

GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA: PRESENTE Y FUTURO

El gasto público en un país es reflejo de realidades de origen diverso. Entre ellas destacan dos. Primero, las preferencias de sus ciudadanos por los bienes y servicios públicos, y por los diversos programas de rentas. Comparando la composición y nivel de gasto de dos países se puede llegar a catalogarlos en diferentes modelos del Estado del bienestar, por ejemplo. Y segundo, de la coyuntura económica. Dependiendo de la tasa media de variación del gasto y de las partidas que aumentan más y menos, podemos aproximarnos con precisión a la situación económica general y al tono expansivo o contractivo de la política presupuestaria. En definitiva, estamos ante una de las herramientas básicas de intervención pública, es una expresión de las prioridades de gobierno y ofrece un perfil revelador de la sociedad a la que atiende y sus retos. Por eso, es importante someter a escrutinio periódico las tendencias globales y desagregadas del gasto público; sus efectos sobre la eficiencia, la equidad y la estabilización macroeconómica; lo bien que gestionamos los recursos tributarios; y las reformas pendientes. Estos son los objetivos que guían este número 147 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que entronca directamente con un número doble (68-69), publicado justo hace ahora veinte años y que se ha convertido en una referencia recurrente en la literatura sobre la hacienda pública española.

El origen de los artículos que componen este monográfico se encuentra en una conferencia organizada por Funcas en colaboración con la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) celebrada en Santiago de Compostela en el mes de mayo de 2015. Una reunión que contó con el apoyo de

**LA ESTRUCTURA
DEL GASTO PÚBLICO
REFLEJA EL MODELO
DE ESTADO DEL
BIENESTAR DEL PAÍS**

la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia y del Consello Económico e Social de Galicia. Los coordinadores de la conferencia y de este monográfico de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA son **Santiago Lago Peñas**, catedrático de Economía Aplicada y director de GEN (Universidad de Vigo), y **Jorge Martínez-Vázquez**, catedrático de Economía, director del International Center for Public Policy en la Georgia State University e investigador asociado a GEN.

Las once aportaciones que integran el número se organizan en cuatro bloques. El primero de ellos ofrece una perspectiva global y comparada del gasto público, una revisión de los procesos e instituciones presupuestarias, un análisis de la eficiencia del gasto público español que incide en los aspectos institucionales y, en fin, una revisión global de las pautas que han guiado el empleo público. El segundo bloque se centra en la parte del gasto quizá más relevante para el crecimiento económico, el llamado gasto productivo: infraestructuras e I+D+i. Por su parte, el tercer vector se centra en los principales componentes del denominado gasto social (pensiones y programas de garantía de rentas) y proporciona una revisión a fondo de los efectos del gasto público español sobre la equidad. Finalmente, aparece un bloque con dos pilares fundamentales del Estado del bienestar y que combinan la naturaleza productiva y la social: el gasto en sanidad y el destinado a educación. En lo que sigue se exponen los principales resultados de estos trabajos que componen el número.

El primero de los artículos, cuya autoría corresponde a **Santiago Lago Peñas** y **Jorge Martínez-Vázquez**, analiza la dinámica del gasto público en España desde 1995 e incidiendo en la perspectiva comparada, siendo las dos referencias básicas la media de la UE25. Un análisis que incluye tanto la perspectiva de la eficiencia, como la de la equidad y la estabilidad macroeconómica.

