

PAPELES

DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA: PRESENTE Y FUTURO

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

147

2016

ISSN: 0210-9107



PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS <i>(Presidente)</i>	MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ AMADO FRANCO LAHOZ
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN <i>(Vicepresidente)</i>	MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
FERNANDO CONLLEDO LANTERO <i>(Secretario)</i>	ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ VICTORIO VALLE SÁNCHEZ GREGORIO VILLALABEITIA GALARRAGA

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

EDITORIA

María José Moral Rincón

CONSEJO DE REDACCIÓN

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA <i>(Director)</i>	ELISA CHULIÁ RODRIGO JUAN JOSÉ GANUZA
EDUARDO BANDRÉS MOLINÉ	ÁNGEL LABORDA PERALTA
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE	JOSÉ FÉLIX SANZ SANZ

COORDINADORA DE EDICIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Myriam González Martínez

PORTADA

The channel of Gravelines, Petit Fort Philippe,
de Georges Seurat (1890).
Indianapolis Museum of Art

EDITA

Funcas
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

IMPRIME

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Precio del número 144:	15 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Hacienda Pública
Base de datos:	www.funcas.es



© FUNCAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

«Gasto público en España: presente y futuro»

coordinado por Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Gasto público en España: presente y futuro

v

I. PERSPECTIVAS GENERALES

El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?:	2	<i>Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez</i>
El ajuste del gasto en España: estabilidad, elaboración de los presupuestos y control financiero:	26	<i>José Caamaño Alegre y Xoaquín Fernández Leiceaga</i>
Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social:	50	<i>Emilio Albi y Jorge Onrubia</i>
El empleo y los salarios públicos durante la crisis: análisis desde una perspectiva internacional y regional:	68	<i>Pablo Hernández de Cos Enrique Moral-Benito y Javier J. Pérez</i>

II. GASTO PRODUCTIVO

Gasto público en I+D+i en España: análisis y propuestas:	92	<i>Ramon Xifré y Yulia Kasperskaya</i>
Dotaciones de infraestructuras en la economía española. De la expansión a la crisis:	108	<i>Matilde Mas Ivars</i>

III. GASTO SOCIAL

Gasto social, redistribución y desigualdad:	128	<i>Eduardo Bandrés Moliné</i>
El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma:	145	<i>Luis Ayala Cañón</i>
Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma:	167	<i>Ignacio Zubiri</i>

IV. EL GASTO EN SANIDAD Y EDUCACIÓN: ENTRE LO PRODUCTIVO Y LO SOCIAL

El sistema sanitario en España, entre lo que no acaba de morir y lo que no termina de nacer:	190	<i>Guillem López i Casasnovas y Beatriz González López-Valcárcel</i>
Gasto público en educación: situación y perspectivas:	212	<i>Francisco Pérez y Vicent Cucarella</i>

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.

COLABORACIONES

I.
PERSPECTIVAS GENERALES

Resumen

En este trabajo se analiza la dinámica del gasto público en España en el período 1995-2012 desde una perspectiva comparada, siendo las dos referencias básicas la media de la UE-25 y los países de la OCDE. A partir de ahí, analizamos el gasto público desde tres puntos de vista, el de la eficiencia, el de la equidad y el de la estabilidad macroeconómica. El análisis muestra que España mantiene un nivel de gasto por debajo de la media y que esa brecha se intensifica en algunas áreas muy relevantes, como la educativa. En cuanto a la eficiencia relativa en la asignación de los recursos, la evidencia muestra disparidad según áreas. De las funciones analizadas, sanidad es la que muestra un mejor resultado y educación el peor. La efectividad del gasto público en la redistribución de la renta es solamente moderada. Finalmente, los problemas de déficit público e inestabilidad fiscal de España se encontrarían más en el lado de los ingresos (por la extrema prociclicidad durante el *boom* inmobiliario, pero también por el fraude fiscal y la insuficiencia estructural), que en el del gasto.

Palabras clave: gasto público, equidad, eficiencia, finanzas públicas, OCDE. Unión Europea.

Abstract

This paper analyzes the dynamics of public expenditure in Spain in the period 1995-2012 from a comparative perspective, with the two key references being the average of the EU-25 and the OECD countries. Starting from there, we analyze public spending from three perspectives: efficiency, equity and macroeconomic stability. The analysis shows that Spain's level of spending remains below the average and that the gap is intensified in some very important areas, such as education. In terms of relative efficiency in the allocation of resources, the evidence shows disparities according to different areas. Among the functional areas examined, health shows the better results and education the worst. The effectiveness of public spending in the redistribution of income is only moderate. Finally, the problems of deficit and fiscal instability originate more on the revenue side (because of the extreme procyclicality during the housing boom, but also due to tax fraud and structural inadequacies) than on the expenditure side of the budget.

Key words: public expenditure, equity, efficiency, public finances, OECD, European Union.

JEL classification: H50, H60.

EL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA: ¿GASTAMOS LO SUFICIENTE? ¿GASTAMOS BIEN? (*)

Santiago LAGO PEÑAS

GEN (Universidad de Vigo)

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

International Center for Public Policy (Georgia State University)

GEN (Universidad de Vigo)

I. INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia en España trajo consigo profundos cambios en el nivel, composición y distribución por escalones de gobierno del gasto público. Entre ellos, destacan tres. En primer lugar, su vigorosa expansión, tanto en nivel absoluto como en términos del Producto Interior Bruto (PIB). Un aumento inevitable para acercarse a la Cartera de servicios y prestaciones de los países de nuestro entorno, desde los estándares de servicios y de protección social claramente insuficientes que caracterizaron las cuatro décadas previas de dictadura. En segundo lugar y vinculado a lo anterior, un cambio en la composición. El gasto que más aumenta es el asociado al Estado del bienestar (sanidad, educación, pensiones, prestaciones por desempleo), sin olvidar el fortísimo esfuerzo inversor en infraestructuras, tanto en perspectiva histórica como comparada. Finalmente, la descentralización financiera. Con poco más de treinta años de vida, las comunidades autónomas (CC.AA.) se han convertido en los agentes principales de gasto público directo, permaneciendo los programas de transferencia de rentas (pensiones y prestaciones por desempleo) en manos de la Administración Central. España es hoy uno de

los países del mundo que exhibe una mayor descentralización del gasto público.

La atención en este artículo se concentrará en las últimas dos décadas, de forma que el análisis estadístico arranca en 1995 (1). Es verdad que los tres elementos definitorios anteriores son particularmente intensos en las dos primeras décadas del período democrático; con el matiz de la descentralización del gasto sanitario y educativo en las llamadas CC.AA. del artículo 143, que completan los traspasos competenciales en el año 2002. Por eso, nuestro análisis no pondrá el acento tanto en la evolución de estos procesos como en la dimensión comparada y global, que permita contextualizar y encajar como piezas de un puzzle el resto de los artículos que forman parte de este monográfico. En todo caso, existe otro vector dinámico que va a ser importante tener presente al observar e interpretar los datos. La larga e intensa expansión de la economía española entre 1995 y 2007 concluye con la crisis más intensa y prolongada en el último siglo, si obviamos el choque que en lo económico supuso la guerra civil. La dinámica de las ratios en términos de PIB, del déficit y pasivos financieros, y de la carga de la deuda son solo comprensibles bajo esta luz.

El resto del artículo está organizado como sigue. La segunda sección coteja lo ocurrido en España con la media de los países de la Unión Europea (UE-25) y de la OCDE, tanto en lo que se refiere al gasto total, como en las principales partidas en las que se puede desagregar. Las secciones tres a cinco, por su parte, analizan el impacto del gasto público en las tres ramas de la economía pública formuladas por Musgrave (1959): la eficiencia en la asignación de los recursos, la distribución de la renta y la estabilidad macroeconómica. En concreto, en la tercera examinamos la eficiencia comparada del gasto en relación con los países de nuestro entorno, concentrándonos en los servicios educativos y sanitarios y los servicios generales. En la sección cuarta nos ocupamos de la efectividad del gasto público en la distribución más equitativa de la renta, mientras que en la quinta repasamos el impacto sobre la estabilidad macroeconómica. El artículo concluye con una sección de síntesis.

II. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

1. Tendencias más destacadas en el gasto público español

1.1. España tiene un sector público relativamente más reducido

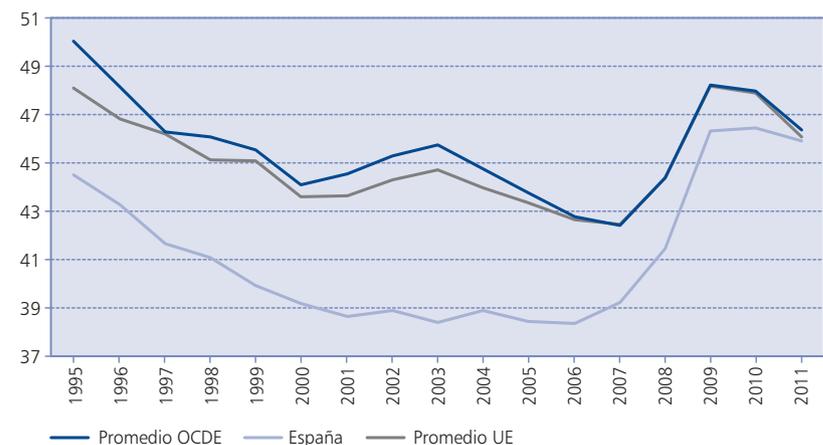
El gasto público en España expresado como porcentaje del PIB se ha mantenido por debajo de los promedios para la OCDE y la UE-25 durante el período 1995-2011 (gráfico 1) (2). En una primera fase, que abarca los años 1995 a 2000, se produce una caída, seguida por un marcada inflexión al alza con el comienzo de la «gran recesión» en 2008.

En concreto, el gasto público en España cayó desde el 44,5 por 100 del PIB en 1995 al 38,3 por 100 en 2007 y posteriormente aumentó hasta el 46,4 por 100 en 2011. Una parte de este crecimiento, aunque no la mayor, tiene que ver con las medidas de estímulo fiscal aplicadas en España. Según los datos del Fondo Monetario Internacional recopilados por Uxó *et al.* (2010), España habría sido uno de los países más activos en este frente. En el trienio 2008-2010 las actuaciones de estímulo fiscal acumuladas equivalieron a 4,1 por 100 del PIB español, frente a una media para los países que componen el G-20 de 3,1 por 100. Solo Arabia Saudí, Estados Unidos, Australia y China se situarían por delante. En todo caso, no hay que perder de vista que una parte sustancial de ese estímulo se concretó en el lado de los ingresos. De hecho, en el año 2009, en el que se concentran los estímulos (2,3 por 100 sobre el total de 4,1 por 100), las medidas de gasto solo explican el

44 por 100 del total. En definitiva, sin ser despreciable, hay que relativizar el impacto de las medidas discrecionales sobre el crecimiento de la ratio de gasto público sobre el PIB en España (3). Volveremos sobre este punto cuando nos refiramos a su papel estabilizador.

La combinación de la evolución del PIB con las políticas presupuestarias de los distintos gobiernos durante el período ha llevado a un acercamiento de España a las ratios medias de gasto público sobre el PIB en la UE y OCDE, pero no una plena convergencia. Mientras que entre 1995 y 2007 España permaneció, en promedio, 4,5 puntos porcentuales por debajo de la media en la UE, la diferencia se redujo a 1,6 puntos en los años que siguieron a la Gran Recesión. En este resultado ha pesado más el denominador, la dinámica del PIB, que la del gasto. Y dentro de este hay que tener presente la parte que explican los intereses de la deuda. En

GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN ESPAÑA, LA OCDE Y LA UE, 1995-2011



Fuente: National Accounts at a Glance, 2014 (OCDE) y General Government Expenditure by Function, 2015 (Eurostat).

particular y según los datos de la OCDE, el gasto público aumenta entre 1995 y 2007 a una tasa media anual del 6,1 por 100 (6,7 por 100 excluidos los intereses de la deuda), que se reduce al 3,5 por 100 entre 2008 y 2012 (3,0 por 100 sin intereses). Por su parte, el denominador de la ratio, el PIB nominal, pasa de crecer a una tasa anual media de 7,4 por 100 en el primer período, a decrecer un -0,5 por 100 anual entre 2008 y 2012. El bienio siguiente intensifica el recorte en el gasto, hasta llegar a tasas de variación negativas. Según los datos del Ministerio de Hacienda (MHAP, 2015) en 2013-2014 la tasa media anual es del -1,6 por 100, que se reduce hasta -4,6 por 100 cuando se excluyen los intereses pagados.

El escenario anterior puede complementarse con la *Actualización del Programa de Estabilidad del reino de España 2015-2018*, que ofrece los datos más recientes y las perspectivas a corto plazo para el gasto. En 2014 la ratio de gasto público sobre el PIB se sitúa en el 43,5 por 100, una vez excluidos los desembolsos ligados a la reestructuración bancaria, equivalente al 0,1 por 100. Pero la previsión es que la ratio caiga de forma progresiva hasta alcanzar el 38,4 por 100 en 2018. Además, esta reducción se explicaría en su mayor parte por el crecimiento del denominador. En concreto, de los 5,1 puntos porcentuales de caída en el cociente, las medidas normativas explicarían 1,6 puntos. Esto es, alrededor del 70 por 100 se debería al crecimiento del PIB nominal y el restante 30 por 100 a las medidas adicionales de ajuste del gasto. Puesto que la reducción prevista del déficit público en 2014-2018 equivale a 5,4 por 100 del PIB, el 94 por 100 del ajuste gravitará sobre el gasto y el 6 por 100 sobre los ingresos.

La desagregación funcional, económica e institucional de las cifras proporciona los siguientes resultados en perspectiva comparada. De nuevo, la referencia básica será la ratio gasto sobre PIB.

1.2. España gasta relativamente menos en servicios generales

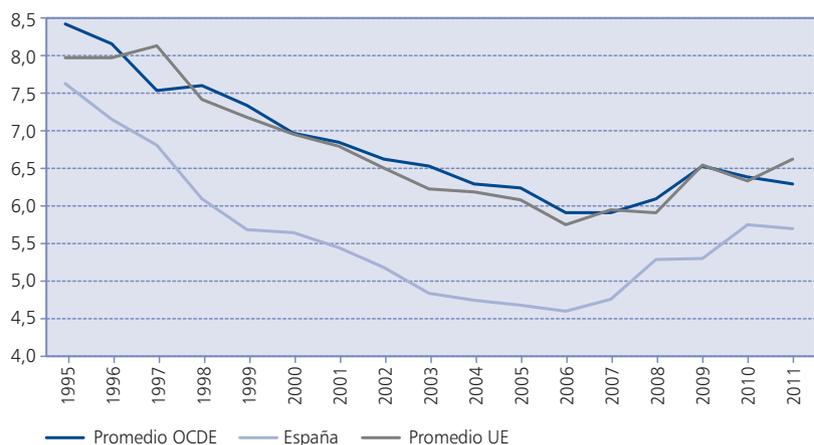
El gráfico 2 muestra las tendencias de gasto en los servicios públicos durante el período de 1995-2011 (4). La cifra es estructuralmente inferior a los promedios para la OCDE y la UE. Coincidiendo con el perfil del total del gasto público, el destinado a servicios generales experimentó en España una progresiva caída durante el período 1995-2006, disminuyendo del 7,6 por 100 en 1995 al 4,6 por 100 en 2006. A partir de entonces, se produce una moderada evolución al alza hasta llegar al 5,7 por 100 en 2011; reducción que se explica,

en buena medida, por la evolución de la partida de pago por intereses.

1.3. Se gasta menos en defensa, pero más en seguridad interna

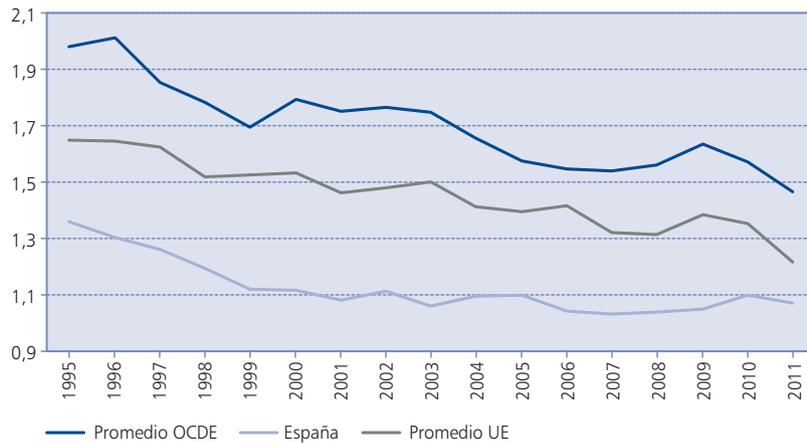
El gráfico 3 refleja un perfil de los gastos de defensa levemente a la baja. Durante los años posteriores a 1999, los datos para España muestran poca variación en el rango 1,03-1,12 por 100, mientras que para la UE y la OCDE en su conjunto parece haber un patrón descendente más consistente. El promedio de la OCDE es estructuralmente más alto que el de España, mientras que existe una diferencia menos marcada entre España y la UE. La tendencia en el gasto en orden público y seguridad interna como porcentaje del PIB se muestra en el gráfico 4. Con un gasto relativo algo más alto en España, se pre-

GRÁFICO 2
GASTOS EN SERVICIOS GENERALES COMO PORCENTAJE DEL PIB EN ESPAÑA, LA OCDE Y LA UE, 1995-2011



Nota: Los datos son a nivel de gobierno general (todas las administraciones públicas). Para más detalles véase el apéndice.
Fuente: *National Accounts at a Glance*, 2014 (OCDE) y *General Government Expenditure by Function*, 2015 (Eurostat).

GRÁFICO 3
**GASTO PÚBLICO EN DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PIB
 EN ESPAÑA, LA OCDE Y LA UE, 1995-2011**

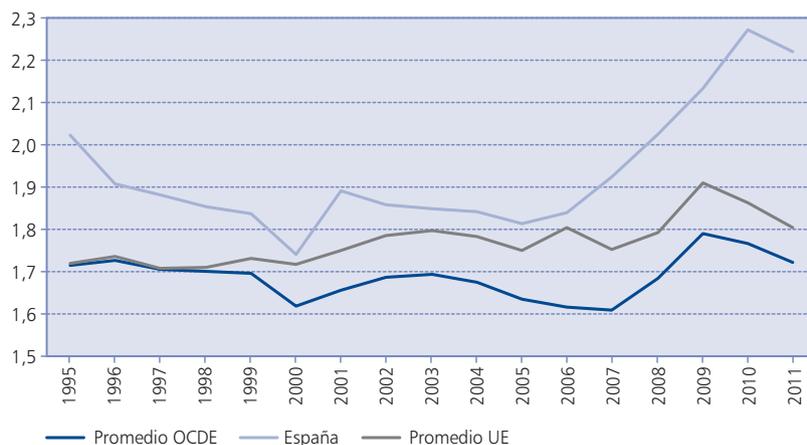


Fuente: *National Accounts at a Glance*, 2014 (OCDE) y *General Government Expenditure by Function*, 2015 (Eurostat).

senta una evolución relativamente estable hasta mediados de los años 2000, seguida de un fuerte aumento y un ascenso menos marcado en la OCDE y la UE. En parti-

cular, España experimentó un incremento desde el 1,83 por 100 en 2006 al 2,27 por 100 en 2010 (+0,44 por 100), debido en buena parte a la amenaza del terrorismo

GRÁFICO 4
**GASTO PÚBLICO EN ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD COMO
 PORCENTAJE DEL PIB 1995-2011**



Fuente: *National Accounts at a Glance*, 2014 (OCDE) y *General Government Expenditure by Function*, 2015 (Eurostat).

yihadista. En el mismo período la media de la UE aumentó 0,11 por 100 y la de la OCDE 0,18 por 100.

1.4. *En sanidad se ha pasado a gastar aproximadamente lo mismo, pero en educación gastamos significativamente menos*

El gráfico 5 refleja los recursos públicos destinados a sanidad. Mientras que el gasto en la OCDE y la UE exhiben una tendencia al alza desde 2000, en el caso de España aparece estancado en un nivel inferior, lo que implica crecimientos del gasto similares a los del PIB nominal. A partir de entonces, el gasto como porcentaje del PIB se incrementa sustancialmente, alcanzando el 6,8 por 100 en 2009, un poco por encima del promedio en la UE y ligeramente por debajo de la media para los países de la OCDE. La explicación se encuentra en el incremento del gasto sanitario que se produce tras los traspasos competenciales que se cierran en 2002, particularmente en el capítulo de personal (Repullo, 2007), y en el hecho de que los recortes del gasto no comienzan hasta 2010 (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013), pero el PIB nominal cae ya en 2009.

En el caso de la educación (gráfico 6), el gasto público permanece por debajo de los registros para la UE y la OCDE durante todo el período (-1,07 por 100 en media). Además y a diferencia de las fluctuaciones en los promedios de la EU y la OCDE, el gasto como porcentaje de PIB aparece estancado hasta 2007, cuando se produce un fuerte incremento del 4,37 por 100 al 5,07 por 100 en 2009, por la misma causa que la apuntada para la sanidad. En años más recientes, los presupuestos en educación se

GRÁFICO 5
GASTO PÚBLICO EN SANIDAD COMO PORCENTAJE DEL PIB
EN ESPAÑA, LA OCDE Y LA UE, 1995-2011



Fuente: National Accounts at a Glance, 2014 (OCDE) y General Government Expenditure by Function, 2015 (Eurostat).

en 2011. Un salto que se explica por la caída del PIB nominal, como ocurre en general, pero también por el fuerte incremento en las prestaciones por desempleo. De hecho, cuando se analiza el agregado en mayor detalle, se observa que la causa principal del diferencial negativo para España no se encuentra en las prestaciones por desempleo, ni en las pensiones de jubilación y viudez. La explicación aparece en el resto de políticas que la OCDE incluye en esta categoría; entre otras, la de familia, las políticas activas del mercado de trabajo y los programas de rentas de integración y asistencia social.

1.6. En el gasto en asuntos económicos, incluyendo transporte, hemos estado alineados

El gráfico 8 muestra la senda recorrida por el gasto en asuntos económicos como proporción del PIB durante el período 1995-2011 (6).

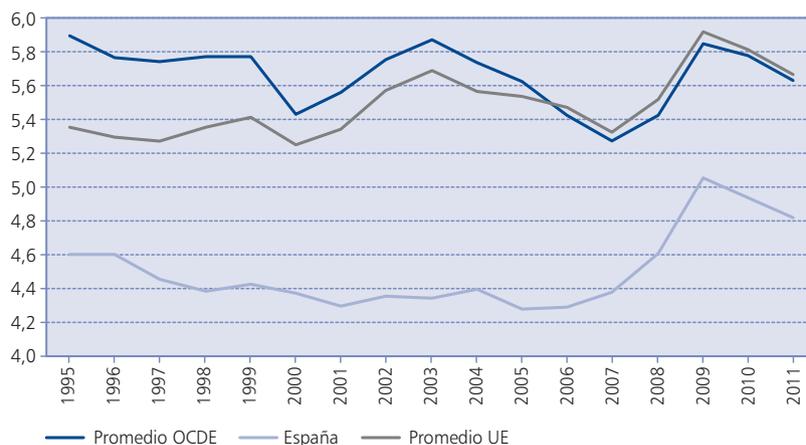
ajustan a la baja y ya se produce una caída hasta el 4,82 por 100 en 2011 en España, imitando el comportamiento similar de los promedios en la UE y la OCDE. De hecho, desde entonces el gasto en educación ha menguado sustancialmente en términos absolutos y algo menos como porcentaje del PIB (5).

1.5. En protección social también se ha situado por debajo hasta la Gran Recesión

Existe cierto paralelismo en las diferencias entre España y la UE y OCDE en gasto por protección social (gráfico 7) y en gasto público total. Los promedios de la UE y la OCDE están un 2,2 por 100 por encima de los valores para España durante el intervalo 1995-2007 y un 0,6 por 100 para los años 2008 y 2011. Aunque la brecha ha disminuido con el paso del tiempo, es la categoría funcional donde el diferencial resulta

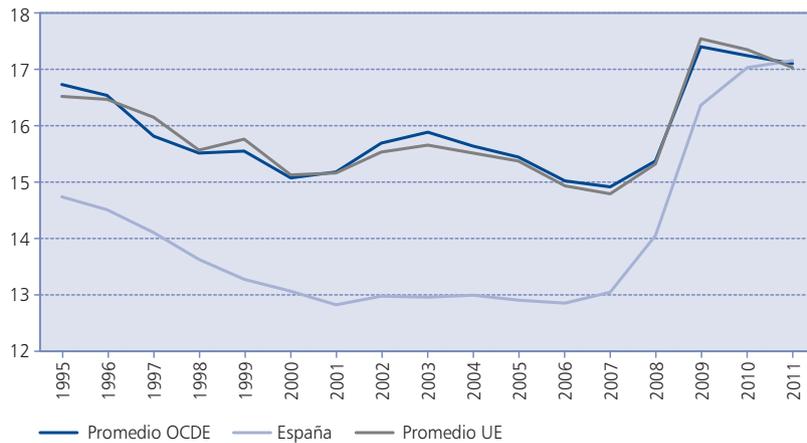
mayor. También es reseñable el fuerte crecimiento en esta categoría de gasto en los años de la gran recesión, pasando del 13,05 por 100 en 2007 al 17,14 por 100

GRÁFICO 6
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB
EN ESPAÑA, LA OCDE Y LA UE, 1995-2011



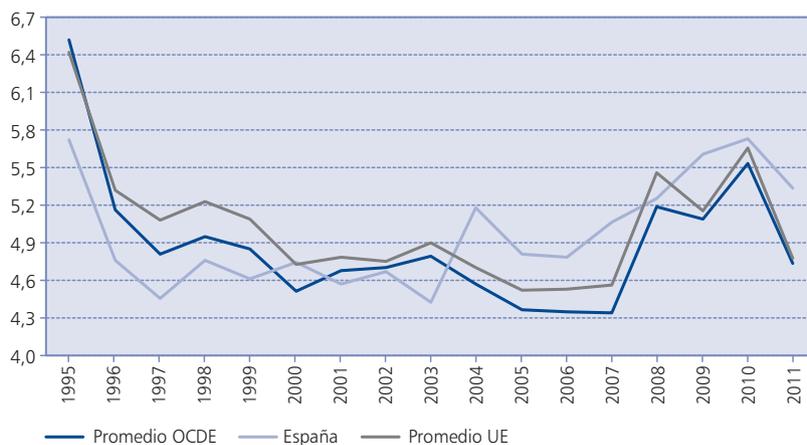
Fuente: National Accounts at a Glance, 2014 (OCDE) y General Government Expenditure by Function, 2015 (Eurostat).

GRÁFICO 7
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2011



Fuente: *National Accounts at a Glance*, 2014 (OCDE) y *General Government Expenditure by Function*, 2015 (Eurostat).

GRÁFICO 8
GASTO PÚBLICO EN ASUNTOS ECONÓMICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB EN ESPAÑA, LA OCDE Y LA UE, 1995-2011



Fuente: *National Accounts at a Glance*, 2014 (OCDE) y *General Government Expenditure by Function*, 2015 (Eurostat).

Para el conjunto del período, la diferencia entre España y los promedios de la UE y OCDE muestra una brecha no significativa (0,005 por 100). Esta es la categoría funcio-

nal con la menor diferencia de gasto como porcentaje del PIB. Sin embargo, está sujeta a cierta variabilidad, con una aguda disminución durante 1995-1997, se-

guida por un estancamiento hasta 2005 y luego un movimiento al alza desde 2006 al 2010 y otra caída brusca en 2011.

El cuadro n.º 1 sintetiza toda la información anterior utilizando medias para el conjunto del período. Además de las categorías analizadas aparecen tres con importes globales reducidos: protección ambiental; vivienda y servicios comunitarios; y cultura, actividades recreativas y religión. En los tres casos, el porcentaje de PIB en España se sitúa por encima de las medias de referencia.

2. ¿Qué países muestran una distribución de gasto público similar a España?

De forma complementaria, realizamos un análisis clúster para determinar a qué países del entorno se parece más España en su estructura de gasto público. Dados los cambios en las ratios como consecuencia de la recesión económica, utilizamos valores medios tanto para el sexenio precrisis (2001-2006), como para el sexenio más reciente con datos disponibles (2007-2012). La atención se centra en el porcentaje de PIB referido a las cinco funciones más importantes cuantitativamente: servicios generales, sanidad, educación, protección social y asuntos económicos. Para el conjunto de países, suponen el 87 por 100 del gasto en ambos períodos, con una desviación típica pequeña, por debajo del 3 por 100 (7). Los dendrogramas correspondientes aparecen en el gráfico 9. Los países incluidos en el análisis son los 24 miembros europeos de la OCDE (8).

Los resultados para el sexenio 2001-2006 sitúan a España muy próxima a Eslovaquia y algo

CUADRO N.º 1

GASTO PÚBLICO TOTAL Y POR FUNCIONES EN PORCENTAJE DEL PIB. (PROMEDIOS PARA EL PERÍODO 1995-2011)

	Gasto total	Servicios públicos generales	Defensa	Orden público y seguridad	Asuntos económicos	Protección del medio ambiente	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Actividades recreativas, cultura y religión	Educación	Protección social
OCDE	45,6	6,8	1,7	1,7	4,9	0,7	0,9	6,2	1,3	5,7	15,9
España	41,2	5,6	1,1	1,9	5,0	0,9	1,0	5,6	1,4	4,5	14,0
Unión Europea	45,1	6,7	1,5	1,8	5,0	0,7	0,3	5,8	1,2	5,5	15,9

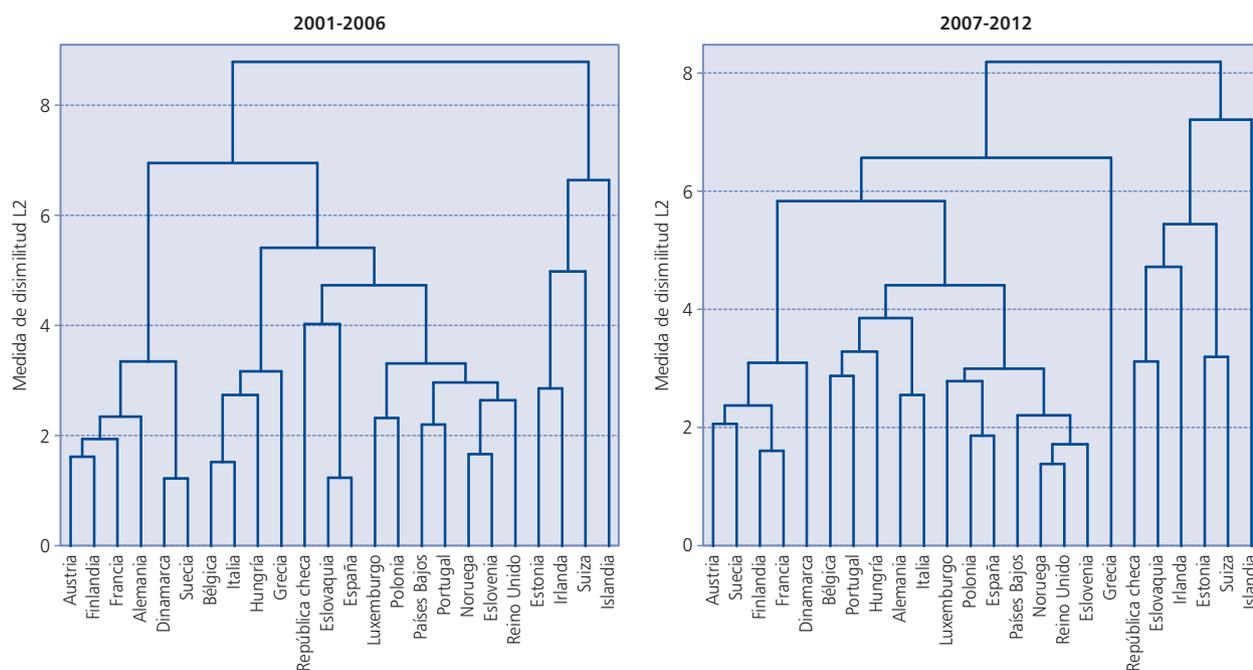
Fuente: National Accounts at a Glance, 2014 (OCDE) y General Government Expenditure by Function, 2015 (Eurostat).

menos a la República Checa. Con ambos formaría uno de los cinco grupos de países identificados con claridad en el dendrograma. La agrupación más cercana a esta tríada estaría integrada por Luxemburgo, Polonia, Países Bajos, Portugal, Noruega, Eslovenia y Reino Unido. En el segundo sexenio, República Checa y Eslovenia se alejan de España, que pasa a for-

mar su tríada con dos de los países de esa agrupación identificada como afín en el primer período (Polonia y Luxemburgo). El grupo más próximo pasa a estar ahora algo más cercano que antes y los miembros coinciden (Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Eslovenia; solo queda fuera Portugal). España se sitúa, por tanto, claramente lejos de los países nórdicos

y centrales de la Unión Europea (Austria, Finlandia, Francia, Alemania, Dinamarca, Suecia); y el fuerte crecimiento del gasto en el segundo sexenio no altera sustancialmente su posición relativa. En todo caso, también se mantiene muy alejada de los dos países con un menor nivel de gasto en ambos períodos, de perfil económico opuesto: Suiza y Estonia.

