1980, lo que supone que el diferencial con la media comunitaria es de 5,19 puntos, frente a los 6,12 puntos existentes en 1980.

En términos per cápita, es Luxemburgo el país con mayor gasto de protección por habitante expresado en unidades de paridad de poder de compra (ver cuadro A.2 del anexo), seguido de Dinamarca, Holanda, Alemania Francia y Bélgica. Puede observarse en los cuadros que los otros seis países de la UE considerados tienden a mejorar su protección social, ya que están registrando los mayores incrementos del gasto (ver gráfico 3).

Si se analiza la distribución del gasto por funciones (cuadro número 6 y cuadros A.3 a A.5 del anexo) se observa que la mayor proporción de éste corresponde a las funciones de vejez (9,98 por 100 del PIB) y supervivencia (2,43 por 100), que juntas suponen un gasto del 12,41 por 100 del PIB, y a la función salud, que engloba las subfunciones de enfermedad, invalidez y accidentes de trabajo, con un gasto del 9,85 por 100 del PIB. Las siguientes en importancia son colocación y desempleo, con un 2,42 por 100, y maternidad y familia, con un 1,93 por 100 del PIB.

GRÁFICO 3
INCREMENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
POR HABITANTE EN PPC. 1980-1994



En cuanto a la evolución del gasto por funciones, la función con mayor incremento ha sido la de vejez, que en el período 1980-1994 ha aumentado 2,05 puntos del PIB en la media de la UE, con lo que sigue creciendo su papel, ya de por sí destacado sobre el resto. Paralelamente, la función enfermedad ha visto incrementado su gasto en el mismo período en 0,85 puntos del PIB, y la función empleo ha aumentado su participación en casi un punto del PIB.

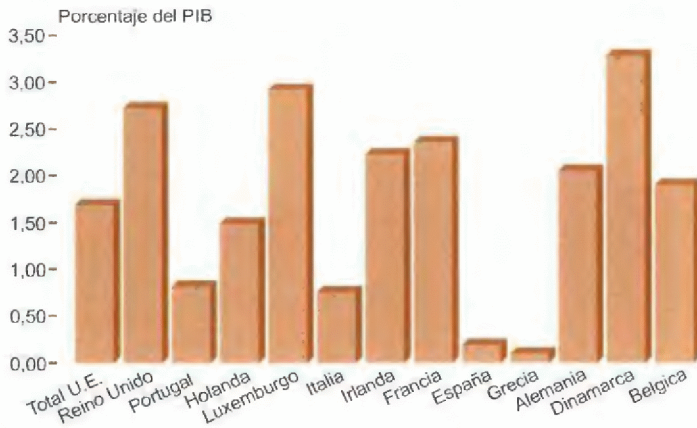
Finalmente, hay que destacar que las dos partidas del gasto social con incidencia más directa sobre las familias ven reducida su importancia de forma considerable; en concreto, la función familia ha sufrido un decremento cifrado en 0,45 puntos del PIB, mientras que la función maternidad cae 0,05 puntos. Debe insistirse en el hecho de que éstas son las dos únicas funciones del gasto de protección social que disminuyen como media de los doce países considerados (ver cuadro n.º 6). Los cuadros números 7 y 8, así como los gráficos 4

y 5, permiten observar la evolución del gasto en estas funciones por países desde 1980 a 1994, así como su nivel relativo entre ellos (9).

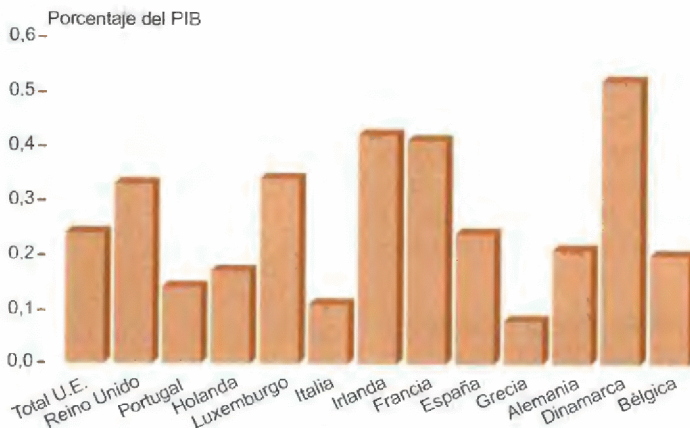
Así, el gasto en la función familia es más elevado en el año 1994 en Dinamarca (3,28 puntos del PIB), seguido de Luxemburgo, Reino Unido y Francia. Por su parte, España es el penúltimo país, dedicando a este fin sólo el 0,19 por 100 del PIB, seguido únicamente de Grecia. El gráfico 4 evidencia claramente que la distancia a este respecto de nuestro país con los restantes de la UE es muy significativa. El gasto en esta función desde 1980 se ha reducido en siete países y ha aumentado en cinco de los estudiados, llamando la atención nuevamente el hecho de que tanto España como Grecia no sólo tienen niveles de protección a la familia muy bajos, sino que además los han mermado en este período.

Por lo que respecta al gasto en la función maternidad (cuadro n.º 7 y gráfico 5), el país nue-

**GRÁFICO 4
FUNCIÓN FAMILIA.
GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. 1994**



**GRÁFICO 5
FUNCIÓN MATERNIDAD.
GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. 1994**



vamente más destacado es Dinamarca (con un 0,52 por 100 del PIB), seguido de Irlanda y Francia. España se encuentra justo en la media comunitaria, al dedicar a esta función 0,24 puntos del PIB. Al igual que ha ocurrido con la función familia, la relativa a materni-

dad ha visto reducir los recursos a ella destinados en siete países, se han mantenido estables en Portugal, y se han elevado en cuatro (Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, y Holanda), aunque de forma significativa únicamente lo han hecho en Dinamarca.

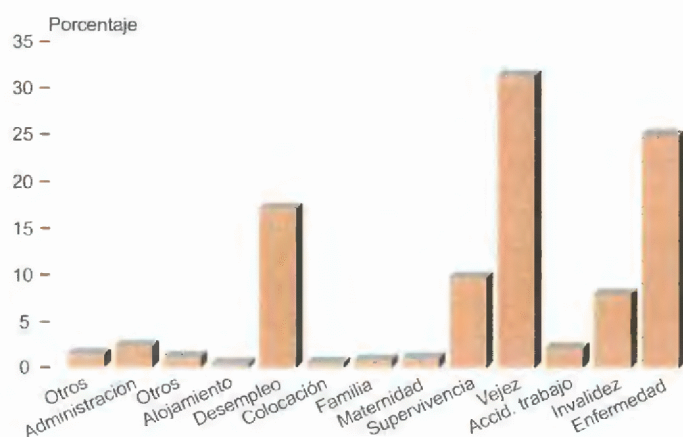
Del resto de las funciones, merece la pena ser destacado que España es uno de los países con mayor gasto de Europa en empleo, con un 4,11 por 100 del PIB, mientras que la media comunitaria se sitúa en un 2,42 por 100 del PIB.

Como ya se ha dicho, el gasto corriente total de protección social en España (10) se situó en el 23,47 por 100 del PIB en 1994 (ver cuadro n.º 9 y gráfico 6, así como los cuadros A.6 a A.8); en cuanto a su evolución, desde el año 1980 destaca el constante incremento del mismo, que se ha mantenido hasta la actualidad. Ese crecimiento se ha visto truncado en el año 1994, en el que la reducción del gasto se debe a la disminución del gasto en la prestación de desempleo. Por funciones, como ya es de sobra conocido (ver gráfico 6), destaca el gasto en las funciones vejez (31,14 por 100 del gasto en protección social), enfermedad (un 24,8 por 100) y desempleo (16,96 por 100). Por su dinamismo durante el período 1980-1994 (cuadro A.7), además, es el gasto en desempleo el que más ha crecido (2,03 puntos su participación porcentual en el gasto social), seguido de vejez (1,62).

En nuestro país, las funciones maternidad y familia acaparan una parte muy reducida del gasto en protección social, y, especialmente la segunda, han visto disminuir su importancia relativa; el gasto en familia ha disminuido desde 2,82 puntos del PIB al 0,8, mientras que la función maternidad lo ha hecho desde 1,36 hasta 1,01.

Ahora bien, como es sabido, a igualdad de recursos dedicados a estas funciones, realizará mayor esfuerzo de redistribución el país cuyo PIB por habitante sea más bajo, por la razón evi-

GRÁFICO 6
ESPAÑA. GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. 1994



corriente en protección social por habitante de cada país representa sobre su valor estimado por la vía de la regresión lineal se puede tomar como indicador del esfuerzo del país en este campo. Dicho indicador revela que, en 1994, los mayores esfuerzos los realizaba Finlandia, con gastos de protección social por habitante que superaban en más de un 24 por 100 lo que cabría esperar de su PIB por habitante; en más de un 13 por 100 los superaban Dinamarca y Holanda. Los menores esfuerzos parecen corresponder a Grecia, Irlanda y Luxemburgo. El bajo indicador de esfuerzo de este último país hay que ponerlo en relación con sus reducidas tasas de paro, que le ahorran sin duda gastos de protección social. España se sitúa un 6 por 100 por debajo de lo que teóricamente le correspondería (indicador: 94,0).

6.º Este ejercicio permite comprobar hasta qué punto pueden ser engañosas las comparaciones del gasto de protección social medido en porcentaje del PIB. Así, en 1994, España y Luxemburgo, dedicaron a protección social porcentajes similares de sus respectivos PIB (el 23,6 por 100 España y el 24,9 por 100 Luxemburgo); pues bien, reducidos ambos porcentajes a una moneda común, como el ecu, resulta que Luxemburgo gastó en protección social, por habitante, casi el triple que España (7.278,5 ecus, frente a 2.450,5); pero este triple gasto lo realizó Luxemburgo con menor esfuerzo que España (82,1 frente a 94,0). Por otro lado, Bélgica y España realizaron casi el mismo esfuerzo en protección social (94 en ambos casos), pero el primero dedicó a estas atenciones, por habitante, más del doble que España (5.142,1 ecus, frente a 2.450,5), para lo cual le bastó con emplear en ello un porcentaje del

dente de que cuanto más alta es una renta, menos sacrificio cuesta apartar un mismo porcentaje de la misma para un cierto fin. Barrada (VV.AA., 1997, pág. 16) realiza al respecto una estimación del esfuerzo realizado por cada país en relación con la protección social que brinda a sus ciudadanos, a través de la comparación para cada uno ellos de la prestación efectiva media por habitante y la esperada según el comportamiento medio comunitario. Sus estimaciones le llevan a afirmar que:

1.º Existe una gran diferencia de nivel económico general entre los estados miembros de la Unión Europea: en 1994, el PIB por habitante de Luxemburgo superaba al del promedio de los catorce países para los que se dispone de información sobre protección social en más de un 75 por 100, mientras el de Portugal era inferior a este promedio en casi un 56 por 100.

2.º Esta diferencia se trasladaba, como es natural, al gasto de protección social: en 1994, el gasto de protección social por

habitante de Dinamarca era superior en casi un 68 por 100 al del promedio de esos catorce países, y superaba la totalidad del PIB por habitante de Grecia y de Portugal.

3.º Cuando se ponen en relación las cifras del gasto corriente en protección social por habitante de cada Estado con su respectivo PIB por habitante, como variable independiente, se advierte, como es natural, una fuerte correlación positiva ($r = 0,95$).

4.º Si se acepta la hipótesis de que la línea de regresión obtenida de esta correlación determina el nivel que el gasto corriente de protección social por habitante de cada país tendría que alcanzar de acuerdo con el nivel de su PIB por habitante, según los patrones de bienestar social de la Unión Europea, la comparación del valor así estimado con el real permitiría conocer hasta qué punto el gasto real en protección social está en consonancia con el nivel económico de cada país.

5.º De acuerdo con esta hipótesis, el porcentaje que el gasto

PIB superior al de España en sólo 3,4 puntos (cuadro n.º 10).

La información contenida en el cuadro n.º 11 nos ilustra sobre el principal gasto de protección social en el conjunto de los países europeos, esto es, las pensiones. Se observa cómo es en Rusia y en todos los países de la antigua URSS donde se destina una parte más reducida del PIB a pensiones; y que en el otro extremo se encuentran los países occidentales de la UE, mientras que los países restantes del Este se sitúan a un nivel intermedio, aunque con una gran diversidad entre ellos.

Finalmente, podría utilizarse como indicador del esfuerzo dedicado por cada país de la OCDE a ayuda familiar en sentido estricto una ordenación media de estos países elaborada por Bradshaw *et al.* (1993) y recogida en el cuadro n.º 12. Estos autores ordenaron los países industrializados usando un índice medio de prestaciones económicas de ayuda a las familias con hijos (incluyendo ayudas por hijos, ayudas por vivienda, gastos de atención sanitaria, etc.). Como resultado, estos países resultaron clasificados en grupos que no siempre corresponden a las ordenaciones habituales derivadas de las comparaciones de los regímenes del Estado del bienestar. En concreto, tres grupos pueden diferenciarse en orden decreciente del nivel medio de ayuda financiera a la familia:

— Bélgica, Francia y Luxemburgo, agrupados con los países escandinavos como los más generosos;

— Alemania y Holanda aparecen agrupados con Australia y Reino Unido;

— Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España pertenecerían al

mismo grupo que Japón y Estados Unidos.

Nuestro país ocupa, como puede observarse, las últimas posiciones en esta clasificación; exactamente la penúltima si no se consideran las ayudas a la vivienda, y la décimotercera (entre 17) en el caso contrario.

Destaca en esta ordenación (OCDE, 1997, pág. 92) que los países en los que el principio de subsidiariedad por parte del gobierno es interpretado como unas escasas ayudas públicas directas, son también aquellos en los que son más bajas las tasas de actividad de las mujeres y la tasa de fertilidad (ver datos sobre fertilidad según edad de la madre en el cuadro A.10; los países están ordenados de mayor a menor fertilidad para las mujeres nacidas en 1960).

V. COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LA FAMILIA Y DE LA POBLACIÓN

Parece de todo punto necesario mejorar el conocimiento del que disponemos acerca de las características y de los cambios que se están produciendo en las familias, para tratar de comprender mejor los problemas que el Estado del bienestar tiene actualmente planteados y los que pueden acecharle en un futuro cercano. En efecto, como señala Leal (1994, pág. 545), el cambio que se está operando en las familias españolas es uno de los elementos decisivos en la crisis del Estado del bienestar, en la medida en que obliga a incrementar unos servicios cuyos costes son difícilmente soportables por la colectividad, en un proceso que, por el momento, está mal evaluado y al que no se le ve un horizonte de estabilidad.