EN ESPAÑA EL PESO DEL GASTO PÚBLICO SOBRE PIB ES MENOR QUE EN EUROPA

Aunque el gasto público en España ha aumentado considerablemente, la convergencia con los países de referencia no ha sido completa. A lo largo del tiempo, la ratio del gasto público sobre el PIB ha mantenido una brecha respecto a la media de la Unión Europea y de la OCDE, que la crisis ha cerrado de forma solo transitoria. Los datos publicados por Eurostat muestran que España habría alcanzado la ratio máxima de gasto público no financiero en el año 2012 (47,3 por 100 frente a 49,0 por 100 para la UE) y que en 2014 la cifra habría bajado hasta 43,6 por 100, la más baja desde el año 2008. Por el contrario, el conjunto de la UE habría anotado su máximo en 2009 (50,3 por 100) y la reducción desde entonces habría sido menor que en España, con un valor para 2013 de 48,1 por 100. En lo que se refiere a la composición del gasto, también existen matices a la convergencia. En términos relativos España pone el acento en orden público y seguridad, protección al medio ambiente, vivienda y

servicios comunitarios y actividades recreativas, culturales y religión; mientras que claramente incide menos en educación, defensa y protección social. En el gasto en salud, servicios generales y asuntos económicos España se halla más cerca de lo esperable a la UE, teniendo en cuenta que el gasto público total es menor.

El artículo muestra que, comparativamente, España es más eficiente en el área de salud y menos en protección social, servicios generales y en educación, categoría en la que no solo gastamos menos sino que lo hacemos peor. Por tanto, existen márgenes amplios de mejora, incluso teniendo en cuenta el contexto en el que se deben ejecutar las políticas. En relación al objetivo de equidad, la efectividad estimada del gasto público en la redistribución de la renta en España es tan solo moderada en comparación a la media de la Unión Europea y de la OCDE. Finalmente, en relación a la estabilidad macroeconómica, los problemas de déficit público e inestabilidad fiscal de España se encontrarían más en el lado de los ingresos que en el lado del gasto, debido a la fuerte prociclicidad de los primeros durante el *boom* inmobiliario y la insuficiencia estructural de recursos causada, en buena medida, por el fraude y los generosos gastos fiscales existentes en España.

A continuación, **José Caamaño Alegre** y **Xoaquín Fernández Leiceaga**, profesores de la Universidad de Santiago de Compostela e investigadores asociados a GEN, analizan el reciente ajuste del gasto público y las perspectivas de futuro, así como las deficiencias en la elaboración de los presupuestos y el control financiero. Deficiencias que habrían de solventarse para asegurar la propia sostenibilidad del ajuste. Se comienza con un relato riguroso y pormenorizado de la crisis fiscal vivida por las administraciones públicas en los últimos años, distinguiendo entre varias fases en función de la respuesta dada por las autoridades y destacando las asimetrías entre las cuatro grandes agrupaciones de gobierno: niveles local, autonómico y central y la Seguridad Social. En esencia y según los autores, el éxito (parcial) del ajuste puede explicarse por tres factores principales: las dramáticas tensiones financieras que obligan a las administraciones territoriales a consolidar para poder acogerse al «rescate blando» del Gobierno central; el fuerte compromiso de este con la estabilidad presupuestaria, en una coyuntura de gran fortaleza política del partido del gobierno a partir de 2011; y la clara preponderancia en el federalismo fiscal español del escalón central de gobierno a la hora de diseñar las políticas públicas, incluidas las que tienen que ver con la estabilidad presupuestaria.

Acuciados por el fuerte ajuste acumulado en el gasto público y las perspectivas de exiguo crecimiento en los próximos años, la obligación de gastar mejor se convierte en perentoria. Para ello son claves una serie de reformas encaminadas a mejorar el respeto al ciclo presupuestario, sobre todo en el ámbito local; hacer que la transparencia sea

**UN PROCESO
PRESUPUESTARIO
EFICIENTE REQUIERE
MARCOS FINANCIEROS
PLURIANUALES**

efectiva y no puramente nominal, e ilumine, entre otras, las zonas de opacidad que tradicionalmente han afectado a cuestiones como la imputación cualitativa y temporal de las operaciones, la estimación de los derechos de dudoso cobro o el cálculo de las desviaciones de financiación en gastos con financiación afectada. La revitalización de los controles internos y externos resulta clave. Además, un proceso presupuestario más eficiente va a requerir dar mayor protagonismo a los marcos financieros plurianuales, avanzar hacia el presupuesto por resultados y potenciar la evaluación económica de inversiones y el examen de los gastos fiscales.