GRÁFICO 9
ANÁLISIS DE CLÚSTERES PARA LOS PERÍODOS 2001-2006 Y 2007-2012



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO POR FUNCIONES. CIFRAS EN PORCENTAJE

	Peso gasto 2013 PIB*	Peso gasto 2018 PIB	Variación puntos porcentuales PIB	Variación Gasto real per cápita
01 Servicios públicos generales.....	6,9	5,5	-1,3	-7,1
02 Defensa	0,9	0,8	-0,1	1,2
03 Orden público y seguridad	2,0	1,7	-0,3	-1,7
04 Asuntos económicos	4,0	3,7	-0,3	6,7
05 Protección del medio ambiente	0,8	0,7	-0,1	-2,9
06 Vivienda y servicios comunitarios...	0,5	0,4	-0,1	-2,3
07 Salud	6,0	5,3	-0,8	0,6
08 Actividades recreativas, cultura y religión.....	1,1	1,0	-0,2	-0,7
09 Educación	4,0	3,7	-0,4	4,0
10 Protección social	17,6	15,7	-1,9	2,7
Gasto total	43,8	38,4	-5,4	0,9

Nota: * la cifra de 2013 no incluye ayuda financiera a la banca.

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad del reino de España 2015-2018, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Finalmente, el cuadro n.º 2, tomado de nuevo de la *Actualización del Programa de Estabilidad del reino de España 2015-2018*, muestra la composi-

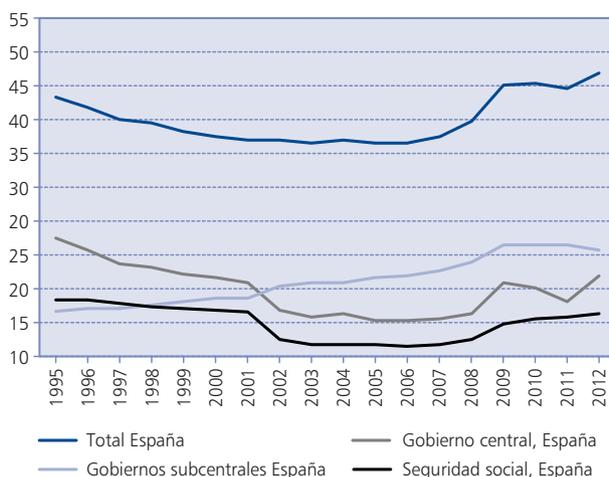
ción funcional del gasto en España en el año más reciente disponible (2013) y su dinámica prevista hasta 2018. Se ofrecen datos en términos de PIB y el

porcentaje de variación acumulado en términos reales y per cápita, que es casi igual que en valores corrientes y absolutos habida cuenta de la evolución prevista para el deflactor del consumo público y la población (9). Destaca el recorte en los servicios públicos generales, vinculado a la reforma de la Administración Pública y a la caída prevista en el servicio de la deuda; así como el montante en sanidad, que se contraerá sustancialmente en términos de PIB y se estancará en términos absolutos. El desembolso en protección social también se va a reducir de forma notable, sobre todo por la caída esperada en las prestaciones por desempleo. En cuanto a la educación, está entre las categorías más expansivas del gasto público, pero pierde peso en términos de PIB y, previsiblemente, aumentará la distancia con los países de referencia.

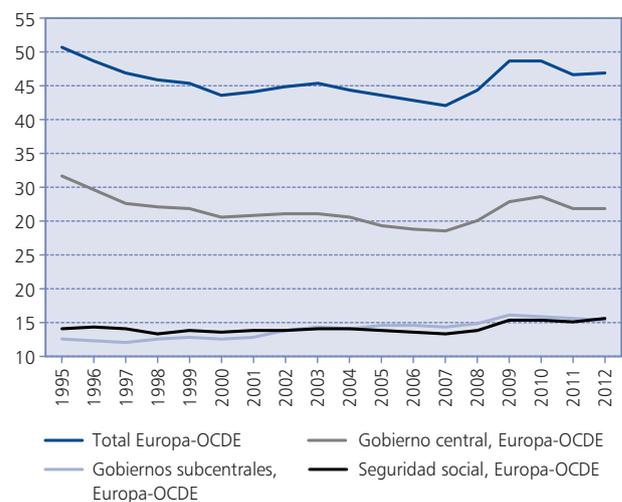
GRÁFICO 10

GASTOS TOTALES POR NIVEL DE GOBIERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB, ESPAÑA Y PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 1995-2012

A) España



B) Europa-OCDE



Nota: Islandia no es incluida por falta de datos.

Fuente: *General Government Expenditure by Function*, 2015 (Eurostat).

3. La descentralización del gasto público en España

3.1. Una descentralización mayor en salud y educación

El gráfico 10 muestra el gasto total expresado como porcentaje del PIB por nivel de gobierno en España y para el promedio de los países europeos de la OCDE para el período 1995-2012. El nivel de gasto del Gobierno central en términos del PIB en España es más bajo, exhibiendo una discrepancia marcadamente ampliada en 2001, por la finalización de los traspasos educativos y sanitarios, y solamente algo reducida desde el comienzo de la gran recesión en 2008; en buena medida porque el incremento del gasto asociado a la crisis (prestaciones por desempleo, estímulos fiscales, intereses de la deuda) gravitan sobre el nivel central. En correspondencia,

el gasto de los gobiernos subnacionales expresado como porcentaje del PIB ha sido mayor en España durante todo el período, experimentando un aumento continuado desde 1995. Los gastos de la seguridad social como porcentaje del PIB experimentaron una caída entre 2001 y 2007, volviendo a niveles previos con el comienzo de la gran recesión.

3.2. Pero otras funciones también se hallan más descentralizadas en España

Como se muestra en el gráfico 11, la participación por término medio en 2001 y 2011 de los gobiernos subnacionales en el gasto público para la gran mayoría de las funciones es más alta en España que en el conjunto de los países europeos de la OCDE. La única excepción es protección

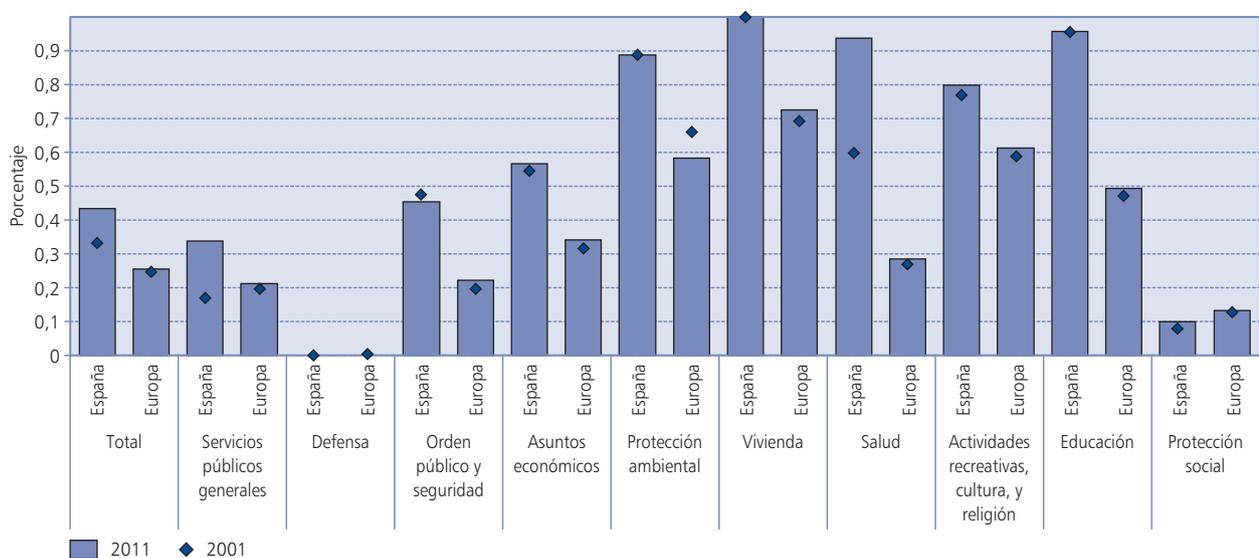
social. Por tanto, también los gastos en orden público y seguridad, protección ambiental, asuntos económicos, vivienda, cultura y servicios públicos generales están más descentralizados en España.

4. La clasificación económica el gasto público

4.1. Similar al promedio de los países europeos de la OCDE

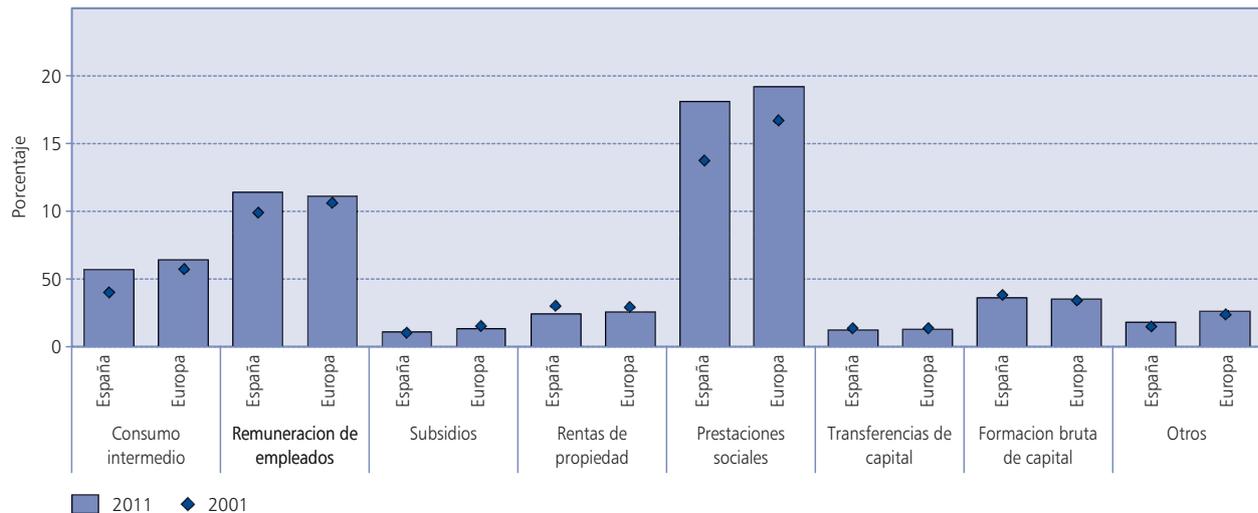
El gráfico 12 muestra el gasto público clasificado por capítulos tanto en España como en los países de referencia. El principal apartado es el de prestaciones sociales, con 18,1 por 100 en España y un 19,2 por 100 de media. El siguiente capítulo en importancia es el de remuneración de los empleados públicos, con aproximadamente el 11 por 100 del PIB en

GRÁFICO 11
GASTOS POR FUNCIÓN A NIVEL DE GOBIERNO SUBNACIONAL COMO PORCENTAJE DE GASTOS TOTALES, ESPAÑA Y PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001 Y 2011



Nota: Islandia no se calcula por falta de datos.
Fuente: General Government Expenditure by Function, 2015 (Eurostat).

GRÁFICO 12

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO. CIFRAS EN PORCENTAJE DEL PIB, ESPAÑA Y PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001 Y 2011


Nota: Islandia no está incluida por falta de datos. Renta de la propiedad consiste en el 99 por 100 interés pagados para la mayoría de los países, con la excepción de Suecia donde esa cifra es el 93 por 100. Las transferencias de capital son transacciones, ya sea en efectivo o en especie, en las que se transfiere la propiedad del activo (excluyendo en efectivo e inventarios) de una unidad institucional a otra, o en efectivo transferido para que el receptor pueda adquirir otro activo, o en que los fondos obtenidos por la venta de otros activos son transferidos. Las prestaciones sociales incluyen aparte de las transferencias sociales en especie el gasto en los productos suministrados a los hogares mediante los productores del mercado. La formación bruta de capital incluye adquisiciones menos disposiciones de activos no financieros no producidos.

Fuente: Government revenue, expenditure and main aggregates, 2015 (Eurostat).

ambos casos, seguido por el consumo intermedio, en torno al 6 por 100 del PIB. En general, la composición relativa ha sido estable entre 2001 y 2011.

4.2. Desde un punto de vista dinámico los mayores cambios en la clasificación económica han sido debidos al impacto asimétrico de la Gran Recesión

El gráfico 13 representa la tasa de crecimiento promedio en períodos de 4 años del gasto público por capítulo en España y los países europeos de la OCDE desde 1996 hasta 2012. Para el caso de España, los cuatrienios cuadran en general con las legislaturas que marcan las sucesivas elecciones generales. El propósito

es el de identificar las posibles distintas orientaciones estratégicas de cada administración. Como se puede observar, para la mayoría de los capítulos de gasto, los cambios han sido estables de 1996 a 2008. Durante los años de la Gran Recesión (2009 a 2012), España experimentó un extraordinario incremento en las transferencias de capital. Junto a otros países como Irlanda, Grecia y Portugal, España se enfrentó en este período a la resolución y re-capitalización de un número importante de entidades financieras. Las inyecciones de capital fueron tratadas como un aumento de las transferencias de capital (gasto público) y no como transacciones financieras (adquisición de acciones). Los gastos por rentas de propiedad, que son esencialmente pagos de interés por pagos

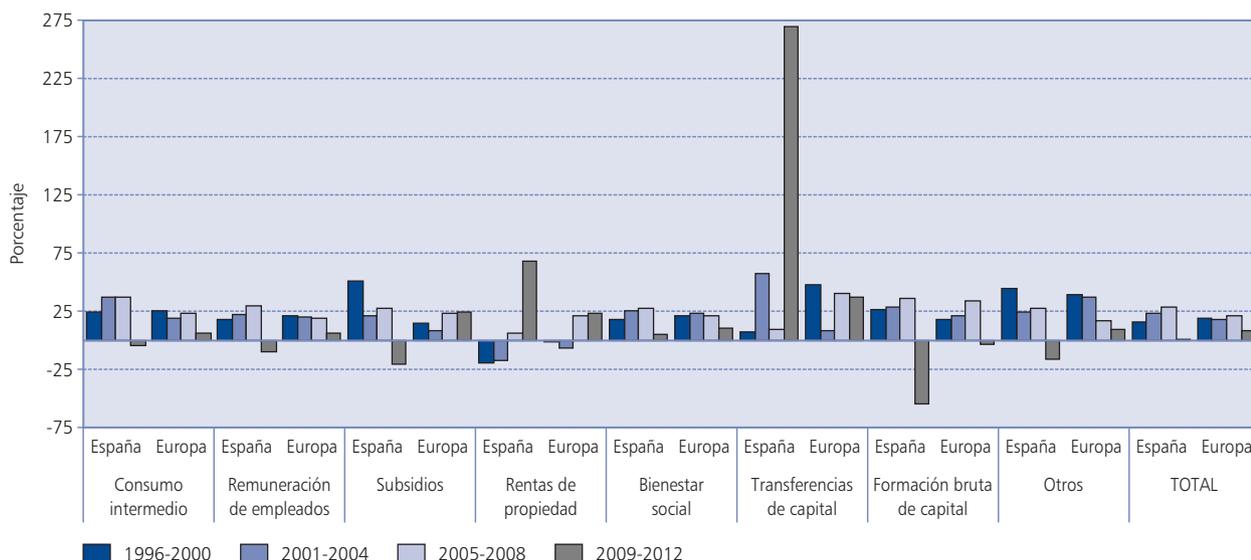
de la deuda, aumentaron un 68,5 por 100 en el mismo período. Ello refleja la creciente carga sobre presupuesto de España debido a la acumulación de deuda pública. Como resultado de los ajustes presupuestarios durante la Gran Recesión, otros capítulos como consumo intermedio, remuneración de los asalariados y la formación bruta de capital sufrieron disminuciones importantes.

4.3. Las retribuciones de los empleados públicos en España han representado un porcentaje menor del PIB que en el promedio de la OCDE, salvo en los últimos años

El gráfico 14 muestra la evolución de la remuneración de los empleados públicos expresada

GRÁFICO 13

TASA DE CRECIMIENTO CUATRIENAL DE GASTOS POR TIPO DE TRANSACCIÓN, ESPAÑA Y PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 1996-2012



Nota: Islandia no está incluida por falta de datos. Renta de la propiedad consiste en el 99 por 100 interés pagados para la mayoría de los países, con la excepción de Suecia donde esa cifra es el 93 por 100. Las transferencias de capital son transacciones, ya sea en efectivo o en especie, en las que se transfiere la propiedad del activo (excluyendo en efectivo e inventarios) de una unidad institucional a otra, o en efectivo transferido para que el receptor pueda adquirir otro activo, o en que los fondos obtenidos por la venta de otros activos son transferidos. Las prestaciones sociales incluyen aparte de las transferencias sociales en especie el gasto en los productos suministrados a los hogares mediante los productores del mercado. La formación bruta de capital incluye adquisiciones menos disposiciones de activos no financieros no producidos.
Fuente: Government revenue, expenditure and main aggregates, 2015 (Eurostat).

como porcentaje del PIB para el período 1995-2012. Hasta 2007, España permaneció por debajo del promedio de la OCDE, comenzando con una moderada diferencia del 0,12 por 100 en 1995 y alcanzando un diferencial del 1,24 por 100 en 2003. En años posteriores (2008-2010), el peso de los salarios públicos en España como porcentaje del PIB aumenta a un ritmo superior la media de la OCDE y se mantiene por encima un 0,52 por 100, en promedio. A partir de entonces cambia radicalmente la situación y se produce una convergencia por la existencia de evoluciones opuestas. La aplicación en los últimos años de medidas de recorte y/o congelación salarial y reducción en el número de empleados públicos han reducido la

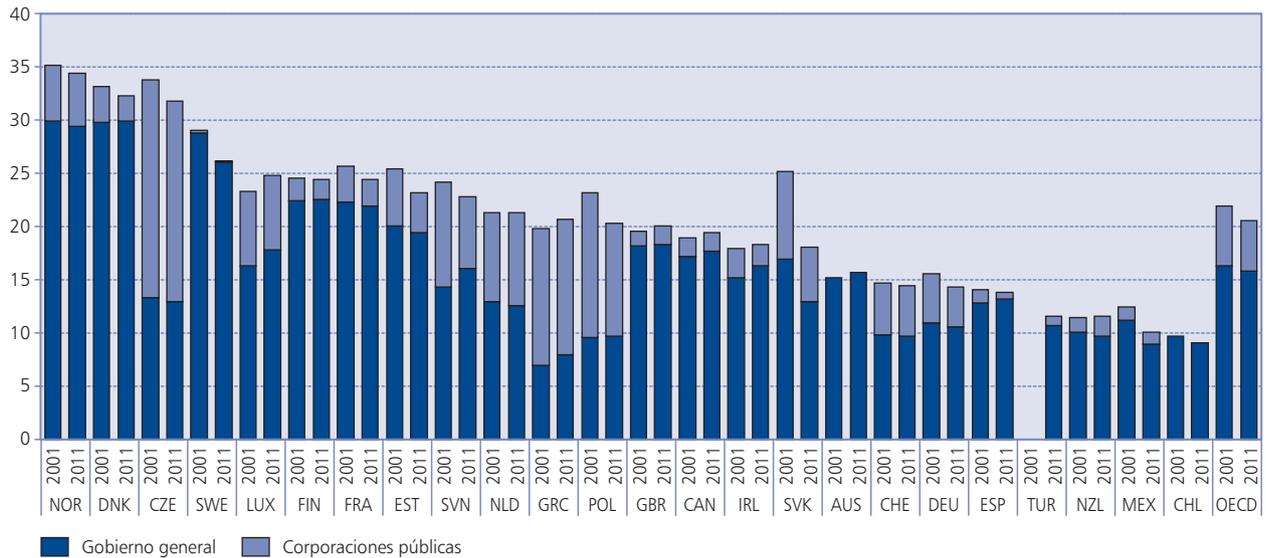
GRÁFICO 14

RETRIBUCIONES DE EMPLEADOS PÚBLICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, ESPAÑA Y OCDE, 1995-2012



Fuente: National Accounts at a Glance, 2014 (OCDE).

GRÁFICO 15

EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EMPRESAS PÚBLICAS COMO PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL, PAÍSES DE LA OCDE, 2001 Y 2011

Fuente: LABORSTA (International Labour Organization, ILO) y *Labour Force Statistics* (OCDE).

ratio en España hasta el 10,8 por 100 en 2014; y la tendencia seguirá previsiblemente los próximos años. Las previsiones del gobierno central para 2018 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015) sitúan la remuneración de asalariados en el 9,5 por 100 del PIB, lo que significaría un mínimo local que nos llevaría a la situación de los años ochenta del siglo pasado.

4.4. El nivel de empleo público como porcentaje de la fuerza laboral en España se ha mantenido en niveles moderados en relación a la OCDE mientras que la retribución promedio en España es moderadamente más alta para personal administrativo y profesionales y más baja en el caso de mandos intermedios y, sobre todo, los altos cargos

El gráfico 15 muestra el empleo en las administraciones y

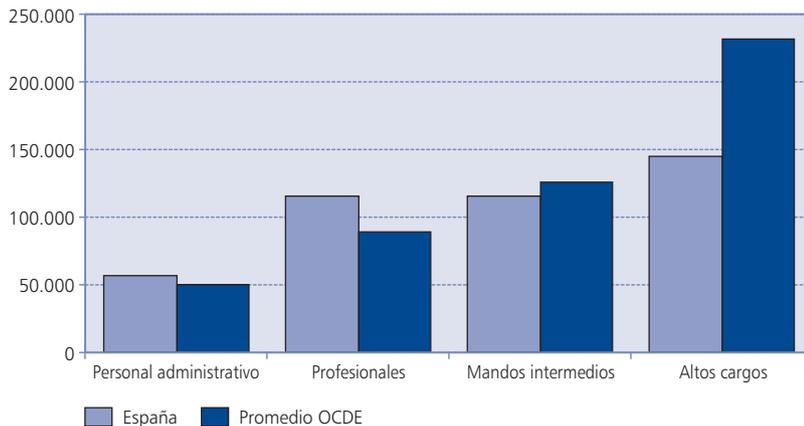
empresas públicas como porcentaje de la población activa en los países europeos de la OCDE en 2001 y 2011. En general, el porcentaje es sustancialmente menor en España que el promedio para los países de la OCDE. Además, es destacable que la participación del empleo en las empresas públicas en España es del 0,7 por 100 en 2011, comparado con el 4,7 por 100 para el promedio de la OCDE; y que la proporción del empleo público es del 13,1 por 100 en España en 2011 en contraste con 15,8 por 100 para el promedio de la OCDE. Finalmente, el gráfico 16 refleja la retribución media anual para los distintos niveles en la Administración Central en 2011 en dólares y en paridades de poder de compra, incluyendo las contribuciones sociales a cargo del empleador. Para los niveles más bajos, la remuneración media anual es más alta en

España que la media de la OCDE; la diferencia más grande se localiza en la categoría de profesionales, con una diferencia de 26.445 dólares, o un 29,6 por 100 superior al promedio de la OCDE. Al contrario, España se ubica por debajo de la media es en las categorías de mandos intermedios y altos directivos.

4.5. Las subvenciones a empresas han sido inferiores a la media mientras que España se sitúa en el grupo de cabeza en gastos fiscales

Finalizamos este apartado refiriéndonos a dos categorías de gasto que suelen ser obviadas en los análisis globales, pero que son particularmente relevantes desde un punto de vista económico y recaudatorio: la primera categoría son las subvenciones a

GRÁFICO 16
**RETRIBUCIÓN MEDIA ANUAL. ADMINISTRACIÓN CENTRAL.
 ESPAÑA Y PAÍSES DE LA OCDE, 2011**



Nota: Las cifras incluyen salario y contribución sociales a cargo del empleador, así como ajustes por diferencias en la jornada laboral.

Fuente: OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments (2012).

empresas y la segunda son los gastos fiscales. Respecto a las primeras, las cifras para España son inferiores a la media de los países de la UE-27. Con datos de la Comisión Europea, en el trienio 2009-2011 las subvenciones equivalieron al 0,40 por 100 del PIB en España frente a la media de 0,48 por 100; estas cifras fueron similares en el trienio precrisis 2006-2008: del 0,41 por 100 y 0,46 por 100, respectivamente. En lo que atañe a los gastos fiscales, las comparaciones internacionales son más difíciles por la heterogeneidad en los datos y definiciones. Dicho lo anterior, un reciente estudio de la Comisión Europea (2014) sitúa a España como el tercero de los trece países analizados en lo que atañe a la dimensión de los gastos fiscales sobre el PIB. Solo Italia (8,1 por 100) y Reino Unido (5,9 por 100) superarían a España (5,5 por 100) con información centrada en la segunda mitad de la pasada década (10).

III. EFICIENCIA COMPARADA EN EDUCACIÓN, SALUD Y SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

La comparación de las sendas de gasto en la sección anterior nos permite entender de forma general en qué medida España se acerca o difiere de los países del entorno en cuanto al papel del sector público en la economía nacional y las prioridades de gasto. Sin embargo, este análisis se queda corto a la hora de responder a la pregunta de cuán eficiente es el gasto público en la obtención de los *outputs* y resultados deseados. Ese es el objetivo principal de este apartado. Por razones de espacio, pero también porque es difícil, acaso imposible, obtener índices apropiados de *output* para todas las funciones de gasto, en esta sección nos limitamos a analizar la eficiencia comparada del gasto para tres de las más relevantes cuantitativamente: educación, salud y servicios generales.

1. Metodología y datos

Para analizar la eficiencia en el gasto público utilizamos la metodología del análisis envolvente de datos (DEA). El análisis DEA permite calcular la eficiencia técnica de cada observación y clasificarla en relación a la distancia a la frontera de eficiencia. La medición de los resultados es muy similar entre los estudios previos sobre la eficiencia del gasto público. En cambio, en el proceso de selección de los *inputs* existe divergencia entre quienes usan *inputs* monetarios (Clements, 2002; Mattina y Gunnarsson, 2007; Adam *et al.*, 2011) y los que se decantan por los no monetarios (Afonso y St. Aubyn, 2005; Sutherland *et al.*, 2007; Joumard *et al.* (2010). Afortunadamente, los resultados tienden a ser consistentes entre las metodologías usadas y el tipo de *inputs* usados en el análisis. En este trabajo optamos por *inputs* monetarios.

Los datos para los *inputs* proceden de la base de datos *online* de Eurostat y se refieren de nuevo a los 24 países europeos de la OCDE. Los métodos no paramétricos como DEA son sensibles a los valores atípicos, dado que la frontera es estimada a partir del conjunto de datos seleccionado. Por tanto, la homogeneidad de los países en la muestra es fundamental. La pertenencia simultánea al continente europeo y la OCDE garantiza que estos países comparten características económicas y sociales. Los datos sobre *outputs* proceden de diversas fuentes. Los resultados educativos que proporciona PISA para 2006 y 2012 son de la OCDE. El *ranking* de universidades utilizado es el de *Times Higher Education*. Los datos sobre la percepción de los propios ciudadanos sobre su estado de salud son de *Health*

Status (OCDE). La información sobre la esperanza de vida al nacer y sobre la desigualdad con los índices de Gini es del Banco Mundial. Finalmente, los datos sobre la calidad de la burocracia se extraen del *International Country Risk Guide* (ICRG) y oscilan desde 0 (menor calidad) a 4 (alta calidad). Los datos se transforman en promedios correspondientes a dos sexenios: 2001-2006 y 2007-2012. La elección de períodos de esta duración contribuye a controlar por los posibles desfases entre el gasto dedicado a cierta función y los resultados obtenidos.

Es importante tener en cuenta la existencia de factores externos o contextuales que influyen sobre la eficiencia del gasto, pero que no están bajo el control de los gobiernos (Afonso y St. Aubyn, 2005, 2006; Afonso *et al.*, 2005; Adam *et al.*, 2011). No tenerlos presente puede generar sesgos potenciales en los análisis. En particular, cabe esperar que mejores instituciones e indicadores socioeconómicos y de calidad de vida contribuyan a aumentar la eficiencia del gasto público por canales diversos. También los factores demográficos pueden ser relevantes. En primer lugar, el tamaño del país importa. Por un lado, un mayor número de votantes/usuarios complica la asignación del gasto debido a las complejidades de atender una diversidad potencialmente mayor y por los mayores costes de transacción a la hora de proveer el servicio. Ambos mecanismos reducirían la eficiencia. Sin embargo, los costes fijos per cápita también caen y, por tanto, los costes totales unitarios tienden a ser menores, lo que aumenta la eficiencia. Es, por tanto, posible que la relación entre demografía y eficiencia del gasto público sea no lineal.

Para controlar el efecto de esos factores socioeconómicos y demográficos y poder estimar la eficiencia «neta» del gasto público partimos de la estimación de sendos modelos tobit para el gasto en salud y en protección social. La variable dependiente son las puntuaciones del análisis DEA original. En el caso de la educación, ninguna de las variables explicativas resultaba estadísticamente significativa en el modelo tobit y para los gastos en servicios generales no existía suficiente variación en la variable dependiente. Por su parte, las dos variables explicativas finalmente incluidas son el PIB per cápita y la población en niveles y al cuadrado, a fin de capturar una posible relación no lineal. Si el coeficiente estimado para el PIB per cápita es positivo, eso querría decir que los países más ricos tendrán un contexto más ventajoso para alcanzar elevados grados de eficiencia en la asignación de los recursos. Por consiguiente, para tratar analíticamente igual a todos los países tenemos que descontar el efecto de un mayor PIB per cápita de las puntuaciones de eficiencia estimadas inicialmente, lo que conllevaría posibles reajustes en la clasificación. El mismo razonamiento es válido para las variables de tipo demográfico.