El sector público ha hecho posible, en parte, la disminución del papel asistencial y protector de la familia, pero, a su vez, los cambios operados en las estructuras familiares predominantes están haciendo imprescindible una mayor intervención pública en este campo. En cierto modo, nos encontramos con una especie de círculo vicioso, en un proceso en el que es difícil identificar el factor desencadenante. Históricamente, la familia ha operado como el núcleo básico de solidaridad, en el que se establecía un primer nivel de atención a las personas necesitadas: los niños, los enfermos, los minusválidos y los ancianos. Esa atención se apoyaba sobre el trabajo no remunerado de la mujer en la familia tradicional. El cambio en las estructuras familiares (al que más adelante nos referiremos en más detalle) conlleva una transformación y una reducción de este carácter subsidiario de la familia, debiendo ser el Estado el que pase a desempeñar parte de esas funciones.

Podría también defenderse la explicación contraria, ya que, como sigue señalando Leal (1994) desde la perspectiva de Foucault, no es que el Estado acuda a cubrir esos huecos que deja la familia, sino que directamente los provoca, teniendo como objetivo ampliar el campo de su intervención y, consecuentemente, el poder que ejerce en la sociedad.

1. La composición de los hogares

Al conocimiento de la actual realidad de la familia española contribuye hoy día la mencionada Encuesta Sociodemográfica (ESD), realizada en octubre-diciembre de 1991, coincidiendo con el año del Censo de Población, por el Instituto Nacional de

Estadística. Como señalan Zamora y otros (1997, pág. 216), el importante tamaño de la muestra (158.264 cuestionarios), así como la riqueza, cantidad y variedad de la información recogida, hacen de la ESD una fuente única en España y, probablemente, en el mundo entero para analizar los procesos de transformación en el campo de la familia. Además, hay que destacar que se trata de una encuesta retrospectiva cuya especificidad es, entre otras, la de permitir un análisis longitudinal de los datos, a diferencia de los censos de población, que proporcionan, principalmente, una visión transversal. Esta perspectiva longitudinal, o dinámica, es imprescindible para analizar procesos de cambio que escapan al análisis estático.

A partir de una explotación especial que Zamora y otros (1997) llevan a cabo de la ESD en relación con la tipología de hogares, diseñan estos autores una clasificación alternativa a la de la propia encuesta, con doce categorías. A tenor de la información de la ESD, resulta claro que la población española se concentra principalmente en núcleos intermedios y grandes (11), lo que es importante para el conocimiento de las características de las familias españolas, dado que parece lógico que la composición de los hogares no va a ser idéntica entre municipios de diferentes tamaños.

De la información de la ESD se deduce, igualmente, un claro predominio en España de formas familiares tradicionales, dado que el modelo nuclear clásico (compuesto por una pareja y sus hijos) continúa siendo, con diferencia, el tipo de hogar predominante: prácticamente la mitad de los hogares y el 60 por 100 de la población se encuadra bajo este modelo (ver cuadro n.º 13 y gráfico 7); si a ello le añadimos las

parejas sin hijos y aquellos núcleos familiares que viven con algún otro pariente, quedan comprendidas las tres cuartas partes de los hogares.

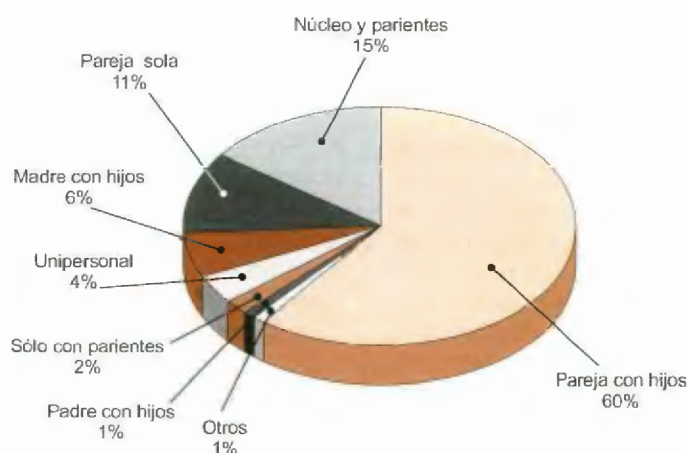
Aun siendo cierto lo anterior, están adquiriendo un peso cada vez más importante los hogares unipersonales, que si en 1970 apenas representaban el 7 por 100 de los hogares, a comienzos de los noventa se elevan por encima del 13 por 100. A pesar de ello, España continúa siendo el miembro de la Unión Europea con menos hogares unipersonales, lejano al 25 por 100 de países como el Reino Unido, Francia o Bélgica, y muy lejano al 58 por 100 de Dinamarca (INE, 1993b, pág. 100), países que presentan modelos familiares claramente diferenciados del nuestro, a pesar de un cierto fenómeno de acercamiento en los últimos años.

Una de las principales diferencias con estos países se en-

cuentra en la ausencia significativa de jóvenes en este tipo de hogar unipersonal, puesto que en España resulta ser con mucha frecuencia una persona de avanzada edad, predominantemente mujer y viuda; en efecto, más del 70 por 100 de las personas que viven en esta situación tiene más de 65 años, y el porcentaje alcanza más del 80 por 100 si se considera el rango de edad por encima de los 50 años.

Cuando una persona de edad avanzada está sola por la desaparición de su pareja, se encuentra ante diversas disyuntivas; si su grado de autonomía física y económica se lo permite, podrá afrontar la situación sola (constituyendo entonces un hogar unipersonal); existe la posibilidad de que ingrese en una residencia junto a otras personas con circunstancias parecidas, pero a menudo la escasa oferta de estos establecimientos en relación con la demanda y el elevado coste económico, no soportable mu-

GRÁFICO 7
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN
LA TIPOLOGÍA DE HOGARES



chas veces con la propia paga de pensionista ni por la familia, se convierten en obstáculos insalvables que desfavorecen esta opción; la tercera posibilidad es más frecuente: la persona abandona su hogar para formar parte del de los hijos, en una muestra de solidaridad familiar. Este tipo de situaciones incidirá, junto a otras, en una mayor concentración familiar y, por tanto, en un mayor tamaño medio de los hogares, como se verá más adelante. En el cuadro A.11 del anexo se recogen los porcentajes de población de más de 65 años en los países de la OCDE que o bien continúan viviendo solos o lo hacen con familia; se observa cómo, en efecto, nuestro país es en el que un mayor porcentaje de ancianos convive con la familia (un 37 por 100), mientras que un 19 por 100 permanecen viviendo solos en su hogar (la cifra más baja, sólo por delante de Japón, Turquía y Portugal).

Tanto en términos de población como de hogares, las cuatro categorías mencionadas (pareja con o sin hijos, núcleo familiar acompañado de otros parientes, y hogar unipersonal) cubren casi en su totalidad el catálogo de estructuras familiares imperantes en nuestro país. En el restante 10 por 100 sobresalen las familias monoparentales, y más concretamente las madres con hijos (0,5 por 100 de los hogares).

Para la actuación del sector público en relación con la familia, puede ser relevante también el conocimiento de los hogares según el tamaño de los municipios en que éstos residen. A este respecto, se deduce también de la ESD que es en los municipios menos poblados (con menos de 5.000 habitantes) en los que existe la mayor proporción de hogares unipersonales (es muy común en las zonas rurales la presencia de mujeres mayores

solas, pero que disponen del apoyo vecinal para poder seguir viviendo autónomamente) y de parejas sin hijos presentes en el hogar. Por contra, se observa en estos núcleos un menor número de hogares compuestos por la pareja y sus hijos; muchos de estos últimos han podido trasladarse a municipios mayores para completar los estudios o trabajar; como resultado de todo esto, se registran en los municipios más pequeños los tamaños de hogar más reducidos.

Asimismo, en el conjunto de los municipios menores de 20.000 habitantes hay un mayor peso de hogares en los que el núcleo familiar se encuentra acompañado de otros familiares; sin embargo, en los municipios urbanos existe una mayor nuclearización y una menor presencia de parientes, más acusada cuanto mayor es el centro de población.

En cambio, los municipios más populosos se caracterizan precisamente por formas familiares menos tradicionales: unos hogares más reducidos, una disminución de la concentración familiar, generalmente con un solo núcleo familiar presente, un importante volumen de hogares unipersonales, y una mayor proporción de madres solas con hijos, por lo que se encuentran por debajo de la media nacional en cuanto al tamaño medio del hogar.

En España, el tamaño medio del hogar resulta ser de los más elevados de Europa; con casi 3,3 miembros por hogar de media, nuestro país se encuentra en niveles superiores a los de otras naciones del Sur de Europa como Italia, Grecia o Portugal, con tamaños próximos al 3; sin embargo, en el centro y en el Norte de la Unión Europea, los ya mencionados modelos más nuclearizados y una menor dependencia familiar han consolidado un ta-

maño medio que varía entre el 2 y el 2,5.

En definitiva, aproximadamente la mitad de las viviendas españolas alojan a una pareja con hijos, la forma familiar más extendida entre los hogares españoles, con un tamaño medio de cuatro miembros, mientras que los núcleos familiares con otros parientes elevan la media por encima de cinco individuos por hogar (Zamora y otros, 1997, pág. 238).

Por su parte, los modelos familiares de mayor tamaño, aunque se trate de formas muy poco representativas, son las de dos o más familias (con un tamaño medio superior a los seis miembros) y aquellos hogares donde, además de algún núcleo familiar, se encuentran residiendo otros parientes y también personas ajenas a dicho núcleo (5,8 de media).

Estos rasgos más importantes de los hogares españoles hacen pensar que la familia en nuestro país tiene una potencialidad de actuación subsidiaria sobre los individuos con problemas más elevada que en la mayor parte de los países europeos, en virtud de la más baja tasa de actividad de las mujeres, aunque ésta sea creciente —ver cuadro A.12— (12), del relativamente elevado tamaño familiar, y de la débil proporción de familias monoparentales. Estos rasgos hacen presumir que la población española precisa relativamente un número más reducido de viviendas, que las estancias hospitalarias puedan acortarse o que se pueda soportar una escasa dotación en escuelas infantiles o en guarderías, capaces de acoger a los más pequeños, o en residencias que alojen a los mayores; también este tipo de familia con lazos más extensos permite soportar durante más tiempo situaciones de desempleo.

Estas peculiaridades estructurales pueden condicionar la actuación futura del sector público, ya que una elevada proporción de población anciana hace presagiar un aumento de determinadas categorías de gasto público, no solamente por el coste de las pensiones, sino también por el coste sanitario, un anciano consume servicios sanitarios por un valor seis veces superior al del resto de la población, por lo que un incremento notable de los mayores vendrá acompañado de un aumento considerable en los gastos sanitarios públicos.

También merece la pena destacar que la formación de las familias en España se viene haciendo a una edad bastante avanzada en relación con otros países de nuestro entorno, ya que la edad media de la emancipación y del matrimonio es relativamente alta, pues se sitúa actualmente en los 27 años, habiendo experimentado el aumento de un año a lo largo del último lustro. Por ello, la proporción de jóvenes que viven en el hogar paterno en España es la más elevada de todos los países europeos: por encima del 80 por 100, frente al 20 por 100 de los daneses, o a proporciones en torno al 50 por 100 de gran parte de los países.

2. Tendencias de la población

La tasa de natalidad española ha disminuido desde un máximo de 37,9 por 1.000 en 1861-1870 hasta un mínimo histórico de 9,2 en 1994 (cuadro A.14), pasando por 21,3 en 1961-1965 (Del Campo, 1993, pág. 32).

Este vuelco en los comportamientos relativos a la natalidad española es el resultado de dos factores combinados; por un la-

do, se ha retrasado sensiblemente la edad a la que las mujeres tienen su primer hijo, y por otro, se ha reducido el número medio de hijos por mujer. Ciertamente, en la práctica totalidad de países de la OCDE la edad a la que las mujeres tienen su primer alumbramiento ha aumentado entre 1970 y 1993 (ver cuadro A.9), de tal modo que la edad media ha pasado de 24,5 años a 26,7; este retraso ha sido especialmente acusado en nuestro país desde 1980, ya que si en esa fecha la edad media del primer parto era de 24,6 años, trece años más tarde era de 27,1 años.

Igualmente, destaca a este respecto que se está reduciendo de manera drástica el número de hijos por mujer, y que en España esto ocurre a un ritmo mucho más acelerado que en el resto de países de la OCDE (ver cuadro A.10); en efecto, en el grupo de mujeres nacidas en 1930 el número medio de hijos de las madres españolas era de los más altos (2,59, por encima de la media que era de 2,52), mientras que en el colectivo de las madres nacidas en 1960 las españolas aparecen entre las menos fértiles (con 1,69 hijos, cuando la media de la OCDE es de 1,93).

El cambio en la mortalidad ha sido igualmente rápido, pero algo anterior según Del Campo (1993, pág. 33). Desde una tasa bruta de mortalidad de 30,7 en la década 1861-1870, se pasó a 16,3 ya en 1931-1935; y a 8,6 en 1994, después de haber sido menor entre 1976 y 1985. En el conjunto de países de la UE (ver cuadro A.14), en 1994 nuestro país cuenta con la tasa de natalidad más baja (9,2 por 1.000 habitantes, frente a una media de 10,9), así como, junto con Italia, con la tasa bruta de mortalidad más reducida (de 8,6 por 1.000, frente a una media de 10).

Como consecuencia de las dos tendencias anteriores, la esperanza de vida al nacer conjunta para ambos sexos se ha elevado en nuestro país desde 34,76 años en 1900 a 62,1 en 1950, y a 76,77 en 1990; siendo más elevada la de las mujeres, que de 35,7 años en 1900 se eleva a 80,32 en 1990. Entre los países de nuestro entorno, tal expectativa de vida de los españoles es de las más altas (ver cuadro A.13), y la que más ha aumentado en los últimos años.

Ese comportamiento de la población española ha hecho que el crecimiento natural de la población se haya reducido considerablemente: si entre 1951 y 1975 la diferencia entre las tasas de natalidad y mortalidad hizo que la población creciera por encima del 10 por 1.000, a partir de la segunda mitad de los años setenta el desplome de la natalidad, combinado con la baja mortalidad produjo un crecimiento bajo, que en 1994 es casi un estancamiento (una tasa de crecimiento natural del 0,06 por 100, que, si se tiene en cuenta el saldo migratorio, se eleva a 0,13 por 100) (cuadro A.14).

El envejecimiento paralelo de la población que acompaña todo este proceso ha de tener en el próximo futuro importantes consecuencias sobre categorías importantes de gasto público; así, el colectivo de edad más joven (entre 0 y 14 años) ha pasado entre 1900 y 1991 de representar el 33,5 por 100 de la población al 19,5, experimentando una disminución de 14 puntos; el grupo intermedio (de 15 a 64) ha aumentado 5,5 puntos, desde 61,2 por 100 hasta el 66,7, y el de más de 65 años se ha disparado, llegando a ser el 13,8 por 100 en 1991, a partir del 5,2 que representaba en 1900.