Precisamente, este es el *leitmotiv* de la tercera de las aportaciones del número, responsabilidad de **Emilio Albi** (Universidad Complutense de Madrid) y **Jorge Onrubia** (Universidad Complutense, Fedea y GEN). Tras un detallado análisis del marco institucional vigente en España, los autores concluyen que el panorama de la evaluación económica del gasto público en España es muy desalentador. En particular, los autores inciden en las limitaciones tradicionales de la gestión pública en España, desarrollada bajo un modelo organizativo basado esencialmente en la ejecución presupuestaria excesivamente enfocada en procedimientos administrativos. Este rasgo deviene en la incapacidad del control interno ejercido por la IGAE para proporcionar sistemáticamente información de calidad sobre actividad y objetivos, esencial para realizar buenas evaluaciones. De forma complementaria, aparecen otras limitaciones que tendrían que ver con el diseño de los órganos de evaluación y su encaje en el marco institucional de la supervisión, destacando un claro déficit de independencia efectiva.

En consecuencia, los profesores Albi y Onrubia consideran urgente la reforma profunda de las instituciones de supervisión y evaluación españolas. En el caso del Tribunal de Cuentas, defienden su transformación en una institución con independencia efectiva encargada de la auditoría de gestión, como sucede en los sistemas comparados. Su reconocimiento constitucional es una ventaja para hacer realidad la exigencia de responsabilidades respecto del buen uso de los recursos públicos, algo que trasciende en una gran medida a los aspectos tradicionales de legalidad y regularidad contable. Pero también debería reforzarse el papel y relevancia de la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (AEVAL), preferentemente adscrita al ámbito parlamentario; y la propia Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales podría aumentar notablemente su utilidad, siempre que se dotara a la misma de profesionales de la evaluación y el análisis presupuestario, como sucede en algunos sistemas comparados.

El primer bloque se cierra con la contribución de **Pablo Hernández de Cos**, **Enrique Moral-Benito** y **Javier J. Pérez**, del Banco de

España. Una contribución volcada en el análisis del empleo y los salarios públicos durante el período más reciente de consolidación fiscal. Los autores optan por adoptar un enfoque comparado en el seno de la UE y poner el acento en el escalón autonómico de la Administración; donde se concentran los servicios públicos intensivos en empleo. Entre sus conclusiones, destacan las tres siguientes.

En primer lugar, la remuneración de asalariados de las AA.PP. ha desempeñado un papel relevante en el proceso de consolidación fiscal, aunque inferior al de otras partidas de gasto público, y en particular al de la inversión pública. En concreto, el ajuste del gasto salarial real per cápita de las AA.PP. fue de casi el 14 por 100 en el período 2010-2014, que se concentró en un 60 por 100 en una reducción del gasto salarial real de las AA.PP. y el 40 por 100 en la contracción del empleo público per cápita. El ajuste de la masa salarial fue generalizado en todas las comunidades autónomas (CC.AA.), pero heterogéneo en intensidad. Además, en términos comparados, fue más intenso que el observado en nuestros socios comunitarios. En segundo lugar, las reformas aplicadas han pretendido, con mayor o menor éxito según los países, la eliminación de duplicidades entre niveles de administración, la introducción de márgenes de flexibilidad funcional o la introducción de mecanismos de retribución vinculados a la productividad. En tercer lugar, el diferencial salarial entre el sector público y privado favorece al primero, si bien se reduce de forma significativa cuando se controla por las características de los individuos (por ejemplo, nivel de educación) y otros inobservables. De hecho, las diferencias en las características de los trabajadores del sector público y privado en las diferentes CC.AA. explican una buena parte de los diferenciales salariales relativos público/privado existentes en estos territorios. Además, el proceso de consolidación fiscal habría reducido estos diferenciales de forma significativa.