Los resultados econométricos para los modelos tobit se sintetizan en el cuadro A1, que figura en el anexo. El efecto del PIB per cápita resulta significativo y positivo en el caso del gasto en salud, pero no tiene incidencia en el caso del gasto en protección social. Por su parte, el efecto de la variable población no es lineal. Para valores bajos, la incidencia del efecto negativo supera a la de los positivos. Y lo contrario ocurre para tamaños poblacionales grandes. Por el contrario, en el caso de la sanidad, la población genera solo un efecto

positivo, y exclusivamente durante el primer período.

2. La eficiencia del gasto en educación en España en comparación a los países europeos de la OCDE

En este caso, el *input* es el gasto público en educación como porcentaje del PIB, mientras que el resultado es la puntuación media en matemáticas, ciencia y lectura de PISA en 2006 y 2012 (11). Como puede verse en el cuadro n.º 3, durante 2001-2006 el gasto promedio en educación fue del 4,3 por 100 del PIB en España, lo que la sitúa en la cuarta posición por la cola. La puntuación media de PISA 2006 fue 481,5, lo que sitúa a España en la quinta posición por la cola. Las cifras promedio fueron de 5,62 por 100 y 497,8, respectivamente. Durante 2007-2012 el gasto promedio en educación en España aumentó al 4,7 por 100 del PIB, sexto por la cola, y la puntuación promedio de PISA en 2012 fue de 486,7, lo que nos ubica en cuarta posición por la cola. En Europa los promedios para este último período fueron 5,7 por 100 del PIB y 499,4 respectivamente.

El cuadro n.º 4 presenta los resultados de la estimación de eficiencia en el sector de educación basados en un análisis DEA en los países europeos de la OCDE durante los dos períodos indicados. Intervalos caracterizados por coyunturas económicas opuestas, la primera de expansión y euforia y la segunda de grave recesión e incipiente austeridad. Los *inputs* y *outputs* del análisis son los indicados en el párrafo anterior. La eficiencia se mide por valores entre 0 y 1 y un valor de eficiencia de 1 indica

CUADRO N.º 3

RESUMEN ESTADÍSTICO DE *INPUTS* Y RESULTADOS. PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001-2012

	2001-2006				2006-2012			
	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<i>Inputs</i>								
Total de gasto públicos*	44,93	5,91	33,67	54,43	47,16	5,58	33,33	55,87
Gasto en educación*	5,62	1,15	3,55	8,18	5,70	1,07	4,02	8,25
Gasto en salud*	6,12	1,36	1,95	8,32	6,70	1,44	1,98	8,22
Gasto en servicios públicos generales*	6,27	1,97	3,15	10,23	6,35	2,04	3,17	12,05
Gasto en protección social*	16,41	4,03	8,85	23,32	17,51	3,65	10,47	24,17
<i>Outputs</i>								
Puntuación PISA	497,80	19,80	462,30	546,30	499,40	14,90	469,30	536,50
Esperanza de vida al nacer	78,10	2,50	72,10	81,10	79,80	2,30	74,50	82,50
Coefficiente de Gini	0,29	0,04	0,23	0,38	0,29	0,03	0,24	0,35
Calidad burocrática**	3,43	0,90	2,50	4,00	3,38	0,91	2,50	4,00

Nota: *en porcentaje del PIB.

que el país está en la frontera de eficiencia. Como se puede apreciar en el cuadro, Alemania, Eslovaquia y Finlandia aportan el mejor rendimiento, al aparecer en la frontera en ambos períodos; mientras que Grecia y Hungría abandonan su posición en la frontera durante el período 2007-2012. Para España, durante 2001-2006 su puntuación de eficiencia es 0,96 y se clasifica en la décima posición. En el período 2007-2012 empeora su rendimiento con una puntuación más baja (0,94) y retrocediendo a la posición decimocuarta en la clasificación de países. Otra manera de interpretar esta cifra es que durante el período 2007-2012 España hubiese podido haber conseguido una puntuación de PISA un 6 por 100 superior con la inversión realizada (12).

El trabajo coordinado por Villar (2012) despliega una explicación plausible a estos peores resultados educativos. Lo que nos lastra y mucho es la atención a la excelencia y al fracaso escolar. El sistema educativo español en su conjunto

CUADRO N.º 4

ESTIMACIÓN DE EFICIENCIA EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN BASADA EN UN ANÁLISIS DEA. PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001-2012

	Período 2001-2006		Período 2007-2012	
	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia
Austria	8	0,96	16	0,93
Bélgica	13	0,94	11	0,95
República Checa	7	0,97	10	0,96
Dinamarca	19	0,91	21	0,93
Estonia	12	0,94	6	0,97
Finlandia	1	1,00	1	1,00
Francia	16	0,92	17	0,93
Alemania	1	1,00	1	1,00
Grecia	1	1,00	9	0,96
Hungría	20	0,91	15	0,94
Islandia	18	0,91	22	0,92
Irlanda	1	1,00	8	0,97
Italia	17	0,92	12	0,95
Luxemburgo	22	0,90	19	0,93
Holanda	6	0,98	4	0,98
Noruega	21	0,91	13	0,94
Polonia	23	0,90	7	0,97
Portugal	24	0,85	23	0,91
Eslovaquia	1	1,00	3	1,00
Eslovenia	15	0,93	20	0,93
España	10	0,96	14	0,94
Suecia	14	0,93	24	0,91
Suiza	11	0,95	5	0,97
Reino Unido	9	0,96	18	0,93

Nota: La estimación de frontera DEA se realiza usando rendimientos a escala variables. El insumo es el promedio del gasto público del gobierno general en educación como porcentaje del PIB para los períodos 2001-2006 y 2007-2012, y el producto es el promedio de las puntuaciones PISA en 2006 y 2012. Un valor de eficiencia de 1 indica que un país está en la frontera de eficiencia.

Fuente: Estimación propia.

tiene problemas para lidiar con la diversidad, para impulsar a los mejores y no dejar atrás a los que tiene más dificultades. El fracaso escolar y la excelencia son los dos problemas que nuestro sistema educativo debiera abordar con urgencia. Algunos datos proporcionados en el trabajo referenciado lo ilustran con claridad: un 36,6 por 100 de alumnos repetidores frente a una media de 17,4 por 100 para el conjunto de países de la OCDE. Asociado a este dato encontramos niveles elevados de abandono de los estudios y bajas tasas de graduación. Por su parte, solo el 3,4 por 100 de los estudiantes alcanzan los niveles más altos de competencias educativas frente al 7,6 por 100 de los estudiantes de la OCDE.

3. La eficiencia del gasto en sanidad en España en comparación a los países europeos de la OCDE

Para la sanidad, el *input* es el gasto del gobierno general en salud como porcentaje del PIB y el resultado es la esperanza de vida al nacer y, de manera alternativa, la percepción de los propios ciudadanos sobre su estado de salud. Durante 2001-2006 el gasto medio en sanidad en España fue del 5,38 por 100 del PIB, situando a España en la sexta posición por la cola, mientras que el promedio fue del 6,12 por 100 (cuadro n.º 3). Al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer en España era de 80,2 años: la quinta más alta.

Durante 2007-2012 el gasto promedio en salud aumentó al 6,32 por 100 del PIB, poniendo a España todavía ligeramente por debajo del promedio (6,70 por 100). Por otra parte, la esperanza de vida en España aumentó a 82 años, la tercera posición por detrás de Suiza (82,5) e Islandia (82,1).

Las dos primeras columnas del cuadro n.º 5 presentan los resultados de la estimación de eficiencia en el gasto sanitario basados también en un análisis DEA para los mismos períodos que en el caso del gasto educativo. Islandia aporta el mejor rendimiento apareciendo en la frontera en ambos períodos, mientras que Italia desciende ligeramente de la frontera durante el período 2007-2013. España ob-

CUADRO N.º 5

ESTIMACIÓN DE EFICIENCIA DEL GASTO SANITARIO BASADA EN UN ANÁLISIS DEA. PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001-2012

	2001-2006		2007-2012		2001-2006*		2007-2012*	
	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia
Austria.....	9	0,98	10	0,98	8	0,89	12	0,92
Bélgica.....	14	0,97	15	0,97	9	0,89	13	0,92
República Checa.....	20	0,93	20	0,94	13	0,88	18	0,90
Dinamarca.....	18	0,96	19	0,96	12	0,88	17	0,91
Estonia.....	24	0,89	23	0,91	17	0,86	22	0,88
Finlandia.....	13	0,97	16	0,97	7	0,90	14	0,92
Francia.....	6	0,99	5	0,99	22	0,83	3	0,94
Alemania.....	11	0,97	11	0,98	24	0,78	11	0,92
Grecia.....	8	0,98	13	0,98	2	0,91	5	0,94
Hungría.....	23	0,90	24	0,90	18	0,85	23	0,88
Islandia.....	2	1,00	2	1,00	1	0,93	4	0,94
Irlanda.....	16	0,97	12	0,98	11	0,88	16	0,92
Italia.....	3	1,00	4	0,99	19	0,84	2	0,95
Luxemburgo.....	15	0,97	9	0,98	21	0,83	24	0,86
Holanda.....	10	0,98	8	0,98	14	0,87	15	0,92
Noruega.....	7	0,98	7	0,98	10	0,89	19	0,90
Polonia.....	21	0,92	21	0,92	20	0,84	20	0,90
Portugal.....	17	0,96	17	0,97	5	0,90	6	0,93
Eslovaquia.....	22	0,91	22	0,92	15	0,87	21	0,88
Eslovenia.....	19	0,95	18	0,96	6	0,90	9	0,93
España.....	5	0,99	3	0,99	16	0,87	1	0,95
Suecia.....	4	0,99	6	0,99	4	0,91	7	0,93
Suiza.....	1	1,00	1	1,00	3	0,91	8	0,93
Reino Unido.....	12	0,97	14	0,98	23	0,81	10	0,93

Notas: La estimación de frontera DEA se realiza usando rendimientos a escala variables. El insumo es el promedio del gasto público del gobierno general en salud como porcentaje del PIB para los períodos 2001-2006 y 2007-2012, y el producto es la esperanza media de vida al nacer. Un valor de eficiencia de 1 indica que un país está en la frontera de eficiencia.

*Las puntuaciones de eficiencia ajustadas utiliza las estimaciones del cuadro A1. Los países peor posicionados socioeconómicamente y con menores economías de escala ven reducida su puntuación; y viceversa.

Fuente: Estimación propia.

tiene una puntuación de eficiencia de 0.99 en ambos períodos, aunque la clasificación de España en el segundo período se reduce del tercer al quinto puesto (13).

En el anexo al artículo complementamos el análisis previo sustituyendo la esperanza de vida por la percepción de los propios ciudadanos sobre su estado de salud y por dos indicadores de Mortalidad Innecesariamente Prematura y Sanitariamente Evitable (MIPSE). En concreto, en el cuadro A2 del anexo utilizamos el porcentaje de individuos mayores de 15 años que consideran tener una salud buena o muy buena. Los resultados sitúan a España con una puntuación de 0,88 en el período 2001-2006 y de 0,96 en 2007-

2012, lo que mejora la posición de España del octavo al quinto puesto. Los resultados eran muy similares cuando se combinaban en la misma estimación DEA la esperanza de vida y la autoevaluación como *outputs*. En las dos últimas columnas del cuadro A2 se combinan dos índices MIPSE (14) calculados para 2010 como *output* y se utiliza la ratio de gasto medio de gasto en salud en 2006-2010 como *input*. En este caso, la posición de España empeora ligeramente, hasta la novena posición.

Finalmente, en las columnas tercera y cuarta del cuadro n.º 5 se ajustan las puntuaciones y las ordenaciones a las condiciones económicas a partir de las estimaciones del cuadro A1 que aparece en

el anexo. Islandia pasa a ser el país con una mayor eficiencia durante el intervalo 2001-2006 y España el decimosexto con una puntuación de 0,87. La situación cambia sustancialmente en el segundo período, cuando España pasa a liderar la clasificación.

4. La eficiencia del gasto en servicios públicos generales en España en comparación a los países europeos de la OCDE

En este caso, el *input* utilizado es el gasto en servicios públicos generales como porcentaje del PIB y el *output* seleccionado es el valor en el índice de la calidad de la burocracia que proporciona la OCDE.

CUADRO N.º 6

ESTIMACIÓN DE EFICIENCIA DEL GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES BASADA EN UN ANÁLISIS DEA. PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001-2012

	Período 2001-2006		Período 2007-2012		Período 2001-2006*		Período 2007-2012*	
	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia
Austria.....	10	1,00	8	1,00	8	1,00	8	1,00
Bélgica.....	13	1,00	13	1,00	10	1,00	13	1,00
Dinamarca.....	11	1,00	11	1,00	12	1,00	11	1,00
Estonia.....	22	0,67	22	0,68	22	0,63	22	0,68
Finlandia.....	9	1,00	9	1,00	11	1,00	9	1,00
Francia.....	16	0,76	18	0,75	17	0,75	18	0,75
Alemania.....	7	1,00	7	1,00	6	1,00	7	1,00
Grecia.....	21	0,75	21	0,75	21	0,75	21	0,75
Hungría.....	14	0,89	20	0,75	20	0,75	20	0,75
Islandia.....	6	1,00	12	1,00	5	1,00	12	1,00
Irlanda.....	1	1,00	4	1,00	1	1,00	4	1,00
Italia.....	23	0,63	23	0,63	23	0,63	23	0,63
Luxemburgo.....	4	1,00	3	1,00	9	1,00	3	1,00
Holanda.....	8	1,00	6	1,00	7	1,00	6	1,00
Noruega.....	5	1,00	2	1,00	4	1,00	2	1,00
Polonia.....	19	0,75	17	0,75	14	0,75	17	0,75
Portugal.....	20	0,75	19	0,75	19	0,75	19	0,75
Eslovaquia.....	18	0,75	14	0,75	16	0,75	14	0,75
Eslovenia.....	17	0,75	16	0,75	18	0,75	16	0,75
España.....	15	0,89	15	0,75	15	0,75	15	0,75
Suecia.....	12	1,00	10	1,00	13	1,00	10	1,00
Suiza.....	2	1,00	1	1,00	2	1,00	1	1,00
Reino Unido.....	3	1,00	5	1,00	3	1,00	5	1,00

Notas: La falta de datos para la República Checa impide calcular la eficiencia para este país. La estimación de frontera DEA se realiza usando rendimientos a escala variables. El insumo es el promedio del gasto público del gobierno general en servicios públicos generales como porcentaje del PIB para los períodos 2001-2006 y 2007-2012, y el producto es el índice promedio de calidad de la burocracia. Un valor de eficiencia de 1 indica que un país está en la frontera de eficiencia.

*Excluyendo los intereses de la deuda en la variable explicada.

Fuente: Estimación propia.

Durante 2001-2006, el gasto medio en España fue del 5,08 por 100 del PIB mientras que el promedio en los países europeos de la OCDE fue del 6,27 por 100. Pese al aumento al 5,30 por 100 del PIB durante 2007-2012, la calidad de la burocracia en España se redujo del 3,5 en el período 2001-2006 al 3,0 en el período 2007-2012. El promedio de esta variable disminuyó muy ligeramente entre los dos períodos, de 3,43 a 3,38. A pesar de ello, es de resaltar que en ambos períodos 13 países obtuvieron una puntuación perfecta (4): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza.

El cuadro n.º 6 presenta los resultados de la estimación de la frontera de eficiencia para los servicios públicos generales. Para el período 2001-2006, España obtiene una puntuación de eficiencia de 0,89 por 100 y se emplaza en la decimoquinta posición. En el período 2007-12 la puntuación de eficiencia se redujo a 0,75 por 100 y no se produjo ningún cambio de situación. En otras palabras, durante 2001-2006 España podría haber conseguido un incremento del 11 por 100 en el índice de calidad de la burocracia con la misma cantidad de gasto en servicios públicos generales. Para el período 2007-2012 el desfase aumen-

tó y el incremento potencial por estar en la frontera hubiese sido del 25 por 100 en el índice de calidad, una cantidad considerable. Finalmente, en las columnas 3 y 4 replicamos el trabajo excluyendo los intereses de la deuda de la variable explicada. Los resultados son idénticos en lo fundamental.

IV. GASTO PÚBLICO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA: ¿DÓNDE SE SITÚA ESPAÑA EN RECURSOS Y EFICIENCIA?

En esta sección nos ocupamos de evaluar la eficacia del gasto

CUADRO N.º 7

ESTIMACIÓN DE EFICIENCIA EN EL SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL BASADA EN UN ANÁLISIS DEA, PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001-2012

	2001-2006		2007-2012		2001-2006*		2007-2012*	
	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia
Austria.....	9	0,96	10	0,96	15	1,00	16	1,00
Bélgica.....	12	0,96	9	0,97	14	1,00	12	1,00
República Checa.....	5	1,00	6	1,00	7	1,00	7	1,00
Dinamarca.....	4	1,00	4	1,00	10	1,00	10	1,00
Estonia.....	18	0,91	18	0,92	22	0,91	23	0,93
Finlandia.....	8	0,97	7	0,97	16	0,99	18	0,99
Francia.....	14	0,94	16	0,93	2	1,00	2	1,00
Alemania.....	13	0,94	15	0,94	1	1,00	1	1,00
Grecia.....	21	0,88	22	0,88	21	0,93	22	0,93
Hungría.....	15	0,93	12	0,95	17	0,98	17	1,00
Islandia.....	1	1,00	1	1,00	13	1,00	15	1,00
Irlanda.....	16	0,93	17	0,93	20	0,95	21	0,94
Italia.....	20	0,88	20	0,90	4	1,00	3	1,00
Luxemburgo.....	7	0,97	11	0,95	19	0,97	20	0,96
Holanda.....	11	0,96	13	0,95	9	1,00	8	1,00
Noruega.....	10	0,96	5	1,00	18	0,98	11	1,00
Polonia.....	22	0,87	19	0,92	6	1,00	6	1,00
Portugal.....	23	0,84	24	0,86	23	0,88	24	0,91
Eslovaquia.....	6	0,99	1	1,00	11	1,00	9	1,00
Eslovenia.....	1	1,00	1	1,00	12	1,00	13	1,00
España.....	17	0,91	21	0,90	5	1,00	5	1,00
Suecia.....	1	1,00	8	0,97	8	1,00	14	1,00
Suiza.....			14	0,95			19	0,98
Reino Unido.....	19	0,89	23	0,87	3	1,00	4	1,00

Notas: La estimación de frontera DEA se realiza usando rendimientos a escala variables. El insumo es el promedio del gasto público del gobierno general en protección social como porcentaje del PIB para los períodos 2001-2006 y 2007-2012, y el producto es el promedio del coeficiente Gini de desigualdad. Un valor de eficiencia de 1 indica que un país está en la frontera de eficiencia. Faltan datos para Suiza antes de 2007.

*Las puntuaciones de eficiencia ajustadas utiliza las estimaciones del cuadro A1. Los países peor posicionados socioeconómicamente y con menores economías de escala ven reducida su puntuación; y viceversa.

Fuente: Elaboración propia.

público en España a la hora de generar una distribución de la renta más igualitaria. Esta cuestión ha sido estudiada en la literatura aunque con menos intensidad que en el caso de la eficiencia del gasto en educación o sanidad. Los trabajos más recientes son Afonso *et al.* (2010) para los países de la OCDE, utilizando una metodología DEA para el período 1995-2000, y Adam *et al.* (2011) también para los países de la OCDE durante el período 1980-2000 y utilizando la misma metodología. Siguiendo esta literatura, para estimar la efectividad del gasto público sobre la equidad usamos como *input* el gasto del gobierno general en seguridad social y bienestar como porcentaje del PIB; y como *output* el coeficiente ajustado de Gini de desigualdad en la distribución de la renta.

Durante 2001-2006 el gasto medio en protección social y bienestar en España fue del 12,93

por 100 del PIB frente al promedio del 16,41 por 100 para los países europeos de la OCDE. Durante el período 2007-2012 el gasto en España aumentó al 15,9 por 100 con el promedio situándose en el 17,51 por 100 (cuadro n.º 1). Puesto que la igualdad completa se obtiene para un valor del coeficiente de Gini de 0, el coeficiente de Gini ajustado se obtiene calculando 1-Gini, lo que implica que la igualdad absoluta se consigue con un Gini ajustado unitario (15).

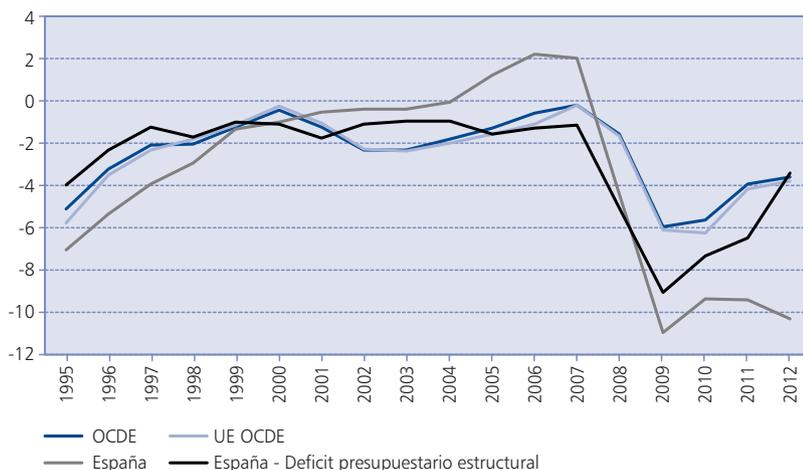
Los resultados de la estimación de la frontera de la protección social usando método DEA son presentados en las dos primeras columnas del cuadro n.º 7. Cuatro países (República Checa, Dinamarca, Islandia y Eslovenia) obtienen los mejores resultados y se sitúan en la frontera en ambos períodos. Durante 2001-2006 España obtiene una puntuación de eficiencia de 0,91 y aparece en el puesto decimo-

séptimo de los 23 países analizados. En el período 2007-12 la puntuación de eficiencia disminuye a 0,90 y el puesto al vigesimoprimer. En otras palabras, durante 2001-2006 España podría haber conseguido un incremento del 9 por 100 en el coeficiente de Gini ajustado con la misma cantidad de gastos en protección social, mientras que en 2007-2012 el desfase aumentó al 10 por 100. Cuando se replican los cálculos utilizando las puntuaciones ajustadas por las variables demográficas, España avanza notablemente, hasta 0,88 en el período 2001-2006, lo que la sitúa en el puesto octavo, y hasta 0,96 en el segundo período, lo que la emplaza en quinta posición.

V. IMPACTO SOBRE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

El objetivo de la estabilidad macroeconómica se suele definir en relación a la dinámica de varios indicadores económicos claves, como la tasa de crecimiento anual del PIB, la inflación y la tasa de desempleo. En lo que sigue nos centramos en la primera. Si uno observa los datos brutos, el gasto público en España no habría sido, en general, un factor desestabilizador (procíclico) durante el largo período de expansión 1995-2007. Creció menos o igual que el PIB nominal en la mayoría de los ejercicios, manteniendo un diferencial sustancial con la media de gasto en la UE y la OCDE. La mayoría de las categorías del gasto público medidas como porcentaje del PIB se mantuvieron constantes o disminuyeron durante el período 1995-2007. Las dos únicas líneas de gasto que aumentaron en este período fueron las pensiones y la sanidad. En el primer caso, un

GRÁFICO 17
DÉFICIT PÚBLICO TOTAL Y ESTRUCTURAL EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2012



Fuente: National Accounts at a Glance, 2014 (OCDE); General Government Expenditure by Function, 2014 (Eurostat); EconStats, World Economic Outlook, WEO (FMI).

factor clave ha sido el demográfico derivado del envejecimiento poblacional. En el segundo, repite el envejecimiento como factor, pero aparece también la ola de inmigración que vivió España en esos años y que aumentó sustancialmente la demanda de servicios sanitarios.

No obstante, es verdad que un análisis más sofisticado de los datos muestra la persistencia de un déficit estructural en todos los años de bonanza, incluso en los que se logró un superávit total (gráfico 17). La pregunta de si el problema de este déficit estructural tiene más que ver con los gastos o con los ingresos trasciende el alcance de este trabajo (16); si bien no hay que perder de vista las rebajas fiscales aprobadas desde principios de la década, el escaso avance en el fraude fiscal y unos ingresos vinculados al sector inmobiliario que generaban una sensación de opulencia y capacidad tributaria distorsionadas, como luego puso en evidencia el desplome de la recaudación, muy superior a la que se produjo en países con caídas similares del PIB nominal. Lo anterior quiere decir que, probablemente, el déficit estructural en la década pasada fuese sustancialmente superior a lo que reflejan las estimaciones realizadas por procedimientos estándar y que pueden no ser óptimos para capturar los efectos fiscales de un boom inmobiliario sobre los ingresos. Las estimaciones de Zack *et al.* (2014) apuntan en este sentido y muestran un déficit estructural por encima del 4 por 100 desde 2004 hasta 2010, último año analizado; incluso en años en los que el superávit observado se situó alrededor del 2 por 100, como ocurrió en 2006 y 2007.

La situación cambia sustancialmente en el cuatrienio siguiente.

La mayoría de las categorías del gasto público medidas como porcentaje del PIB aumentaron en el cuatrienio 2008-2011. No obstante, en este período existen dos intervalos claramente diferenciados. En 2008-2009 el gasto autonómico crece al margen del desplome de los ingresos, merced a un sistema de anticipos e ingresos a cuenta que transfirió mucho más de lo que les tocaba, como luego se demostró en las liquidaciones del sistema de financiación. Por otro lado, y como ya apuntamos, en 2008-2010 se concentran las medidas de estímulo fiscal vía rebajas fiscales y aumento del gasto, como el llamado *Plan E* (17). Pero en 2010 comienza el punto de inflexión. Aparecen las medidas de ajuste en el ámbito autonómico, que se intensifican en 2011; y se retiran los estímulos fiscales previos (18). En 2011 se redujeron los salarios del sector público un 5 por 100 en promedio; y se produjo una reducción en la inversión pública del 0,5 por 100 del PIB. Además, se congelaron la mayoría de las pensiones y se lograron reducciones en el gasto farmacéutico. El ajuste a la baja continúa con la no sustitución de nueve de cada diez funcionarios jubilados y recortes adicionales de sueldos; en particular, la paga extra de Navidad en 2012 y recortes significativos adicionales en numerosas administraciones autonómicas (19).

VI. CONCLUSIONES

El gasto público en España experimentó una modificación radical con la Transición a la democracia. En esencia, se produjo un triple proceso de convergencia. El gasto aumentó, ganaron peso las partidas de gasto social para consolidar los servicios propios del Estado del bienestar y se descentralizó de forma sustancial. En lo

primero, la convergencia no fue 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 aparentemente transitoria. En primer lugar, por la mayor intensidad y duración de la crisis, que han hecho mayor el tamaño del *output gap* y, con ello, elevado más rápidamente la ratio en España, y han disparado el gasto por desempleo y los intereses por una deuda en dinámica explosiva. En segundo lugar, por las medidas de estímulo fiscal y el retraso en el arranque de los recortes en el trienio 2008-2010. En 2011 comienzan los recortes del gasto, que se intensifican en 2013 y 2014. Y los planes del Gobierno central son continuar el ajuste del déficit por la vía de la reducción de la ratio hasta volver a situarlo alrededor del 38 por 100, de nuevo claramente por debajo de la media de los países de nuestro entorno. Los últimos datos publicados por Eurostat (20) 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 alcanzado su máximo en 2009 (50,3 por 100) y la reducción desde entonces habría sido menor que en España, con una ratio 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. E incide cla-

ramente 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, teniendo en cuenta que el gasto público total es menor.

Finalmente, la descentralización ha sido extensiva e intensiva. Hoy los gobiernos autonómicos son responsables principales del gasto público directo, lo que convierte en España en uno de los países con una mayor descentralización del gasto del mundo.

El análisis de la eficiencia con la que se planifica y ejecuta ese gasto parece haber sido variable. Teniendo en cuenta las partidas en la que hemos concentrado la atención en este trabajo, comparativamente somos más eficientes en el área de salud y menos en protección social, educación y servicios generales. En estos casos existe margen de mejora, incluso teniendo en cuenta el contexto en el que se deben ejecutar las políticas. Un margen que va a ser obligado explorar si se cumplen los objetivos fijados para el gasto público español hasta el 2018, y la continuada reducción del déficit y del nivel de deuda para 2020, con recursos en términos nominales prácticamente congelados y reducciones sustanciales en términos de PIB. En este sentido, el reto es particularmente exigente en el frente de la sanidad, porque la posibilidad de mejora es menor y los recursos financieros destinados van a verse prácticamente congelados. En todo caso, el área donde más urge redoblar esfuerzos, dada su importancia para la competitividad y el crecimiento económico, es la educación. Ello requerirá no solo un mayor gasto en términos de PIB sino también una mayor eficiencia en su asignación.

La efectividad del gasto público en reducir la desigualdad en la distribución de la renta se ha visto limitada en España por dos razones. Primero, porque el gasto medio en protección social y bienestar como porcentaje del PIB ha sido consistentemente inferior al de los países europeos de la OCDE. Segundo, porque este gasto ha sido relativamente menos eficiente en lograr una reducción en la desigualdad. En cuanto al impacto de la política de gasto público sobre la estabilidad macroeconómica, un primer análisis de los datos brutos, parecería demostrar que el gasto público en España no habría sido, en general, un factor desestabilizador (procíclico) durante el largo período de expansión 1995-2007. Sin embargo, un análisis más sofisticado de muestra la persistencia de un déficit estructural en todos los años de bonanza, incluso en los que se logró un superávit presupuestario global.

NOTAS

(*) El artículo se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias de los participantes en la *Conferencia sobre gasto público España* organizada por Funcas, RIFDE y GEN en mayo de 2015 en Santiago de Compostela. Deseamos mencionar, en particular, a María José Moral, Emilio Albi, David Cantarero, Francisco Delgado, Beatriz González, Andreas Kyriacou, Guillem López-Casanovas, Javier Pérez, Oriol Roca y Antonio Jesús Sánchez. Estamos también muy agradecidos a Camila Morales, Bauyrzhan Yedgenov, Vladimir Fleurimon, Fernanda Martínez y Alejandro Domínguez por su asistencia en la investigación. Finalmente, dejamos constancia del soporte financiero proporcionado por el Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto CSO2013-47023-C2-2-R. La responsabilidad del trabajo es, no obstante, exclusiva de los autores.

(1) El análisis del gasto público en España entre 1975 y 1995 es objetivo de los números 68 y 69 de *Papeles de Economía Española* sobre el sector público de la democracia española, publicados conjuntamente en 1996. El presente monográfico de la revista debe verse, por tanto, como una continuación y extensión de esa labor de análisis.

(2) El análisis estadístico general se detiene en 2011 o 2012 dependiendo de la disponibilidad de datos en el momento de redactar el trabajo.

(3) Las cifras del gráfico 1 no están depuradas por las operaciones denominadas *one-off budget* asociadas fundamentalmente al rescate bancario. No obstante, hasta 2012 su relevancia cuantitativa es menor (Gordo *et al.*, 2013); y a partir de 2015 volverán a ser marginales.

(4) Esta categoría es una suerte de cajón de sastre que incluye gastos de, entre otros, órganos legislativos, planificación de servicios, I+D básica, servicio de la deuda, relaciones exteriores y la ayuda económica a los países en desarrollo.

(5) En concreto y según cálculos del Sindicato UGT, el presupuesto del conjunto de CC.AA. en educación se ha reducido un 11,5 por 100 de 2010 a 2015 en euros corrientes (www.feteugt.es).