La tasa total de dependencia —esto es, la suma de las personas de menos de 15 años y de más de 65 por cada 100 personas en el grupo central de 15-64 años— ha descendido desde el 63,2 en 1900 hasta el 49,5 en 1991, debido a la brusca e intensa caída de la natalidad y al acelerado envejecimiento de la población.

3. Otras alteraciones recientes del comportamiento familiar

El ahorro familiar de los españoles ha experimentado una variación considerable a lo largo de las dos últimas décadas, ya que tras alcanzar una posición elevada entre los años 1971 y 1975, en que la tasa de ahorro en términos de renta familiar disponible llegó a alcanzar el 15,3 por 100 en el año 1974 (Alcaide, 1993, pág. 57), se produjo un notable deterioro, hasta situarse en el 11,2 por 100 en 1984. En ese cambio de tendencia no cabe duda que debió jugar un importante papel la crisis económica, e incluso la mayor presión fiscal establecida sobre las familias. Además, el aumento del déficit público y de las prestaciones de la seguridad social (13), al generar una especie de efecto riqueza positivo sobre el consumo, ha podido explicar en parte ese comportamiento.

En la etapa expansiva de la economía española que tuvo lugar entre los años 1985 y 1990, el ahorro familiar tendió nuevamente a deprimirse, para situarse en el 8 por 100 de la renta familiar disponible en los años 1989 y 1990.

Además, si se analiza la serie de ahorro familiar en pesetas constantes de 1980, se observa cómo el ahorro familiar de los es-

pañoles aumentó entre 1960 y 1974 el 355,3 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 11,4 por 100. Entre 1974 y 1990 se registró un progresivo descenso, hasta situarse en 1990 en el 68,6 por 100 del ahorro computado en 1974, lo que equivale a un descenso acumulativo anual del 2,3 por 100.

VI. LA DEMANDA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Como hemos señalado anteriormente, la evaluación del papel del sector público como oferente de servicios colectivos puede abordarse tomando en consideración, por una parte, su adecuación a las demandas de los ciudadanos y, por otra, su contribución al cumplimiento del objetivo de alterar la distribución de la renta, con el fin de disminuir las desigualdades que resultan del libre juego de las fuerzas del mercado.

Con esta intención, en los dos apartados que siguen de este trabajo vamos a estudiar la adecuación de la oferta de gasto público a las demandas de los ciudadanos, puesta de manifiesto a través de diversas encuestas sociológicas; y más tarde nos referiremos a los principales efectos de los gastos públicos tanto sobre la eficiencia económica como sobre la distribución de la renta.

En relación con la evaluación de la actuación del sector público por parte de los ciudadanos, como variable indicativa de la adecuación de la oferta de servicios públicos a la demanda, vamos a utilizar los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) que aparecen recogidos en el trabajo de Díez (1998). Aquí se analiza, entre otros extremos, cómo valoran los

ciudadanos el funcionamiento de los servicios públicos y qué actitudes hacia la Administración lleva aparejadas tal valoración. Con ese objeto, se dispone de varias investigaciones del CIS que tratan diversos aspectos de esta materia, entre las que destaca una investigación monográfica sobre el funcionamiento de los servicios públicos y de la Administración realizada en 1992 (14).

Se deduce de este trabajo que si bien es cierto que a partir de finales de los años setenta pareció asistir al nacimiento del ciudadano como contribuyente, también lo es la paralela emergencia del ciudadano como usuario y/o cliente de lo público. La imagen general que tiene la sociedad española es que desde comienzos de la década de los ochenta tanto la oferta como la demanda de servicios públicos han aumentado de manera muy notable. Podría hablarse incluso, según Díez (1998), de la percepción retrospectiva de un cambio histórico en lo que a los servicios públicos se refiere, tanto en el plano cuantitativo como en el cualitativo.

En el cuadro n.º 14 se contiene información relativa a la opinión de los ciudadanos encuestados sobre distintos tipos de servicios públicos, poniéndose de manifiesto el reconocimiento de este salto histórico. Sin embargo, es de destacar también que la percepción de esta significativa evolución histórica se encuentra dominada por un mayor crecimiento de la demanda que de la oferta, de manera que parece resultar una sensación general de insuficiencia o carencia en la disponibilidad actual de servicios públicos. Adicionalmente, también se desprende que el incremento cuantitativo de la demanda ha ido acompañado de un mayor grado de exigencia (que afectaría al grado y a la ca-

lidad de las prestaciones) de los ciudadanos. En efecto, el 85 por 100 de los entrevistados creen que hoy día los ciudadanos son más exigentes a la hora de recibir o usar un servicio público y, más en concreto, el 44 por 100 opina que los españoles son hoy «mucho más exigentes que hace diez años».

Es predominante entre los españoles, como sigue apuntado Díez (1998, pág. 23), sin distinciones apreciables en razón de la edad, de los estudios, del *status* socioeconómico y de la ideología, esta imagen de cambio en la demanda y en la oferta de servicios públicos, así como la consideración de que la cobertura de los servicios es aún insuficiente. Se trata, pues, de una percepción ampliamente compartida por el conjunto de la sociedad.

Los datos del cuadro n.º 14 pueden interpretarse como demostrativos de la existencia de una percepción diferencial entre el crecimiento de la demanda y el de la oferta de servicios públicos, de manera que parece existir una fuerte presión de la demanda sobre la oferta, que afecta de forma notable incluso a aquellos servicios en los cuales se reconoce que la oferta ha crecido más durante los últimos años. La contraprestación en servicios, con ser muy importante, no es considerada sin embargo suficiente para equilibrar la balanza en la relación contribuyente/Estado.

En relación con la opinión que puedan tener los ciudadanos sobre la calidad con la que se prestan los servicios públicos, las encuestas en cuestión parecen sugerir también el reconocimiento general de que durante los últimos años su funcionamiento ha mejorado apreciablemente. Así lo consideran, en mayor o menor grado, dependiendo también del servicio considerado, la mayoría

de los ciudadanos (ver cuadro número 15). Podría pensarse que esta valoración positiva acerca del funcionamiento de los servicios públicos mitiga el juicio marcadamente negativo sobre la contraprestación que ofrecen los poderes públicos; sin embargo, aquí podría introducirse, como hace Díez (1998, pág. 24), la discusión relativa al grado de eficacia y bondad del funcionamiento de lo público (15).

Aunque la opinión general sobre el funcionamiento de los servicios públicos es positiva desde una perspectiva retrospectiva, si nos centramos en lo relativo a la eficacia de su funcionamiento en el momento actual, los resultados que se obtienen de las encuestas de opinión (ver cuadro número 16) ponen de manifiesto la existencia de actitudes muy críticas hacia la forma de funcionar del sector público. Se observa, en efecto, que la mayoría de los servicios públicos evaluados arrojan un saldo negativo en su evaluación, con las excepciones de la enseñanza y los transportes aéreo y urbano. En definitiva, la opinión predominante es que la mayoría de tales servicios no funcionan de manera eficaz.

Ahora bien, debe entenderse que la opinión mayoritaria de los ciudadanos manifestada en las encuestas no contiene, con carácter general, ningún deseo privatizador, sino más bien lo contrario. Así, como sigue señalando Díez (1998, pág. 25): «De la imagen negativa que se tiene del funcionamiento de lo público no emerge un cuestionamiento del Estado benefactor, sino más bien, aunque pueda parecer inicialmente paradójico, una defensa enardecida del mismo. Es una demanda de mayores y mejores servicios públicos».

En esta dirección parecen apuntar varios de los indicadores

de opinión. La comparación entre el funcionamiento de los servicios en el sector privado y en el público evidencia que los servicios públicos participan de unos rasgos de imagen negativos en todo lo relacionado con la eficiencia y la eficacia en la gestión. La mayoría de los entrevistados, el 50 por 100, considera que funcionan mejor los servicios en el sector privado que en el público, mientras que sólo una escasa minoría del 16 por 100 opina lo contrario. La diferencia de imagen entre el funcionamiento del sector público y el del privado es, por lo tanto, contundente, y refleja la persistencia de los valores tópicos negativos que se adscriben a la gestión pública. Es significativo también que el único valor positivo que se asocia al sector público sea, precisamente, su mayor preocupación por la equidad social. Por el contrario, el resto de los calificativos testados se adscribe en sentido negativo al sector público en comparación con el privado, aquél aparece definido como mucho más «burocrático» y mucho «menos eficaz» y «bien organizado», «competitivo», «preocupado por la calidad de servicio» y «la satisfacción del cliente o usuario», y con «escasa capacidad de iniciativa» y «responsabilidad en el trabajo».

Cuestiones como la mala organización del trabajo, la excesiva formalidad de los procedimientos administrativos, la falta de flexibilidad para atender sobrecargas puntuales de trabajo o la falta de coordinación, son factores que, a la hora de explicar la ineficiencia de lo público, obtienen un promedio de mención por parte de los entrevistados superior al 60 por 100. Igualmente, la seguridad en el empleo de los funcionarios, su falta de preparación, la mala gestión de los directivos, la falta de responsabilidad

de los empleados públicos y la escasa consideración hacia el ciudadano alcanzan también un porcentaje medio de mención superior al 60 por 100.

Sin embargo, pese a lo anterior, no parece existir en la opinión pública una predisposición favorable a privatizar lo público. Por el contrario, si algo se registra es una clara tendencia a afirmar el mantenimiento de la naturaleza pública de los servicios que actualmente tienen tal consideración. Así, la mayoría de los entrevistados se declaran personalmente partidarios de poder utilizar como hasta ahora, contribuyendo a mantenerlos mediante los impuestos, servicios como la educación (57 por 100) o la sanidad (61 por 100), incluso servicios como correos o transportes (49 por 100). Además, la mayoría de los entrevistados, un 61 por 100, cree que la situación actual es «socialmente más justa» que supuestos en los que la gente tuviese que pagar el precio de mercado por los servicios que utilizase, o bien hipótesis intermedias.

VII. LOS EFECTOS DEL GASTO PÚBLICO SOBRE LA FAMILIA

De manera más importante, el análisis económico de las consecuencias de los gastos públicos suele distinguir entre las que se producen sobre la eficiencia con la que se asignan los recursos y las alteraciones que dichos gastos ocasionan sobre la distribución de la renta.

Cuando los economistas nos ocupamos de los efectos de la actividad pública sobre la eficiencia económica, es frecuente alcanzar conclusiones cuyo lugar común más frecuente hace referencia a la introducción de im-

portantes efectos desalentadores sobre la oferta de factores y a la falta de neutralidad de muchos de los ingresos y gastos públicos. El que eso pueda ser así no debe entenderse como una condena indiscriminada hacia la actuación pública, aunque a veces, de manera intencionada, se intente propagar esa sensación. Bien al contrario, ese tipo de análisis debe utilizarse para procurar un diseño lo más eficaz posible de las políticas públicas, a través del cual traten de instaurarse impuestos y gastos públicos que minoren en lo posible los efectos adversos. Por tanto, debe aceptarse de partida que la alternativa a algún «fallo» en una actuación pública particular no tiene por qué ser una privatización de la misma, sino que puede ser otro instrumento público con menos efectos indeseados.

Entre los efectos asignativos más relevantes derivados de los servicios públicos que benefician de modo especial a las familias, puede destacarse que suele atribuirse al conjunto de las transferencias importantes efectos negativos sobre el desarrollo económico (De Pablos, 1998a, página 31).

Esta postura se basaba, tal como comentan los profesores González-Páramo y López i Casanovas (1996), en la creencia de que la redistribución de la renta, que es la finalidad que tienen muchas de las transferencias corrientes, tiende a reducir la tasa de ahorro agregada, dado que las rentas bajas tienen mayor propensión al gasto. Por otra parte, algunos programas sociales (pensiones y desempleo) distorsionan las decisiones de participación laboral (ver Sánchez Maldonado y Gómez Sala, 1996 y 1997). También se afirmaba, en esta misma línea, que los impuestos necesarios para financiar las transferencias provoca-

ban distorsiones importantes en el sector privado, contribuyendo, entre otras cosas, a reducir la inversión.

Por contra, actualmente, autores como Sala-i-Martin (1992) mantienen que algunas transferencias, y en concreto las pensiones y el desempleo, contribuyen al logro de la paz social, ya que restan incentivos a la realización de actividades socialmente indeseables como robos, revueltas, saqueos, etc. Este planteamiento implica que el riesgo de expropiación de derechos de propiedad sobre el *output*, conseguida a través de las transferencias públicas, aumenta la eficiencia productiva.

Por tanto, como señala Laura de Pablos (1998a), nos encontramos ante la posibilidad de que las transferencias produzcan dos tipos de efectos. Por un lado, efectos positivos sobre el crecimiento, dado que corrigen determinadas externalidades negativas, y, por otro, efectos negativos, debidos básicamente a las distorsiones generadas por los impuestos recaudados para financiar las transferencias. El trabajo de González-Páramo (1994) confirma los efectos positivos sobre el crecimiento económico de las transferencias redistributivas de renta; también sugiere que en sectores públicos del tamaño del español el efecto negativo de los impuestos tiende a ser dominante.

Una acusación frecuentemente vertida en contra de las prestaciones por desempleo, desde ámbitos bien distintos, es la creencia de que este tipo de prestaciones y demás ayudas producen mayor desempleo. La trampa del desempleo, como se conoce a esta posible influencia negativa, realmente lo que provoca son desestímulos a la búsqueda de trabajo. La contrasta-

ción de la anterior hipótesis ha originado la aparición de un gran número de publicaciones, en algunos casos realmente complejas y controvertidas. Otros trabajos más recientes han hecho hincapié en que otro tipo de factores, además de la propia cuantía de la ayuda recibida, pueden incidir de forma importante en la evolución de las tasas de desempleo. Por ejemplo, la duración de la prestación, las políticas activas de empleo (formación, agencias informativas, etc.), las características del mercado de trabajo (centralización de la negociación salarial, grado de intervencionismo por parte de los sindicatos, etc.) son factores que influyen en el paro. Barr (1993), le concede poca evidencia empírica a la trampa del desempleo, y la Comisión Europea (Commission Européenne, 1996) afirma que no es serio afirmar que la protección social sea el factor desencadenante de la existencia de tasas más altas de desempleo en Europa que en Estados Unidos. No obstante, se admite que es posible que haya contribuido a agravar el problema y a hacer más difícil su resolución al evitar que los salarios caigan hasta un nivel lo bastante bajo como para estimular la demanda de trabajo poco cualificado.