**TODAS LAS CC.AA.
HAN AJUSTADO
LA REMUNERACIÓN
DE ASALARIADOS,
PERO CON DISTINTA
INTENSIDAD**

El segundo bloque de artículos arranca con el artículo de **Ramon Xifré** (Universitat Pompeu Fabra) y **Yulia Kasperskaya** (Universitat de Barcelona), sobre I+D+i. Su tesis de partida es que el sistema español de innovación se halla, en términos generales, infradesarrollado en comparación a las economías de referencia. Los autores tratan de determinar si la explicación hay que buscarla principalmente en el ámbito público o fuera de él. Es decir, si existen limitaciones en la capacidad de absorción de los fondos públicos, rigidices en la gestión de los recursos, dificultades para alcanzar la excelencia, insuficientes sinergias entre el sector público y privado o poca colaboración interregional. En el ámbito público y en términos agregados, la perspectiva temporal e internacional les lleva a concluir que el gasto en I+D+i ha sido relativamente volátil, lo cual es una anomalía en los países avanzados en materia de innovación. Además, el sistema español da claras muestras

**UNA AGENCIA
ESPAÑOLA DE
INVESTIGACIÓN
MEJORARÍA LA GESTIÓN
DE LOS FONDOS
PÚBLICOS DE I+D+i**

de sufrir cierta incapacidad para absorber incrementos bruscos en recursos, como los que se produjeron en el lustro anterior a la crisis que estalla en 2008. Por tanto, se recomienda ser cauteloso a la hora de aumentar sin más y de golpe los recursos públicos a la I+D+i. En segundo lugar, los autores defienden como pieza clave del sistema la creación de una agencia española de investigación para gestionar los fondos públicos de I+D+i con una triple exigencia: deberían asignarse en función de la excelencia, hacerlo con la intrusión administrativa mínima, y exigir la máxima transparencia y rendición de cuentas. Esta es la filosofía de las agencias estatales de investigación que operan en los países de nuestro entorno. Finalmente, destacan la necesidad de un pacto político que diera estabilidad y potenciara la eficacia del sistema educativo en todos sus niveles.

Pasando al nivel autonómico, se constatan señales de polarización de la inversión privada en I+D+i donde aparece un grupo formado por la Comunidad de Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra frente al resto. Puesto que las inversiones en I+D+i públicas y privadas suelen ser fuertemente complementarias, existe el riesgo de que algunas CC.AA. se estén acercando a una suerte de «trampa de pobreza de I+D+i» regional, de la que resultará más difícil escapar a medida que pase el tiempo. En una comunidad autónoma donde la inversión privada en innovación es relativamente baja, se reducen los incentivos para atraer nuevas inversiones privadas y esta dinámica puede terminar perjudicando la capacidad del territorio para absorber fondos públicos, especialmente si estos se vehiculan a través de programas competitivos que requieran la cofinanciación privada. Frente a ello, es imperioso frenar esta tendencia y estimular la creación y el crecimiento de nuevas empresas innovadoras, atendiendo al efecto de arrastre que estas ejercen en el conjunto de la economía.

El otro gran capítulo de gasto productivo, la inversión en infraestructuras, es abordado en el artículo de **Matilde Mas Ivars** (Universitat de València e Ivie). El trabajo revisa la evolución seguida por las dotaciones de capital en infraestructuras en España y sus CC.AA. Desde 1995 y hasta 2007, la intensidad inversora pública en España se mantuvo prácticamente constante, en el entorno del 2,5 por 100 del PIB, en la fase de expansión que finalizó en 2007. En el trienio posterior creció de forma notable hasta alcanzar el 3,5 por 100 del PIB, como consecuencia de la puesta en marcha de diversos planes de inversiones. A partir de entonces sufrió una desaceleración importante, para situarse en el 1,2 por 100 del PIB en el año 2013. Aunque no se dispone todavía de información sobre la inversión realizada en infraestructuras en 2014, los datos contenidos en la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018* conducen a pensar que no va a recuperarse en un horizonte de medio plazo.