(6) Según la clasificación de la OCDE (CFAP) los asuntos económicos incluyen los gastos de administración y operación de las instituciones que se ocupan de los derechos de propiedad intelectual; administración, desarrollo y explotación racionalizada de recursos naturales de energía; y mantenimiento, construcción y administración de todos los servicios de transporte.

(7) Al excluir las otras cinco funciones (defensa, orden público, medio ambiente, vivienda, y cultura) controlamos la influencia de valores extremos en categorías menos relevantes desde un punto de vista cuantitativo y agregado. La medida de disimilitud utilizada es la distancia euclidiana y se aplica un algoritmo jerárquico basado en las distancias medias.

(8) Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza. 21 de estos 24 forman parte de la UE; Noruega e Islandia son miembros del Espacio Económico Europeo, y el segundo también país candidato a la adhesión.

(9) Para los años 2014 a 2018 la serie es la siguiente: -0,9 por 100; 0,0 por 100; +0,1 por 100; +0,7 por 100; +0,7 por 100. La variación acumulada sería de +0,6 por 100. En sentido contrario, la población caerá un -0,8 por 100 hasta 2018 según el INE. Esta compensación de factores hace que las cifras del cuadro sean muy similares al expresarlas en términos nominales y corrientes.

(10) El estudio, para 13 países, incluye también a Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Francia, Alemania, Países Bajos, Polonia, Portugal y EE.UU.

(11) Los resultados del análisis son básicamente idénticos cuando usamos el gasto en euros por alumno como *input* en lugar del

gasto como por 100 del PIB. Y lo mismo ocurre en el resto de los servicios analizados.

(12) De forma complementaria, replicamos el análisis DEA para el segundo sexenio, utilizando dos *outputs* de forma simultánea: la puntuación de PISA y, de forma alternativa, el número de universidades presentes en dos de los rankings que publica *Times Higher Education* relativizado por la población del país correspondiente: las 400 primeras universidades del mundo y las 100 primeras con menos de 50 años de historia. Con datos para 2012, en el primer caso el miembro en el grupo de los países europeos de la OCDE con el mayor número de universidades es el Reino Unido con 52. Sin datos para cuatro países, España ocupa el sexto lugar, empatada con Francia, con 8 universidades; la media y la desviación estándar son 7.3 y 10.9, respectivamente. Dentro de las 100 primeras con menos de 50 años de historia, el país con el mayor número de universidades es el Reino Unido con 20. Sin datos para nueve países, el ranking de España es el segundo lugar empatada con cinco universidades. La media y desviación estándar son 2.1 y 4.1, respectivamente. Los resultados del análisis DEA para España eran prácticamente los mismos que los del cuadro n.º 4. El nivel de eficiencia relativa se mantiene en 0,94; y la posición era la decimocuarta en el caso de utilizar el primer ranking y duodécima al usar el segundo.

(13) Estos resultados para España encajan con los obtenidos por De Cos y Moral-Benito (2011). Utilizando un análisis DEA para el año 2007 tomando como referencia el conjunto de países de la OCDE su estudio obtiene que la frontera eficiente se sitúa solo un 1,5 por 100 por encima de la de España; e incluso España mejora su posición relativa cuando se utiliza una técnica de frontera estocástica, pasando a la séptima posición entre todos los países analizados para el período 1997-2009. En correspondencia, el ahorro potencial sería equivalente al 1,2 por 100 del PIB en España frente al 2,5 por 100 para el promedio de la OCDE, si se maximizase la eficiencia según este segundo análisis.

(14) Los índices están basados en las listas de causas de mortalidad que aparecen en Nolte y McKee (2008) y Tobias y Yeh (2009), y se construyen utilizando tasas de mortalidad estandarizadas por edad de un conjunto de dolencias específicas contenidas en Gay *et al.* (2011).

(15) En el resumen de las estadísticas en el cuadro n.º 3 las cifras son para el coeficiente de Gini original. Durante 2001-2006 el promedio del coeficiente de Gini en España fue de 0,32, aumentado a 0,33 durante 2007-2012, por encima en ambos períodos del promedio europeo (0,29).

(16) De Castro, González-Páramo y Hernández de Cos (2004) analizan la causalidad tipo Granger entre gastos e ingresos públicos en España durante el período 1964-2000. Sus resultados muestran la existencia de causalidad bidireccional en el largo plazo.

A corto plazo, la dirección de causalidad dominante iría del lado de los ingresos al del gasto. Por su parte, Hauptmeier *et al.* (2011) demuestran el carácter expansivo del gasto en los años previos a la crisis en España.

(17) Por razones de espacio y foco, no entramos en la discusión acerca de la efectividad de las medidas discrecionales introducidas en 2008-10 con el fin de impulsar la demanda y la actividad económica.

(18) Véase OCDE (2011).

(19) En este caso, tampoco nos detemos en la valoración de las medidas de austeridad introducidas en 2010-2013, que fueron obviamente tomadas bajo presión ante una crisis de la deuda soberana que no dejaba espacio para déficits más altos y una política fiscal más expansiva.

(20) Datos disponibles hasta 2014 en http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en (acceso a 29 de Julio de 2015).

BIBLIOGRAFÍA

- ADAM, A.; DELIS, M., y KAMMAS, P. (2011), «Public sector efficiency: Leveling the playing field between OECD countries», *Public Choice*, 146: 163-183.
- AFONSO, A., y St. AUBYN, M. (2005), «Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries», *Journal of Applied Economics*, VIII (2): 227-246.
- AFONSO, A., y St. AUBYN, M. (2006), «Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs», *Economic Modelling*, 23: 476-491.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L., y TANZI V. (2010), «Income distribution determinants and public spending efficiency», *Journal of Economic Inequality*, 8: 367-389.
- BRAVO-URETA, B. E.; SOLFES, D.; LOPEZ, V. H. M.; MARIPANI, J. F.; THIAM, A., y RIVAS, T. (2007), «Technical efficiency in farming: A meta-regression analysis», *Journal of Productivity Analysis*, 27: 37-72.
- COELLI, T.; RAO, D. S. P.; O'DONNELL, C. C., y BATTESE, G. E. (2005), *An introduction to efficiency and productivity analysis*. Nueva York: Springer.
- CLEMENTS, B. (2002), «How Efficient is Education Spending in Europe?» *European Review of Economics and Finance*, Vol. 1, 3ff.
- Comisión Europea (2014), Tax expenditures in direct taxation in EU members», *European Commission Occasional papers* 207. Disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp207_en.pdf.

DE COS, P., y MORAL-BENITO, E. (2011), «Eficiencia y regulación en el gasto sanitario en los países de la OCDE», *Banco de España, Documentos Ocasionales*, 1107.

DE CASTRO, P.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y HERNÁNDEZ DE COS, P. (2004), «Fiscal consolidation in Spain: dynamic interdependence of public spending and revenues», *Investigaciones Económicas*, 28(1): 193-207.

Eurostat General Government Expenditure by Function (2015), European Union. Disponible en http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en (Consultado el 6 de Abril de 2015).

Eurostat Government revenue, expenditure and main aggregates (2015), Disponible en http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en (Consultado el 6 de Abril de 2015).

GAY, J.G.; PARIS, V.; DEVAUX, M., y DE LOOPER, M. (2011), «Mortality Amenable to Health Care in 31 OECD Countries: Estimates and Methodological Issues», *OECD Health Working Papers* No. 55.

GORDO, L.; HERNÁNDEZ DE COS, P., y PÉREZ, J.J. (2013), «Developments in Spanish public debt since the start of the crisis», *Bank of Spain. Economic Bulletin*, julio-agosto 2013: 19-36.

HAUPTMEIER, S., SÁNCHEZ-FUENTES, A.J., y SCHUKNECHT, L. (2011), «Towards expenditure rules and fiscal sanity in the Euro area», *Journal of Policy Modeling*, 33(4): 597-617.

HOFF, A. (2007), «Second stage DEA: comparison of approaches for modeling the DEA score», *European Journal of Operational Research*, 181: 425-435.

JOUMARD, I.; ANDRÉ, C., y NICQ, C. (2010), «Health Care Systems: Efficiency and Institutions», *OECD Economic Department Working Papers*, 769.

LAGO PEÑAS, S., y FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012», *Papeles de Economía Española*, 138: 129-146.

KYRIACOU, A.P.; MUINELO-GALLO, L., y ROCA-SAGALÉS, O. (2015), «On the redistributive efficiency of fiscal policy». *MPRA Working Paper* 63276.

MATTINA, T., y GUNNARSSON, V. (2007), «Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia», *IMF Working Paper*. WP/07/131.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015), *Actualización del Programa de Estabilidad del reino de España 2015-2018*.

<p>MUSGRAVE, R.A. (1959), <i>The Theory of Public Finance</i>, Nueva York: McGraw-Hill.</p> <p>NOLTE, E., y MCKEE, M. (2008), «Measuring the Health of Nations: Updating an Earlier Analysis», <i>Health Affairs</i>, 27(1):58-71.</p> <p>OCDE (2012), <i>Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments</i>.</p> <p>— (2014), «National Accounts at a Glance: National Accounts at a Glance 2014», <i>OECD National Accounts Statistics</i> (database). DOI: http://dx.doi.org/10.1787/data-00697-en (Consultado el 10 de marzo de 2015).</p>	<p>REPULLO, J.R. (2007), «Gasto sanitario y descentralización: ¿Saldrá a cuenta haber transferido el INSALUD?», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 49: 47-66.</p> <p>SUTHERLAND, D., et al. (2007), «Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education», <i>OECD Economics Department Working Papers</i>, 546, OECD Publishing.</p> <p>TOBIAS, M., y YEH, L. (2009), «How much does health care contribute to health gain and to health inequality? Trends in amenable mortality in New Zealand 1981-2004», <i>Aust N Z Public Health</i>, 33: 70-78.</p>	<p>UXÓ, J.; PAÚL, J., y SALINAS, J. (2010), «Análisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 59: 55-82.</p> <p>VILLAR, A. (Coord.) (2012), <i>Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español</i>, Bilbao: FBBVA-IVIE.</p> <p>WOOLDRIDGE, J. M. (2002), <i>Econometric analysis of cross section and panel data</i>. Cambridge: MIT Press.</p> <p>ZACK, G.; PONCELA, P.; SENRA, E., y SOTELSEK, S. (2014), «Some new results on the estimation of structural budget balance for Spain», <i>Hacienda Pública Española</i>, 210: 11-32.</p>
--	---	---

ANEXO

CUADRO A.1

ANÁLISIS TOBIT DE LAS PUNTUACIONES DE EFICIENCIA OBTENIDOS EN SANIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL,
PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, 2001-2012

Variables	Sanidad		Protección social	
	2001-2006	2007-2012	2001-2006	2007-2012
PIB per cápita.....	0,0000021*** (<0,000001)	0,0000013*** (<0,000001)	0,0000006 (<0,000001)	-0,00000005 (<0,000001)
Población.....	0,00157* (0,001)	0,00081160 (0,001)	-0,00386** (0,002)	-0,00397** (0,002)
Población al cuadrado.....	-0,000016 (<0,000001)	-0,0000063 (0,000001)	0,000040* (<0,000001)	0,000041* (<0,000001)
Constante.....	0,887*** (0,018)	0,908*** (0,018)	0,969*** (0,036)	0,996*** (0,036)
Observaciones.....	24	24	23	24

Notas: Errores estándar en paréntesis, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1, La variable dependiente son las puntuaciones de eficiencia en sanidad y protección social obtenidas en los análisis DEA originales, El límite superior de la variable dependiente es 1.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A.2

ESTIMACIONES DEA PARA EL GASTO EN SANIDAD

	2001-2006		2007-2012		2006-2010	
	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia	Clasificación	Eficiencia
Austria.....	19	0,71	18	0,77	15	0,46
Bélgica.....	14	0,74	19	0,77	18	0,43
República Checa.....	17	0,72	15	0,81	6	0,81
Dinamarca.....	22	0,63	23	0,70	11	0,50
Estonia.....	1	1,00	1	1,00	5	0,99
Finlandia.....	20	0,70	21	0,76	13	0,46
Francia.....	11	0,76	12	0,85	24	0,32
Alemania.....	12	0,76	14	0,83	14	0,46
Grecia.....	6	0,91	6	0,96	8	0,63
Hungría.....	10	0,79	16	0,80	1	1
Islandia.....	2	1,00	1	1,00	23	0,37
Irlanda.....	4	0,93	9	0,91	12	0,47
Italia.....	9	0,88	8	0,91	27	0,43
Luxemburgo.....	18	0,72	17	0,79	16	0,44
Holanda.....	13	0,75	13	0,83	22	0,38
Noruega.....	15	0,73	22	0,72	19	0,41
Polonia.....	5	0,91	10	0,91	1	1
Portugal.....	3	1,00	3	1,00	10	0,54
Eslovaquia.....	16	0,73	11	0,89	7	0,64
Eslovenia.....	21	0,65	24	0,70	1	1
España.....	8	0,88	5	0,96	9	0,56
Suecia.....	23	0,62	20	0,77	20	0,40
Suiza.....		7	0,93	1	1	
Reino Unido.....	7	0,89	4	0,99	21	0,40

Notas: Las dos primeras clasificaciones utilizan como *output* el estado de salud percibido, definido como el porcentaje de población mayor de 15 años que considera disfrutar de una salud buena o muy buena. El *input* es el gasto en sanidad como porcentaje del PIB en cada uno de los dos periodos. En la última se emplea como *output* una combinación de indicadores MIPSE en 2010 y como *input* el gasto en sanidad como porcentaje del PIB en el periodo 2006-2010.

Fuente: Elaboración propia.

Resumen

En este trabajo analizamos el reciente ajuste del gasto público y las perspectivas de futuro, las cuales se ven condicionadas por las debilidades existentes en la elaboración de los presupuestos y el control financiero. Comenzamos con una visión sintética de la crisis de las finanzas públicas y la estabilidad financiera en España, para luego detenernos en las trayectorias seguidas por los distintos niveles de administración. A continuación tratamos de explicar cómo ha sido posible un ajuste tan intenso en un país tan descentralizado, y de apuntar lo que cabe esperar de cara al futuro. Finalmente, planteamos la necesidad de sustanciales reformas en los procesos de elaboración de los presupuestos y control financiero como un reto clave para la sostenibilidad del ajuste, examinando el estado actual de tales procesos y poniendo el foco en aspectos fundamentales que deben ser reformados.

Palabras clave: ajustes fiscales, estabilidad presupuestaria, gasto público, elaboración de presupuestos, control financiero.

Abstract

This paper analyzes the recent adjustment of Spanish public spending and its future prospects, which are conditioned by the existing weaknesses in budgeting and financial control. After a brief overview of the crisis in public finances and financial stability, we examine the particular paths followed by the various levels of government. We aim at explaining how such an intense adjustment has been possible in such a decentralized country while pointing out what can be expected for the future. Finally, we study the current state of the processes of budgeting and financial control, focusing on specific issues requiring change, in order to state the need for substantial reforms on these areas.

Key words: fiscal adjustment, budget stability, public expenditure, budgeting, financial control.

JEL classification: H60, H70.

EL AJUSTE DEL GASTO EN ESPAÑA: ESTABILIDAD, ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y CONTROL FINANCIERO

José CAAMAÑO ALEGRE

Universidade de Santiago de Compostela y GEN

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

IDEGA (Universidade de Santiago de Compostela) y GEN

I. INTRODUCCIÓN (1)

VIVIMOS tiempos de estrés fiscal. El inicial impacto de la crisis en España dejó al descubierto una economía muy apalancada y no suficientemente productiva, con un superávit de las cuentas públicas que se tornó en abultado déficit y una deuda soberana que se vio de repente en el punto de mira de quienes especulaban contra el euro. El mensaje de nuestros socios europeos fue entonces contundente: «Si no ajustas, no te ayudaremos». Comienza así, en 2010, el largo ciclo de ajuste del gasto en el que seguimos inmersos. Antes incluso de entrar en vigor el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM, la Carta Magna se había reformado por la vía rápida, sentándose con ello las bases para la posterior aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEPSF). Paralelamente a estos hitos simbólicos, la praxis de la austeridad se extendía a todas las administraciones públicas (AA.PP.), afectando a gastos clave para el crecimiento y la cohesión social, con la consiguiente erosión del apoyo popular a los responsables políticos y puesta en tela de juicio de la sostenibilidad del ajuste.

Llegados a este punto, tiene sentido plantearse qué balance puede hacerse del camino recorrido, hasta dónde se ha llegado en la consolidación fiscal y qué perspectivas se abren ante nosotros. A ello se dirige el presente trabajo, que también se plantea qué deficiencias de la elaboración de los presupuestos y el control de las AA.PP. en España habría que solventar para asegurar la propia sostenibilidad del ajuste. En relación con este último aspecto y fieles a la idea de que establecer los elementos básicos de la gobernanza financiera es una precondition para aplicar reformas presupuestarias orientadas a los resultados, abordaremos primero algunas debilidades básicas de nuestro sistema de gobernanza financiera pública, para luego hacer otro tanto con el escaso desarrollo del presupuesto por resultados (PR) en nuestras AA.PP. Finalmente, apuntaremos la necesidad de ir más allá del ámbito convencional del PR para responder a los actuales retos, habida cuenta de que es precisamente en épocas de estrés fiscal cuando el PR convencionalmente entendido encuentra mayor dificultad y sus vías habituales de mejora de los resultados más tienden a cegarse (Schick, 2013: 13 y 22) (2).

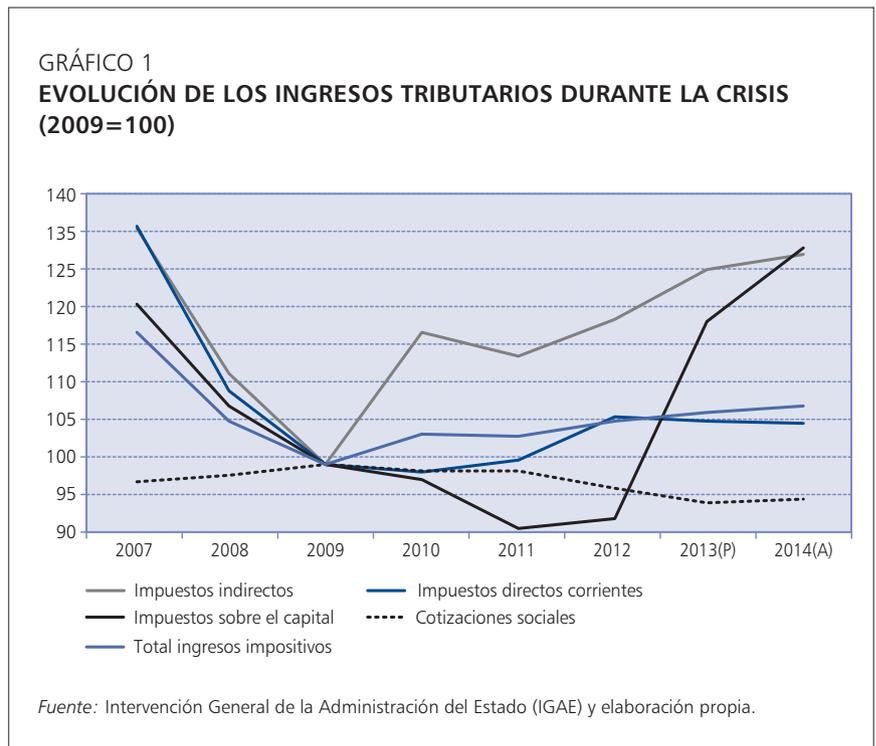
El trabajo se desarrolla en cuatro secciones, amén de esta introducción. En la sección II ofrecemos una visión sintética de la crisis de las finanzas públicas y la estabilidad financiera en España, para luego detenernos en las trayectorias de los distintos niveles de administración. En la sección III tratamos de explicar cómo ha sido posible un ajuste tan intenso en un país tan descentralizado, y de apuntar lo que cabe esperar de cara al futuro. En la sección IV planteamos la necesidad de substanciales reformas en los procesos de elaboración de los presupuestos y control financiero, en los distintos niveles de administración, como un reto clave para la sostenibilidad del ajuste; en él examinamos, además, el estado actual de tales procesos poniendo el foco en algunos aspectos necesitados de mejora. En la sección V enumeramos las principales conclusiones del artículo.

II. CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y ESTABILIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

1. Una aproximación global

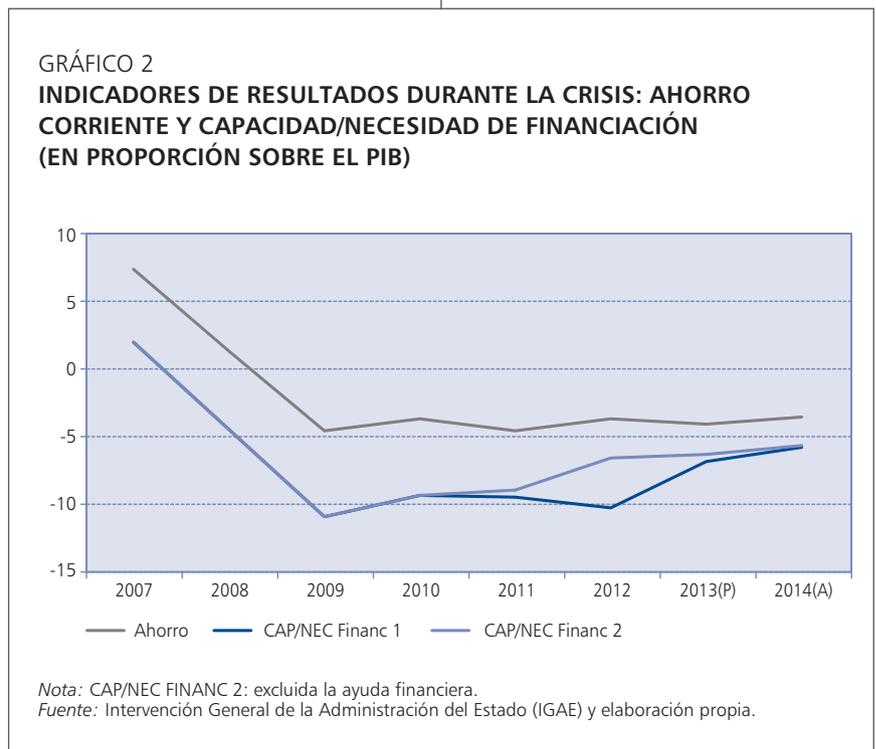
Las finanzas públicas españolas experimentan entre 2007 y la actualidad una sacudida de inusitada violencia. El excelente ejercicio fiscal de 2007 da paso a una crisis de las finanzas públicas de extrema gravedad y de una duración insólita. La abrupta caída inicial de los ingresos tributarios (gráfico 1) elimina el superávit y el ahorro público corrientes (3). En todos los niveles de la administración tienen lugar subidas de tipos, eliminación de bonificaciones y restablecimiento de algunos impuestos.

Pero la recuperación de los ingresos ha tenido un éxito limita-



do por la persistente contracción de las bases imponibles. El ajuste del gasto ha sido tardío e insuficiente, generando deudas cre-

cientes. Como consecuencia las finanzas públicas entraron en un período de enormes turbulencias (gráfico 2).



CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS DURANTE LA CRISIS (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
Recursos no financieros	117,56	105,49	100,00	104,09	103,49	106,28	107,73	108,48
Empleos no financieros	85,04	89,90	100,00	99,67	99,30	103,39	96,78	95,26
Empleos corrientes	83,95	89,34	100,00	101,30	103,19	102,96	104,61	103,60
Remuneración de asalariados	85,43	90,95	100,00	99,29	97,99	92,78	93,81	92,98
Consumos intermedios	88,70	93,80	100,00	99,86	100,79	98,19	94,24	92,05
Intereses	91,91	90,92	100,00	110,16	143,94	172,34	191,69	191,87
Transferencias sociales	80,07	85,92	100,00	103,83	104,64	107,89	109,38	108,42
Empleos de capital	91,73	93,34	100,00	89,67	75,37	105,98	48,65	43,92
Formación bruta de capital fijo	89,56	90,28	100,00	91,77	72,14	46,54	41,17	39,03
Ayudas a la inversión	106,13	108,10	100,00	72,48	61,81	50,96	37,77	36,57

Nota: Empleos no financieros y empleos de capital están afectados entre 2010 y 2013 (y singularmente en 2012) por las ayudas a instituciones financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

La evolución del gasto podemos seguirla en el cuadro n.º 1. El primer bienio de la crisis se caracteriza por un esfuerzo de estimulación de la demanda agregada de corte keynesiano, en donde las administraciones públicas aumentaron el nivel de gasto a un ritmo elevado en prácticamente todos los capítulos, con un perfil similar al de otros países desarrollados (Ruiz-Huerta *et al.*,

2014; Bagaria *et al.*, 2012; Giannitsis y Zografakis, 2015; Uryszek, 2014). Pero este comportamiento, adoptado en un momento de urgencia máxima, no podía continuar mucho tiempo al no encontrar un eco suficiente en el sector privado.

El ajuste del gasto solo ha sido significativo en términos globales a partir de 2013. El grueso del

ajuste ha descansado sobre los gastos de capital (cuadro n.º 1). La caída en remuneración de asalariados y consumos intermedios no llega a compensar los ascensos de las transferencias corrientes al sector privado y de los intereses de la deuda. Esta última se dispara (gráfico 3), siendo dos tercios del *stock* de deuda en 2013 acumulados durante la crisis, fundamentalmente por la acción de la AGE.

GRÁFICO 3
DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA SOBRE EL PIB, 1995-2014



Fuente: Banco de España (BDE) y elaboración propia.

2. Las diferentes trayectorias de las administraciones

2.1. El ajuste por niveles de la administración: las diversas fases

El comportamiento de las finanzas públicas en estos ocho últimos años ha pasado por diversas orientaciones. En los primeros años, 2007-2010, el Gobierno central optó por establecer potentes estímulos fiscales, en dirección a las familias y otros niveles de la administración. Solo en el ejercicio de 2010 inicia una política de austeridad, aunque con fases bien distintas. Entre 2010 y

2012 puso en marcha medidas de reducción del consumo público del conjunto de las administraciones, de largo recorrido, recortó el gasto de capital y aprobó retroques al alza en los ingresos tributarios. Actuó también sobre los factores de equilibrio del sistema de pensiones en el corto plazo y promovió una reforma, que pivotaba sobre el retraso en la edad de jubilación, para garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo. Sin embargo, algunas medidas aún estuvieron orientadas a favorecer la mayor actividad económica privada. Y el ajuste de regiones y ayuntamientos se basó en la voluntariedad, si bien algunas decisiones, como las relativas a la contención salarial, afectaron al conjunto de las administraciones.

En la segunda fase de la austeridad (2012-2014) (4) la prioridad absoluta es el saneamiento de las cuentas públicas (Reino de España, 2012), que se impone a todas las administraciones. El foco principal se sitúa sobre las comunidades autónomas (CC.AA.) y entidades locales (EE.LL.). Continúa el ajuste en el gasto de los empleados públicos, pero lo más reseñable en esta vertiente del gasto es el intento del Gobierno central de acometer una intensa racionalización administrativa propia, bajo el pilotaje de la Comisión para la Reforma de la Administración. Los cambios en la normativa básica, competencia del Estado, en ámbitos de gestión autonómica como la sanidad, la educación o la atención a la dependencia, promueven una reducción del nivel de gasto en estas áreas. Para las EE.LL. se tramita la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con el objetivo de favorecer la eliminación del gasto ineficiente.

Con todo, la principal novedad es el énfasis puesto en los ingresos (5). Además de operar sobre los impuestos directos de todos los niveles administrativos (IRPF, IS, Patrimonio, IBI), la hacienda central procede a una subida de los tipos de IVA, desde septiembre de 2012, que lleva consigo el fin de la aplicación del tipo súperreducido en la compra de vivienda nueva. También se promueve la extensión de los ingresos públicos ligados al principio del beneficio, en la sanidad, la educación o la justicia. La posibilidad excepcional de regularización fiscal para contribuyentes morosos completa el panorama.

En el cuadro n.º 2 se ofrece una panorámica del ajuste entre

2007 y 2014 por niveles de gobierno. Para la Administración Pública española consolidada el ajuste había comenzado en el bienio 2009-2011 pero se intensifica en la fase final, tanto en la vertiente de los ingresos como del gasto. A finales de 2014 ha absorbido algo menos de la mitad del déficit de 2009. Los mayores ingresos (en proporción al PIB) son responsables de un 58 por 100 de esa disminución.

2.2. La Administración Local

La crisis fiscal local ha llegado rápido, ha tenido un perfil muy condicionado por las transferencias de capital externas, y se ha

CUADRO N.º 2

SÍNTESIS DEL AJUSTE, 2007-2014, POR NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN

	2007-2009	2009-2011	2011-2014	2009-2014	2007-2014
Conjunto AA.PP.					
RNF	-6,1	1,2	1,7	2,95	-3,13
ENF	6,9	-0,3	-1,8	-2,17	4,70
NEC finan	-13,0	1,5	3,6	5,12	-7,83
RNF sobre NEC finan, %.....	47,0	79,0	48,5	57,60	40,00
Adm. Central					
RNF	-3,8	-1,0	3,2	2,16	-1,63
ENF	4,5	-2,4	1,1	-1,31	3,20
NEC finan	-8,3	1,4	2,0	3,47	-4,83
RNF sobre NEC finan, %.....	45,7	-69,8	155,0	62,30	33,70
Seguridad social					
RNF	2,2	0,0	-0,6	-0,58	1,61
ENF	2,8	0,8	0,4	1,20	3,97
NEC finan	-0,6	-0,8	-1,0	-1,78	-2,36
RNF sobre NEC finan, %.....	-378,7	1,6	59,1	32,60	-68,40
CC.AA.					
RNF	-0,9	-0,8	0,9	0,10	-0,84
ENF	2,6	-1,2	-0,8	-2,01	0,57
NEC finan	-3,5	0,4	1,7	2,11	-1,42
RNF sobre NEC finan, %.....	26,7	-177,2	52,4	4,70	59,60
CC.LL.					
RNF	0,1	-0,1	0,3	0,14	0,19
ENF	0,7	-0,6	-0,7	-1,32	-0,64
NEC finan	-0,6	0,5	1,0	1,45	0,83
RNF sobre NEC finan, %.....	-8,7	-29,3	29,6	9,50	22,90

Cambio entre 2007 y 2014 en proporción sobre el PIB de recursos (RNF) y empleos no financieros (ENF) y necesidad de financiación. Los datos de 2009 están ajustados por las liquidaciones negativas (CC.AA. y CC.LL.) del sistema de financiación (ajuste positivo en la AC); lo contrario sucede en 2011. Los datos de 2014, ajustados por las ayudas a instituciones financieras. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

CUADRO N.º 3

LAS CUENTAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	97,6	91,3	100,0	96,9	87,7	87,5	88,6	88,5
Recursos corrientes	104,6	98,0	100,0	96,7	95,8	98,6	100,4	99,9
Recursos de capital	62,3	57,9	100,0	98,0	46,9	32,2	29,6	31,8
Impuestos	116,0	103,7	100,0	104,4	101,8	103,9	108,1	109,5
Transferencias corrientes	95,4	92,5	100,0	86,6	86,9	89,3	91,3	90,0
Transferencias de capital	59,6	56,6	100,0	98,5	46,5	31,8	29,3	31,4
ENF	94,5	91,1	100,0	98,5	91,5	76,6	75,0	74,7
Empleos corrientes	98,8	97,9	100,0	102,3	103,7	92,0	90,5	89,1
Empleos de capital	81,8	70,5	100,0	86,8	55,0	30,5	28,4	31,4
Remuneración de asalariados	90,4	91,3	100,0	99,5	96,2	88,4	88,1	87,7
Consumos intermedios	95,8	97,7	100,0	102,6	98,8	93,0	90,1	87,5
Salto presupuestario	-0,34	-0,52	-0,59	-0,69	-0,81	0,31	0,51	0,53
Intereses	-0,12	-0,13	-0,09	-0,07	-0,09	-0,13	-0,13	-0,1

Nota: Saldo presupuestario e intereses: en porcentaje sobre el PIB.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

desvanecido con rapidez. En conjunto, el equilibrio se ha reestablecido gracias al control diligente del gasto, aunque en la segunda fase ha ayudado la evolución positiva de los ingresos impositivos. La estructura tributaria local ha mostrado una notable capacidad para resistir la crisis, seguramente porque pivota sobre bases de valoración relativamente rígidas al ciclo económico (inmuebles, vehículos). La Administración Local también se ha beneficiado significativamente de las decisiones a nivel central de ajustar el gasto de los empleados públicos.