Es también bien conocido el debate acerca de los posibles efectos de los programas de pensiones sobre el ahorro familiar, y si bien las primeras aportaciones, tanto teóricas como empíricas, en esta materia, debidas a Martin Feldstein, parecían inclinarse por que las pensiones financiadas a través del régimen de reparto desplazaban en gran medida ese ahorro (por medio del denominado efecto sustitución del ahorro privado), las aportaciones posteriores de otros autores hacen dudar seriamente acerca de esa posibilidad, al ir

añadiendo al marco analítico usado por aquél autor (el modelo básico del ciclo vital) la posibilidad de que la edad de jubilación no sea fija, que existan restricciones de liquidez en los mercados de capitales, que existan transferencias intergeneracionales privadas voluntarias (herencias y donaciones entre padres e hijos), etcétera (ver Sánchez Maldonado y Gómez Sala, 1996 y 1997). Lo que sí resulta teóricamente menos controvertido, y contrastado por la mayor parte de los estudios empíricos, es que la existencia de programas de pensiones altera sustancialmente el comportamiento laboral de las personas cubiertas a lo largo de su ciclo de vida; de manera más destacada, las pensiones reducen la oferta de trabajo de los mayores, al inducirlos a retirarse antes de lo que lo harían en su ausencia (efecto jubilación inducida), y pueden igualmente favorecer un aumento del esfuerzo laboral en los primeros años de la vida activa (efecto sustitución intertemporal en la oferta de trabajo).

Se ha sugerido también (Sala-i-Martin, 1994) que los programas de pensiones pueden mejorar la eficiencia económica al permitir la sustitución de mano de obra anciana por jóvenes más sanos y preparados, haciendo que de esa manera el *output* agregado sea más elevado.

En relación igualmente con los programas de pensiones, también se apunta que contribuyen a mejorar la distribución de la riqueza en sentido amplio (García Durán), al considerar el valor capital actualizado de las prestaciones que se esperan recibir en el futuro como una suerte de riqueza «ficticia», por no estar concretada en títulos. Así, dado que esta nueva riqueza se distribuye de forma mucho más equitativa que la convencional,

la suma de ambas también lo haría.

En cuanto a la incidencia del gasto público, aunque esta línea de investigación ha sido menos prodigada que la relativa a la incidencia de los impuestos, desde los trabajos pioneros sobre esta cuestión en nuestro país, debidos a Molina (1983), Medel y Molina (1984), y Medel, Molina y Sánchez (varios años), disponemos ya de un conjunto de investigaciones que nos permiten realizar un estudio bastante aproximado sobre el papel que los gastos públicos han venido jugando como instrumentos correctores de la desigualdad de rentas entre las familias en nuestro país.

De una manera general, podemos agrupar estos estudios en dos grandes categorías: por una parte, se encontrarían los que abordan el análisis de la incidencia del conjunto de los gastos públicos y, por otra, los que se centran exclusivamente en determinadas partidas de estos gastos. A su vez, es posible distinguir entre los que adoptan una perspectiva personal, que son los que más nos interesan desde un punto de vista redistributivo, y los que adoptan una perspectiva territorial. Un buen resumen de estas aproximaciones se hace en Laura de Pablos (1998b).

Los resultados generales que se desprenden de los estudios de los efectos redistributivos del gasto público parecen coincidir en el hecho de su carácter distributivo.

El gasto divisible se ordena por funciones, alcanzando los siguientes resultados:

- El gasto en educación, en general, beneficia principalmente a las familias de rentas medias. En particular, en los gastos universitarios no hay grandes di-

ferencias entre los estratos de rentas de los beneficiarios.

- En el gasto en sanidad, el beneficio crece con la escala de renta hasta la mitad de la misma, bajando en los estratos más altos. El gasto en pensiones, seguridad social y protección social se concentra en los estratos de renta más desfavorecidos.

- El gasto en vivienda beneficia básicamente a las clases intermedias. El gasto en actividades sociales de tipo cultural, deportivo y de ocio beneficia a las rentas más altas. El gasto en servicios económicos tiene mayor incidencia en las rentas medias.

- El conjunto de transferencias a las familias, tales como los gastos de protección al desempleo y las pensiones, favorece básicamente a las rentas bajas, como ya habíamos anticipado anteriormente para el caso concreto de las pensiones.

Como conclusión, los diversos autores suelen terminar afirmando que el conjunto de los gastos divisibles más las transferencias tienen un comportamiento progresivo.

Por lo que se refiere al gasto indivisible, éste se asigna investigando en cada caso las hipótesis más adecuadas. Los criterios que se utilizan alternativamente son los siguientes:

- en función de la renta familiar;
- por igual a todos los ciudadanos;
- siguiendo el modelo de utilidad de Aaron y McGuire.

Los resultados que se alcanzan para este tipo de gastos dependen, lógicamente, del criterio de imputación elegido. Para el caso de la asignación en función

de la renta familiar, los resultados apuntan una incidencia proporcional a dicha renta. Cuando se asigna el gasto a todos los individuos por igual, da un resultado de incidencia más acentuado para los individuos pobres. Finalmente, cuando a cada familia se le atribuye una parte de gasto en bienes públicos indivisibles proporcionalmente inversa al recíproco de su utilidad marginal de renta, la incidencia total del gasto presenta unos resultados muy similares a los del gasto divisible.

De todo el análisis precedente podemos deducir que el sector público va a influir tanto en la distribución de la renta final como en los niveles de pobreza de las familias, a través de una actuación enfocada principalmente a paliar las insuficiencias de renta de los grupos con mayor inseguridad económica.

A pesar de las tendencias hacia la desigualdad generadas por la economía desde finales de los setenta, tanto en España como en el resto de países de nuestro entorno, parece ser que la desigualdad de renta se ha reducido en nuestro país durante la década de los ochenta (Bel, 1997, página 85): entre 1980 y 1990, el 20 por 100 de hogares más pobres había aumentado en un 14 por 100 su participación en la renta total. A su vez, el 20 por 100 de hogares más ricos había pasado del 41,3 por 100 al 39,7 por 100 de la renta total. En 1980, el 20 por 100 de hogares más ricos tenían casi 6 veces la renta del 20 por 100 de hogares más pobres. En 1990, la relación entre unos y otros era de 4,8 veces (Ayala, Martínez y Ruiz Huerta, 1993).

Es por ello bastante posible, como la mayoría de los estudios sobre incidencia suelen concluir, que las políticas públicas aplicadas en España en la pasada década hayan tenido mucho que

ver en la reducción de la desigualdad, compensando de ese modo la tendencia hacia la desigualdad del mercado.

Los factores que han contribuido a la redistribución de renta y a la reducción de la desigualdad social en España guardan estrecha relación con la manera en que el sector público obtiene sus ingresos y, fundamentalmente, con la forma en que gasta sus recursos. Entre estos factores, pueden destacarse el aumento de los gastos sociales, analizado en apartados anteriores, así como de la eficacia redistributiva de los mismos.

Como se ha señalado, los diferentes estudios sobre la incidencia redistributiva de los gastos sociales, vienen a coincidir en que éstos han tenido en España un impacto progresivo, reduciendo la desigualdad de rentas. Pero, además, también destacan el hecho de que la composición del gasto público en 1990 era notablemente más progresiva de lo que lo había sido en 1980.

Eso es así porque las partidas de gasto social a las que los mencionados estudios atribuyen una mayor eficacia redistributiva han sido las que han experimentado un crecimiento más importante durante los años ochenta, tanto en términos absolutos como en relación con el PIB. Además de los cambios efectuados en los programas que suministran prestaciones económicas, que inciden directamente en la reducción de la desigualdad de renta disponible de las familias, el desarrollo de las prestaciones sociales en especie, sobre todo en materia de sanidad y educación, ha contribuido a reducir la desigualdad, tanto al proporcionar un salario social indirecto, que sustituye gastos monetarios que las familias probablemente realizarían en ausencia de la

prestación, como contribuyendo a la igualación de oportunidades y a la movilidad social, que son factores de cohesión y de dinamismo en las sociedades desarrolladas.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas páginas, hemos intentado arrojar un poco de luz acerca de los rasgos más importantes de la actuación pública en relación con las familias. Comenzábamos destacando las dos acepciones posibles relativas a la política familiar, así como los principales objetivos de la política específicamente destinada a esta institución, los cuales no son inmutables a lo largo del tiempo, sino que, bien al contrario, deberán ir adaptándose a los importantes cambios que en este orden de cosas se están produciendo en las sociedades occidentales.

Hemos podido comprobar también que ni el sector público ni las estadísticas oficiales han venido prestando mucha atención a los temas familiares, pero que hay indicios (entre otros, las ideas de la nueva izquierda en el poder en buena parte de Europa, como las que citábamos de Blair) de que las cosas pueden estar cambiando a este respecto.

En relación con la oferta de servicios públicos hacia la familia, se constata la escasa importancia cuantitativa de las funciones familia y maternidad en el conjunto de los gastos de protección social, aunque se puede intuir un cierto cambio de tendencia en la medida en que los países más avanzados de Europa, con tasas de actividad femeninas más elevadas, están destinando un volumen creciente de recursos a estas finalidades. No

obstante, se comprueba también que el gasto público que en un sentido más amplio acaba beneficiando a las familias, esto es el gasto social, acapara una parte muy importante del presupuesto (superior al 50 por 100), y aunque se intenta poner determinados límites a su crecimiento, hay factores sociales y demográficos que impulsan autónomamente su desarrollo.

Por lo que respecta a la valoración de estos servicios por parte de los ciudadanos, se comprueba que la imagen general que tiene la sociedad española es que desde comienzos de la década de los ochenta tanto la oferta como la demanda de servicios públicos han aumentado de manera muy notable y, aunque siga predominando una sensación general de insuficiencia o carencia en la disponibilidad actual de servicios públicos, existe un claro reconocimiento general de que durante los últimos años su funcionamiento ha mejorado apreciablemente.

Finalmente, por lo que respecta a sus posibles efectos económicos, se constata cómo tradicionalmente se imputan efectos desalentadores sobre la oferta de factores a los gastos públicos de los que se benefician especialmente las familias, aunque en la literatura tiende a destacarse también la existencia de posibles consecuencias positivas sobre el bienestar. Por lo que respecta a la incidencia redistributiva de los gastos sociales, la mayor parte de los estudios realizados coinciden en que éstos han tenido en España un impacto progresivo, que ha favorecido la reducción de la desigualdad de rentas.

NOTAS

(1) Son bien conocidos los efectos indeseados derivados de las ayudas sociales, tanto en prestaciones económicas como en servicios, a padres que viven solos (solteros,

viudos, separados o divorciados); en Estados Unidos, a ese tipo de ayudas se le culpa de que muchos niños de color no conocieran a sus padres, o el que se incrementara el número de parejas que conviven sin legalizar su relación (LEAL, 1994, pág. 546).

(2) Ver, por ejemplo, Ministerio de Economía y Hacienda (1998), cuadro VII.2.1. de la página 172.

(3) Estos efectos ya los hemos analizado con detalle en trabajos anteriores. Ver SANCHEZ MALDONADO y GÓMEZ SALA (1996 y 1997).

(4) Eurobaromètre, n.º 39, Printemps 1993.

(5) Mediante Instrumento de 17-5-1988, nada menos que 36 años después de su aparición; además de la parte VII (prestaciones familiares), se han dejado sin ratificar las partes V (vejez), VIII (prestaciones de maternidad), IX (prestaciones de invalidez), y X (prestaciones de sobrevivientes). Ello ha sido posible porque, de hecho, el Convenio 102 no obliga a los Estados ratificantes a cubrir más que tres de sus elementos (uno de los cuales debe escogerse necesariamente entre: desempleo, vejez, accidente de trabajo-enfermedad profesional, invalidez y supervivencia).

(6) Las cifras para los años 1997 y 1998 son de presupuestos iniciales, mientras que las de 1999 corresponden al proyecto de presupuestos para ese año.

(7) El cuadro n.º 3 no recoge, en cambio, buena parte de los gastos en educación, ya que esta competencia ha sido transferida a diversas comunidades autónomas, y su cuantía figura incluida por tanto en la rúbrica «transferencias a otras administraciones». La sanidad no presenta este problema al recogerse el gasto autonómico, en su caso, dentro del correspondiente al INSALUD. Sobre esta cuestión se puede consultar SANCHEZ MALDONADO y GÓMEZ SALA (1998).

(8) Una descripción detallada puede encontrarse en EUROSTAT (1986).

(9) Más pormenorizadamente en los cuadros A.4. y A.5. del anexo.

(10) En España, la protección social está dispensada por diferentes organismos, tanto públicos como privados, por lo que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997) realiza una agregación de sus respectivas cuentas para computar la totalidad de los mismos. Los organismos que se toman en consideración son los siguientes:

- Sistema de seguridad social: Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Salud, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Instituto Social de la Marina, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Tesorería General de la Seguridad Social.
- Instituto Nacional de Empleo.
- Fondo de Garantía Salarial.
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Instituto Español de Emigración.
- Asistencia a los afectados por el Síndrome Tóxico.
- Prestaciones otorgadas por la Secretaría General de Asuntos Sociales.
- Mutualidades Sustitutorias del Sistema de la Seguridad Social.

— Mutuality General de Funcionarios Civiles del Estado.
 — Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
 — Mutuality General Judicial.
 — Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local (integrado en el Sistema de seguridad social a partir de abril de 1993).
 — Administración central: Clases Pasivas del Estado, Prestaciones Familiares, Prestaciones en favor de víctimas de acontecimientos políticos o de calamidades públicas.

(11) Seis de cada diez personas residen en algún municipio con más de 20.000 habitantes: es decir, el 65 por 100 de la población y de los hogares residen en el 3,5 por 100 de los municipios.

(12) Este rasgo, a pesar de que continúa aún siendo cierto, está cambiando a marchas forzadas, ya que, como señala la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España. 1997*, del Consejo Económico y Social: «Podría recordarse ese cambio estructural: en apenas 15 años, entre 1984 y 1997, las mujeres han modificado de forma radical su presencia en el mercado de trabajo. La retirada femenina a partir de los 30 años se ha reducido de tal forma que las tasas de actividad en 1997 son, a partir de esa edad y hasta casi los 50 años, prácticamente el doble de altas que las de 1984» (pág. 230).

(13) Tales prestaciones reflejan, desde la segunda mitad de los setenta, las consecuencias de los cambios en la financiación del sistema y en la aplicación de fórmulas de cálculo más generosas para las prestaciones recogidos en la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social de 1972. En efecto, los propósitos de la Ley de 21 de junio de 1972, expresados en su exposición de motivos, eran claros: sanear financieramente la seguridad social mediante determinación de las cotizaciones sobre bases más realistas y justas; mejorar las prestaciones económicas, y subsanar ciertas lagunas en algunas contingencias y para determinados beneficiarios.

(14) Estudio CIS n.º 2.019, septiembre 1992.

(15) Una visión actualizada sobre la problemática relativa a la eficacia en la gestión pública puede encontrarse en ALBI, GONZÁLEZ-PARAMO y LÓPEZ I CASASNOVAS (1997).