Desde la perspectiva territorial, las dotaciones de capital en infraestructuras tienden a concentrarse en las comunidades más extensas, y/o con mayor actividad económica. Andalucía es la que disfruta de una mayor participación, seguida por Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla y León. Entre las cinco reúnen el 60 por 100 del capital invertido. Sin embargo, el reparto ha ido cambiando en el tiempo. Durante los años de crisis, entre 2007 y 2012, Cataluña fue la que mayor participación ganó en el total, y la Comunidad de Madrid la que más perdió. El saldo para el conjunto del periodo 1995-2007 fue positivo para ambas comunidades. Existen importantes diferencias en dotaciones de capital en infraestructuras en términos per cápita y por km². Aragón, Asturias y Castilla y León eran las CC.AA. que mayores dotaciones por habitante tenía en el año 2012 y Baleares la que menos. Por km² destacan por sus elevadas dotaciones Madrid y País Vasco, además de las dos ciudades autónomas.

SON MAYORES LOS EFECTOS MULTIPLICADORES DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN NUEVAS TECNOLOGÍAS QUE EN TRANSPORTE CONVENCIONAL

La profesora Mas se hace eco del consenso actual sobre la debilidad de la relación entre infraestructuras y crecimiento en las economías desarrolladas a escala agregada; al tiempo que se extiende la idea de que el impacto de los proyectos debe medirse de forma individualizada. La consecuencia lógica es que el análisis coste-beneficio de proyectos de inversión es una metodología más adecuada para valorar el impacto desde la perspectiva de la rentabilidad económica y social que los derivados de estimaciones basadas en funciones agregadas de producción o de costes. Por otro lado, existe cierta convergencia en la idea de que las infraestructuras ligadas a las nuevas tecnologías, como el desarrollo de la banda ancha en particular, y la mayoría de los aspectos ligados a la economía digital, son más relevantes para el crecimiento que las infraestructuras de transporte convencionales. Por último, la evidencia empírica disponible también destaca la importancia sobre el crecimiento del capital intangible, no solo de la I+D, sino de otras dimensiones ligadas al funcionamiento interno de las empresas y su estrategia dentro de las cadenas mundiales de valor, mediante la mejora del valor de la marca y el diseño como forma de aumentar el valor añadido.

El tercer bloque de artículos se inicia con la colaboración de **Eduardo Bandrés Moliné** (Universidad de Zaragoza y Funcas) sobre la evolución y efectividad redistributiva del gasto público social en España. En los últimos años, el proceso de consolidación fiscal y, en particular, los ajustes del gasto social han generado un intenso debate en torno a sus efectos sobre la desigualdad, habida cuenta de la tendencia creciente de esta en el periodo de crisis.

El profesor Bandrés realiza un detallado análisis del tamaño y la composición del gasto público social en España. Su trayectoria, en relación

con el PIB desde mediados de los años noventa del siglo pasado, muestra una gran estabilidad durante la última etapa expansiva de la economía española, que solo se habría visto quebrada por la crisis. Sin embargo, una descomposición del crecimiento del gasto separando la tendencia asociada a factores estructurales y al impacto del ciclo económico detecta que la aparente estabilidad entre 1995 y 2006 no fue tal, sino el resultado de una etapa expansiva que ocultó la existencia de un «exceso» de gasto estructural. Además, el componente cíclico recesivo habría exagerado después el aumento del gasto social en los años de la crisis.