En el período 2009-2011 los recursos no financieros de las entidades locales han mantenido la estabilidad. El desplome de la recaudación impositiva ha sido más que compensado por las transferencias corrientes (por el efecto de las liquidaciones de ejercicios anteriores) y, sobre todo, por las transferencias de capital (Plan E). Los ingresos tributarios han sufrido el impacto del brutal parón de la actividad inmobiliaria. Pero la brecha entre ingresos y gastos no financieros se ha abierto con ti-

midez, por el control del gasto corriente. El endeudamiento ha crecido, aunque a un ritmo bajo (Fernández Llera, 2014). Las transferencias de capital extraordinarias (2009 y 2010) alimentaron un notable impulso inversor.

A partir de entonces los recursos corrientes han mantenido una destacable estabilidad mientras los de capital caían a plomo, una vez agotados los efectos del Plan E. Los ingresos tributarios se han beneficiado de la decisión central de elevar el tipo del IBI (impuesto sobre bienes inmuebles). Pero también los gastos se han ajustado, tanto por la evolución del consumo corriente como, sobre todo, por el desplome de los gastos de capital. Ya en 2012 las entidades locales muestran capacidad de financiación y superávit primario, y retornan a un ahorro bruto positivo. Los niveles de endeudamiento se reducen en términos corrientes desde junio de 2012. Sin embargo, la deuda de los ayuntamientos en proporción a sus ingresos no financieros muestra una dispersión muy notable, que tenderá además

a crecer en el futuro (Goicoechea y López, 2014) por la creciente heterogeneidad de la situación financiera municipal.

2.3. La Administración Autonómica

La Administración Autonómica prolonga la ilusión del crecimiento fácil en la primera etapa de la crisis (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013), para adentrarse a continuación en un duro ajuste, centrado en el control del gasto. Ya se ha absorbido más de la mitad del déficit registrado en 2009, singularmente a partir del ejercicio 2011.

Entre 2007 y 2009 los ingresos corrientes resisten por las liquidaciones de los últimos años del *boom* y por los recursos adicionales aportados por el nuevo modelo de financiación (cuadro n.º 4). El gasto sigue expandiéndose a un ritmo intenso, como si las dificultades fuesen transitorias.

Los ingresos no financieros autonómicos se desploman a

CUADRO N.º 4

LAS CUENTAS DE LAS REGIONES (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

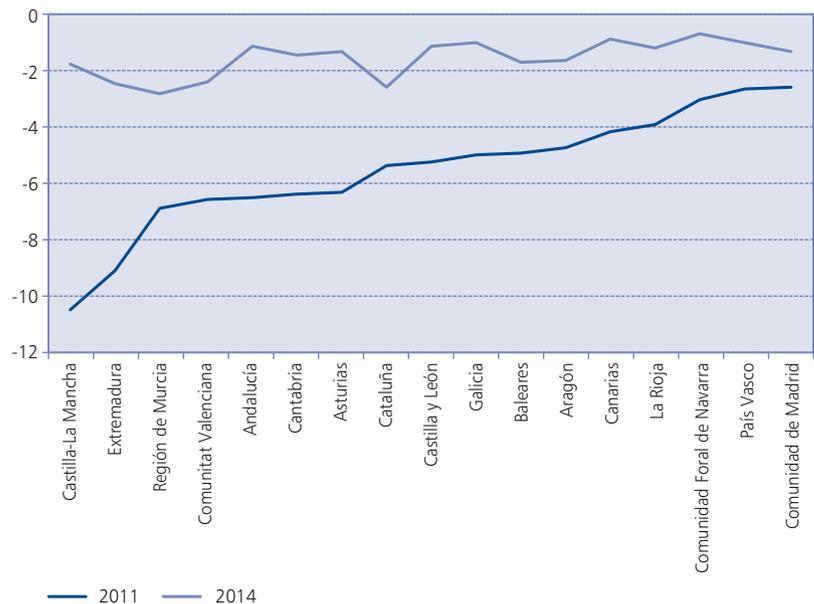
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	98,3	92,5	100,0	87,1	79,5	97,7	82,8	81,9
Recursos corrientes	99,3	93,3	100,0	87,5	80,6	100,4	84,8	83,8
Recursos de capital	83,7	81,7	100,0	81,3	64,6	59,8	55,3	56,2
Impuestos	111,7	96,3	100,0	86,1	91,2	111,9	88,0	88,6
Transferencias corrientes	94,1	91,7	100,0	86,6	73,0	94,0	81,5	79,7
Impuestos + TCOR	100,3	93,3	100,0	86,4	79,3	100,3	83,8	82,8
ENF	88,4	91,6	100,0	98,0	98,2	96,2	81,2	81,2
Empleos corrientes	86,6	89,7	100,0	100,1	104,2	106,4	89,9	90,1
Empleos de capital	96,8	100,8	100,0	88,1	69,3	47,5	39,9	38,6
Remuneración de asalariados	87,3	90,3	100,0	96,9	92,5	85,1	83,9	83,7
Consumos intermedios	88,3	89,7	100,0	97,4	96,2	91,8	85,5	83,9
TCOR no AA.PP.	83,3	86,3	100,0	97,6	92,5	85,7	82,5	82,1
FBC	96,8	100,8	100,0	88,1	69,3	47,5	39,9	38,6
Salto presupuestario	-0,27	-1,84	-2,16	-3,93	-5,23	-1,84	-1,50	-1,64
Intereses	-0,27	-0,27	-0,28	-0,33	-0,49	-0,56	-0,68	-0,69

Nota: Saldo presupuestario e intereses: en porcentaje sobre el PIB.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

partir de 2009. En solo dos años caen en términos reales más de un 20 por 100. Los gastos se mantienen estables hasta 2011, generando un déficit creciente. El ajuste tiende a ser intenso en las principales partidas de gasto corriente solo a partir de ese momento, mientras que en la formación de capital ya había comenzado con anterioridad y tiene lugar con mayor intensidad (6). Apenas se destinan recursos propios para la formación de capital.

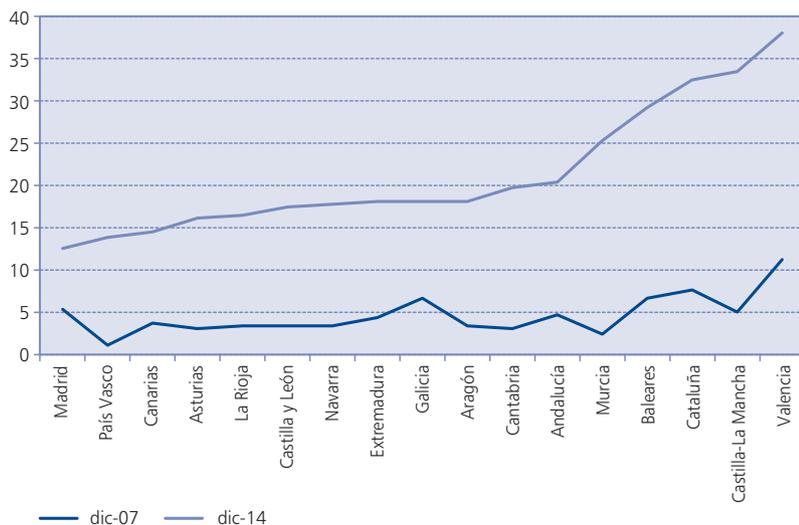
En 2011 más de uno de cada cuatro euros del gasto autonómico era cubierto con deuda, y los gastos corrientes superaban ampliamente a los ingresos corrientes. Tres años después la situación parece encauzada, aunque con algunas regiones más remisas al control de sus finanzas (AIReF, 2014a; Lago Peñas, 2015) y con un empeoramiento en el último ejercicio (2014). Pero dos tercios del ajuste necesario ya han tenido lugar, aunque las diferencias entre regiones son considerables (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
CAP./NEC. DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. 2011 VERSUS 2014 (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Nota: Los datos de 2011 incluyen la devolución de los anticipos.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

**GRÁFICO 5
DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN
CON EL PIB**



Nota: Diciembre de 2007 y 2014.
Fuente: Banco de España (BDE) y elaboración propia.

El peso de la deuda autonómica a partir de niveles moderados se ha disparado durante la crisis (gráfico 5). En siete años multiplica por 2,5 su peso sobre el gasto no financiero. El perfil de ascenso ha sido más abruptamente verti-

cal que el de la Administración Central y por supuesto que el de las administraciones locales. Sin embargo, el endeudamiento aún es, en términos cuantitativos, un problema mayor para la Administración Central. Las auto-

nomías cuentan a finales de 2013 con el 20 por 100 de los pasivos públicos cuando manejan cerca del 40 por 100 de los recursos públicos totales. De nuevo, la situación es muy diferenciada por CC.AA.

2.4. La administración de la seguridad social: el papel del fondo de reserva

La crisis ha producido un desequilibrio creciente en las cuentas de la seguridad social (Zubiri, 2015). El deterioro del nivel de empleo ha provocado la contracción de sus ingresos por cotizaciones sociales, en parte compensada por mayores transferencias del Estado (pensiones no contributivas, ciertos componentes de la prestación por desempleo). Los gastos se han disparado, pues a la inercia demográfica se ha sumado el súbito incremento en los beneficiarios de prestaciones de desempleo a partir de 2008 (ver cuadro n.º 5).

El deterioro de las cuentas ha sido hasta el momento absorbido por el Fondo de Reserva, que acumulaba a finales de 2014 algo más de 41.000 millones de

CUADRO N.º 5

LAS CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	88,2	85,7	100,0	96,0	95,1	90,1	89,2	88,1
Recursos corrientes	88,2	85,7	100,0	96,1	95,6	90,6	89,3	88,1
Recursos de capital	76,8	86,1	100,0	111,8	178,8	184,7	116,9	82,5
Cotizaciones sociales	101,9	98,6	100,0	97,1	94,1	89,4	86,5	87,2
Transferencias corrientes	26,7	26,7	100,0	91,2	101,1	94,0	100,8	92,7
ENF	83,4	85,4	100,0	102,5	100,7	101,1	101,0	99,6
Empleos corrientes	83,4	85,4	100,0	102,7	101,0	101,4	101,4	100,0
Empleos de capital	75,5	74,2	100,0	58,8	39,7	43,8	14,5	24,1
Remuneración de asalariados	90,0	91,7	100,0	95,8	90,8	85,9	86,8	85,0
Consumos intermedios	107,6	104,5	100,0	93,9	87,0	90,5	91,7	84,7
Salto presupuestario	1,41	0,71	0,78	-0,24	-0,10	-0,96	-1,09	-1,05

Nota: Saldo presupuestario: en porcentaje sobre el PIB.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

euros. Únicamente había sido utilizado en los tres últimos ejercicios. La necesidad de financiación se mantiene estable en el 1 por 100 del PIB, lo que indicaría un horizonte de agotamiento de los recursos del Fondo de entre 4 y 5 años.

2.5. La Administración Central

Las finanzas de la Administración central gozaban también de buena salud antes de la crisis (7). La reversión fue completa. El ejercicio 2009 es especialmente difícil: los ingresos se reducen de forma drástica (8), mientras que los gastos continúan en aumento. La hacienda central asume además nuevos compromisos hacia el futuro, permanentes, al cerrarse la negociación de un nuevo sistema de financiación de las CC.AA. El ahorro bruto y la capacidad de financiación muestran un deterioro de singular gra-

vedad: tres de cada cuatro euros de gasto no financiero después de transferencias son cubiertos con el recurso a la deuda.

A partir de 2009 los ingresos corrientes se recuperan notablemente, aunque muy por debajo de los niveles del *boom*. Pese a subidas impositivas de cierto calado, la necesidad de financiación sigue siendo muy elevada y el desahorro bruto corriente aún está en 2014 por encima del 2 por 100 del PIB. Los gastos muestran una notable resistencia a la baja, sobre todo las transferencias corrientes al sector privado y a la seguridad social. Tampoco el ajuste en el capítulo de gastos de personal es intenso debido al gasto creciente en derechos pasivos de los funcionarios y se incrementa sensiblemente el pago de intereses de la deuda, que en el ejercicio 2013 absorbe un 25 por 100 del gasto corriente. La acentuada reducción de los gastos de capital

compensa la presión ejercida por el pago de intereses.

Por lo tanto, el desplome de los ingresos ordinarios se ve acompañado por un ajuste mucho menor en los gastos. La diferencia ha sido cubierta con deuda. En el gráfico 6 hemos representado su evolución en términos de una variable que refleja mejor la capacidad de pago de cada nivel de la administración, los empleos no financieros netos de transferencias corrientes pagadas a otras administraciones. La sostenibilidad de la deuda española es en lo fundamental un problema de la Administración Central. Entre 2007 y 2013 la Administración General del Estado incurrió en 3 de cada 4 euros de deuda pública, cuando supone una proporción del gasto público sensiblemente inferior. Bien es cierto que una parte ha sido para aliviar a otras administraciones. Pero aun descontando ese efec-

CUADRO N.º 6

LAS CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	263,4	169,3	100,0	186,4	217,1	180,2	190,4	201,3
RCOR	237,1	156,0	100,0	174,6	202,0	166,7	173,5	181,1
Imp. indirectos	138,6	116,5	100,0	125,6	119,2	122,8	131,2	132,2
Imp. directos	176,3	123,7	100,0	106,1	95,7	82,8	99,3	100,8
ENF	75,3	76,1	100,0	95,1	94,4	112,2	93,4	89,9
E COR	73,1	74,3	100,0	96,7	101,3	100,1	107,2	105,4
E CAP	82,4	82,3	100,0	90,0	70,9	152,9	46,8	37,7
Remuneración asalariados	91,3	91,2	100,0	97,8	93,3	87,8	90,5	88,5
Gastos corrientes bs	93,4	95,1	100,0	91,4	90,4	85,9	80,4	80,1
Tcor Seguridad Social	22,6	24,5	100,0	91,3	101,1	94,7	102,1	93,9
Tcor Agentes mercado	86,9	91,1	100,0	103,1	95,8	96,7	96,4	98,3
FBC	95,2	97,8	100,0	92,3	75,2	55,1	46,0	39,9
Tcap aapp	41,9	43,9	100,0	92,2	38,4	21,0	14,9	15,8
Tcap Agentes mercado	135,0	119,3	100,0	77,1	166,8	803,1	130,0	83,1
CAP/NEC FINANCIACIÓN	1,4	-3,1	-9,8	-5,1	-3,5	-7,8	-4,6	-3,6
Intereses	1,5	1,4	1,6	1,8	2,2	2,6	2,9	2,9
CAP/NEC FINANC SAIF	1,4	-3,1	-9,8	-5,0	-3,0	-4,1	-4,2	-3,5

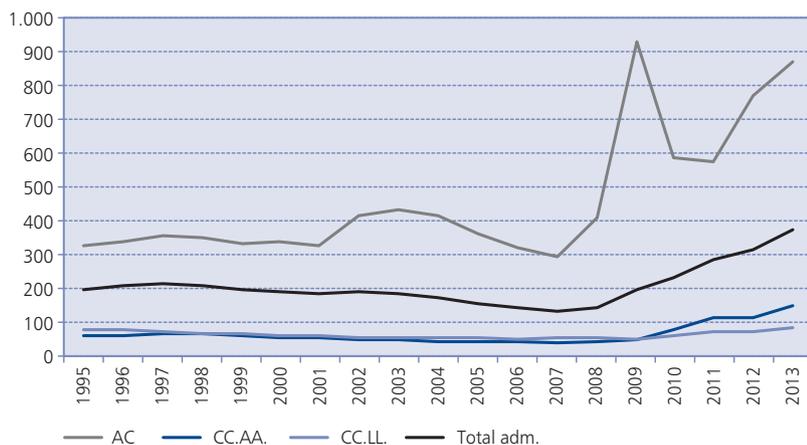
Notas: Capacidad o necesidad de Financiación e intereses, en porcentaje sobre el PIB.

Los recursos y empleos no financieros y los recursos y empleos corrientes han sido calculados sin las transferencias a las administraciones subcentrales (Transferencias corrientes a otras administraciones – Transferencias corrientes públicas Seguridad Social en recursos).

La necesidad de Financiación también se presenta sin las ayudas a instituciones financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

GRÁFICO 6
LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES EN PROPORCIÓN AL G.N.F.
AJUSTADO DE CADA UNA



Ajuste del GNF: descontadas para cada Administración las transferencias corrientes hacia otras administraciones. Para la Administración Central, solo hacia la Administración Autónoma y Local.
Fuentes: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), Banco de España (BDE) y elaboración propia.

to, la deuda acumulada por la Administración Central durante la crisis ha supuesto dos tercios del total.

III. LAS POSIBILIDADES DEL AJUSTE EN UN PAÍS TAN DESCENTRALIZADO

El caso español es singular al coincidir un ajuste de especial intensidad con un nivel de descentralización muy elevado. Tres fenómenos han hecho posible la intensa aunque parcial consolidación:

— *Las dramáticas tensiones financieras que afectaron a la economía española.* El ascenso de la prima de riesgo española expresa la intensidad de las dificultades de financiación bancaria de regiones y ayuntamientos, agravada por la crisis de las cajas de ahorros. Las administraciones subcentrales no han tenido otra opción que adoptar políticas de consolidación de sus finanzas, alineándose con el Gobierno central.

La Administración Central establece sistemas de «rescate blando», con mecanismos extraordinarios (9) para dotar de liquidez a las regiones, con carácter temporal y voluntario, bajo condiciones de condicionalidad fiscal y financiera reforzadas. La financiación del FLA representó un 94 por 100 de la nueva deuda acumulada por las diez comunidades que se han acogido al programa entre septiembre de 2011 y septiembre de 2014.

— *El fuerte compromiso del Gobierno central con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en una coyuntura de gran fortaleza política del partido del Gobierno a partir de 2011.* El nivel central de gobierno establece un compromiso bipartidista con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante una reforma constitucional (Hernández de Cos, 2011) en línea con otros países europeos (Fernández-Wulff,

2012), seguida por una nueva normativa básica (LEPSF), que introduce una regla estricta de evolución del gasto, la prohibición del déficit estructural y un límite para la deuda. La norma establece medidas preventivas, correctivas y coercitivas que obligan a todos los niveles de gobierno, otorgando amplios poderes al central para garantizar el cumplimiento de los objetivos marcados.

Sin embargo, los límites de déficit y deuda no se aplican efectivamente en estos años, por la situación de dilatada y profunda recesión, estableciéndose un largo período transitorio (hasta 2020). De hecho, como hemos visto, la Administración Central y las regiones han incurrido en fuertes déficit y han incrementado considerablemente el nivel de sus pasivos en estos años. Y más allá de la obligatoriedad de formular un plan económico-financiero por aquellas administraciones que incumplen los objetivos, tampoco las previsiones de sanción han sido activadas.

Sí ha funcionado el establecimiento de objetivos anuales de déficit, cada vez menores, por niveles de la Administración para reducir los desequilibrios presupuestarios de forma progresiva, aproximándose a un horizonte de déficit cero —por más que los incumplimientos hayan sido generalizados—.

— *El carácter jerárquico del federalismo español, en el que la descentralización ha sido sobre todo de poderes de ejecución y solo parcialmente de poderes en el diseño de las políticas.* Por el lado de los ingresos, la Administración Central se ha seguido reservando amplias prerrogativas tributarias. Por el lado del gasto, ha mantenido la capacidad de establecer la normativa

básica en las políticas fundamentales de las comunidades y de las entidades locales. En la crisis, esas competencias le han permitido impulsar políticas de recuperación de ingresos y de recorte del gasto para todas las administraciones. No siempre las administraciones subcentrales han colaborado; en ocasiones han actuado a contracorriente, con alivios fiscales parciales (en Cataluña o Madrid) (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014) o mostrándose renuentes a aplicar ciertas políticas de ajuste. Pero este perfil propio de actuación no ha tenido peso para variar el rumbo central de la política económica, dirigida a cumplir los objetivos de déficit. En todo caso, el Gobierno central ha tenido un éxito indudable en la disciplina de las administraciones subcentrales (singularmente la local) y un resultado más matizado para sí misma.

En el cuadro n.º 7 reflejamos la situación a finales de 2014 por niveles de la administración. Para corregir el déficit sería necesario incrementar los recursos aproximadamente en un 15 por 100. Pero los gobiernos locales ya han llegado al equilibrio y los autonómicos están próximos. El déficit de la seguridad social no es muy grande pero tendrá graves dificultades de ajuste en los próximos años. Solo se aparta ostensiblemente del equilibrio la Administración Central, aunque

la recuperación económica mejorará sensiblemente sus cuentas.

La *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018* (Reino de España, 2015) establece el marco general del ajuste necesario. El equilibrio presupuestario se retrasa hasta 2019 y será justamente la Administración Central la que más tardará en alcanzarlo. La estrategia cambia sustancialmente en relación con el período 2012-2014. El ajuste será protagonizado por los menores gastos públicos, fundamentalmente a través de la reducción del consumo y de las transferencias sociales, que habrán de compensar además el aumento del volumen pagado en intereses (a pesar de la bajada de los tipos de interés). En cambio, los ingresos tributarios elevarán solo marginalmente su peso sobre el PIB, pues al efecto positivo derivado del crecimiento de las bases imponibles se opone el efecto negativo de la reforma fiscal –un efecto muy marcado en los impuestos directos por la previsión de reducción de tipos impositivos–.

La intensidad del ajuste derivado de los cambios normativos, por niveles de la Administración, es inversamente proporcional a la necesidad del mismo. En la Administración Central los efectos sobre el saldo presupuestario derivados de los cambios normativos agudizarán el déficit, de

acuerdo con estas previsiones. Todo el ajuste (y un poco más) de la Administración Central se pone así en manos de la recuperación de la producción y el empleo. La dinámica reformista se ralentiza considerablemente.

En la Administración Autónoma los datos son más halagüeños, por más que las reducciones en gastos y los avances en ingresos están indeterminadas o se fían a acciones futuras no comprometidas. En todo caso, no parece muy congruente con las evaluaciones conocidas que el impacto de la recuperación de las bases imponibles sobre la recaudación sea muy diferente entre la hacienda central y las autonómicas (Sanz *et al.* 2015).

La dificultad más ardua en los próximos años deriva de la necesidad de mantener el pulso reformista cuando ya aparecen signos de una notable fatiga social y política con los efectos de la austeridad. El ciclo político-electoral del año 2015 pondrá a prueba las bases sociales de la política económica del gobierno. El notable cambio en el poder territorial después de las elecciones autonómicas así lo indica. Existe algún margen derivado de la inevitable ampliación del período transitorio de la deuda para algunas CC.AA. (Lago Peñas, 2015; Marín, 2014); el horizonte de cumplimiento del objetivo puede ser de duración diferente en función de la situación de partida de las comunidades; los superávits primarios exigibles a cada comunidad, referenciados a sus recursos no financieros, serían similares pero la obligación de mantenerlos tendría horizontes diferentes. Aquellas que consigan situarse en los niveles previstos en la LEPSF podrían acogerse a continuación al amparo de la más favorable norma de la ley en cuanto a la evolución del gasto.

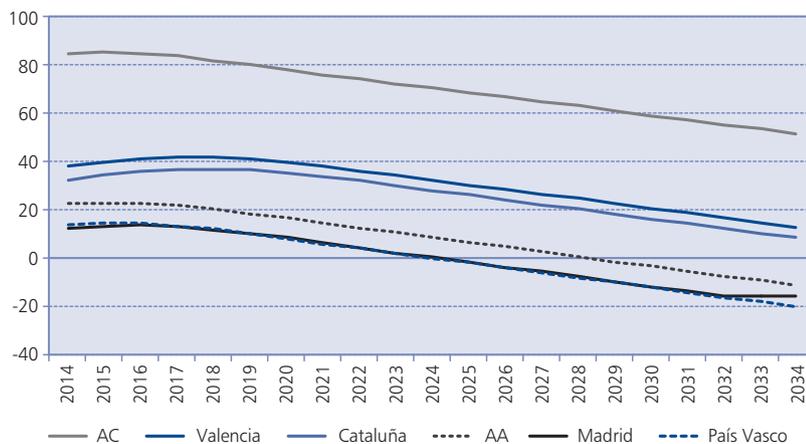
CUADRO N.º 7

INDICADORES DE SITUACIÓN 2014

	AC	SS	AA	AL	AAPP
Ahorro	-24,04	-6,81	-7,88	12,91	-9,54
Déficit o superávit	-38,25	-7,50	-12,02	8,50	-15,45

Notas: Ahorro: ahorro sobre recursos corrientes propios de cada administración.
 Déficit o superávit: capacidad o necesidad de financiación sobre recursos no financieros propios de cada administración.
 Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN % DEL P.I.B. EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (A.C.), ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA (A.A.) Y DIVERSAS CC.AA., 2014-2034



Nota: Tipo de interés: 4 por 100. Crecimiento del PIB nominal: según las previsiones (Cuerpo, 2014) y 3,3 por 100 a partir de 2024.
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 7 observamos el resultado de aplicar una norma homogénea de reducción del déficit sobre distintas administraciones. Suponemos un tipo de interés del 4 por 100 y una tasa nominal de crecimiento del PIB que evoluciona de acuerdo con las previsiones oficiales (Cuerpo, 2014) para estabilizarse en el 3,3 por 100 a partir de 2024. Representamos en el gráfico el resultado de reducir cada año en un 0,6 por 100 del PIB el saldo presupuestario negativo (o aumentar el positivo) hasta alcanzar un superávit del 2 por 100 del PIB, que se mantendrá estable hasta el final del período. Con estas condiciones la deuda seguirá siendo un problema relevante para la Administración Central durante los próximos 20 años. Al final del período aún estaría por encima del objetivo de la ley de estabilidad vigente. La Administración Autónoma en su conjunto estaría por debajo del umbral normativo

a partir de 2022. Pero algunas comunidades (singularmente Valencia y Cataluña) deberían esperar hasta bien entrada la década siguiente para, manteniendo el esfuerzo de ajuste, conseguir reducir la deuda a niveles inferiores al 13 por 100 del PIB.

IV. LA NECESARIA MEJORA DE LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y EL CONTROL FINANCIERO EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO: UN RETO CLAVE PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL AJUSTE

En la actual situación de fatiga de la austeridad, el esfuerzo de consolidación ha de conciliarse con el impulso a aquellos programas públicos que más contribuyan al crecimiento económico y a atajar un posible círculo vicioso

de pobreza, desempleo y ajustes fiscales que comprometa la propia sostenibilidad del ajuste (Darvas y Wolff, 2014: 7; FMI, 2015a: 3 y 17). Hace falta, en suma, que el limitado gasto que puedan permitirse nuestras AA.PP. se reparta y realice con la mayor eficiencia posible. Para ello será necesario modernizar los procesos de elaboración de los presupuestos y control financiero. El esfuerzo a realizar ha de ir más allá de la Administración Central, superando el limitado alcance de algunas pasadas iniciativas, que se centraban en ella cuando la modernización era tan o más necesaria en las CC.AA. y EE.LL., cuya tendencia dominante en las primeras décadas de autogobierno fue la de replicar, en cierto modo empeorándolo, el modelo de la Administración Central (Onrubia, 2003: 114-115). Estaríamos ante una suerte de «mimetismo a la baja» que, en mayor o menor medida, ha pervivido en el tiempo. Eso es, al menos, lo que se trasluce del reciente informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España, que constata que nuestras administraciones territoriales «comparten un similar sesgo hacia la elaboración incrementalista de los presupuestos» y afrontan «brechas de capacidad» y «problemas específicos propios en la gestión financiera», para concluir afirmando que «el hecho de que diversas administraciones regionales hubiesen revisado sus estimaciones de déficit debido a facturas impagadas, transacciones incorrectamente datadas y substanciales desviaciones en los ingresos en el curso de la crisis, sugiere que hay mucho margen para la mejora.» (OCDE, 2014a: 173).

Ciertamente, en los últimos tiempos las exigencias europeas de disciplina fiscal agregada se han traducido en el establecimiento de marcos normativos

aplicables a los distintos niveles de gobierno, y con cada vez mayor incidencia en sus respectivos procesos presupuestarios. Baste notar que mientras las innovaciones más estrictamente presupuestarias de la legislación de estabilidad de 2001 (el límite de gasto no financiero y el fondo de contingencia) solo eran de aplicación obligatoria para la Administración del Estado, la LEPF de 2012 extiende su obligatoriedad a las comunidades autónomas y corporaciones locales. Más allá de esto, es evidente que los nuevos marcos europeo y nacional de estabilidad presupuestaria condicionan decisivamente tanto las decisiones presupuestarias como los calendarios en que se adoptan. Como exponen Hernández de Cos y Pérez (2013, 2014), la elaboración del presupuesto se ve ahora jalonada por los siguientes hitos:

- la fijación por el Gobierno, en el primer semestre de cada año, de los *objetivos trienales de estabilidad presupuestaria y deuda pública*, que han de someterse a aprobación por las Cortes Generales;

- la publicación, antes del 15 de octubre de cada año, del *Plan Presupuestario del Reino de España* para el año siguiente, que resulta del proyecto de presupuestos de la Administración Central y los principales elementos de los proyectos de presupuestos de las demás AA.PP.; y

- la aprobación, en el último trimestre de cada año, de los *presupuestos iniciales* de las distintas administraciones para el año siguiente.

El primero de esos hitos, muy condicionado por los compromisos fraguados en el «semestre europeo», introduce una fuerte

componente de arriba a abajo en la elaboración de los presupuestos y tiende a demorar hasta mediados de año el inicio formal del proceso de elaboración del presupuesto en el seno de cada Administración. El riesgo aquí es que la concentración de este proceso en apenas un trimestre, con el consiguiente estrechamiento del debate y las opciones a considerar, vaya en menoscabo de la calidad de las decisiones a nivel micropresupuestario. Para que esto no ocurra, ha de afrontarse el reto de articular eficazmente la elaboración de los presupuestos a nivel micro con la realizada a nivel macropresupuestario, así como el de abrir cauces que permitan ensanchar el debate y el abanico de alternativas, dotando de mayor contenido al principio de *plurianualidad*.