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PARAMO, J. M., y LÓPEZ I CASASNOVAS, G. (1997), *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ed. Ariel, Barcelona.
 ALCAIDE, J. (1993), «Tendencias macroeconómicas», en DEL CAMPO, S. (dir.), *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, vol. 1, Fundación BBV, Bilbao, páginas 55-75.
 ARGIMON, I.; GONZÁLEZ-PARAMO, J. M., y ROLDAN, J. M. (1997), «Evidence of public spending crowding-out from a panel of OECD countries», *Applied Economics*, número 29, págs. 1001-1010.

AYALA, L.; MARTINEZ, R., y RUIZ-HUERFIA (1993), «La distribución de la renta en los ochenta: una perspectiva comparada», en VV.AA., *La distribución de la renta*, Fundación Argentaria, Madrid, págs. 101-136.

BANDRES, E. (1987), «Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España», *Hacienda Pública Española*, n.º 117, págs. 17-42.

BARBIER, J. C. (1995), «Les politiques sociales à dimension familiale dans l'Union Européenne», *Recherches et Previsions*, número 40, págs. 93-102.

BARR, N. (1993), *The economics of welfare state major*, Oxford University Press.

BECKER, G. (1981), *Tratado sobre la familia*, Alianza Editorial, Madrid.

— (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, Nueva York.

BEL, G. (1997), «Desigualdad social, redistribución y Estado de Bienestar», *Sistema*, número 137, págs. 81-91.

BLAIR, T. (1998), «La tercera vía, una democracia social moderna», diario *El País*, lunes, 21 de septiembre, págs. 15-16.

BLANCHET, D., y PENNEC, S. (1996), «Hause de l'activité féminine: quels liens avec l'évolution de la fécondité», *Économie et Statistique*, n.º 300, págs. 95-106.

BRADSHAW, J.; DITCH, J.; HOLMES, H., y WHITEFORD, P. (1993), «Support for children: a comparison of arrangements in fifteen countries», HMSO, Londres.

BOROBIO, D. (Coord.) (1994), *La familia en un mundo cambiante*. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.

CASINI, C. (1994), «Las políticas familiares en Europa y en el mundo», en BOROBIO, D. (Coord.), *La familia en un mundo cambiante*.

CEBRIAN, Y.; MORENO, G., y TOHARIA, L. (1997), «Las transiciones laborales de las mujeres casadas en España, 1987-1996», *Información Comercial Española*, n.º 760, páginas 129-143.

COMMISSION EUROPEENNE (1996), *La protection sociale dans les États membres de l'Union européenne. Situation au premier juillet 1995 et évolution*, MISSOC. Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemburgo.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1994), *Social protection in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1998), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España. 1997*.

DE PABLOS ESCOBAR, L. (1998a), «Introducción al estudio del gasto público: Principales cifras, evolución en España y Europa y desarrollos recientes», *Documento de Trabajo*, n.º 9816. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Madrid.

— (1998b), «Introducción al estudio de la incidencia del gasto público», *Documento de Trabajo*, n.º 9817, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Madrid.

DEL CAMPO, S. (1993), «Tendencias demográficas», en DEL CAMPO, S. (dir.), *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, vol. I, Fundación BBV, Bilbao, páginas 31-54.

DIEZ, M. (1998), «La relación con el Estado: la cultura fiscal y las actitudes hacia lo público», *Sistema*, n.º 144, págs. 5-40.

EARDLEY, T.; BRADSHAW, J.; DITCH, J.; GOUGH, L., y WHITEFORD, P. (1996), «Social assistance in OECD countries: Synthesis report», *Department of Social Security Research Report*, n.º 46, HMSO, Londres.

EKERT-JAFFE, O. (1994), *Familles et niveau de vie: observation et analyse*. Institut National de Etudes Démographiques, Editions John Libbey Eurotext, Montrouge, Francia.

ESPING-ANDERSON, G. (1997), «Welfare states at the end of the century: the impact of labour market, family and demographic change», en OECD (1997).

ESTRUCH, A. (1995), «Los efectos distributivos del gasto social central y autonómico, diez años después», *Hacienda Pública Española*, 135, págs. 19-39.

EUROPEAN COMMISSION (1996), «Developments in national family policies in 1995», *European National Observatory on National Family Policies*, Social Policy Research Unit, University of York.

EUROSTAT (1986), *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social. Metodología (SEEPROS)*, vol. I, Luxemburgo.

GLAUDE, M. (1992), «Neutralité ou efficacité de la politique familiale», *Économie et Statistique*, n.º 256, págs. 25-27.

GONZÁLEZ-PARAMO, J. M. (1994), «Gasto social y crecimiento económico en el Estado de bienestar», *Hacienda Pública Española*, Monografía n.º 2 (XXV aniversario).

GONZÁLEZ-PARAMO, J. M., y LÓPEZ I CASASNOVAS, G. (1996), «El gasto público: problemas actuales y perspectivas», *Papeles de Economía Española*, n.º 69, páginas 2-35.

HANTRAI, L., y LETABLIER, M. T. (1997), «Les politiques sociales et la famille en Europe», en *Problèmes Économiques*, número 2521, págs. 24 a 31.

IGLESIAS DE USSEL, J. (1997), «Familia y política social en España: 1982-1996», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año XLIX, n.º 74, curso académico 1996-97, Madrid, págs. 337-382.

— (1997-98), «Las estadísticas familiares han mejorado, pero aún son pobres, discontinuas y tardías», *Fuentes Estadísticas*, n.º 31, diciembre 1997-enero 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (1993a), *Encuesta sociodemográfica 1991*, «Metodología», Madrid.

— (1993b), *Encuesta sociodemográfica 1991*, tomo II, *Resultados nacionales*, volumen 1, «Hogar y familia», Madrid.

KALISCH, D. W.; AMAN, T., y BUCHELE, L. A. (1998), «Social and health policies in OCDE countries: a survey of current programmes and recent developments», OCDE, Labour And Social Affairs Committee Labour Market And Social Policy, *Occasional Papers*, n.º 33.

LEAL, J. (1994), «Familia y vivienda en el Estado del bienestar», en Asociación Galega de Estudios de Economía do sector público, *La crisis del Estado del bienestar*, Santiago de Compostela, págs. 545-567.

LÓPEZ LOPEZ, M.ª T. (1996), *La protección social a la familia en España y en los demás Estados de la Unión Europea*, Fundación BBV, Serie Documenta, Bilbao.

MEDEL, B. (1982), «Consideraciones fiscales en torno a la familia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 12-13.

MEDEL, B., y MOLINA, A. (1984), «Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: Una panorámica», *Hacienda Pública Española*, 91.

MEDEL, B.; MOLINA, A., y SANCHEZ, J. (1988), «Los efectos distributivos del gasto público en España», Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, *Documento de Trabajo*, n.º 28, Hacienda Pública Española, 91.

— (1990), *Gasto público y distribución de la renta: aspectos metodológicos*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía 91.

— (1991), «La incidencia del gasto público: veinte años después», *Economía Pública*, 11, 2.

— (1992), «Distributional effects of public expenditures in Spain, 1.981», *Public Finance*, 47, 2.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1998), *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. 1999*.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997), *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 1998. Informe Económico-Financiero*.

MOLINA, A. (1983), *La incidencia del gasto público. Distribución personal del gasto presupuestaria en España*, Tesis doctoral dirigida por Braulio Medel Cámara, Málaga.

MOLINA, A., y JAEN, M. (1994), «Gasto público y redistribución de la renta: España 1981-1987», *Hacienda Pública Española*, n.º 130, págs. 85-108.

OECD (1994), «New orientations for social policy», *Social Policy Studies*, n.º 12, OECD, París.

— (1995), «New directions in health care policy», *Health Policy Studies*, n.º 7, París.

— (1996a), «Ageing in OECD countries: A critical policy challenge», *Social Policy Studies*, n.º 20, París.

— (1996b), «Health care reform: The will to change», *Health Policy Studies*, n.º 8, París.

— (1997), «Family, market and community: equity and efficiency in social policy», *Social Policy Studies*, n.º 21, París.

— (1998), *Maintaining prosperity in an ageing society?*, OECD, París.

PEREZ, C. (1996), «Quantifier l'impact des politiques sociales: le cas de la politique familiale», *Problèmes Economiques*, número 2.483, págs. 14-19.

RAY, J.-C.; DUPUIS, J.-M., y GAZIER, B. (1988), *Analyse économique des politiques sociales*, Presses Universitaires de France, Paris.

RIVIERE, A.; RIVIERE, R., y RUEDA, F. (1997), «Igualdad social y educación: un análisis de las políticas educativas», en VVAA (1997), *Educación, vivienda e igualdad de oportunidades (II simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza)*, Fundación Argentaria, Madrid.

SALA-I-MARTIN, X. (1992), «Transfers», *NBER Working Paper*, n.º 4186, octubre.

— (1994), «A positive theory of social security», *Discussion Paper*, n.º 1025, Centre for Economic Policy Research, Londres.

SANCHEZ MALDONADO, J., y GÓMEZ SALA, J. S. (1996), *Análisis económico de las pensiones*, Serie Documenta, Centro de Estudios de Economía del Sector Público, Fundación BBV, Bilbao.

— (1997), «Pensiones públicas: una revisión de sus efectos económicos y su financiación», *Hacienda Pública Española*, n.º 137.

— (1998), «La financiación territorial de la sanidad: especial referencia a España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 76, páginas 19-48.

VVAA (1997), *Educación, vivienda e igualdad de oportunidades. II simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundación Argentaria, Madrid.

ZAMORA, F.; SEHRANO, P.; PALOMBI, O., y RODRIGUEZ, C. (1997), «Los movimientos de cambio de vivienda de la población española en el periodo 1981-1991», en VVAA (1997).

CUADRO N.º 1

PRESTACIONES SOCIALES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DE CARÁCTER FAMILIAR**PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

1. Prestaciones económicas

- Prestaciones por hijo a cargo.
- Prestaciones por maternidad.
- Prestaciones por muerte y supervivencia: auxilio por defunción, pensión de viudedad, pensión de orfandad, pensiones en favor de familiares.
- Otras prestaciones que se gradúan en función de la situación familiar: prestaciones por desempleo en su nivel contributivo y asistencial; prestaciones de jubilación en su modalidad no contributiva; prestaciones de carácter asistencial.

2. Prestaciones de servicios

- Asistencia por maternidad.
- Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados.

OTRAS PRESTACIONES FAMILIARES

1. Beneficios fiscales derivados de la situación familiar.

2. Otras prestaciones: ayudas a la vivienda.

Fuente: López López (1996, pag. 9).

CUADRO N.º 2

**GASTO DE DISTRIBUCIÓN EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(Participación en el PIB)**

	1975	1985	1990	1995	VARIACIÓN 1975-95	
					Absoluta	Porcentaje
GASTOS COMUNES	4,60	6,75	6,29	6,30	1,70	36,96
GASTO DE DISTRIBUCIÓN.....	16,50	24,76	25,04	27,75	11,25	68,18
PRESTACIONES SOCIALES.....	9,25	14,33	14,41	15,99	6,74	72,86
Pensiones	5,62	10,21	9,92	11,63	6,01	106,94
Desempleo	0,48	2,78	2,83	2,59	2,11	439,58
Otras prestaciones	3,15	1,34	1,66	1,77	-1,38	-43,81
BIENES SOCIALES REDISTRIBUTIVOS	6,90	10,43	10,63	11,76	4,86	70,43
Educación	2,09	3,75	4,17	4,32	2,23	106,70
Sanidad.....	3,77	4,67	4,89	5,92	2,15	57,03
Vivienda y servicios colectivos	1,04	2,01	1,57	1,52	0,48	46,15
GASTOS DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA	4,87	8,41	8,42	7,35	2,48	50,92
INTERESES DEUDA PÚBLICA	0,47	3,44	3,72	5,35	4,88	1.038,30
GASTOS TOTALES.....	26,09	42,59	42,57	47,24	21,15	81,07

Fuente: PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 68, 1996, pág. 17.

CUADRO N.º 3

GRANDES COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO DEL ESTADO. PRESUPUESTOS INICIALES
(Participación en el PIB)

	1997	1998	1999		
	Porcentaje s PIB	Porcentaje s PIB	Porcentaje s PIB	Variación porcentaje 1998-99	Estructura porcentaje s total
ADMINISTRACIÓN GENERAL.....	2,4	2,3	2,3	5,1	6,3
GASTO SOCIAL	20,9	20,7	20,6	4,9	56,3
1. PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	18,0	18,0	18,2	6,3	49,6
Pensiones.....	10,2	10,1	10,1	5,5	27,6
Prestaciones sociales.....	1,2	1,2	1,2	2,3	3,3
Fomento al empleo.....	0,5	0,6	0,8	56,7	2,3
Sanidad	4,7	4,7	4,7	5,6	12,9
Educación.....	1,2	1,2	1,1	-2,9	3,1
Vivienda	0,1	0,1	0,1	-1,5	0,4
2. DESEMPLEO E INCAPACIDAD TEMPORAL	2,6	2,4	2,2	-5,7	5,9
Desempleo	2,0	1,8	1,6	-9,5	4,2
Incapacidad temporal	0,6	0,6	0,6	5,4	1,7
3. SERVICIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL ..	0,3	0,3	0,3	6,0	0,8
ACTIVIDAD PRODUCTIVA E INVERSIONES	3,7	3,7	3,8	8,6	10,5
TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMINISTRACIONES	6,2	5,4	5,5	8,0	15,1
OTRAS POLÍTICAS	0,8	0,8	0,8	7,7	2,2
DEUDA PÚBLICA	4,4	3,9	3,5	-4,7	9,5
TOTAL POLÍTICAS DE GASTO.....	38,4	36,8	36,6	4,8	100,0

CUADRO N.º 4

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS FISCALES
Proyecto Presupuestos Generales del Estado 1999

	<i>Millones pesetas</i>	<i>Participación sobre el PIB</i>
CLASIFICACIÓN DEL PGE	2.198.630	2,52
Vivienda (*)	687.198	0,79
Sanidad (*)	192.479	0,22
Pensiones (*)	140.041	0,16
Agricultura	601.528	0,69
Industria y energía	6.659	0,01
Educación (*)	51.377	0,06
Otras prestaciones sociales (*)	141.513	0,16
Fomento del empleo (*)	644	0,00
Comercio, turismo y PYME	233.792	0,27
Otras políticas de gasto	143.399	0,16
CLASIFICACIÓN PROPIA DEL PGF	2.712.713	3,11
Transportes	184.123	0,21
Protección a la familia (*)	427.532	0,49
Política redistributiva (*)	412.658	0,47
Fomento de inversiones	389.353	0,45
Fomento de actividades	683.332	0,78
Fomento del ahorro (*)	524.667	0,60
Incentivos territoriales	84.248	0,10
Fomento a la cultura (*)	6.799	0,01
TOTAL	4.911.343	5,63
DESTINADOS A LA FAMILIA	2.584.908	2,96

(*) Se entiende que son los más directamente relacionados con la familia.