EL GASTO SOCIAL REDUCE LA DESIGUALDAD DE LA RENTA

En cuanto al efecto redistributivo del gasto social, todos los estudios ponen de relieve la capacidad del gasto social para reducir la desigualdad de la renta de mercado, tanto en lo que se refiere a las prestaciones monetarias (pensiones, desempleo) como a los servicios públicos (educación, sanidad, servicios sociales). A pesar de ello, la desigualdad ha crecido en España durante los años de la reciente crisis económica, en lo que se refiere a la renta de mercado y a la propia renta disponible. Pero mientras que la desigualdad entre los pensionistas es prácticamente igual que antes de la crisis, la que experimentan los que se encuentran en edad de trabajar ha aumentado de forma muy considerable. Por tanto, la clave de las tendencias de la desigualdad en España está, en primer lugar, en la población activa y más concretamente en el crecimiento de la desigualdad de la renta de mercado, provocada por la destrucción de empleo y la distinta evolución de los salarios por niveles. Y en segundo lugar, en la limitada capacidad del sistema de impuestos y transferencias para compensar a los hogares formados por personas en edad de trabajar, muchos de los cuales se han visto afectados por los despidos, el desempleo, la temporalidad y los bajos salarios. En consecuencia, la creación de empleo y la recuperación de los salarios, junto con la reconsideración de las funciones redistributivas de las políticas sociales, se conforman como políticas necesarias para afrontar una situación que ha colocado a España a la cabeza de los países con mayor desigualdad de la Unión Europea.

A continuación, **Luis Ayala Cañón**, de la Universidad Rey Juan Carlos, aborda el análisis del sistema español de protección asistencial. Un sistema que no empezó a definirse hasta los años ochenta, cuando el rápido aumento del desempleo y el desarrollo tardío de instrumentos básicos del Estado del bienestar dio origen a un crecimiento importante de la protección asistencial. Aunque es difícil comparar el gasto dirigido a programas de este tipo en la Unión Europea, los datos muestran niveles muy dispares de gasto, desde valores superiores al 2 por 100 del PIB en Holanda a una cifra inferior al 0,1 por 100 en Estonia o Italia. El gasto español es muy reducido, cercano al 0,2 por 100 del PIB.

Los esquemas españoles de garantía de mínimos han ido incorporando medidas para favorecer la inserción laboral, aunque existe cierta evidencia de que algunos programas pueden generar dependencia, como la pertenencia a minorías étnicas y la empleabilidad. Por su parte, la ausencia de mecanismos de coordinación de las CC.AA. en los programas de lucha contra la pobreza ha dado lugar a un rango de variación muy amplio en la protección efectivamente ofrecida. A juicio del profesor Ayala, resulta imprescindible considerar la necesidad de un sistema más integrado, con niveles de adecuación no tan alejados de los europeos y con una extensión de la cobertura ofrecida a los hogares sin ingresos. Esa expansión debería ser compatible con el mantenimiento de un sistema de incentivos que evitara los problemas de dependencia de la prestación.

Entre las posibles líneas de acción, la más destacada, además del refuerzo de las prestaciones destinadas a las familias de baja renta e hijos a cargo, es la participación del Gobierno central en la financiación de las rentas mínimas autonómicas, que podría abordarse desde distintas perspectivas. La más lógica es el aseguramiento por parte del Gobierno central de un nivel básico de protección a cada hogar beneficiario en cada CC.AA. La estimación del coste arroja cifras de magnitud no desdeñable. Si la Administración central y las CC.AA. asumieran, respectivamente, la financiación del 50 por 100 del coste de cada prestación dando cobertura al 100 por 100 de los hogares sin ingresos, el gasto para cada nivel de gobierno ascendería a algo más de 1.800 millones de euros. Asumir ese gasto parece imprescindible para conseguir un nivel de protección asistencial adecuado y equiparar el cuadro de prestaciones al vigente en la mayoría de los países europeos.

Finalmente, **Ignacio Zubiri**, de la Universidad del País Vasco, afronta el análisis del sistema de pensiones español, para fundamentar una serie de propuestas que van en una dirección diferente a las reformas aprobadas en 2011 y 2013, que se decantaron por recortar las proyecciones del gasto en pensiones a la hora de garantizar la sostenibilidad del sistema. Un recorte que se consigue por una triple vía: reducción de la pensión inicial, del tiempo durante el que se la cobra y del ritmo de revalorización de las pensiones. Según los cálculos que maneja el autor, el resultado final será un recorte promedio de las pensiones de más del 30 por 100. Por ello, a pesar de que la población envejecería hasta un 70 por 100 más en el 2050, durante los próximos 50 años el gasto en pensiones en porcentaje del PIB permanecerá esencialmente constante.