Algo parecido puede decirse a propósito del seguimiento y control de la actividad económico-financiera de nuestras AA.PP. Desde una perspectiva de disciplina fiscal agregada, es innegable el refuerzo que han supuesto los mecanismos previstos en la LEPF, de evaluación en tiempo real del acomodo de la ejecución de los presupuestos a los planes iniciales, al objeto de identificar a tiempo cualquier riesgo de desviación. Los excepcionales niveles de atención y voluntad políticas puestos en este ámbito han tenido, en efecto, su traducción operativa tanto en los roles asignados a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y a la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), como en los substanciales avances en la disponibilidad de datos sobre los planes presupuestarios y su ejecución (Hernández de Cos y Pérez, 2014). Sin embargo, el seguimiento y control a nivel micro siguen siendo problemáticos, y

los Órganos de Control Externo (OCEX) que se encargan de su realización *a posteriori*, particularmente los autonómicos, han sido los grandes olvidados en las recientes reformas legislativas (Fernández Llera, Salinas y Salinas, 2013: 6-7). La fiscalización posterior de cuestiones tan sensibles como la adecuación de las imputaciones presupuestarias, o del cálculo de las desviaciones de financiación en gastos con financiación afectada, o de la estimación de los derechos de dudoso cobro, o del tratamiento contable de los acuerdos de colaboración público-privada, entre otras muchas que podrían citarse, requieren una ingente labor de detalle y un minucioso examen y cotejo de documentos, que habrán de seguir asumiendo los OCEX. El descontrol a este nivel micro puede acabar provocando, con un mayor o menor desfase temporal, sorpresas desagradables con trascendencia macropresupuestaria, que a su vez pueden desencadenar una reacción agresiva de los mecanismos de seguimiento previstos en la LEPF, potencialmente lesiva para los legítimos intereses de los afectados por los recortes.

1. Debilidades en la gobernanza financiera pública

1.1. Falta de credibilidad del presupuesto público

Hasta hace poco, un porcentaje sustancial de las EE.LL. ha venido incumpliendo la exigencia elemental de aprobar definitivamente el presupuesto antes del 31 de diciembre del año anterior a aquel en que deba aplicarse, según lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL). Ello ha conllevado el continuo re-

CUADRO N.º 8

PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE APRUEBAN DEFINITIVAMENTE SU PRESUPUESTO EN EL PLAZO LEGAL

	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012	31-12-2013
Ayuntamiento	11,8	12,10	25,62	46,84
Diputación provincial	51,4	26,32	42,11	100,00
Cabildos y consejos Insulares .	0,0	0,0	10,00	0,00
Comarca	36,8	24,29	22,73	40,00
Mancomunidad	15,2	14,73	26,44	55,36
Área metropolitana	33,3	33,33	100,00	0,00

Nota: Los datos de la primera columna se toman a través de Fernández, Salinas y Salinas (2013: 12) porque, cuando iniciamos la elaboración de este artículo, no figuraban ya en la tabla estadística ofrecida en dicha web, al eliminarse en cada actualización anual de esa tabla el primer ejercicio de la tabla preexistente a la actualización.

Fuente: www.rendiciondecuentas.es.

(40.000) y Portugal (46.000) (OECD, 2014b). Sin embargo, la manipulación de las imputaciones presupuestarias y las amplias facultades de modificación de los créditos por el Ejecutivo vuelven, en cierto modo, del revés esa aparente rigidez (10).

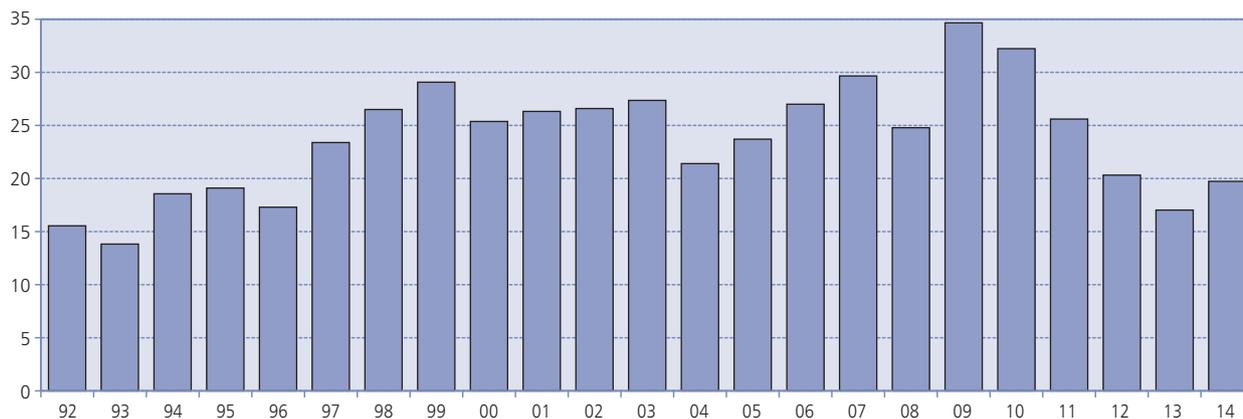
A nivel local, la gestión presupuestaria se ha venido caracterizando por altas tasas de modificación de los créditos, por más que la consiguiente expansión de capacidad de gasto no suela traducirse en una cifra global de obligaciones reconocidas superior a la de los créditos iniciales. Estaríamos ante un cierto acarreo de capacidad de gasto entre ejercicios, que resultaría principalmente de la sistemática incapacidad de ejecutar en el ejercicio las inversiones contempladas en el presupuesto definitivo (Valiño y De Pablos, 2000), sin olvidar la incidencia de otros factores como la financiación a través de convenios y subvenciones o la oculta-

curso a la prórroga presupuestaria y sugiere que la elaboración de los presupuestos ha estado muy dominada por la inercia político-administrativa.

Con carácter general, los presupuestos públicos en España se vienen caracterizando por la pervivencia del binomio *normas estrictas - cumplimiento relajado*.

Según los datos de la encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE de 2012, nuestros presupuestos del Estado estarían entre los de mayor grado de especificación del mundo desarrollado. Hablaríamos de un presupuesto compartimentado en 15.749 créditos presupuestarios, cifra solo superada por Japón (23.000), Turquía

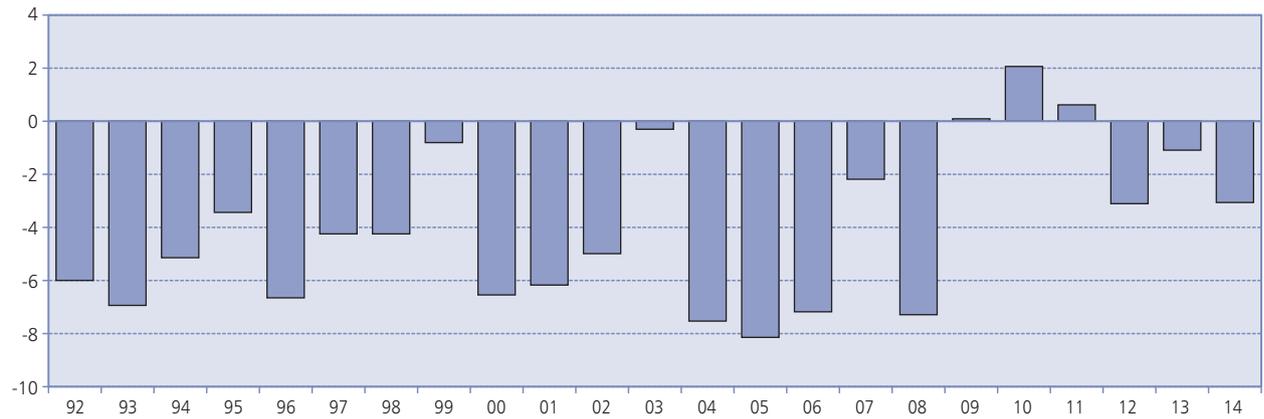
GRÁFICO 8
ÍNDICE DE MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7 DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS EE.LL.



Nota: Los datos empleados para el cálculo de los índices del período 1992-2013 proceden directa o indirectamente de los presupuestos y liquidaciones, mientras que los utilizados para calcular los índices de 2014 se toman del Resumen de Ejecución de los Presupuestos de las Entidades locales 2014, 4º Trimestre.

Fuente: Elaboración propia con datos de BADESPE y DGCHT (1992-2001) y MHAP (2002-2014).

GRÁFICO 9
DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES SOBRE CRÉDITOS INICIALES DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7
DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS EE.LL.



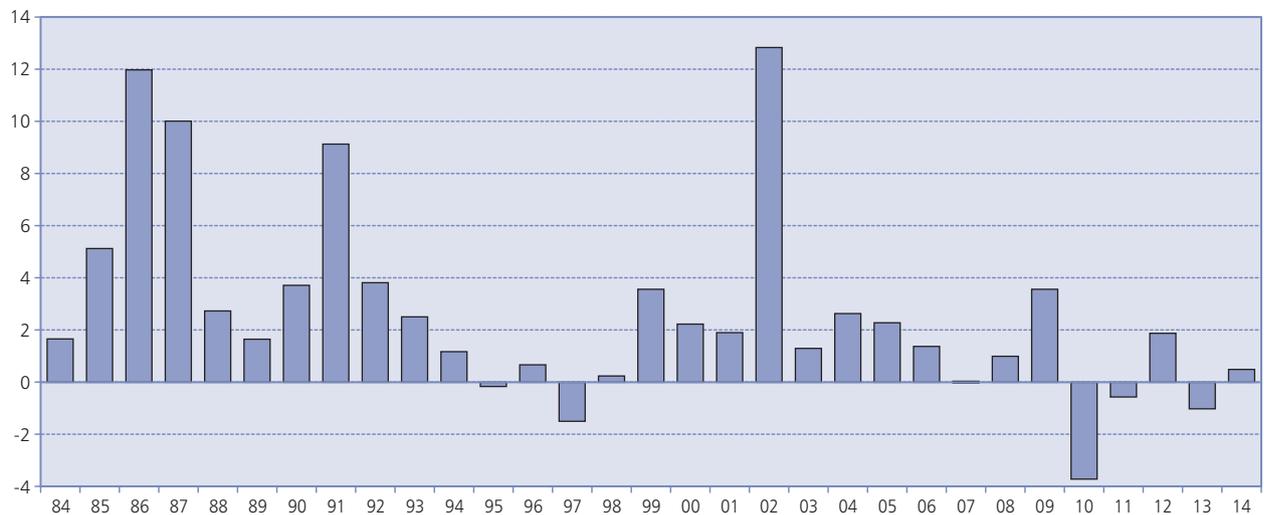
Nota: Los datos empleados para el cálculo de los índices del período 1992-2013 proceden directa o indirectamente de los presupuestos y liquidaciones, mientras que los utilizados para calcular los índices de 2014 se toman del Resumen de Ejecución de los Presupuestos de las Entidades locales 2014, 4º Trimestre.
Fuente: Elaboración propia con datos de BADESPE y DGCHT (1992-2001) y MHAP (2002-2014).

ción de gastos efectivamente re-
 alizados (Bellod, 2014: 84).

En el caso de las CC.AA., los
 créditos iniciales fueron objeto

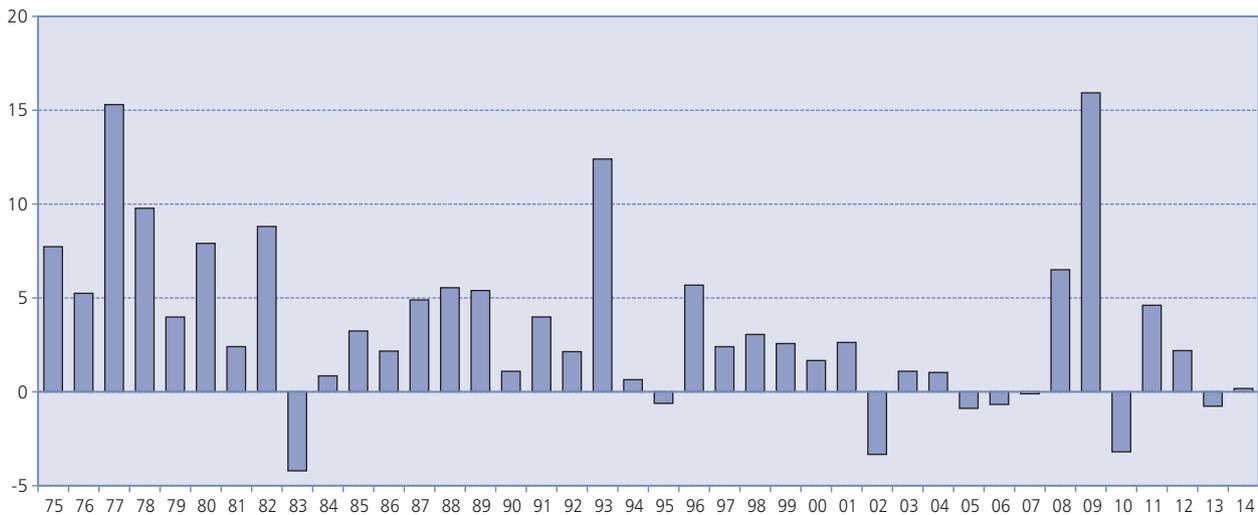
hasta 1992 de cuantiosas modi-
 ficaciones durante el ejercicio (De

GRÁFICO 10
DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES SOBRE CRÉDITOS INICIALES DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7
DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS CC.AA.



Nota: Los datos empleados para el cálculo de los índices del período 1984-2012 proceden directa o indirectamente de los presupuestos y liquidaciones, mientras que los utilizados para calcular el índice de 2013 se toman de los presupuestos y avances de liquidación, y los empleados para el cálculo de 2014 se toman de la publicación del MHAP, *Presupuestos Generales de las CC.AA. Año 2015*.
Fuente: Elaboración propia con datos de BADESPE (1984-2001) y MHAP (2002-2014).

GRÁFICO 11

DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES SOBRE CRÉDITOS INICIALES DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7 DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO

Fuente: Tomamos la serie 1975-2002 de Caamaño (2007: 316) y la completamos con datos de liquidación presupuestaria (2003-2013) y avance de liquidación (2014) del MHAP.

Pablos y Valiño, 2000), representando luego las de los capítulos 1-4 y 6-7 un 9,7 por 100 del presupuesto inicial, en promedio, en el período 1993-2012. De menor magnitud son las tasas de desviación en obligaciones sobre los créditos iniciales de dichos capítulos, que, aunque claramente sesgadas al alza, hasta 2006 apenas se tradujeron en déficit superiores a los inicialmente presupuestados, debido a la preponderancia de una previsión presupuestaria prudente de los ingresos (Argimón y Martí, 2006). Distinto es el caso de las desviaciones al alza de algunos años recientes, 2009 y 2012 concretamente, ya que desde 2008 los incumplimientos de los objetivos de estabilidad han sido generalizados. Así lo destacan Leal y López (2015), quienes interpretan además ciertos resultados de su análisis econométrico como indicativos de que, «por el lado del gasto público, el incumplimiento del déficit está motiva-

do más por un aumento discrecional del gasto autonómico que por un incremento de las necesidades de gasto regionales» (p. 53).

En cuanto a la Administración Central, las desviaciones del gasto realizado respecto al inicialmente presupuestado registradas en el año 2009 y también, aunque en mucha menor medida, en 2008 y 2011, nos remiten a una tendencia que muchos creían ya superada; a saber, la de ser el presupuesto inicial ampliamente desbordado en las fases recesivas del ciclo económico, con la consiguiente pérdida de credibilidad del documento presupuestario (Onrubia, 2003: 119 y ss.).

1.2. *Cuestiones pendientes en la transparencia y rendición de cuentas*

Las EE.LL. han venido arrasando endémicos problemas de

falta de rendición de cuentas y de transparencia presupuestaria, que solo en los últimos años se han afrontado de manera resuelta. Lograr algo tan elemental como que los ayuntamientos aprueben sus liquidaciones presupuestarias y cuentas generales, y rindan estas últimas en los plazos legalmente establecidos, ha supuesto una pelea constante. De hecho, este año es el primero en el que la casi totalidad de ayuntamientos aprueba en plazo la liquidación presupuestaria y el 100 por 100 hace lo propio con la cuenta general, pero habrá que comprobar si ello se extiende a la posterior rendición de esa cuenta, que es donde la situación viene siendo más insatisfactoria. Otros frentes en que se está avanzando substancialmente son el del cumplimiento de los criterios de transparencia económico-financiera que Transparencia Internacional (TI) viene aplicando al centenar largo de mayores

CUADRO N.º 9

PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE APRUEBAN SUS LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS Y CUENTAS GENERALES, Y RINDEN ESTAS ÚLTIMAS EN LOS PLAZOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS

<i>Liquidación aprobada</i>	31-3-2012	31-03-2013	31-03-2014	31-03-2015
Ayuntamiento	65,6	72,15	79,31	96,69
Diputación Provincial	93,6	100,00	96,77	100,00
Cabildos y consejos insulares...	50,0	50,00	70,00	0,00
Comarca.....	71,9	80,88	80,00	100,00
Mancomunidad.....	70,9	73,65	80,33	98,21
Área metropolitana	100,0	100,00	100,00	0,00
<i>Cuenta grl. aprobada</i>	1-10-2012	1-10-2013	1-10-2014	1-10-2015
Ayuntamiento	71,9	78,03	79,57	100,00*
Diputación Provincial	85,3	94,74	92,11	100,00*
Cabildos y consejos insulares...	57,1	50,00	60,00	0,00*
Comarca.....	75,4	90,00	92,54	100,00*
Mancomunidad.....	56,6	62,56	69,63	100,00*
Área metropolitana	33,3	100,00	33,33	100,00*
<i>Cuenta grl. rendida</i>	15-10-2012	15-10-2013	15-10-2014	15-10-2015
Ayuntamiento	41,4	55,74	53,82	10,17*
Diputación Provincial	47,4	60,53	63,16	2,63*
Cabildos y consejos insulares...	20,0	30,00	20,00	0,00*
Comarca.....	68,9	85,14	78,38	9,46*
Mancomunidad.....	22,4	33,55	33,92	6,61*
Área metropolitana	20,0	33,33	66,67	33,33*

Nota: Estos datos son los ofrecidos en la web de rendición de cuentas a 6-8-2015 y, por tanto, los inferiores a 100 no tienen por qué coincidir con la situación a que finalmente se llegue al vencimiento de los plazos legales. De hecho, cabe esperar que los porcentajes de EE.LL. con sus cuentas generales rendidas a 15-10-2015 sean muy superiores a los que figuran en el cuadro.

Fuente: www.rendiciondecuentas.es. Los datos de la primera columna se toman a través de Fernández, Salinas y Salinas (2013: 12) por la misma razón que en el cuadro anterior.

ayuntamientos españoles, y el de la información proporcionada en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP). De cara al futuro, es preciso consolidar tales avances y pasar a centrarse en asegurar la fiabilidad y calidad de la información.

En cuanto a las CC.AA., ha de notarse que el MHAP viene publicando desde 2012 un informe de recopilación y síntesis de los principales agregados de los presupuestos de cada Comunidad, y desde finales de 2010 también información trimestral de su ejecución presupuestaria, de la que hoy se puede disponer «con prácticamente la misma periodicidad, grado de detalle, desfase y faci-

dad de acceso que la del Estado» (Hernández de Cos y Pérez, 2014: 82). Aún persisten, no obstante, zonas problemáticas y oscuros recovecos que es preciso iluminar. El propio MHAP (2015: 5) se ha encargado de recordarnos que casi todas las CC.AA. registran algunos incumplimientos de la obligación de integrar, en sus presupuestos y cuentas generales, información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la LEPSF. El FMI (2015b: 134), por su parte, acaba de plantear la necesidad de un mayor grado de convergencia en las prácticas presupuestarias de las distintas CC.AA. con respecto a la clasificación económica, al objeto de ase-

gurar la comparabilidad interregional en la evaluación de las reglas y objetivos fiscales. Por otro lado, en febrero de este año, la Comisión Europea reclamaba al Gobierno español un mayor empeño en la mejora de la transparencia de las cuentas autonómicas, ante la resistencia de algunos Gobiernos de CC.AA. a presentar presupuestos plurianuales y su propensión a recurrir a la contabilidad creativa a través de herramientas extrapresupuestarias. En la misma línea, la AIREF (2014b) había ya formulado una serie de recomendaciones encaminadas a asegurar la publicación de escenarios presupuestarios plurianuales por todas las AA.PP. y una utilización más transparente de la cuenta no presupuestaria: «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» (11).

1.3. Endeblez del control interno, especialmente en las EE.LL. y CC.AA.

Con anterioridad a la LRSAL, el control interno de la gestión presupuestaria municipal por los interventores y secretarios-interventores se había ido deteriorando hasta volverse más aparente que real (Biosca, 2010; Bosch y Solé-Ollé, 2013). Para reconducir esta situación, dicha Ley introdujo una serie de reformas en el TRLHL y la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) tendentes a corregir algunas de las debilidades detectadas. Los arts. 213 y 218 TRLHL contemplan diversos cambios en la función de control interno, cuya efectividad dependerá en buena medida del ejercicio que el Gobierno haga de sus facultades de desarrollo normativo y del grado de involucración de la IGAE y el Tribunal de Cuentas. Las modificaciones introducidas en la LBRL afectan al marco legal de los habilitados estatales y la co-

bertura de los puestos a ellos reservados, estableciéndose, entre otras cosas, que los puestos con funciones de control interno solo se podrán cubrir por libre designación *excepcionalmente* y con *autorización expresa del órgano competente de la AGE en materia de Haciendas locales*. A todo ello ha venido a añadirse la autorización en los dos últimos años para convocar un número adicional de plazas de habilitados estatales, que se añaden a las asignadas en la distribución de la tasa de reposición prevista en la LPGE para el respectivo ejercicio (12).

En lo que concierne al control interno en las CC.AA., todo parece indicar que adolece de los mismos defectos y limitaciones que el de la Administración Central, en ocasiones atenuados, pero seguramente las más de las veces agudizados por arrastrar versiones anticuadas y trampeadas del modelo estatal (13). Un buen ejemplo lo encontramos en la regulación del control interno en la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que es en extremo deudora de la del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, pero con la puerta falsa del art. 85.1, que permite sustituir «la intervención previa por un control financiero de carácter permanente, para aquellos gastos que por vía reglamentaria se determinen» (sin prerequisite ni limitación alguna). Esto no tendría por qué constituir un problema si en la generalidad de nuestras AA.PP. el control financiero permanente hubiese alcanzado una plena madurez, y se diesen las condiciones necesarias para poder pasar con garantías del modelo latino de control a un modelo anglosajón (Caamaño, 2007: 325-357). Pero es precisamente en las dudas sobre el cumplimiento de tales condiciones donde radica el principal factor

de riesgo de experiencias innovadoras como la desarrollada en la Comunidad de Canarias, que se basa en un enfoque gerencialista y supone sustituir, abiertamente y con carácter general, la función interventora por el control financiero permanente (Parres, 2010).

Respecto al control interno de la Administración Central, en su modalidad de función interventora, Caamaño (2007: 270-273 y 291-325) ha puesto de manifiesto las limitaciones inherentes a su diseño de base clásica contable, que deja fuera los aspectos de eficiencia y eficacia, y cuya potencial contribución a asegurar la integridad en la gestión del gasto y a prevenir las desviaciones macro presupuestarias es limitada. En cuanto al control financiero permanente y la auditoría pública, se han resaltado la relativa indeterminación y defectiva aplicación del primero y el escaso peso de la auditoría operativa en la actividad de la IGAE.

1.4. *Partidismo, lentitud y pocas consecuencias del control externo*

En general, las debilidades del control externo efectuado por el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos son bien conocidas: contaminación partidista, retraso en la presentación de los informes, pocas consecuencias, escaso desarrollo del control de eficiencia y eficacia... Las tablas estadísticas aportadas por Núñez (2013: 156, 174 y 186) evidencian hasta qué punto la emisión del informe sobre la cuenta general por los OCEX autonómicos ha venido distando en el tiempo del cierre del ejercicio fiscalizado, y como sus limitaciones en el alcance y recomendaciones se han venido reiterando infructuosamente año tras año. También

muestran, sin embargo, una apreciable diversidad entre los distintos OCEX en lo que respecta al tiempo que se toman para emitir su informe, así como una tímida tendencia a reducir ese tiempo, tendencia que seguramente se haya acentuado en los últimos años.

Los defectos apuntados se han hecho, si cabe, aún más patentes en el caso del Tribunal de Cuentas, para el que Onrubia (2014) reclama un pacto de ámbito nacional, entre las principales fuerzas políticas. Se trataría de un pacto dirigido a garantizar la independencia y profesionalidad, y acabar con la exasperante ralentización de su actividad, que traslada a la ciudadanía una imagen de falta de compromiso con la integridad pública. A propósito de esto último baste señalar que, según la encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE de 2012, nuestra Administración Central ha tenido el dudoso honor de ser la que más ha hecho esperar a la ciudadanía por la divulgación de sus cuentas auditadas (OCDE, 2014: 87).

2. Escasa orientación a resultados en el proceso presupuestario

2.1. *El presupuesto por resultados en la Administración Local*

El camino recorrido hacia la implantación formal del PR en las EE.LL. ha estado jalonado de normas y disposiciones que pretendían establecer una estructura por programas, indicadores de gestión, seguimiento de costes y asignación por objetivos en dichas entidades (Zapardiel 2010). Sin embargo, no parece que con ello se haya logrado, en la práctica, inducir las a una aplicación ge-

neral y efectiva de la elaboración de presupuestos y control por resultados. Se refieren algunas historias de éxito, como la del emblemático programa «Gestión política basada en el rigor económico y en presupuestos estratégicos» del Ayuntamiento de Bilbao (Bosse *et al.*, 2013: 15-31), o la del modelo de presupuesto vinculado a la gestión por procesos del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Suárez, 2007: 255-256). También han proliferado las experiencias de presupuesto participativo (Ganuza, 2010; Falck y Paño, 2011; Gómez, 2014), y se han diseñado por diversas instituciones sistemas de indicadores de gestión para los ayuntamientos, en la mayoría de los casos con la colaboración o participación de algunos de ellos. La situación general, con todo, se habría caracterizado por la consignación puramente rutinaria por las EE.LL., en sus presupuestos, de unos objetivos e indicadores que apenas pasan de ser simples relaciones de tareas y actividades (DF de Gipuzkoa, 2007), así como por su tendencia a obviar la preceptiva aportación de indicadores de gestión en sus cuentas anuales (Royo, Acerete y Martí, 2012) y a adoptar una actitud más bien pasiva, a remolque de las exigencias que ha ido imponiéndoles la legislación estatal (Valenzuela, 2008).

Ante tal situación, la nueva Instrucción de Contabilidad de la Administración Local (ICAL 2013), que entra en vigor en el ejercicio 2015, ha optado por excepcionar para este y el siguiente la obligación de incluir en las cuentas anuales la información sobre el coste de las actividades y los indicadores de gestión, a efectos de dar un margen de tiempo para la implantación de una contabilidad de costes en las entidades afectadas. En paralelo, sin

embargo, la LRSAL ha venido a requerir con carácter general el cálculo y publicación del coste efectivo de los servicios municipales. El mero contraste entre ambas normas permite comprender el escepticismo con el que autores como Bosch y Solé-Ollé (2014) han saludado la exigente previsión de la LRSAL, dada la actual falta de información sobre los costes y resultados de nuestros servicios municipales. Lo cierto es que los criterios de cálculo del coste efectivo previstos en la Orden HAP/2075/2014 nos sitúan ante una información muy dependiente de la liquidación presupuestaria y la *Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales* (EIEL), y de un tosco criterio de imputación de los gastos generales. Su valor dependerá, por tanto, decisivamente de la calidad de dichas fuentes de información y del rigor con que se cuantifiquen las amortizaciones y los gastos pendientes de aplicar a presupuesto. En el momento de elaborarse este artículo, la única información publicada se limita, en realidad, a las cifras de coste total en 2013 por grandes áreas de gasto, lo que apenas permite ir más allá del tipo de análisis que ya podía hacerse a partir de la liquidación presupuestaria.

2.2. *El presupuesto por resultados en la Administración Autonómica*

Como en el ámbito local, también en el autonómico se han ido dando pasos hacia la implantación formal del PR. Las legislaciones de las distintas CC.AA. prevén la estructura presupuestaria basada en programas, con sus correspondientes objetivos. Algunas, como Cataluña, van más lejos al atribuir al departamento de fi-

nanzas la tarea de impulsar la evaluación económica de las políticas públicas, así como la de requerir para los proyectos de inversión un análisis coste beneficio o algún otro tipo de evaluación de impacto económico y social. En Andalucía, la Orden de elaboración de los presupuestos para el año 2015 dispone el establecimiento, en cada Consejería, de sendos grupos de trabajo para la evaluación del impacto de género y de la adecuación y validez de los programas de gasto.

En la práctica, la elaboración de los presupuestos de las CC.AA. ha tendido a arrastrar muchas de las deficiencias heredadas de la Administración Central (Onrubia, 2003). La incapacidad para transitar realmente del presupuesto de medios a un presupuesto por programas ha sido una reiterada conclusión en los estudios de caso realizados sobre Comunidades como La Rioja (Piña, 2004), Murcia (Bellod, 2004 y 2007) o Galicia (Caamaño, 2008). Si bien es cierto que diversos elementos asociados a la gestión por resultados están formalmente presentes en las CC.AA. (14), en diez de ellas no se publican indicadores de eficiencia o eficacia del gasto en la prestación de los servicios públicos según lo indicado por la Ley General Presupuestaria (indicador 41 del índice de TI-España). Un dato, este, hasta cierto punto coherente con el obtenido de una reciente encuesta de la OCDE (2014a: 173), que evidencia que, en la preparación de sus presupuestos por nuestras CC.AA., la información financiera y otros datos generados por las consejerías se utilizan bastante más que los indicadores de resultados, las evaluaciones de impacto y las revisiones del gasto.

Puede decirse, por tanto, que la elaboración de los presupues-

tos en las CC.AA. aún se mantiene, en general, apegada a la vieja lógica incrementalista, si bien cada vez más condicionada por las restricciones fiscales y acaso también, en alguna medida, por las proyecciones macropresupuestarias a medio plazo. Justo es, con todo, admitir la existencia de una variabilidad entre comunidades y aun la posible coexistencia en una misma CA de zonas problemáticas y buenas prácticas. Muestra de ello son los significativos esfuerzos de modernización del proceso de

elaboración del presupuesto realizados en la primera década de este siglo por las CC.AA. de Cataluña y Andalucía (Maluquer, 2012; Lozano et al., 2008).