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE

	<i>Belgica</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Alemania (*)</i>	<i>Grecia</i>	<i>España</i>	<i>Francia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Italia</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>Holanda</i>	<i>Portugal</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Total UE</i>
1970	18,70	19,60	21,50	—	—	19,20	13,20	17,40	15,90	20,80	—	15,90	19,00
1975	24,20	25,80	29,70	—	—	22,90	19,70	22,60	22,40	26,70	—	20,10	24,30
1980	28,03	28,71	28,83	9,75	18,19	25,35	20,62	19,40	26,46	30,11	12,81	21,55	24,31
1985	29,30	27,84	28,43	15,45	19,92	28,82	23,63	22,55	23,06	31,63	14,11	24,34	26,04
1990	26,94	29,76	26,87	16,12	20,69	27,65	19,39	23,64	22,54	32,14	14,99	22,75	25,25
1994	27,05	33,67	30,78	16,01	23,47	30,50	21,14	25,29	24,88	32,34	19,52	—	28,66
Variación	8,35	14,07	9,28	6,26	5,28	11,30	7,94	7,89	8,98	11,54	19,52	11,90	9,66

(*) Desde 1991 se incluye Alemania unificada.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO N.º 6

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE
POR FUNCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL**

	Enfermedad	Invalidez	Accidentes trabajo	Vejez	Supervi- vencia	Maternidad	Familia	Colocación	Desempleo	Alojamiento	Otros	Adminis- tración	Otros	Total gastos corrientes
1980	6,03	2,12	0,58	7,93	2,13	0,29	2,14	0,24	1,25	0,20	0,34	0,86	0,20	24,31
1985	5,95	2,22	0,54	9,03	2,15	0,26	1,91	0,23	1,76	0,48	0,33	0,91	0,20	26,04
1990	6,07	2,23	0,51	9,06	1,99	0,23	1,68	0,31	1,31	0,45	0,39	0,83	0,19	25,25
1994	6,88	2,38	0,59	9,98	2,43	0,24	1,69	0,46	1,96	0,33	0,51	0,91	0,31	28,66
Variación	0,85	0,26	0,01	2,05	0,30	-0,05	-0,45	0,22	0,71	0,11	0,19	0,05	0,11	4,35

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO N.º 7

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE
FUNCIÓN MATERNIDAD**

	Belgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total UE
1980	0,16	0,26	0,26	0,09	0,25	0,49	0,61	0,12	0,32	0,11	0,14	0,34	0,29
1985	0,16	0,42	0,21	0,11	0,22	0,46	0,50	0,14	0,33	0,10	0,13	0,29	0,26
1990	0,20	0,53	0,21	0,09	0,19	0,40	0,39	0,10	0,33	0,12	0,13	0,21	0,23
1994	0,20	0,52	0,21	0,08	0,24	0,41	0,42	0,11	0,34	0,17	0,14	—	0,24
Variación	0,04	0,26	-0,05	-0,01	-0,01	-0,08	-0,19	-0,01	0,02	0,06	0,00	-0,01	-0,05

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO N.º 8

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE
FUNCIÓN FAMILIA**

	Belgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total UE
1980	2,85	2,78	2,55	0,24	0,51	2,56	1,66	1,24	2,23	2,35	0,78	2,37	2,14
1985	2,56	2,43	1,92	0,33	0,28	2,58	2,21	1,09	1,76	2,18	0,84	2,42	1,91
1990	2,09	2,98	1,88	0,12	0,16	2,23	1,99	1,02	2,09	1,70	0,82	2,14	1,68
1994	1,90	3,28	2,05	0,10	0,19	2,36	2,23	0,76	2,92	1,49	0,82	—	1,69
Variación	-0,95	0,50	-0,50	-0,14	-0,32	-0,20	0,57	-0,48	0,69	-0,86	0,04	0,35	-0,45

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO N.º 9

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN ESPAÑA
POR FUNCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL**

	Entremedatá	Invalidez	Accidentes trabajo	Vejez	Supervi- vencia	Maternidad	Familia	Colocacion	Desempleo	Alquntenio	Otros	Admnis- tracion	Otros	Total gastos corrientes
1980	4,67	1,36	0,45	5,37	1,79	0,25	0,51	0,13	2,71	0,00	0,30	0,49	0,16	18,19
1985	4,45	1,61	0,41	6,54	1,93	0,22	0,28	0,18	3,44	0,02	0,22	0,52	0,11	19,92
1990	5,24	1,56	0,47	6,50	1,97	0,19	0,16	0,17	3,18	0,11	0,22	0,51	0,40	20,69
1994	5,82	1,84	0,49	7,31	2,25	0,24	0,19	0,13	3,98	0,10	0,25	0,54	0,34	23,47
Variación	1,15	0,48	0,04	1,94	0,46	-0,01	-0,32	0,00	1,27	0,10	-0,05	0,16	0,18	5,28

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

ESFUERZO RELATIVO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE

	PIBpm POR HABITANTE		GASTO CORRIENTE DE PROTECCION SOCIAL POR HABITANTE				
	(A) Ecu	Porcentaje media europea	(B) Ecu	Porcentaje media europea	Porcentaje del PIBpm (100 = B/A)	(C) Esperado en ecu	(B/C - 100) Indicador de esfuerzo
Luxemburgo.....	29.249,4	175,9	7.278,5	152,4	24,9	8.867,3	82,1
Dinamarca	23.763,8	142,9	8.019,6	167,9	33,7	7.046,9	113,8
Alemania	21.181,9	127,4	6.519,8	136,5	30,8	6.190,1	105,3
Austria	20.813,8	125,2	6.275,6	131,4	30,2	6.068,0	103,4
Francia.....	19.351,7	116,4	5.902,8	123,6	30,5	5.582,8	105,7
Bélgica.....	19.009,9	114,3	5.142,1	107,7	27,0	5.469,4	94,0
Suecia	18.854,0	113,4	5.417,6	—	—	5.417,6	—
Holanda	18.316,4	110,1	5.923,7	124,1	32,3	5.239,2	113,1
EUROPA-14	16.628,7	100,0	4.775,1	100,0	28,7	4.679,2	102,0
Finlandia	16.127,1	97,0	5.615,9	117,6	34,8	4.512,7	124,4
Italia	14.980,6	90,1	3.789,1	79,4	25,3	4.132,3	91,7
Reino Unido.....	14.697,3	88,4	4.127,8	86,4	28,1	4.038,3	102,2
Irlanda	12.252,7	73,7	2.590,5	54,3	21,1	3.227,0	80,3
España	10.386,1	62,5	2.450,5	51,3	23,6	2.607,6	94,0
Grecia	7.724,4	46,5	1.236,4	25,9	16,0	1.724,4	71,7
Portugal	7.355,1	44,2	1.435,4	30,1	19,5	1.601,8	89,6

(*) Estimado a partir de regresión lineal que correlaciona el PIBpm por habitante y el gasto corriente de protección social por habitante en todos los países menos Suecia:
 $Y = -838.929 + 0,332 x$ ($r = 0,95$).

Fuente: Barrada (VV.AA., 1997, pag. 15).

CUADRO N.º 11

GASTO PÚBLICO EN PENSIONES, PAÍSES EN TRANSICIÓN 1993 Y 1996
(Porcentaje del PIB)

	1993	1996
PAÍSES EUROPA DEL ESTE		
Albania	6,5	6,8
Bulgaria	14,1	9,5
Croacia	6,2	10,2
República Checa	7,3	8,4
Hungría	10,6	9,7
Macedonia, ex República de Yugoslavia	15,6	11,2
Polonia	13,4	14,4
Rumania	6,2	5,8
República Eslovaca	9,4	8,3
RUSIA, PAÍSES BÁLTICOS Y OTROS DE LA EX UNIÓN SOVIÉTICA		
Armenia	2,5	3,1
Azerbaiyan	6,7	2,5
Bielorrusia	7,6	8,4
Estonia	6,4	7,6
Georgia	—	1,7
Kazakhstan	4,4	5,3
República Kyrgyz	—	7,7
Letonia	9,5	10,8
Lituania	4,8	6,2
Moldavia	—	8,1
Rusia	6,1	4,5
Tajikistan	6,9	3
Turkestan	2,3	—
Ucrania	8,3	8,7
Uzbekistan	10	6,4
PAÍSES OCCIDENTALES		
Francia	14,4	—
Alemania	14,3	—
Italia	17,1	—
España	11,2	—
Estados Unidos	—	4,6

Fuente: Andrews y Rashid. -The financing pension systems in Central and Eastern Europe-; C. Branco. -Pension reform in the Baltics, Russia, and other countries of the former Soviet Union-; Eurostat y FMI.

CUADRO N.º 12

ORDENACIÓN MEDIA DE PAÍSES DE LA OCDE SELECCIONADOS EN TÉRMINOS DE AYUDA A LA FAMILIA

<i>Antes de gastos en vivienda</i>		<i>Después de gastos en vivienda</i>	
1. Suecia	3,6	1. Francia	3,7
2. Luxemburgo	3,7	2. Luxemburgo	3,8
3. Noruega	4,3	3. Noruega	4,8
4. Francia	4,5	4. Bélgica	5,1
5. Bélgica	4,8	5. Suecia	5,3
6. Dinamarca	7,2	6. Dinamarca	7,0
7. Alemania	7,6	7. Reino Unido	7,6
8. Reino Unido	9,3	8. Alemania	8,0
9. Australia	9,7	9. Holanda	9,4
10. Holanda	10,1	10. Australia	9,6
11. Portugal	11,1	11. Italia	10,3
12. Italia	11,4	12. Portugal	11,3
13. Japón	11,8	13. España	12,8
14. Estados Unidos	12,1	14. Irlanda	13,1
15. Irlanda	13,0	15. Japón	13,4
16. España	14,1	16. Grecia	14,3
17. Grecia	14,1	17. Estados Unidos	14,9

Nota: La ordenación ha sido obtenida tomando la media de 36 ordenaciones para 36 tipos de familia. Cada ordenación va de 1 para el más generoso a 17 para el menos generoso.
Fuente: OCDE y Bradshaw *et al.* (1993).

CUADRO N.º 13

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA TIPOLOGÍA DE HOGARES

	<i>Porcentaje</i>
Unipersonal	4,40
Pareja sola	10,90
Pareja con hijos	59,50
Madre con hijos	5,80
Padre con hijos	1,00
Núcleo y parientes	15,30
Sólo con parientes	2,20
Otros	0,90

Fuente: ESD.

CUADRO N.º 14

EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA SOBRE LA OFERTA DE SERVICIOS PÚBLICOS

<i>Servicios</i>	<i>Porcentaje neto</i>
Vivienda	58
Protección por desempleo	53
Pensiones	52
Administración de Justicia	51
Protección del medio ambiente	47
Sanidad	46
Servicios sociales	42
Transportes públicos	40
Carreteras y obras públicas	40
Policía y seguridad	35
Correos	34
Enseñanza	32
Teléfonos	31

Los datos reflejan, sobre base 100 (neutralizando los ns/nc), la diferencia en puntos porcentuales entre las percepciones de crecimiento de la demanda y de la oferta de servicios públicos.

Fuente: Estudio CIS n.º 2.019, y Díez (1998).

CUADRO N.º 15

**VALORACIÓN RETROSPECTIVA DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
(Porcentaje de percepción de mejora)**

<i>Servicios</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>
Enseñanza	62	65	67
Asistencia sanitaria en hospitales	53	60	64
Asistencia sanitaria en ambulatorios	52	57	63
Correos	41	51	59
Teléfonos	52	64	68
Gestión de pensiones	49	48	50
Policía	45	42	45
Administración de Justicia	38	33	34
Servicios sociales	48	48	54
Gestión subsidio de desempleo	41	40	41
Oficinas de la Administración	40	37	43
Ferrocarriles	48	51	55
Transporte aéreo	48	48	55
Transporte urbano	51	56	66

Fuente: Estudios del CIS n.º 2.019, 2.079 y 2.219, y Díez (1998).

CUADRO N.º 16

PERCEPCIÓN DE FUNCIONAMIENTO EFICAZ DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Servicios	Percepción de eficacia
Enseñanza	18
Transporte aéreo	17
Transporte urbano	9
Servicio telefónico	5
Ferrocarril.....	1
Policía	0
Servicios sociales	-12
Gestión de pensiones	-13
Servicio de correos	-18
Gestión de subsidios de desempleo	-23
Asistencia hospitalaria	-25
Oficinas de las administraciones	-26
Asistencia sanitaria primaria	-28
Administración de Justicia	-37

Fuente: Estudio CIS n.º 2.019. y Díez (1996).

ANEXO

CUADRO A.1.

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE

	Bélgica	Dinamarca	Alemania (*)	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total UE
1970	18,70	19,60	21,50	—	—	19,20	13,20	17,40	15,90	20,80	—	15,90	19,00
1975	24,20	25,80	29,70	—	—	22,90	19,70	22,60	22,40	26,70	—	20,10	24,30
1980	28,03	28,71	28,83	9,75	18,19	25,35	20,62	19,40	26,46	30,11	12,81	21,55	24,31
1981	30,04	30,08	29,71	10,87	19,67	26,70	21,31	21,11	28,15	31,23	14,54	23,73	25,60
1982	30,18	30,57	29,80	13,02	19,43	27,88	22,93	21,51	27,46	33,01	13,88	24,11	26,09
1983	30,77	30,12	28,90	13,79	19,47	28,30	23,93	22,86	27,19	33,48	14,03	23,86	26,23
1984	29,91	28,66	28,53	14,60	19,58	28,72	23,44	22,02	25,84	32,28	14,04	24,17	25,97
1985	29,30	27,84	28,43	15,45	19,92	28,82	23,63	22,55	23,06	31,63	14,11	24,34	26,04
1986	29,42	26,71	28,19	15,50	19,62	28,51	23,09	22,41	22,06	31,28	14,26	24,31	25,88
1987	29,01	27,38	28,58	16,09	19,66	28,11	22,41	22,85	23,14	31,97	14,15	23,45	25,86
1988	27,68	28,94	28,51	15,73	19,76	27,95	21,20	22,88	22,53	31,69	14,80	21,93	25,42
1989	26,66	29,93	27,59	16,37	20,10	27,54	19,38	22,74	21,79	30,96	14,47	21,72	24,94
1990	26,94	29,76	26,87	16,12	20,69	27,65	19,39	23,64	22,54	32,14	14,99	22,75	25,25
1991	27,44	30,94	28,79	15,34	21,82	28,39	20,50	24,11	23,63	32,30	17,33	25,29	26,53
1992	27,02	32,16	30,06	14,93	23,18	29,22	21,30	25,47	23,95	32,86	18,09	27,02	27,74
1993	26,97	33,31	31,00	15,77	24,73	30,87	21,46	25,73	24,55	33,41	18,50	27,80	28,82
1994	27,05	33,67	30,78	16,01	23,47	30,50	21,14	25,29	24,88	32,34	19,52	—	28,66
Variación	8,35	14,07	9,28	6,26	5,28	11,30	7,94	7,89	8,98	11,54	19,52	11,90	9,66

(*) Desde 1991 se incluye Alemania unificada.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.2.