Como alternativa, el profesor Zubiri propone pasar del modelo actuarial vigente, en el que los ingresos por cotizaciones determinan los gastos, a un modelo social de pensiones, en el que el nivel de pensio-

UN SISTEMA MÁS INTEGRADO EVITARÍA LA HETEROGENEIDAD DE LA PROTECCIÓN ASISTENCIAL EFECTIVA QUE OFRECEN LAS CC.AA.

LAS REFORMAS DE 2011 Y 2013 PRÁCTICAMENTE GARANTIZAN QUE EL PESO DE LAS PENSIONES EN EL PIB NO VARIARÁ EN EL LARGO PLAZO, AUNQUE AUMENTE EL ENVEJECIMIENTO

nes se determina colectivamente y este nivel de pensiones deseado y su correspondiente gasto determina los ingresos que debe tener el sistema. Para esa transición deberían aplicarse medidas tanto por el lado del gasto como de los ingresos. Entre las primeras, destaca la extensión de la jubilación a los 67 años a toda la población, la eliminación de las jubilaciones anticipadas, y la supresión del factor de sostenibilidad, así como del índice de revalorización introducido en la reforma del 2013 y sustituirlo por el IPC. Por el lado de los ingresos y a corto plazo, el autor se decanta por un aumento de las cotizaciones sociales eliminando los actuales topes y la creación de una contribución a la solidaridad que gravaría los patrimonios personales y las ventas de las grandes empresas, cuyos recursos se afectarían al sistema de pensiones. A más largo plazo, habría que reforzar el Fondo de Reserva con el objetivo de llegar, al menos, al 20 por 100 del PIB; asumir el compromiso de financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro; y reducir el fraude en las cotizaciones.

EL GASTO SANITARIO CORRESPONDE AL ESPERADO DADA LA RENTA PER CÁPITA ESPAÑOLA

El último bloque de colaboraciones comienza con el artículo de **Guillem López i Casanovas** (Universitat Pompeu Fabra) y **Beatriz González López-Valcárcel** (Universidad de Las Palmas) sobre el gasto sanitario. Los autores constatan que, dada la renta per cápita española y su población, el volumen de gasto sanitario español es el esperado. Lo que les hace girar su análisis hacia otras dos preguntas. Sobre el cómo y el en qué se gasta. A partir de su diagnóstico, los autores proponen tres líneas de reforma del sistema: compaginar gobernanza con autonomía, cambiar los copagos y modificar la arquitectura institucional de toma de decisiones de cobertura, impulsando el entramado de agencias independientes.

En cuanto al primer punto, la descentralización permite comparar, evaluar y emular las mejores políticas, siempre que se acompañe de transparencia y rendición de cuentas. Y eso pasa, a su vez, por garantizar a las CC.AA. una financiación mínima o suelo del gasto sanitario, pudiendo a partir de ahí cada Comunidad intensificar o no su esfuerzo de gasto desde su propia responsabilidad fiscal; por la aceptación por parte de los proveedores de que si quieren ser parte del sistema tienen que integrarse, respetando las reglas de juego y aceptando, por ejemplo, acuerdos de riesgo compartido; y, en fin, por establecer un sistema de financiación conjunta de base poblacional, ajustada por riesgo y que alinee los intereses de la atención primaria y especializada respecto de resultados de salud poblacionales. Sobre el copago, los autores proponen cambios muy sustanciales en su diseño para hacerlos más eficaces, evitando sus posibles costes en el plano de la equidad. Finalmente, los autores recomiendan la creación de una agencia especializada que priorice y ordene el catálogo de prestaciones, libre de la servidumbre del cortoplacismo. Dicha agencia haría *la evaluación*

más objetivada de las tecnologías sanitarias, mientras que *la valoración*, en su aplicación al caso concreto, quedaría bajo la responsabilidad de las CC.AA. España es una excepción, pues 15 países de la UE28 (10 de la UE15) exigen la evaluación económica de las innovaciones sanitarias para establecer condiciones de reembolso. La falta de cultura evaluadora en España tiene un alto coste en términos de bienestar, concluyen los autores.