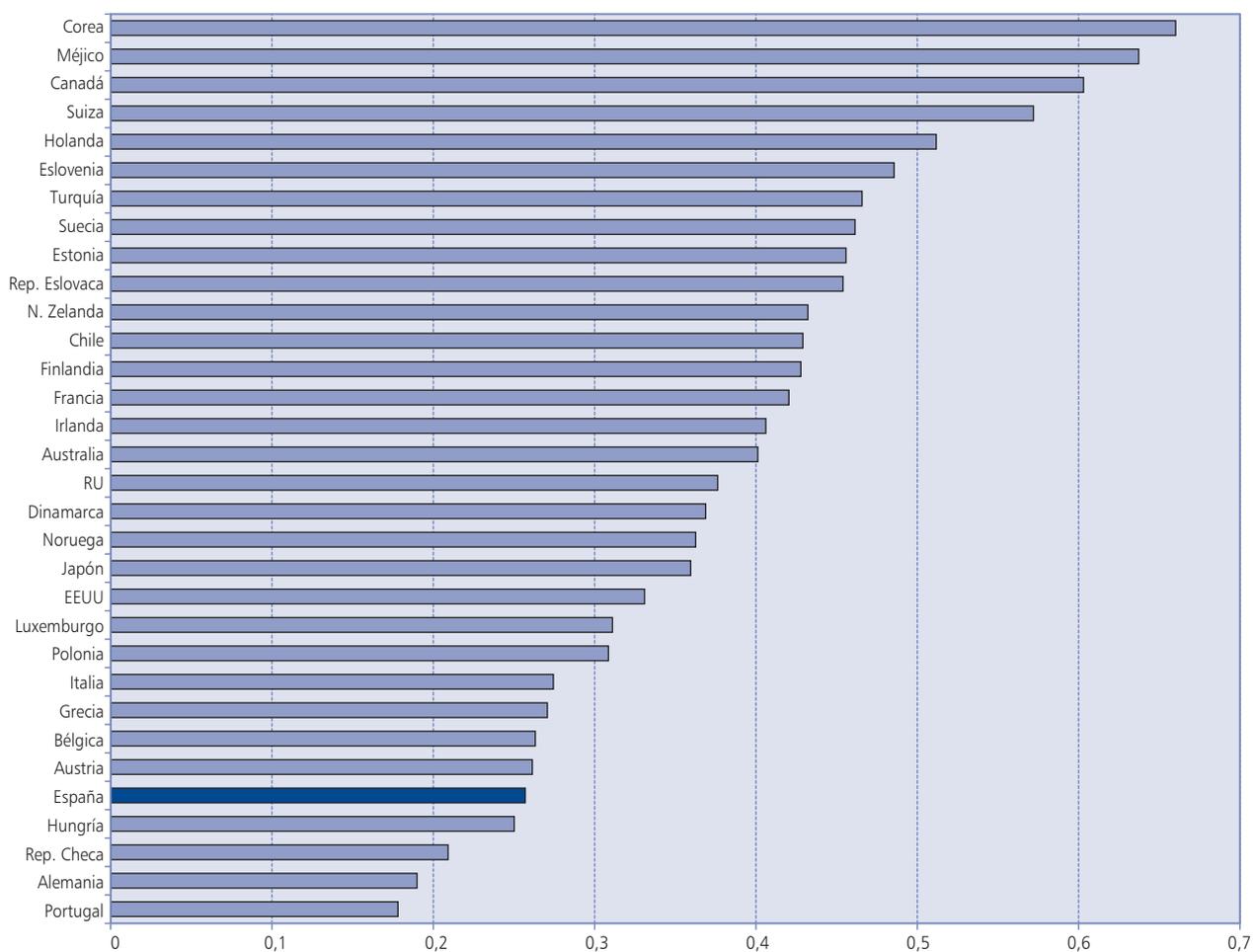
2.3. *El presupuesto por resultados en la Administración Central*

En lo que respecta a la implantación formal del PR, la normativa para la Administración Central

tiende a poner un énfasis aún mayor que la vigente para las administraciones territoriales (véanse, p. ej., los arts. 26.1, 29.6.a), 29.6.e), 27.5, 35.4 y 31.2 de la LGP de 2003 y la Orden de elaboración de los PGE para 2015, que prevé la constitución de una *Comisión de Análisis de Programas* en cada ministerio). Sin embargo, el estado de la elaboración de presupuestos orientada a resultados en dicha administración deja mucho que desear. En lugar de un volumen manejable

GRÁFICO 12

UTILIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO



Fuente: OECD 2011 Survey on Performance Budgeting.

de objetivos e indicadores cuya relevancia esté fuera de cuestión, lo que encontramos en las memorias de los PGE es una cantidad abrumadora de elementos, tan heterogéneos como dudosamente significativos; 909 objetivos y 5.616 indicadores para el ejercicio 2012 (15). Aspectos clave como la relación de los ciclos de gestión de las políticas públicas con el proceso presupuestario, el papel de la legitimidad, representatividad y relevancia en la definición de los objetivos o criterios de éxito y, sobre todo, la dimensión conductual de la reforma, han sido sistemáticamente orillados en el diseño, el debate y la acción (Caamaño, 2007: 444-465). Ante la ausencia en las memorias de programas de objetivos bien definidos e indicadores adecuados, así como de una contabilidad analítica, la labor fiscalizadora de la IGAE ha consistido durante mucho tiempo en levantar acta y parapetarse en una pretendida imposibilidad de ir más lejos (16). El presupuesto por programas derivó entonces en un aparataje puramente formal, alejado de la realidad de la gestión, y nuestra Administración Central se fue quedando rezagada en relación a las de la mayor parte de los países desarrollados. De ahí que no aparezca lo que se dice bien posicionada en el *Índice de presupuesto por resultados de la OCDE* (gráfico 12), a pesar de que este ni siquiera mide cuán exitosamente funciona el sistema, sino solo el establecimiento de un marco comprensivo que contemple los elementos básicos del PR (OCDE, 2014b: 79).

Aunque en los últimos tiempos parece haberse iniciado algún tímido replanteamiento, con la admisión del fracaso por el propio Interventor General del Estado y una incipiente voluntad

de dar a la auditoría operativa una mayor orientación a los aspectos estratégicos y sistémicos (Alcalde, 2012), lo cierto es que en condiciones normales los PGE han venido presentado una alta dosis de incrementalismo (Caamaño y Lago Peñas, 2011). Para tratar de ponerle coto, el Informe CORA (2013: 69-70) ha propuesto modificar la metodología de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los PGE. En esencia, se trata de determinar, para aquellas actividades transversales en que sea posible, el volumen estándar de bienes y servicios necesario para mantener adecuadamente la actividad, y el coste estándar por unidad de volumen, de modo que la elaboración del presupuesto se base en ese estándar de coste unitario más que en el presupuesto del año anterior. Barea, Martínez y Miquel (2014: 25) han querido ver en ello una introducción de la filosofía del presupuesto base cero. Sin embargo, como señala la OCDE (2014a: 158), se trata más bien de una evaluación de costes por comparación interna que de una elaboración base cero de los presupuestos. Expone también la OCDE las dificultades técnicas y resistencias burocráticas a que habrá de enfrentarse la iniciativa, así como la importancia de coordinarla con las reformas en el área de contratación pública e involucrar en ella a las CC.AA. y EE.LL. Y observa, en fin, que el peso relativo del capítulo 2 en el gasto en operaciones no financieras es ínfimo, y que el componente de planificación plurianual inherente a la inversión en infraestructura hace difícil aplicarle esta iniciativa. Lo realmente necesario en el capítulo 6 es, aparte de integridad y eficiencia en la contratación pública, un serio análisis económico de los proyectos de inversión.

3. La necesidad de ir más allá del ámbito convencional del PR

Conforme a lo expuesto al inicio de esta sección IV, la sostenibilidad del ajuste fiscal en España requiere conciliar el esfuerzo de consolidación con el apoyo al crecimiento y el abordaje de la alarmante situación social. Ello presupone la creación del necesario espacio fiscal, es decir, la ampliación del volumen de recursos financieros del que el Gobierno puede disponer para impulsar iniciativas de política pública a través del presupuesto y decisiones relacionadas (Schick, 2009). La vía que proponemos para hacerlo implica, aparte de actuar sobre las debilidades básicas de gobernanza financiera enunciadas en la sección IV.1, potenciar el rol de priorización estratégica del presupuesto y su capacidad de propiciar ganancias de eficiencia operativa. Sin embargo, para lograrlo el presupuesto por resultados ha de ir en cierto modo más allá de sí mismo, metamorfoseándose en una variedad de *extensiones* (evaluación de programas, revisiones del gasto, gestión por resultados) y *derivados* (conducción de la política socioeconómica, rendición de cuentas democrática, empoderamiento ciudadano) que trascienden su «núcleo duro» para entroncar con fundamentales procesos de políticas, gerenciales y políticos (Schick, 2013).

La importancia de esta apertura y *vis expansiva* del PR para afrontar los actuales desafíos se desprende claramente del medular trabajo de Marcel (2013), que nos presenta dos catálogos de alternativas para generar espacio fiscal. El primero de ellos incluiría mecanismos en el marco del presupuesto como la desindexación, el dividendo de eficiencia, las

cláusulas de suspensión de vigencia de los programas, las reglas de pago con cargo al ahorro o recorte de otros programas, las evaluaciones y las revisiones del gasto. El segundo abarcaría mecanismos más allá del marco anual del presupuesto como la racionalización de los gastos fiscales, las revisiones de la cartera de colaboraciones público-privadas, los ejercicios solapados de presupuesto base cero, los programas de contención de costes y la sostenibilidad fiscal de la nueva legislación. El mensaje de fondo es la necesidad de integrar tales mecanismos en una estrategia global sostenida que involucre no solo a los actores presupuestarios clave, sino también a otros ubicados más allá del proceso presupuestario regular.

En el caso español, consideramos de vital importancia el desarrollo de revisiones del gasto en estrecha conexión con el marco financiero plurianual, involucrando a ese ampliado elenco de actores y con el insumo, en su caso, de evaluaciones de programas. Ello contribuiría a reforzar la credibilidad del marco plurianual en nuestra Administración Central, que según la OCDE (2014a: 163 y 168) se ha visto erosionada por sucesivos *shocks* fiscales y respuestas gubernamentales de emergencia que han convertido las proyecciones en papel mojado; de hecho, los esfuerzos por generar espacio fiscal no han superado normalmente los viejos confines del proceso presupuestario o se han limitado a esas respuestas de emergencia a la crisis. La coincidencia de este informe de la OCDE con otro de la AIReF (2014b) en la necesidad de reforzar la perspectiva plurianual de nuestra gestión financiera pública, y las distintas recomendaciones que uno y otro hacen al respecto, deberían aprovecharse

para abrir un debate en profundidad sobre la cuestión. Hace ya más de una década, Onrubia (2003: 169) ponía aquí el dedo en la llaga al denunciar la ausencia de mecanismos de coordinación del enfoque agregado y macroeconómico del presupuesto con la programación plurianual de las distintas políticas públicas, y advertir que, sin una respuesta clara a este problema, sería complicado evitar los estrangulamientos financieros que venían sufriendo nuestras AA.PP. en los cambios negativos en la coyuntura económica.

V. CONCLUSIONES

— La dramática inversión de la coyuntura en 2008 ha supuesto un desafío para las cuentas públicas españolas. La profunda descentralización de los últimos 35 años introducía una dificultad adicional, pues obligaba a situar en la misma longitud de onda a gobiernos diferentes en territorios o ideología, dotados de autonomía política. La primera conclusión es que algunos rasgos característicos del modelo institucional español han contribuido decisivamente a que el ajuste pueda considerarse un éxito parcial. Singularmente, que el nivel central conservase competencias relevantes para la evolución de gastos e ingresos subcentrales.

— Esta intensificación en el ajuste ha venido, sobre todo, por la recuperación de los ingresos sobre el tamaño de la economía, tanto en el nivel central como en el autonómico y local. Si el riesgo se ha concentrado en la Administración Central ha sido por sus propios rasgos estructurales, por haber internalizado parte de los problemas de otras administraciones, y acaso también por alguna timidez en sus medidas de ra-

cionalización. Su deuda es proporcionalmente más alta, su déficit más pesado. El ajuste pendiente debe focalizarse en las cuentas centrales (17) y en algunas comunidades autónomas. La deuda central difícilmente alcanzará los niveles previstos en la legislación vigente en el año 2020, ni siquiera con un retraso considerable —y algo similar sucede para las comunidades autónomas más endeudadas—. Las administraciones subcentrales deberán depender de sí mismas en mayor medida en los próximos años. Las previsiones normativas para el conjunto de las administraciones en materia de sostenibilidad financiera debieran ajustarse para establecer sendas de evolución realistas.

— La fatiga de la austeridad está ya presente en el comportamiento de los gobiernos. De hecho, las previsiones sobre el ajuste futuro descansan ya en una expectativa de recuperación notable de la actividad económica y el empleo. Los resultados de las convocatorias electorales en 2015 pueden dificultar adicionalmente la continuidad de la tensión racionalizadora. Sin embargo, el retorno a dinámicas inerciales como las imperantes antes de la crisis traería consigo, bien un abierto incumplimiento de nuestros compromisos europeos en materia de deuda, bien una reducción al extremo del espacio fiscal disponible para impulsar el crecimiento y afrontar la alarmante situación social. Lo deseable sería, por tanto, que la nueva coyuntura económica no se tomase como una invitación a relajarse, sino como una oportunidad de abordar las necesarias reformas de manera más racional, profunda, paulatina y equitativa.

— Una primera línea de reforma es la encaminada a establecer

y reforzar ciertos elementos básicos de gobernanza financiera, en el contexto de más amplias reformas tendentes a articular, consolidar y regenerar lo que se conoce como *sistema nacional de integridad*. Hay que lograr que tanto la aprobación del presupuesto y de la cuenta general como la rendición de esta última en los plazos legalmente establecidos, se conviertan en arraigados hábitos de comportamiento de nuestras entidades locales. Por otro lado, para que la transparencia fiscal sea efectiva y no puramente nominal, los avances de estos últimos años han de complementarse a nivel micropresupuestario, iluminando, 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 a tal fin.

— La otra línea de reforma que enfatizamos es el desarrollo de la capacidad de presupuestar, especialmente orientado a la creación de espacio fiscal. Aunque la presencia de incrementalismo sea una característica casi universal del presupuesto público, el desarrollo de las llamadas *revisiones del gasto* en estrecha conexión con el marco financiero plurianual, involucrando a actores distintos de la autoridad presupuestaria y con el aporte, en su caso, de evaluaciones de programas, permitiría ampliar el contenido del debate y el abanico de alternativas. La consideración, en este contexto, de posibles cambios en la legislación sustantiva y de la sostenibilidad fiscal de la nueva legislación, constituiría otra pieza indispensable. También los avances en la elaboración de presu-

puestos por resultados y en las reformas en curso en la intersección del presupuesto con la contratación pública podrían reportar ciertas ganancias de eficiencia y, por ende, generar espacio fiscal; y ello por no hablar de otras asignaturas pendientes como la evaluación económica de inversiones o el examen de los gastos fiscales. Un esfuerzo que ha de extenderse a todas las AA.PP.

NOTAS

(1) El artículo se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias de los participantes en la *Conferencia sobre gasto público en España* organizada por Funcas, RIFDE y GEN en mayo de 2015 en Santiago de Compostela. En particular, queremos dejar constancia del agradecimiento a Carlos Monasterio, Santiago Lago y Jorge Martínez por sus aportaciones.

(2) Como explica el citado autor, el estrés fiscal mina: *i)* la asignación de recursos incrementales en función de resultados realizada desde el centro, al hacer desaparecer o reducir a la mínima expresión tales recursos; y *ii)* la discreta labor de reasignación orientada a resultados en el seno de las agencias de gasto, al generar una presión en favor de grandes reasignaciones explícitas gestionadas por las agencias centrales. Los «confortables patrones» *i)* y *ii)* de mejora de resultados en el *ámbito convencional* del PR se ven, pues, trastornados por la situación de estrés fiscal, que en cambio favorece la realización de ajustes a gran escala en el *ámbito expandido* del PR, en el que se ubican las revisiones del gasto.

(3) En términos estructurales existía ya déficit público en 2007 (ver LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, 2015, en este mismo número).

(4) Aunque podríamos dar por iniciada esta segunda fase con la aprobación de la reforma constitucional del artículo 135 en septiembre de 2011.

(5) En la *Actualización del Plan de Estabilidad 2012-2015* (Reino de España, 2012) se establece una previsión de 28.120 millones adicionales en ingresos públicos (2012-2013) y una reducción de gastos de 21.748 millones en el mismo período.

(6) A diferencia de otros países (Allain-Dupré, 2011), no ha habido estímulos para la inversión de los gobiernos regionales; y el FCI ha respondido automáticamente al ajuste general de la inversión pública (FERNÁNDEZ, LAGO y ÁLVAREZ, 2013).

(7) Para conocer la evolución de la administración central durante la crisis hemos retirado las transferencias corrientes a otras ad-

ministraciones, evitando el efecto derivado del cambio de modelo de financiación, tanto para los recursos como para los empleos. Construimos así indicadores de ingreso y de gasto destinados a cubrir las funciones propias de la Administración Central. Son estos datos los que comentaremos.

(8) En términos reales habrían caído a la mitad desde 2007, al reajustar las liquidaciones; sin ese cambio el desplome hubiese sido aún mayor.

(9) Señaladamente, el Fondo de Liquidez Autonómica (RD-L 21/2012, de 13 de julio). Además, el CPFF (6/2012) había acordado la creación de un mecanismo de financiación del pago a proveedores; se puso en marcha una línea de financiación del ICO.

(10) MARTÍN SECO (2014: 346) lo expresa de forma drástica: «La clasificación económica goza de tal maleabilidad que uno tiende a pensar que en el capítulo 6 cabe casi todo y que la asignación a los capítulos 4 y 7 se realiza de manera casi discrecional. El presupuesto por programas no pasa de ser una simple clasificación funcional (...). El régimen de modificaciones presupuestarias es tan flexible que solo una porción muy reducida de los proyectos aprobados por las Cortes se terminan realizando. Hace ya muchos años, un abogado del Estado definía el presupuesto como un solo crédito y ampliable. Todos los que habéis realizado controles presupuestarios sabéis hasta qué punto el presupuesto es pura ficción.»

(11) Otra vía para detectar debilidades de nuestras CC.AA. en cuanto a la transparencia presupuestaria es examinar su nivel de cumplimiento de los criterios de las áreas «económico-financiera» y «nueva Ley de Transparencia», del índice de transparencia de las CC.AA. de T1 - España. De este ejercicio se desprende que la mayor proporción de Comunidades incumplidoras corresponde a los criterios 41 y 39, seguidos del 43 y el 67.

(12) Véanse el art. 1 del RD-Ley 5/2014, de 4 de abril, y el art. 1 del RD-Ley 3/2015, de 22 de marzo.

(13) Una panorámica de las regulaciones de este tipo de control en las CC.AA. es la ofrecida por Santacana (2013), quien subraya que aquellas han tomado como «guía» o «referencia» el modelo estatal, un modelo «tradicional» como los mantenidos en Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal (pp. 640-642).

(14) Véanse los indicadores 65, 35, 31, 26 y 27 de la *Encuesta de Transparencia Internacional*.

(15) Tomamos el dato de blanco (2012: 108).

(16) No es, por tanto, de extrañar que el órgano de control interno se haya mostrado incapaz de proporcionar una retroalimentación orientada a resultados en el proceso presupuestario. Como relatan FEINSTEIN y ZAPICO-GOÑI (2010: 27), aunque el personal de la

IGAE llegó a participar unos pocos años en reuniones con la DGP durante la elaboración del presupuesto, los informes de auditoría no proporcionaban información relevante para las negociaciones presupuestarias, por lo que dicha presencia de la IGAE se hizo infrecuente.

(17) Incluida la Seguridad Social, que es objeto de análisis específico en otra contribución a este volumen (ZUBIRI, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

ALLAIN-DUPRÉ, D. (2011), «Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis», *OECD Regional Development Working Papers*, 5.

AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) (2014a), *Informe complementario sobre las líneas fundamentales de Presupuestos 2015 de las Comunidades Autónomas*.

AIReF (2014b), «Opinión sobre cambios en los procedimientos del ciclo presupuestario», 22 de julio.

ALCALDE HERNÁNDEZ, J.C. (2012), «La gestión por resultados y su control en el sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, 69: 75-90.

ARGIMÓN, I., y MARTÍ, F. (2006), «Las finanzas públicas de las Comunidades Autónomas: presupuestos y liquidaciones», *Boletín Económico del Banco de España*, diciembre: 52-62.

BAGARIA, N.; Holland, D., y Van Reenen, J. (2012), «Fiscal consolidation during a depression», Special Paper n° 27, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

BAREA TEJEIRO, J.; MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A., y MIQUEL BURGOS, A.B. (2014), «El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz: la implantación del presupuesto base cero en la Administración Pública española», *Presupuesto y Gasto Público*, 76: 11-34.

BELLOD, J.F. (2004), *Déficit público e instituciones presupuestarias: el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 1983 - 2003*, Tesis Doctoral, Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público, Universidad de Murcia.

— (2007), «Caracterización del sistema presupuestario autonómico: el caso de Murcia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 303: 245-270.

— (2014), «El fracaso de las Instituciones Presupuestarias en las Entidades Locales», *Auditoría Pública*, 63: 83-94.

BIOSCA, F.J. (2010), «La apariencia de control en la administración local por los

habilitados estatales», *Auditoría Pública*, 52: 71-78.

BLANCO, A. (2012), «Recent experiences in evaluating public expenditure in Spain», *Presupuesto y Gasto Público*, 68: 81-109.

BOSCH, N. y Solé-Ollé, A. (2013), «Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España», en Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (eds.), *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona (IEB): 80-87.

BOSCH, N. y SOLÉ-OLLÉ, A. (2014), «La fallida reforma de la Administración Local», en Bosch, N. (dir.), *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas '13*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona (IEB): 4-8.

BOSSE, J.; HEICHLINGER, A.; PADOVANI, E. y VANEBO, J.O. (2013), *En busca de la excelencia en la gestión pública local: siete caminos al éxito*, European Institute of Public Administration, Maastricht, Países Bajos.

CAAMAÑO, J. (2007), *El control del gasto bajo un prisma de Gestión Pública: análisis teórico y aplicaciones a IGAE*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (2008): «Procesos orzamentarios e de control do gasto na Xunta de Galicia: avances e desafíos pendentes», en S. Lago Peñas y X. Álvarez Corbacho (coords.), *Territorio, financiamento e control do gasto. Chaves da economía pública galega (II)*, Galaxia, Vigo, 237-273.

CAAMAÑO-ALEGRE, J. y LAGO-PEÑAS, S. (2011), «Combining Incrementalism and Exogenous Factors in Analyzing National Budgeting: An Application to Spain», *Public Finance Review*, vol. 39: 712-740.

CORA (Comisión para la Reforma de las AAPP) (2013), *Reforma de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - Ministerio de la Presidencia, Madrid.

CUERPO, C. (2014), «Análisis de sostenibilidad de la deuda pública española», *Documentos de Trabajo de la AIReF*, 2.

DARVAS, Z. y WOLFF, G.B. (2014), «Europe's social problem and its implications for economic growth», *Bruegel Policy Briefs*, 3.

DE PABLOS ESCOBAR, L. y VALIÑO CASTRO, A. (2000), «El control legal de la actividad económico-financiera de nuestras Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, 155: 105-120.

DF de Gipuzkoa (Diputación Foral de Gipuzkoa) (2007), *Guía de gestión por objetivos para los ayuntamientos de Gipuzkoa*, Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, San Sebastián.

FALCK, A. y PAÑO YAÑEZ, P. (eds.) (2011), *Democracia Participativa y Presupuestos*

Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), Málaga.

FEINSTEIN, O. y ZAPICO-GOÑI, E. (2010), «Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain», *ECD Working Paper Series*, 22.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LAGO PEÑAS, S. (2014): «El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos», *Investigaciones Regionales*, 30: 159-196.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X.; LAGO PEÑAS, S. y ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2013), «El Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis y propuestas de reforma», *MPRA Working Paper*, 51107.

FERNÁNDEZ LLERA, R. (2014): «No culpable: veredicto sobre el endeudamiento local en España», *Revista General de Derecho Público Comparado*, 15: 1-28.

FERNÁNDEZ LLERA, R.; SALINAS JIMÉNEZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, M.M. (2013), «Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales», ponencia presentada al congreso *Smart Regions for a Smarter Growth Strategy: New challenges of the regional policy and potentials of cities to overcome a worldwide economic crisis*, Oviedo, 21-22 de noviembre.

FERNÁNDEZ-WULFF BARREIRO, P. (2012), «Límites constitucionales al gasto público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania», enero, Fedea.

FMI (2015a): «Spain: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain», Country Report No. 15/232, International Monetary Fund, Washington, D.C.

— (2015b): «Spain: Selected Issues», Country Report No. 15/233, International Monetary Fund, Washington, D.C.

GANUZA FERÁNDEZ, E. (2010), «Los presupuestos participativos en España: impacto y futuro en las ciudades», en Allegretti, U. (ed.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press.

GIANNITSIS, T. y ZOGRAFAKIS, S. (2015), «Greece: solidarity and adjustment in times of crisis», IMK (Macroeconomic Policy Institute), Study 38.

GOICOECHEA, I. y LÓPEZ, C. (2014), «Radiografía del endeudamiento de las entidades locales: evolución y expectativas», *Cuadernos de Información Económica*, 241: 45-52.

GÓMEZ DEL PESO, J.L. (2014), *Los Presupuestos Participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia*

<p>española, Tesis Doctoral, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe.</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011), «La Reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público», <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, 59, septiembre de 2011, Banco de España.</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J. (2013), «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria», <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, abril: 65-78.</p> <p>— (2014), «El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 77: 79-99.</p> <p>LAGO PEÑAS, S. (2015), «Remaining challenges to budgetary stability in Spain», <i>SEFO - Spanish Economic and Financial Outlook</i>, vol. 4, 2: 67-74.</p> <p>LAGO PEÑAS, S., y FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis», en <i>Papeles de Economía Española</i>, 138: 129-146.</p> <p>LAGO PEÑAS, S., y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2015), «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?», <i>Papeles de Economía Española</i>, 147: 2-25.</p> <p>LEAL MARCOS, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2015), «Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas en el periodo 2003-2012», <i>Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research</i>, 31: 35-58.</p> <p>LOZANO PEÑA, A. V.; AGUILERA DÍAZ, B. y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2008), «Hacia un presupuesto orientado a resultados en Andalucía: la perspectiva de género como objetivo y oportunidad», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 51: 361-383.</p> <p>MALUQUER I AMORÓS, S. (2012), «Presupuesto público y gestión orientada a resultados: algunas reflexiones a partir de la experiencia de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya entre 2004 y 2011», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 69: 91-105.</p> <p>MARCEL, M. (2013), «Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession», <i>OECD Journal on Budgeting</i>, 13 (2).</p> <p>MARÍN, J. (2014), «Entender la sostenibilidad financiera», <i>Documentos de Trabajo de la AlReF</i>, 1.</p> <p>MARTÍN SECO, J.F. (2014), Contribución a la mesa redonda «Estrategias para la detección,</p>	<p>prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia», en IGAE (ed.), <i>XVIII Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público: Contabilidad, transparencia y responsabilidades públicas</i>, MHAP, Madrid: 337-352.</p> <p>MHAP (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) (2015), <i>Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas. Año 2015</i>.</p> <p>NÚÑEZ, E.D. (2013), <i>Análisis dinámico de la rendición de cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo</i>, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II (Contabilidad), Universidad Complutense de Madrid.</p> <p>OCDE (2014a), <i>Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement</i>, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.</p> <p>— (2014b), <i>Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries</i>, OECD Publishing.</p> <p>ONRUBIA, J. (2003), «Modernización de la Institución Presupuestaria Española», en Fundación Modernización de España (FME) (ed.), <i>Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia</i>, FME, Madrid: 101-180.</p> <p>— (2014), «La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero», en Nieto Martín, A. y Maroto Calatayud, M. (dirs.), <i>Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos</i>, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca: 221-250.</p> <p>PIÑA, M.D. (2004), «La presupuestación por programas en la Comunidad Autónoma de La Rioja», <i>Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)</i>, 2: 123-142.</p> <p>PARRES, A. (2010), «Un modelo de control interno que induce al desarrollo del gerencialismo público: la experiencia de Canarias», <i>Auditoría Pública</i>, 50: 33-46.</p> <p>Reino de España (2012), <i>Actualización del Programa de Estabilidad, 2012-2015</i>.</p> <p>— (2014), <i>Actualización del Programa de Estabilidad, 2014-2017</i>.</p> <p>— (2015), <i>Actualización del Programa de Estabilidad, 2015-2018</i></p> <p>ROYO, S.; ACERETE, B. y MARTÍ, C. (2012), «Rendición de cuentas en los</p>	<p>ayuntamientos españoles a través de indicadores de gestión», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, n.º 66: 183-198.</p> <p>RUIZ-HUERTA J., LEENHOUTS, R. y VAILLANCOURT, F. (2014), «Une crise économique trois effets: Canada, Espagne et États-Unis 2007-2012», <i>Télescope</i>, vol. 20, 1: 41-60.</p> <p>SANTACANA, J.M. (2013), «El control económico-financiero en el ámbito de las Comunidades Autónomas», en Palomar Olmeda, A. y Garcés Sanagustín, M. (dirs.), <i>La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades</i>, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra): 639-688.</p> <p>SANZ, J.F.; CASTAÑER, J.M., y ROMERO, D. (2015), «The impact of the economic cycle on the Spanish tax revenue», <i>SEFO</i>, 4 (2).</p> <p>SCHICK, A. (2009), «Budgeting for Fiscal Space», <i>OECD Journal on Budgeting</i>, 9 (2).</p> <p>SCHICK, A. (2013), «The metamorphoses of performance budgeting», <i>OECD Journal on Budgeting</i>, 13 (2).</p> <p>SUÁREZ, M.F. (2007), <i>La sostenibilidad de la mejora continua de procesos en la Administración pública: un estudio en los ayuntamientos de España</i>, Tesis doctoral, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Universidad Ramón Llull, Barcelona.</p> <p>URYSZEK T. (2014), «Public Finance Crisis and Sustainable Development Financing: Evidence from EU Economies», <i>Copernican Journal of Finance & Accounting</i>, 3 (1): 161-173.</p> <p>VALENZUELA, I. (2008), «Hacia un nuevo escenario presupuestario en la administración local: la planificación pública local y el presupuesto», <i>Auditoría Pública</i>, 44: 75-88.</p> <p>VALIÑO, A. y DE PABLOS, L. (2000), «El control legal del gasto en el ámbito de las haciendas locales», <i>Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM</i>, 26.</p> <p>ZAPARDIEL, J.A. (2010), «El planeamiento estratégico y presupuesto por resultados. Experiencia en España», <i>XXVIII Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina</i>, Mar del Plata, 4, 5 y 6 de agosto.</p> <p>ZUBIRI, I. (2015), «Las pensiones en España. Situación y alternativas de reforma», <i>Papeles de Economía Española</i>, 147: 167-187.</p>
--	---	--

Resumen

El artículo se ocupa de la institucionalización de la evaluación económica del gasto público. Tras una presentación sintética de las técnicas de evaluación económica disponibles y de los principios que deben orientar el diseño de los sistemas de evaluación, se revisan los sistemas institucionales de evaluación del gasto público en una serie de países con mejores prácticas: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Suecia. A continuación se ofrece un diagnóstico de la situación en España, partiendo de una revisión de las tres instituciones principales con competencias legales sobre evaluación en el nivel central: la Intervención General de la Administración del Estado, el Tribunal de Cuentas y la Agencia Estatal de Evaluación. El artículo finaliza esbozando las líneas básicas de una propuesta de reforma.

Palabras clave: eficiencia, análisis coste-beneficio, evaluación de impacto, instituciones de control, auditoría *value for money*.

Abstract

This article addresses the institutionalization of public spending evaluation. After a brief presentation of the available economic evaluation techniques and the principles that should guide the design of evaluation systems we review the institutional frameworks of public spending evaluation from several countries considered the best practices: Germany, Australia, Canada, United States, United Kingdom and Sweden. Furthermore, the article provides a diagnosis of the current situation in Spain, based on a revision of the three main institutions with legal competences on evaluation at the central level: The Intervención General de la Administración del Estado (General State Comptroller), The Tribunal de Cuentas (Court of Auditors), and the Agencia Estatal de Evaluación (State Agency of Evaluation). The article concludes suggesting basic lines for a reform proposal.

Key words: efficiency, cost-benefit analysis, impact evaluation, supervisory institutions, value-for-money audit

JEL classification: D02, D04, H11, H43, H83.