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LOS PAÍSES DE LA UE

	En unidades de paridad de poder de compra												
	Belgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total UE
1980	2.124	2.149	2.419	436	920	2.052	884	1.415	2.174	2.296	524	1.465	1.679
1981	2.476	2.453	2.728	529	1.080	2.388	1.025	1.698	2.510	2.581	660	1.747	1.952
1982	2.734	2.786	2.942	685	1.167	2.748	1.212	1.877	2.706	2.886	691	1.957	2.167
1983	2.945	2.959	3.068	761	1.252	2.941	1.314	2.116	2.852	3.132	730	2.120	2.329
1984	3.091	3.103	3.292	870	1.344	3.184	1.408	2.210	2.981	3.268	755	2.313	2.493
1985	3.196	3.292	3.525	991	1.464	3.394	1.528	2.432	3.187	3.444	815	2.519	2.683
1986	3.356	3.377	3.688	1.040	1.533	3.530	1.597	2.569	3.425	3.588	886	2.705	2.821
1987	3.454	3.550	3.862	1.097	1.657	3.627	1.659	2.766	3.657	3.770	950	2.786	2.957
1988	3.588	3.952	4.156	1.163	1.821	3.892	1.716	3.001	3.981	3.981	1.100	2.844	3.155
1989	3.752	4.317	4.337	1.340	2.036	4.164	1.776	3.225	4.374	4.248	1.197	3.013	3.366
1990	4.086	4.554	4.580	1.359	2.270	4.456	2.023	3.581	4.775	4.770	1.306	3.303	3.653
1991	4.439	5.097	4.627	1.386	2.626	4.872	2.321	3.907	5.422	5.017	1.659	3.720	3.986
1992	4.672	5.351	5.136	1.434	2.828	5.144	2.607	4.270	5.770	5.302	1.857	4.161	4.340
1993	4.829	5.908	5.310	1.575	3.054	5.348	2.741	4.224	6.321	5.493	1.996	4.361	4.498
1994	5.052	6.359	5.514	1.645	3.004	5.500	2.873	4.312	6.674	5.536	2.162	—	4.653
Variación	5.052	6.359	5.514	1.645	3.004	5.500	2.873	4.312	6.674	5.536	2.162	4.361	4.653

	En porcentaje sobre la media de la UE												
	Belgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total UE
1980	126	128	144	26	55	122	53	84	129	137	31	87	100
1981	127	126	140	27	55	122	53	87	129	132	34	90	100
1982	126	129	136	32	54	127	56	87	125	134	32	90	100
1983	126	127	132	33	54	126	56	91	122	134	31	91	100
1984	124	124	132	35	54	128	56	89	120	131	30	93	100
1985	119	123	131	37	55	126	57	91	119	128	30	94	100
1986	119	120	131	37	54	125	57	91	121	127	31	96	100
1987	117	120	131	37	56	123	56	94	124	127	32	94	100
1988	114	125	132	37	58	123	54	95	126	126	35	90	100
1989	111	128	129	40	60	124	53	96	130	126	36	90	100
1990	112	125	125	37	62	122	55	98	131	131	36	90	100
1991	111	128	116	35	66	122	58	98	136	126	42	93	100
1992	108	123	118	33	65	119	60	98	133	122	43	96	100
1993	107	131	118	35	68	119	61	94	141	122	44	97	100
1994	109	137	119	35	65	118	62	93	143	119	46	—	100

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.3.

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE POR FUNCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL

	Enfermedad	Invalidez	Accidentales Trabajo	Vejez	Supervivencia	Maternidad	Familia	Cotización	Desempleo	Alojamiento	Otros	Administración	Otros	Total gastos corrientes
1980	6,03	2,12	0,58	7,93	2,13	0,29	2,14	0,24	1,25	0,20	0,34	0,86	0,20	24,31
1981	6,12	2,16	0,58	8,38	2,15	0,31	2,22	0,28	1,70	0,23	0,33	0,90	0,18	25,60
1982	6,08	2,24	0,56	8,69	2,19	0,30	2,14	0,28	1,87	0,30	0,39	0,91	0,15	26,09
1983	5,99	2,26	0,55	8,89	2,22	0,28	2,06	0,24	1,86	0,39	0,38	0,91	0,19	26,23
1984	5,99	2,23	0,55	8,88	2,18	0,27	1,96	0,22	1,78	0,39	0,41	0,92	0,18	25,97
1985	5,95	2,22	0,54	9,03	2,15	0,26	1,91	0,23	1,76	0,48	0,33	0,91	0,20	26,04
1986	6,01	2,21	0,54	9,01	2,16	0,24	1,85	0,27	1,63	0,47	0,33	0,89	0,23	25,88
1987	6,09	2,24	0,54	9,03	2,15	0,23	1,80	0,26	1,53	0,47	0,33	0,89	0,24	25,86
1988	6,07	2,22	0,52	8,91	2,08	0,23	1,77	0,28	1,42	0,45	0,35	0,88	0,23	25,42
1989	5,91	2,21	0,50	8,88	2,03	0,22	1,73	0,29	1,32	0,44	0,40	0,82	0,21	24,94
1990	6,07	2,23	0,51	9,06	1,99	0,23	1,68	0,31	1,31	0,45	0,39	0,83	0,19	25,25
1991	6,42	2,32	0,51	9,38	1,99	0,24	1,74	0,36	1,60	0,44	0,42	0,84	0,27	26,53
1992	6,71	2,32	0,52	9,78	2,06	0,25	1,79	0,44	1,72	0,50	0,43	0,91	0,31	27,74
1993	6,70	2,48	0,52	10,06	2,13	0,26	1,87	0,49	1,98	0,57	0,48	0,95	0,32	28,82
1994	6,88	2,38	0,59	9,98	2,43	0,24	1,69	0,46	1,96	0,33	0,51	0,91	0,31	28,66
Variación	0,85	0,26	0,01	2,05	0,30	-0,05	-0,45	0,22	0,71	0,11	0,19	0,05	0,11	4,35

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.4.

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE
FUNCIÓN MATERNIDAD**

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total UE
1980	0,16	0,26	0,26	0,09	0,25	0,49	0,61	0,12	0,32	0,11	0,14	0,34	0,29
1981	0,16	0,32	0,27	0,09	0,25	0,53	0,60	0,16	0,40	0,12	0,15	0,34	0,31
1982	0,16	0,31	0,26	0,10	0,24	0,53	0,58	0,16	0,40	0,11	0,14	0,33	0,30
1983	0,16	0,31	0,24	0,10	0,24	0,49	0,58	0,16	0,38	0,11	0,15	0,30	0,28
1984	0,16	0,33	0,21	0,10	0,23	0,49	0,54	0,13	0,37	0,10	0,14	0,31	0,27
1985	0,16	0,42	0,21	0,11	0,22	0,46	0,50	0,14	0,33	0,10	0,13	0,29	0,26
1986	0,15	0,45	0,19	0,10	0,21	0,42	0,47	0,13	0,33	0,11	0,12	0,24	0,24
1987	0,14	0,47	0,18	0,09	0,21	0,44	0,47	0,12	0,32	0,12	0,12	0,20	0,23
1988	0,14	0,49	0,20	0,09	0,19	0,46	0,39	0,10	0,32	0,11	0,12	0,19	0,23
1989	0,14	0,50	0,20	0,09	0,19	0,40	0,37	0,10	0,31	0,12	0,12	0,20	0,22
1990	0,20	0,53	0,21	0,09	0,19	0,40	0,39	0,10	0,33	0,12	0,13	0,21	0,23
1991	0,24	0,53	0,21	0,09	0,20	0,41	0,42	0,12	0,34	0,12	0,15	0,29	0,24
1992	0,21	0,55	0,21	0,09	0,21	0,41	0,43	0,12	0,33	0,18	0,15	0,31	0,25
1993	0,19	0,55	0,22	0,08	0,21	0,41	0,43	0,12	0,35	0,18	0,15	0,33	0,26
1994	0,20	0,52	0,21	0,08	0,24	0,41	0,42	0,11	0,34	0,17	0,14	—	0,24
Variación	0,04	0,26	-0,05	-0,01	-0,01	-0,08	-0,19	-0,01	0,02	0,06	0,00	-0,01	-0,05

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.5.

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UE
FUNCIÓN FAMILIA**

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total UE
1980	2,85	2,78	2,55	0,24	0,51	2,56	1,66	1,24	2,23	2,35	0,78	2,37	2,14
1981	2,99	2,83	2,60	0,38	0,44	2,57	2,51	1,52	2,27	2,30	1,02	2,48	2,22
1982	2,93	2,81	2,38	0,33	0,42	2,65	3,03	1,31	2,16	2,29	1,04	2,48	2,14
1983	2,78	2,62	2,16	0,29	0,36	2,70	3,22	1,25	2,09	2,21	0,94	2,41	2,06
1984	2,55	2,51	2,00	0,28	0,32	2,65	3,24	1,19	2,03	2,11	0,91	2,40	1,96
1985	2,56	2,43	1,92	0,33	0,28	2,58	2,21	1,09	1,76	2,18	0,84	2,42	1,91
1986	2,49	2,35	1,96	0,26	0,23	2,50	3,33	0,96	1,79	2,03	0,91	2,33	1,85
1987	2,41	2,74	2,01	0,20	0,20	2,41	3,29	0,92	1,82	1,70	0,87	2,23	1,80
1988	2,21	3,01	1,96	0,19	0,18	2,36	3,10	0,94	1,78	1,67	0,85	2,22	1,77
1989	2,09	2,99	1,93	0,13	0,17	2,31	2,89	1,06	1,95	1,72	0,86	2,08	1,73
1990	2,09	2,98	1,88	0,12	0,16	2,23	1,99	1,02	2,09	1,70	0,82	2,14	1,68
1991	2,00	3,05	2,18	0,09	0,15	2,19	2,08	0,86	2,19	1,64	0,81	2,32	1,74
1992	2,02	3,17	2,19	0,09	0,20	2,21	2,17	0,84	2,25	1,55	0,98	2,51	1,79
1993	1,96	3,27	2,17	0,13	0,19	2,39	2,16	0,78	2,65	1,55	0,80	2,72	1,87
1994	1,90	3,28	2,05	0,10	0,19	2,36	2,23	0,76	2,92	1,49	0,82	—	1,69
Variación	-0,95	0,50	-0,50	-0,14	-0,32	-0,20	0,57	-0,48	0,69	-0,86	0,04	0,35	-0,45

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.6.

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN ESPAÑA
POR FUNCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL**

	Enfermedad	Invalidez	Accidentes trabajo	Vejez	Supervi- vencia	Maternidad	Familia	Colocación	Desempleo	Alojamiento	Otros	Adminis- tración	Otros	Total gastos corrientes
1980	4,67	1,36	0,45	5,37	1,79	0,25	0,51	0,13	2,71	0,00	0,30	0,49	0,16	18,19
1981	4,82	1,47	0,46	5,84	1,89	0,25	0,44	0,16	3,23	0,00	0,30	0,52	0,28	19,67
1982	4,80	1,50	0,45	5,98	1,90	0,24	0,42	0,19	2,92	0,00	0,31	0,51	0,21	19,43
1983	4,66	1,53	0,44	6,20	1,92	0,24	0,36	0,28	2,93	0,01	0,28	0,49	0,14	19,47
1984	4,56	1,59	0,43	6,35	1,90	0,23	0,32	0,12	3,12	0,01	0,25	0,50	0,20	19,58
1985	4,45	1,61	0,41	6,54	1,93	0,22	0,28	0,18	3,44	0,02	0,22	0,52	0,11	19,92
1986	4,35	1,59	0,41	6,47	1,89	0,21	0,23	0,20	3,20	0,03	0,25	0,52	0,27	19,62
1987	4,48	1,59	0,41	6,39	1,86	0,21	0,20	0,21	3,10	0,07	0,26	0,50	0,39	19,66
1988	4,76	1,63	0,42	6,30	1,85	0,19	0,18	0,22	3,05	0,12	0,22	0,50	0,32	19,76
1989	4,97	1,61	0,44	6,33	1,90	0,19	0,17	0,19	3,01	0,13	0,22	0,50	0,44	20,10
1990	5,24	1,56	0,47	6,50	1,97	0,19	0,16	0,17	3,18	0,11	0,22	0,51	0,40	20,69
1991	5,56	1,63	0,48	6,62	2,04	0,20	0,15	0,18	3,67	0,11	0,27	0,54	0,37	21,82
1992	6,00	1,70	0,49	6,87	2,15	0,21	0,20	0,15	4,06	0,08	0,27	0,56	0,44	23,18
1993	6,13	1,81	0,50	7,26	2,25	0,21	0,19	0,15	4,82	0,11	0,26	0,65	0,38	24,73
1994	5,82	1,84	0,49	7,31	2,25	0,24	0,19	0,13	3,98	0,10	0,25	0,54	0,34	23,47
Variación.....	1,15	0,48	0,04	1,94	0,46	-0,01	-0,32	0,00	1,27	0,10	-0,05	0,16	0,18	5,28

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.7.

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN ESPAÑA
POR FUNCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL
(Porcentajes)**

	Enfermedad	Invalidez	Accidentes trabajo	Vejez	Supervi- vencia	Maternidad	Familia	Colocación	Desempleo	Alojamiento	Otros	Adminis- tración	Otros	Total gastos corrientes
1980	25,67	7,50	2,47	29,52	9,84	1,36	2,82	0,71	14,93	0,00	1,67	2,67	0,85	100
1981	24,52	7,45	2,35	29,71	9,63	1,30	2,22	0,81	16,44	0,00	1,55	2,63	1,40	100
1982	24,69	7,71	2,30	30,76	9,80	1,25	2,15	0,98	15,02	0,00	1,58	2,64	1,11	100
1983	23,93	7,85	2,24	31,83	9,86	1,23	1,86	1,44	15,07	0,03	1,44	2,53	0,72	100
1984	23,28	8,10	2,18	32,42	9,72	1,17	1,65	0,60	15,96	0,07	1,28	2,56	1,00	100
1985	22,34	8,06	2,08	32,81	9,69	1,10	1,41	0,89	17,27	0,09	1,28	2,61	0,55	100
1986	22,18	8,12	2,07	32,96	9,62	1,06	1,20	1,02	16,31	0,15	1,27	2,66	1,39	100
1987	22,79	8,09	2,08	32,51	9,44	1,04	1,02	1,07	15,75	0,36	1,30	2,56	1,99	100
1988	24,09	8,26	2,14	31,91	9,36	0,97	0,92	1,10	15,42	0,59	1,10	2,52	1,64	100
1989	24,73	8,01	2,17	31,49	9,47	0,95	0,85	0,93	14,98	0,66	1,08	2,50	2,18	100
1990	25,33	7,55	2,28	31,42	9,53	0,91	0,75	0,83	15,38	0,56	1,07	2,48	1,91	100
1991	25,49	7,46	2,21	30,34	9,36	0,90	0,69	0,81	16,82	0,49	1,23	2,49	1,71	100
1992	25,90	7,33	2,11	29,63	9,29	0,91	0,86	0,64	17,51	0,36	1,16	2,41	1,89	100
1993	24,78	7,34	2,02	29,38	9,10	0,87	0,76	0,61	19,50	0,44	1,06	2,62	1,52	100
1994	24,80	7,82	2,09	31,14	9,60	1,01	0,80	0,53	16,96	0,42	1,09	2,30	1,45	100
Variación.....	-0,87	0,32	-0,38	1,62	-0,24	-0,35	-2,02	-0,18	2,03	0,42	-0,58	-0,05	0,60	0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.8.