El número se cierra con el artículo de **Francisco Pérez y Vicent Cucarella** (Universitat de València e Ivie) sobre el gasto educativo, una competencia muy descentralizada hoy en España, más allá de la legislación básica y los programas de becas, ambos de ámbito fundamentalmente estatal. El análisis se centra en la evaluación empírica de la trayectoria del gasto público en educación en España en el período 2000-2013 desde una triple perspectiva: temporal, internacional y regional. Sus conclusiones principales son las cuatro siguientes. Primero, el gasto público en educación por alumno creció durante la fase de expansión económica, pero con la crisis ha retrocedido hasta niveles de principio de siglo, lo que pone de relieve que la programación financiera de la educación ha sido deficiente. Segundo, antes de comenzar el proceso de consolidación fiscal, el gasto español en educación ya se encontraba por debajo de la media de la OCDE y la UE en porcentaje de PIB. Sin embargo, el gasto por alumno en relación al PIB per cápita se encontraba en la media, por la menor ratio alumno/población en España. Tercero, las CC.AA. presentan unas enormes diferencias de gasto educativo por alumno. Algo que pone en cuestión la igualdad de oportunidades de los ciudadanos que viven en distintos territorios. Cuarto, las diferencias territoriales en gasto educativo y en recursos humanos no están correlacionadas con la disparidad de necesidades educativas derivadas de la demografía o el asentamiento de la población. La principal variable explicativa de las diferencias regionales de gasto es la diversidad de recursos de las CC.AA., aunque también es estadísticamente significativo el esfuerzo dedicado a la educación en cada Comunidad.

Entre las recomendaciones del artículo destaca la propuesta de diseñar un fondo de reserva para garantizar la estabilidad del gasto educativo, protegiéndolo de las fluctuaciones del PIB y manifestando así la priorización de este gasto social. Por lo que respecta a la equidad, toca reflexionar sobre los motivos que explican las desigualdades territoriales de gasto. Solo en la medida en que correspondiesen a diferencias en las preferencias serían asumibles. Sin embargo, según los autores, existe evidencia clara de que tras esas diferencias se encuentra una discriminación financiera permanente que brota del propio sistema de financiación autonómica y que repercute en la cantidad y calidad de los servicios educativos prestados en los diferentes territorios.

**EL GASTO PÚBLICO
EN EDUCACIÓN
PROALUMNO CON LA
CRISIS HA
RETROCEDIDO A
NIVELES DE PRINCIPIO
DE SIGLO**

En resumen, España ha avanzado significativamente en políticas de gasto en los últimos 20 años, desde que se publicó el número doble (68-69) de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Estos avances se han realizado en tiempos de bonanza y claramente también se ha podido «resistir» en muchas dimensiones en los tiempos más recientes de crisis. Sin embargo, estamos todavía lejos de alcanzar las cotas de buen hacer marcadas por los países de nuestro entorno en políticas de gasto público. Aunque los niveles de gasto como porcentaje del PIB en ciertos sectores puedan diferir entre España y estos otros países con los que nos gusta comparar, reflejando así la autonomía nacional, no está justificado que gastemos de forma menos eficiente. Las causas son múltiples e incluyen aspectos institucionales, que han demostrado ser muy difíciles de cambiar como la formulación de presupuestos y la evaluación del gasto. A lo que hay que añadir cuestiones de diseño y ejecución de políticas sectoriales de gasto, como en el caso de educación. Tenemos que seguir esforzándonos como en 1995. Pero en un escenario de descentralización del gasto público más descentralizado, que exige más cooperación y trabajo conjunto, y en un marco de consolidación fiscal irrenunciable.