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN ESPAÑA
POR FUNCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL
(Porcentajes de incremento interanual pesetas constantes)**

	Enfermedad	Invalidez	Accidentes trabajo	Vejez	Supervi- vencia	Maternidad	Familia	Colocación	Desempleo	Alcance	Otros	Admis- tración	Otros	Total gastos corrientes
1981/1980	1,45	5,54	1,01	6,90	3,94	1,23	-16,28	21,59	16,96	—	-1,50	4,49	74,87	6,21
1982/1981	0,95	3,75	-1,64	3,81	2,05	-3,00	-2,89	21,67	-8,37	—	2,11	0,90	-21,05	0,26
1983/1982	-1,14	3,82	-0,71	5,55	2,55	-0,14	-11,83	48,99	2,35	—	-6,78	-2,51	-34,00	2,01
1984/1983	1,65	7,82	1,80	6,43	3,04	-0,14	-7,36	-56,36	10,59	—	-7,09	5,72	46,22	4,47
1985/1984	-0,26	3,46	-0,78	5,20	3,68	-2,16	-11,07	54,41	12,54	28,36	-12,24	5,94	-42,55	3,96
1986/1985	3,55	5,07	3,74	4,77	3,51	0,01	-11,59	19,38	-1,54	66,13	22,61	6,35	162,98	4,30
1987/1986	10,08	6,68	7,69	5,64	5,05	5,65	8,92	12,25	3,43	166,07	9,73	3,14	52,75	7,10
1988/1987	11,49	7,70	8,19	3,54	4,58	-2,26	4,27	8,33	3,27	69,82	10,57	3,70	-13,23	5,48
1989/1988	9,59	3,57	8,56	5,37	8,05	5,25	-1,44	-9,84	3,73	20,57	4,92	6,02	42,09	6,77
1990/1989	10,18	1,36	12,86	7,30	8,32	3,06	-5,01	-3,61	10,48	-9,69	5,78	6,83	-5,67	7,56
1991/1990	10,17	8,20	6,09	5,72	7,52	7,90	0,22	6,26	19,71	-3,03	26,31	9,62	-2,07	9,47
1992/1991	10,17	6,53	3,63	5,88	7,56	9,33	34,79	-13,63	12,88	-20,56	2,60	5,21	19,66	8,43
1993/1992	0,31	4,90	0,09	3,95	2,73	0,24	-7,59	0,10	16,74	27,78	-4,34	13,75	-15,24	4,83
1994/1993	-3,45	2,89	-0,04	2,28	1,81	12,59	1,83	-16,14	-16,07	-7,68	-1,47	-15,24	-8,48	-3,50

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

CUADRO A.9.

EDAD EN EL PRIMER PARTO

	1970	1980	1993	Variación
Australia	23,2	25,3	28,3	5,1
Austria	—	—	25,5	—
Bélgica	24,0	24,6	26,5	2,5
Canadá	23,1	24,6	26,8	3,7
República Checa	22,5	22,4	22,3	-0,2
Dinamarca	23,7	24,6	27,2	3,5
Finlandia	—	—	27,2	—
Francia	23,8	24,9	27,6	3,8
Alemania	24,3	25,2	27,5	3,2
Grecia	24,0	23,3	25,9	1,9
Islandia	—	21,9	24,8	—
Irlanda	25,3	24,9	26,6	1,3
Italia	25,1	25,1	27,5	2,4
Japón	25,6	26,4	27,2	1,6
Luxemburgo	—	—	26,5	—
Holanda	24,3	25,6	28,3	4,0
Nueva Zelanda	—	24,9	28,7	3,8
Noruega	23,6	25,2	26,0	2,4
Portugal	24,4	23,6	25,2	0,8
España	24,5	24,6	27,1	2,6
Suecia	24,8	25,5	27,0	2,2
Suiza	25,1	26,4	28,1	3,0
Reino Unido	23,9	25,1	27,4	3,5
Estados Unidos	25,4	25,7	26,4	1,0

Fuente: OCDE.

CUADRO A.10.

FERTILIDAD TOTAL POR AÑO DE NACIMIENTO DE LA MADRE, 1930-1960

	1930	1950	1960	Varación
Islandia	3,50	2,70	2,49	-1,01
Irlanda	3,50	3,00	2,37	-1,13
Australia	3,07	2,36	2,16	-0,91
República Checa	2,15	2,83	2,09	-0,06
Francia	2,64	2,11	2,07	-0,57
Noruega	2,49	2,09	2,06	-0,43
Suecia	2,11	2,00	2,06	-0,05
Reino Unido	2,35	2,03	1,94	-0,41
Finlandia	2,51	1,85	1,93	-0,58
Grecia	2,21	2,07	1,93	-0,28
Dinamarca	2,36	1,90	1,87	-0,49
Portugal	2,95	2,12	1,86	-1,09
Bélgica	2,30	1,84	1,85	-0,45
Holanda	2,65	1,90	1,84	-0,81
Suiza	2,17	1,80	1,75	-0,42
Luxemburgo	1,97	1,72	1,71	-0,26
España	2,59	2,19	1,69	-0,90
Austria	2,32	1,89	1,66	-0,66
Alemania	2,17	1,72	1,63	-0,54
Italia	2,29	1,90	1,63	-0,66

Fuente: OCDE.

CUADRO A.11.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE MÁS DE 65 AÑOS, VIVIENDO SOLO O CON LA FAMILIA, EN EL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN

	VIVIENDO SOLO		VIVIENDO CON FAMILIA	
	Porcentaje	Año	Porcentaje	Año
Australia	21	1986	25	1987
Austria	35	1990	—	—
Bélgica	24	1986	—	—
Canadá	25	1986	—	—
Dinamarca	53	1988	4	1988
Finlandia	38	1987	14	1987
Francia	28	1982	20	1982
Alemania Occidental	41	1985	14	1987
Hungría	20	1980	—	—
Islandia	32	1988	23	1987
Irlanda	23	1986	—	—
Italia	31	1990	39	1990
Japón	11	1990	65	1985
Holanda	31	1986	8	1987
Nueva Zelanda	28	1991	—	—
Noruega	35	1990	11	1988
Polonia	20	1988	28	1988
Portugal	18	1981	—	—
España	19	1989	37	1985
Suecia	39	1990	5	1986
Suiza	35	1986	16	1986
Turquía	16	1988	—	—
Reino Unido	36	1985	16	1980
Estados Unidos	32	1984	15	1987

Fuente: OCDE.

CUADRO A.12.

PORCENTAJE DE MUJERES ENTRE 45 Y 60 AÑOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

	1980	1980
Australia.....	35,3	44,7
Canadá.....	44,5	53,5
Finlandia.....	79,6	85,0
Francia.....	49,6	48,0
Alemania Occidental.....	40,6	44,5
Irlanda.....	21,8	23,4
Italia.....	22,9	22,1
Japón.....	55,0	58,8
Holanda.....	21,8	32,5
Nueva Zelanda.....	51,0	54,2
Noruega.....	60,9	67,7
Portugal.....	38,3	44,3
España.....	24,6	25,4
Suecia.....	68,4	79,0
Reino Unido.....	53,2	56,4
Estados Unidos.....	50,7	59,2

Fuente: OCDE.

CUADRO A.13.

TASA DE ACTIVIDAD, EDAD EFECTIVA DE JUBILACIÓN Y ESPERANZA DE VIDA, 1950-1980

	TASA DE ACTIVIDAD ENTRE 55-64 AÑOS			EDAD EFECTIVA DE JUBILACION			ESPERANZA DE VIDA AL NACER		
	1950	1980	Variación	1950	1980	Variación	1950	1980	Variación
Bélgica.....	46,0	38,3	-7,7	63,8	61,2	-2,6	67,5	73,7	6,2
Dinamarca.....	59,6	58,5	-1,1	64,2	62,7	-1,5	71,0	74,5	3,5
Francia.....	57,7	45,7	-12,0	64,4	61,0	-3,4	66,5	74,7	8,2
Alemania.....	49,8	43,1	-6,7	63,7	61,0	-2,7	67,5	73,9	6,4
Grecia.....	48,9	43,3	-5,6	65,2	63,1	-2,1	65,9	74,7	8,8
Irlanda.....	55,4	50,2	-5,2	65,8	64,1	-1,7	66,9	73,1	6,2
Italia.....	45,5	31,7	-13,8	63,9	60,3	-3,6	66,0	74,6	8,6
Luxemburgo.....	50,0	28,6	-21,4	64,4	59,9	-4,5	65,9	73,3	7,4
Holanda.....	50,9	40,9	-10,0	64,6	62,2	-2,4	72,1	76,0	3,9
Portugal.....	47,3	44,7	-2,6	65,4	63,1	-2,3	59,3	72,2	12,9
España.....	49,2	41,2	-8,0	65,5	62,9	-2,6	63,9	75,8	11,9
Reino Unido.....	53,9	61,9	8,0	64,4	62,8	-1,6	69,2	74,0	4,8
Media UE.....	51,3	45,1	-6,2	64,3	61,8	-2,5	67,0	74,4	7,4
Japón.....	63,0	64,5	1,5	64,7	64,0	-0,7	63,9	76,9	13,0
Estados Unidos.....	57,2	55,8	-1,4	64,4	63,0	-1,4	69,0	74,5	5,5

Fuente: OCDE.

CUADRO A.14.

MOVIMIENTO DE LA POBLACIÓN. PAÍSES DE LA UE

	NATALIDAD			MORTALIDAD			CRECIMIENTO NATURAL			MIGRACIÓN NETA			CRECIMIENTO TOTAL		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Bélgica	12,50	11,90	11,50	10,50	10,60	10,40	1,90	1,30	1,10	2,50	1,90	1,80	4,50	3,20	3,00
Dinamarca	13,10	13,00	13,40	11,80	12,10	11,80	1,30	0,90	1,60	2,20	2,10	2,00	3,60	3,10	3,70
Alemania	10,00	9,80	9,40	10,90	11,00	11,00	-0,90	-1,20	-1,50	4,30	5,80	4,20	3,30	4,70	2,60
Grecia	10,10	9,80	9,80	9,50	9,40	9,40	0,60	0,50	0,50	3,40	3,80	2,70	4,00	4,20	3,10
España	9,80	9,90	9,20	8,70	8,70	8,60	1,00	1,30	0,60	0,50	0,10	0,70	1,50	1,40	1,30
Francia	12,90	12,30	12,30	9,10	9,20	9,00	3,80	3,10	3,30	1,60	1,60	1,00	5,40	4,70	4,30
Irlanda	14,50	13,70	13,40	8,70	8,70	8,60	5,90	5,00	4,80	-1,70	-1,70	-2,70	4,20	3,10	2,10
Italia	9,90	9,40	9,50	9,60	9,50	9,70	0,30	-0,10	-0,20	1,60	3,40	2,10	1,80	3,40	1,90
Luxemburgo	13,10	13,40	13,50	10,20	9,80	9,40	2,90	3,60	4,10	10,80	10,70	10,00	13,70	14,30	14,10
Holanda	13,00	12,80	12,70	8,60	9,00	8,70	4,40	3,80	4,10	3,80	3,90	1,20	8,20	6,70	5,30
Portugal	11,60	11,60	11,00	10,20	10,80	10,00	1,40	0,80	1,00	-1,00	0,10	1,50	0,40	0,90	2,50
Reino Unido	13,50	13,10	13,10	11,00	11,30	11,30	2,50	1,80	1,80	1,00	1,40	1,30	3,60	3,20	3,00
Austria	—	—	11,50	—	—	10,00	—	—	1,50	—	—	1,60	—	—	3,10
Finlandia	—	—	12,80	—	—	9,40	—	—	3,40	—	—	0,70	—	—	4,10
Suecia	—	—	12,80	—	—	10,50	—	—	2,30	—	—	5,80	—	—	8,10
TOTAL UE	11,40	11,10	10,90	10,00	10,10	10,00	1,40	1,00	0,90	2,10	2,80	2,00	3,50	3,70	2,90

Resumen

En este trabajo se analizan las relaciones que pueden existir entre la actuación del sector público y el comportamiento de las familias. Se destacan las dos acepciones posibles en relación con la política familiar, así como los principales objetivos de la política específicamente destinada a esta institución. Se pone de manifiesto que el sector público no ha venido prestando mucha atención a los temas familiares, pero recientemente hay indicios de un cierto cambio de tendencia. Con respecto a la oferta de servicios públicos, se constata la escasa importancia cuantitativa de las funciones familia y maternidad, aunque se puede intuir una cierta inflexión. No obstante, el gasto público que, en un sentido más amplio, acaba beneficiando a las familias, esto es el gasto social, acapara una parte muy importante del Presupuesto. Se analiza la valoración de estos servicios por parte de los ciudadanos, y se estudian los principales efectos sobre la asignación de recursos y la distribución de la renta.

Palabras clave: gasto público y familia, efectos económicos del gasto público, sector público español.

Abstract

In this work are analyzed the relationships that can exist between the performance of the public sector and the behavior of the families. They stand out the two possible meanings with relationship to the family politics, as well as the politics's main objectives specifically dedicated to this institution. We show that the public sector has not come paying a lot of attention to the family topics, but recently there are indications of a certain tendency change. With relationship to the offer of public services is verified the scarce quantitative importance of the functions family and maternity, although one can sense a certain inflection. Nevertheless, the public expense that finishes benefiting to the families in a wider sense, this is the social expense, it monopolizes a very important part of the budget. The valuation of these services is analyzed on the part of the citizens, and the main effects are studied on the assignment of resources and the distribution of the rent.

Key words: public expenditure and family, economic effects of the public expense, spanish public sector.

JEL classification: D61, D63, H31, H50, I31.