INSTITUCIONALIZAR LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFICIENCIA Y RENTABILIDAD SOCIAL (*)

Emilio ALBI

Universidad Complutense de Madrid

Jorge ONRUBIA

Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN

I. INTRODUCCIÓN

LA grave crisis económica experimentada desde 2008 ha conducido, en España y en muchos otros países europeos, a fuertes recortes y modificaciones del gasto público, en todos los niveles de gobierno. Estos cambios han transformado la estructura del gasto público español y las posibilidades de acceso a los servicios públicos, sin que, a causa de su urgencia, globalidad y aplicación transversal, fueran modificaciones en muchos casos bien pensadas y gestionadas. Esto ha impedido que los ajustes resultaran doblemente positivos, eliminando lo poco productivo o dudosamente equitativo y disminuyendo menos el gasto eficiente y socialmente más necesario. Esta estrategia ha agravado la urgencia de conocer bien la situación actual de nuestro gasto público, saber cómo ha cambiado su estructura y el volumen de los gastos principales desde el inicio de la crisis en 2007, además de establecer qué gastos, y en qué niveles de gobierno, han contado con mayores o menores rebajas, apreciando su conveniencia.

La comparación con Europa puede aportar alguna claridad para delimitar posibles reformas del gasto público (1). Sin embargo, resultaría insuficiente si no se acompaña de una modernización

institucional en los aspectos relacionados con la elaboración de los presupuestos, el control y la transparencia del gasto, así como de un conocimiento profundo de las relaciones entre consolidación fiscal y empleo público, o entre los diversos niveles de gobierno de un Estado tan descentralizado como España. De especial importancia para la reforma del gasto es la evaluación de su eficiencia e impacto y, en general, de la productividad y rentabilidad social del sector público español.

A este último asunto se dirige este trabajo, si bien centrado en la evaluación, en términos de eficiencia, del gasto y, más en general, de las políticas públicas, y sin otras pretensiones que indagar en la conveniencia de su institucionalización en España. Para ello, en la siguiente sección se empieza ofreciendo una exposición sintética de las técnicas cuantitativas al servicio de la evaluación, tanto aquellas utilizadas generalmente de forma previa a la adopción de las decisiones de gasto, como las empleadas *ex post* para valorar los resultados alcanzados. Un segundo apartado de esta sección se encarga de presentar, de forma resumida, el marco teórico que orienta la institucionalización de la evaluación económica del gasto público. En la sección III revisamos las experiencias internacionales más rele-

vantes, consideradas en la literatura como mejores prácticas. La sección IV expone la situación de la evaluación del gasto público en España, ofreciendo un diagnóstico del marco institucional existente en el ámbito estatal (Intervención General de la Administración del Estado, AEVAL y el Tribunal de Cuentas). El artículo termina con una sección de conclusiones, esbozando las líneas básicas de una reforma para España.

II. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TÉCNICAS E INSTITUCIONALIZACIÓN

En los procesos de consolidación fiscal, el análisis económico del gasto público y de las propuestas legislativas, realizado con independencia del poder político, resulta un elemento crítico para la adopción de decisiones colectivas con un mínimo de racionalidad económica e imparcialidad social, tanto en las facetas de eficiencia como de equidad. No obstante, los instrumentos del análisis empírico de lo público son limitados y no ofrecen soluciones definitivas, ni tan siquiera en los términos habituales de eficiencia económica, y menos en los de equidad. Fundamentalmente, su utilidad radica en la generación de nuevos datos que permiten proporcionar mejor información a los agentes involucrados en la acción pública. Desde esta visión, la evaluación de políticas públicas se concibe como un «proceso generador de información e indicadores relevantes que permite, a través de distintas herramientas de análisis económico, relacionar los recursos, las actividades y los resultados a corto, medio y largo plazo de los programas y servicios públicos para cuantificar y determi-

nar si los mismos resultan eficientes o socialmente rentables.» (Albi y Onrubia, 2015: 114).

1. Las técnicas disponibles

Los procesos de evaluación son complejos y las técnicas de análisis utilizadas diversas. Además, en todos los casos es necesario tener en cuenta el coste social o de bienestar de obtener la financiación del gasto.

El papel de la evaluación como instrumento favorecedor del uso eficiente de los recursos públicos obliga a considerar tanto su vertiente *ex ante* como *ex post*. En la primera, las técnicas aplicadas tienen por objeto evaluar comparativamente las alternativas factibles para desarrollar los programas de gasto o la realización de proyectos concretos, con el fin de elegir la opción más deseable, desde los criterios de selección considerados. Si bien es cierto que algunas de estas técnicas, como el análisis coste-beneficio (ACB) o el análisis coste-efectividad (ACE), por su naturaleza, están concebidas originalmente para un uso prospectivo, en ocasiones también constituyen métodos de evaluación *a posteriori*. Por su parte, las diferentes técnicas de evaluación de impacto constituyen métodos orientados a valorar la aplicación de programas y proyectos públicos, siendo, por tanto, métodos concebidos para su utilización *ex post*, con una vocación eminentemente correctora. Por supuesto, ambas vertientes son complementarias y necesarias.

Tres son los grupos de técnicas más habitualmente aplicadas. En primer lugar, encontramos el ACB y su simplificación en forma de ACE. Como subproducto de estas técnicas también se puede

incluir un enfoque general coste-beneficio, identificable con un método sistemático para pensar en los asuntos relativos a las políticas públicas. El segundo grupo recoge los métodos cuantitativos de medición de la eficiencia productiva, empleados en la evaluación de la eficiencia operativa de las unidades productoras de servicios públicos, bien sea en su componente técnico o asignativo. Por último, un tercer grupo recoge las técnicas empleadas en la evaluación económica del impacto que tiene un programa o un servicio público concreto en sus beneficiarios, de acuerdo con los objetivos perseguidos.

En el primer grupo, el ACB puede considerarse la técnica más completa, pues valora, para diferentes alternativas de actuación, la relación entre los recursos empleados (costes) y los resultados alcanzados (beneficios), ambos expresados en términos sociales, y considerando los objetivos perseguidos. Ambas magnitudes son recogidas de acuerdo con sus corrientes temporales, utilizándose tasas de descuento para determinar el valor actual neto (VAN), lo que permite su utilización como regla de decisión para elegir la opción más eficiente, o calcular la rentabilidad social de una alternativa (TIRS). Su fundamentación en el marco teórico de la economía del bienestar convierte el ACB en una técnica especialmente recomendada para evaluar proyectos de inversión públicos en infraestructuras, aunque también en otras áreas como la educación y la sanidad. Aunque se trata de una técnica muy útil, sus dificultades de aplicación son serias: determinación para las alternativas de cada proyecto de todos los beneficios y costes sociales, financieros y no financieros, incluyendo efectos externos e intangibles, la

elección de una tasa social de descuento, la fijación de reglas de decisión adecuadas, o el tratamiento de las situaciones de riesgo o incertidumbre. En Albi y Onrubia (2015) pueden consultarse los elementos principales del ACB, así como sus potencialidades y limitaciones prácticas.

El enfoque del ACE es el mismo que el del ACB, pero simplificado. Se usa cuando es posible calcular los costes sociales de un proyecto pero es difícil obtener buenas estimaciones monetarias de sus beneficios, sustituyéndose estas por índices o medidas no monetarias de la efectividad del gasto de acuerdo con sus objetivos (p.e, reducción de los índices de mortalidad o morbilidad, de criminalidad o accidentes, de aumento del rendimiento académico o de la satisfacción con un servicio). El ACE tiene una aplicación considerable en la evaluación de proyectos de gasto social, en los que la cuantificación precisa de sus beneficios sociales es muy difícil. Su aplicación tampoco está exenta de complejidad, dado el carácter multiobjetivo de las políticas públicas y la dificultad de diferenciar entre indicadores finalistas o de impacto e intermedios.

Desde el punto de vista institucional, el enfoque del ACE nos sitúa en la esfera de la presupuestación por objetivos, siendo una herramienta útil para la gestión pública. Aunque la multiplicidad de actividades acometidas por las administraciones públicas dificulta el establecimiento uniforme de este tipo de evaluaciones, su adopción paulatina de forma coordinada resulta indispensable para alcanzar las mejoras de eficiencia que se atribuyen a la gestión por objetivos. Además, la metodología del ACB puede cumplir otra función: servir como enfoque o entramado conceptual

de los criterios de eficiencia en las administraciones públicas. Con esta finalidad, habría que dotar de una formación mínimamente adecuada en estos temas de evaluación a decisores y gestores. Sin ella, la exigencia de informes de viabilidad económica contemplados en la legislación administrativa es casi imposible que vaya más allá de un «brindis al sol».

El segundo grupo de técnicas tiene como función medir la eficiencia productiva, tanto técnica como asignativa. Por lo general, se trata de realizar valoraciones comparativas de eficiencia entre unidades homogéneas productoras de un mismo servicio público (UDP) y con capacidad de decisión suficiente e identificable, bien en términos de *inputs* –para un nivel de *output* dado– como de *outputs* –para un nivel de *inputs* prefijado–. Los resultados obtenidos permiten realizar *rankings* de los centros gestores del servicio en términos de su eficiencia o ineficiencia relativa, así como llevar a cabo análisis sobre los posibles factores determinantes de su posición.

Los métodos para medir la eficiencia técnica se clasifican generalmente en dos grupos: los no paramétricos, basados en la programación lineal, y los paramétricos, que utilizan modelos econométricos. Los primeros se han usado con más frecuencia, especialmente en áreas como la sanidad o la educación. Por su aplicabilidad y por ser la primera técnica utilizada desde la década de los ochenta destaca el Análisis Envoltante de Datos (DEA, por sus siglas en inglés), si bien las extensiones y variantes del mismo son numerosas, destacando por su versatilidad el método *Free Disposal Hull* (FDH) que evita la exigencia de convexidad del DEA. Estas técnicas no paramétricas no

asumen la especificación de ninguna función que defina la tecnología productiva usada, lo que puede considerarse una ventaja en términos de flexibilidad, si bien no permiten hacer predicciones sobre cantidades máximas de *output* a obtener con las nuevas cantidades de *inputs* (2).

Por otro lado, están los métodos de estimación econométrica de fronteras. A diferencia de los anteriores, estos requieren la especificación previa de una forma funcional concreta, bien orientada al *output* o al *input*, que recoge la tecnología que relaciona ambos. En las fronteras estocásticas, la ineficiencia productiva es medida a través de la descomposición del término de error de la ecuación estimada en el ruido aleatorio estricto y en un componente positivo que mide la distancia de cada observación con la frontera determinista. La evolución de estos métodos paramétricos ha sido también notable, con adaptaciones a actividades *multi-input* y *multi-output*, datos de panel, etcétera.

Una extensión relevante de la medición de la eficiencia productiva tiene que ver con la necesidad de analizar la evolución de la productividad total de los factores a lo largo del tiempo, así cómo esta se ve afectada por la aplicación de una u otra política pública. Para ello, el índice de Malmquist (Caves *et al.*, 1982) es una medida muy utilizada, pues además de no requerir ninguna especificación funcional permite descomponer los cambios de productividad debidos al progreso tecnológico y a las mejoras de eficiencia.

Por último, encontramos las técnicas de evaluación de impacto. Se trata de herramientas cuantitativas dirigidas a determinar relaciones de causalidad entre ac-

tuciones concretas de un gobierno o de una institución y sus efectos sobre las decisiones y excedentes de las personas, empresas, o sobre el funcionamiento de los mercados. La gran limitación en economía para medir el impacto causal que tiene una política o programa, depurando los efectos debidos a otras variables o circunstancias, tiene que ver con la imposibilidad de llevar a cabo experimentos de laboratorio totalmente aleatorios, a diferencia de lo que sucede en las denominadas ciencias experimentales (medicina, biología, química, etc.). Sin embargo, en las últimas décadas se ha avanzado en el diseño de experimentos de laboratorio y de campo y cuasi-experimentos sociales en los que se consigue identificar individuos afectados por una medida pública (grupo de tratamiento) y no tratados (grupo de control), con un nivel razonable de aleatoriedad y mitigando los problemas de sesgo de selección (3).

Las técnicas más empleadas en la evaluación de impacto a través de la realización de cuasi experimentos sociales son el análisis de diferencias en diferencias («*Diff-in-Diff*») y el *Propensity Score Matching* (PSM), ambos basados en la obtención de indicadores de resultados que permiten comparar entre los grupos de tratamiento y control. Un aspecto clave en la aplicación económica de estas metodologías es el tratamiento de la discontinuidad y la incorporación de variables instrumentales para corregir los problemas de endogeneidad (4). La utilización de cada técnica viene recomendada por las características de las políticas a evaluar y por los datos disponibles.

La pertinencia de institucionalizar estas técnicas de evaluación de impacto es evidente. Los resul-

tados de su aplicación aportan una valiosa información para los responsables del diseño de programas y políticas públicas, de cara a su corrección o sustitución. El análisis de los posibles factores determinantes del mayor o menor éxito de las intervenciones evaluadas supone también una fuente de información crucial para los gestores encargados de aplicarlas.

2. El marco institucional de la evaluación: aspectos teóricos

Es evidente que la simple disponibilidad de las técnicas no asegura que estas se empleen adecuadamente, incluso que lleguen a aplicarse, y que la información proporcionada sirva para mejorar la asignación de los recursos públicos y sus efectos distributivos. Asegurar este aprovechamiento es, precisamente, el papel fundamental que debe desempeñar el marco institucional de la evaluación de políticas públicas.

Una primera cuestión a tener en cuenta es que no deben confundirse las técnicas de análisis y evaluación con los procesos sistemáticos, más o menos reglados, en los que estos instrumentos se aplican. Atendiendo a estos procesos, la literatura, tanto académica como profesional o institucional, suele referirse a términos como las auditorías de gestión, auditorías de eficiencia o de eficacia o a las denominadas auditorías *value for money* generalizadas en los países anglosajones y del norte de Europa. En este sentido, los procesos de evaluación y control, ya operen *ex ante* o *ex post*, deben incorporar las técnicas más adecuadas para los fines perseguidos. Si lo que se persigue es promover la selección de alternativas de gasto más efi-

cientes o con mayor rentabilidad social, parece lógica la opción del ACB o el ACE. Si lo que se quiere es realizar un seguimiento del cumplimiento de los objetivos vinculados a un determinado programa público, la realización regular de auditorías de cumplimiento de objetivos (*performance audit*), apoyadas en técnicas de medición de eficiencia productiva de las unidades gestoras, son medidas apropiadas. De igual forma, conseguir una rendición de cuentas que haga efectiva la exigencia de responsabilidades de gestión requiere la realización sistemática de auditorías tipo *value for money*, con análisis comparativos de eficiencia y de evaluación de impacto.

A pesar de la indudable relevancia de los aspectos conceptuales, Kells y Hodge (2009) advierten que una completa definición del concepto de *performance audit* (y por extensión, de la auditoría de gestión) no debería depender exclusivamente de la metodología de desarrollo o de la forma de analizar los criterios de economía, eficiencia y eficacia, sino de aspectos institucionales como la independencia del poder gubernamental de la entidad encargada de su realización, su adscripción parlamentaria, la selección y el nombramiento de los profesionales que realizan las auditorías, el alcance de sus evaluaciones en cuanto a la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades, así como la transparencia en la divulgación de los resultados alcanzados y los protocolos seguidos. Como señalan Johnsen *et al.* (2001), la auditoría de gestión es un potente instrumento para mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones políticas, pues no se trata solo de un instrumento para potenciar el uso eficiente y eficaz de los recursos, sino también para hacer efectiva la rendi-

ción de cuentas. Esta es la filosofía subyacente al concepto de *value for money auditing*, asentada desde hace varias décadas en los países nórdicos y anglosajones, donde se vinculan con claridad los resultados de las evaluaciones y la exigencia de responsabilidades.

Otra cuestión importante es el ámbito competencial de la evaluación. Una clasificación habitual diferencia entre su ubicación interna, en el propio ámbito de la Administración y bajo la responsabilidad del poder ejecutivo (en los diferentes niveles político-territoriales), y la externa, dependiente del poder legislativo (con las mismas consideraciones político-territoriales). Atendiendo a la vertiente temporal, la evaluación interna suele ser *ex ante*, y la externa *ex post*, si bien la experiencia comparada no es rotunda en esta separación.

La independencia es un atributo crucial en la institucionalización de la evaluación. Para garantizar su efectividad y, en definitiva, su valor social, esta debe respetarse tanto en las tareas técnicas como en las directivas. La ausencia de independencia limita la credibilidad de los resultados de las evaluaciones, pues los políticos actúan de forma bastante racional en relación con sus decisiones presupuestarias, movidos por incentivos específicos asociados con su reelección, las presiones de los grupos de interés, sus compromisos electorales u otros acuerdos asumidos en el ejercicio de sus funciones políticas (Debrun *et al.*, 2009). Relacionado con este atributo, De Francesco *et al.* (2012) destacan la importancia de la voluntad política a la hora de que los resultados de las evaluaciones sean publicados.

En cuanto a la capacitación y especialización de los profesiona-

les que deben realizar estas auditorías y evaluaciones, existe amplio consenso en la literatura sobre la necesidad de contar con equipos multidisciplinares, donde los economistas han de desempeñar un papel preponderante, aunque no exclusivo (Glynn, 1985). La gran diversidad y complejidad de las actividades públicas obliga a incluir también especialistas de las distintas áreas evaluadas.

El diseño organizativo de las instituciones superiores de control es crucial para su buen funcionamiento. En un estudio empírico para más de cuarenta países, Blome y Voigt (2011) encuentran que aquellas instituciones organizadas como «agencias auditoras» presentan mayor efectividad en la detección de malas prácticas con incidencia en la corrupción. Entre otros, identifican los siguientes factores de éxito: claridad y determinación del mandato realizado, diferenciando con nitidez el tipo de auditorías –financieras, de cumplimiento o *value for money*–; compromiso de publicación del informe y su completitud; c) explicitación de las consecuencias de un informe de evaluación negativo; d) independencia efectiva y real de la institución de supervisión, incluida su capacidad para recabar información de los centros supervisados; la independencia real de los técnicos auditores y evaluadores que no deberían mantener lazos profesionales estrechos presentes ni futuros con la Administración Pública; autonomía para fijar las retribuciones y carreras profesionales de su plantilla; disponibilidad presupuestaria suficiente. El reconocimiento constitucional del mandato de supervisión constituye un reforzamiento añadido de estas instituciones, aunque aisladamente no asegura su correcto funcionamiento (Frey, 1994).

En relación con las dificultades de muchos países para conseguir un funcionamiento exitoso de sus instituciones de control y evaluación, Haiarinejad *et al.* (2012) encuentran que un problema bastante común es la falta de compromiso firme de los gobiernos con la implantación efectiva de los sistemas de evaluación. Las deficiencias de los sistemas de control interno de los centros gestores y las limitaciones informativas de la gestión presupuestaria, con escasa implantación de una verdadera presupuestación por objetivos, condicionan fuertemente la realización de evaluaciones rigurosas de los programas de gasto. El «problema de la captura», frecuente en las instituciones reguladoras, no es menos relevante en las de evaluación, especialmente en países –como España, Italia y, en cierto modo Francia– con una fuerte cultura de cuerpos burocráticos, donde los profesionales dedicados a estas tareas proceden casi en exclusiva de la propia Administración Pública, existiendo pocas o ninguna limitación para el tránsito entre ambas esferas. Además, este tipo de cultura suele fomentar una mayor impregnación entre la política y la Administración, lo que complica aun más la consecución de unos niveles adecuados de independencia en las instituciones de evaluación.

Por último, destacar que la voluntad política constituye un factor clave en el correcto funcionamiento de la evaluación del gasto público. El cumplimiento de muchos de los atributos expuestos depende, en gran medida, de decisiones a adoptar por los propios centros supervisados y por los departamentos gubernamentales. Esto convierte la independencia en un requisito imprescindible, pero no suficiente. El papel de la transparencia es sin duda

esencial para fomentar esta voluntad política, aunque no es fácil de conseguir, dada la complejidad de los objetivos de los programas de gasto y su fuerte naturaleza política (Heald, 2012).

III. EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES COMPARADAS

1. Alemania

En Alemania, la evaluación de los programas de gasto público es realizada, principalmente, por el Tribunal de Cuentas Federal (Bundesrechnungshof, BR), institución independiente del Gobierno, adscrita al Parlamento, que cuenta con unos 1.400 empleados. El BR tiene encomendado constitucionalmente examinar la gestión financiera federal, incluyendo en su mandato de auditoría también a la seguridad social y a las empresas privadas en las que participa el sector público alemán, incluidas las privatizadas Deutsche Bahn AG, Post AG y Telekom AG.

El BR remite anualmente un informe anual a las dos Cámaras parlamentarias, el Bundestag y el Bundesrat, así como al Gobierno federal. Este informe es utilizado como base para la aprobación por el Parlamento de la gestión del Gobierno Federal, presentándose de forma pública, con asistencia de los medios de comunicación.

Las actividades de supervisión realizadas son muy amplias, desde las tradicionales auditorías financieras de cuentas y de regularidad a las auditorías de gestión. Desde mediados de la década pasada, el BR se encuentra inmerso en un proceso de cambio de orientación de sus actividades, con el fin de adecuarlas hacia la realización de evaluaciones de gestión, compensando su tradi-

cional orientación hacia el control contable y financiero (Greiling, 2005). Sus *performance audits* evalúan si el desempeño de los centros gestores se ajusta a criterios de economía, eficiencia y eficacia, valorando si su actividad se realiza con una buena relación calidad-precio, la idoneidad de los recursos humanos y la capacidad para alcanzar los objetivos asignados. La evaluación de programas y el análisis del cumplimiento de sus objetivos se ha extendido con bastante efectividad a los programas federales más importantes, así como a los proyectos del Gobierno con mayor trascendencia económica y social.

2. Australia

La Australian National Audit Office (ANAO) es la institución encargada de realizar auditorías de las entidades del sector público australiano. Adscrita al Parlamento, la ANAO es plenamente independiente del gobierno. Su máximo responsable, el Auditor General, es nombrado por el Primer Ministro para un mandato de diez años, siendo inamovible.

De acuerdo con la cultura de servicio a la sociedad establecida como un objetivo en la refundación de la ANAO en 1997, se fija que su principal cliente es el Parlamento, siendo su misión ofrecer evaluaciones independientes de las áreas seleccionadas de la Administración Pública, así como proporcionar informes financieros del sector público, análisis organizativos de la administración y facilitar la rendición de cuentas. También se consideran como clientes relevantes, el Gobierno y las entidades que integran el sector público, en la medida que los informes de las auditorías realizadas han de incluir recomendaciones de mejora

de la gestión desde principios de economía, eficiencia y eficacia, así como de mejora de la calidad de los servicios públicos.

Respecto a la supervisión, la ANAO asume el compromiso de realizar una evaluación objetiva y constructiva de las áreas donde se considera que pueden hacerse mejoras en la Administración Pública y en la prestación de servicios. La ANAO desarrolla su labor bajo criterios de cooperación entre los responsables de las entidades gestoras y los comités de auditoría encargados de las supervisiones, asumiendo también tareas de consultoría y la elaboración de guías de «mejores prácticas» de gestión. La ANAO realiza tres tipos de actuaciones principales: auditorías de gestión; auditorías de estados financieros; y revisiones de calidad (*quality assurance reviews*).

Las áreas de actividad seleccionadas son incluidas en un programa plurianual de auditoría, de acuerdo con las prioridades establecidas por el Comité Conjunto de Cuentas Públicas y Auditoría del Parlamento, aunque también se tienen en cuenta las opiniones de los agentes involucrados. El diseño de este programa trata de ofrecer una cobertura lo más amplia posible de las áreas de actividad, discriminando en función del riesgo. En aplicación del principio de transparencia, todos los informes realizados son accesibles públicamente a través de su página web, donde figuran ordenados por tipo de informe, área temática y de actividad y fecha (5).

3. Canadá

La Oficina del Auditor General de Canadá (OAGC) es la institución encargada de supervisar y evaluar el gasto público en

Canadá. Se trata de una entidad vinculada al Parlamento, cuyo máximo responsable, el Auditor General de Canadá, es nombrado por un periodo no renovable de diez años mediante una resolución conjunta de la Cámara de los Comunes y el Senado. Se trata de una entidad plenamente independiente del Gobierno, que rinde cuentas exclusivamente al Parlamento. Su actividad se centra en el control de las actividades presupuestarias de los departamentos federales y de las agencias gubernamentales, la mayoría de las empresas públicas, así como de otras organizaciones dependientes directa o indirectamente del Gobierno Federal. De acuerdo con la estructura política federal de Canadá, la OAGC extiende su actividad a los gobiernos regionales de Nunavut, Yukon y los Territorios del Noroeste, dependiendo para ello de sus asambleas legislativas.

La misión de la OAGC es proveer al Parlamento información objetiva, obtenida a través de la realización de auditorías, sobre los programas y actividades del Gobierno Federal, así como ofrecer asesoramiento de expertos. La OAGC sigue un proceso abierto de selección de profesionales, dirigido a contratar a expertos de elevada cualificación, ofreciendo atractivas carreras profesionales.

La OAG lleva a cabo tres tipos de auditorías:

— Auditorías financieras, dirigidas a supervisar los estados financieros y presupuestarios del gobierno federal y de los gobiernos territoriales, así como de las empresas públicas y del resto de organizaciones dependientes del poder ejecutivo.

— Auditorías de gestión independientes y cuyo contenido

principal está orientado a evaluar si los programas de gasto público son ejecutados de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y respetando el impacto medioambiental. Estas auditorías también incluyen una valoración de los sistemas de seguimiento de objetivos implantados en los centros gestores para poder medir el impacto y la efectividad de los programas gestionados.

— Exámenes especiales, que son una variante de las auditorías de gestión realizadas en las empresas públicas estatales sometidas a la jurisdicción de la OAGC, de acuerdo con el mandato de la *Financial Administration Act*, que obliga a que al menos una vez cada diez años estas entidades se supervisen. El contenido fundamental de las *special examinations* consiste en comprobar en qué medida los sistemas de control interno de estas entidades aseguran la preservación de sus activos y que sus recursos son gestionados bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia.

4. Estados Unidos

La General Accounting Office (GAO) es la entidad pública encargada de evaluar el gasto público del Gobierno Federal estadounidense. Se trata de una institución independiente del Gobierno y que rinde cuentas al Congreso de los Estados Unidos. El mandato de su máximo responsable se extiende por quince años, siendo elegido por el presidente de EE.UU. de una lista de candidatos propuestos por una comisión bicameral del Congreso integrada por representantes de los partidos demócrata y republicano. Según su carta fundacional, su función principal es dar soporte profesional y apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus respon-

sabilidades constitucionales y contribuir a mejorar el rendimiento del Gobierno federal y asegurar la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades.

Las actuaciones técnicas de la GAO están fundamentadas en valores como la responsabilidad, la integridad de los análisis y el rigor profesional. Sus auditorías se ajustan a los principios fundamentales de auditoría (nivel 3) de los International Standards of Supreme Audit Institutions. Las actividades de la GAO son realizadas a solicitud de los Comités y Subcomités del Congreso, o como consecuencia del mandato de leyes que así lo demanden o del informe de las comisiones del Congreso.

El apoyo a la actividad supervisora del Congreso se realiza mediante: a) la realización de auditorías en las agencias federales para determinar si los fondos públicos se gastan de forma eficiente y eficaz; b) evaluando en qué medida los programas y políticas gestionadas por el Gobierno Federal cumplen los objetivos fijados; c) realizando análisis de políticas públicas y proponiendo alternativas para su posible consideración por el Congreso; d) investigando las denuncias de actividades ilegales o indebidas; e) emitiendo resoluciones y dictámenes jurídicos sobre reglas aprobadas por las agencias e impugnaciones planteadas. En materia de asesoría, la GAO aconseja al Congreso y a los responsables de las agencias ejecutivas federales acerca de los métodos y prácticas conducentes a conseguir un gobierno más eficiente, efectivo, ético, justo y receptivo, con un importante impacto en términos de ahorro. La GAO permite acceder en su página web a todos los informes de evaluación y supervisión realizados para todas las

agencias ejecutivas y oficinas federales, así como a los estudios y recomendaciones de reforma (6).

Otra institución muy relevante en materia de evaluación económica es la Congressional Budget Office (CBO), agencia federal creada en 1975. La CBO está ubicada dentro del poder legislativo norteamericano y se encarga de proveer información presupuestaria y económica al Congreso. La CBO se estructura en ocho divisiones sectoriales. Entre sus actuaciones más relevantes en materia de evaluación destaca el análisis económico de todos los proyectos legislativos, de forma anticipada a su discusión parlamentaria. La CBO también se encarga de analizar económicamente el proyecto anual del presupuesto federal.

Respecto a la aplicación del ACB, es cada vez más frecuente en algunos Estados considerarlo como requisito para aprobar determinados programas de gasto, generalmente de importe elevado. En un reciente informe de las Fundaciones PEW-MacArthur (PEW-MacArthur Results First Initiative, 2013) se concluye que los 50 Estados y el Distrito de Columbia desarrollaron entre 2008 y 2011 348 estudios de ACB, detectándose un crecimiento importante de medidas normativas que exigen, según diversos criterios –cuantía presupuestaria, área de gasto, modo de contratación, etc.– la realización de ACB previa a la aprobación del gasto.

Otra experiencia de evaluación destacable la encontramos en la Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), creada en 1980. Se trata de una entidad integrada en la Office of Management and Budget, dentro de la Oficina Ejecutiva del presidente. Se trata de una entidad de eva-

luación interna, que realiza de forma habitual informes sobre los costes y beneficios de las medidas regulatorias emprendidas por la administración, así como análisis valorativos del funcionamiento de los procesos administrativos federales.

5. Reino Unido

En el Reino Unido, la evaluación de los programas de gasto público está encomendada, fundamentalmente, a la National Accounting Office (NAO). La NAO evalúa el gasto por mandato del Parlamento y es plenamente independiente del Gobierno. Su máximo responsable, el *Comptroller* y Auditor General, es un funcionario de la Cámara de los Comunes. Dentro del sistema institucional británico, su actividad se considera estatutariamente como esencial para hacer realidad la exigencia de responsabilidades (*accountability*) en la acción de los gobiernos en la gestión del gasto y para mejorar la calidad de los servicios públicos. Sus informes recogen los resultados de las auditorías *value for money* realizadas para los diversos programas de gasto, tanto en el ámbito central como local. Además, la NAO realiza informes de recomendación y buenas prácticas relativos a la organización y funcionamiento de las unidades gestoras.

En relación con la mejora de la gestión económica del gasto, en el año 2010 el Gobierno británico creó el Efficiency and Reform Group (ERG), dentro del Cabinet Office (Oficina del Primer Ministro). La principal función asignada fue ayudar a los departamentos de gasto a lograr ahorros presupuestarios a través de mejoras de su eficiencia en la provisión de bienes y servicios, fo-

mentadas desde el reforzamiento de la supervisión centralizada. En su funcionamiento participa también el HM Treasury (Ministerio de Hacienda). Los informes realizados por el ERG se centran fundamentalmente en el análisis de costes de los centros gestores de los programas de gasto. Una de las críticas más frecuentes en estos informes tiene que ver con la falta de identificación clara de los objetivos a alcanzar por las unidades de gasto, en muchos casos por una información deficiente aportada por sus servicios de control interno (NAO, 2013).

6. Suecia

Suecia es el país pionero en la realización de auditorías de resultados del desempeño del sector público (*performance audit*) y de su rendimiento social (*value for money audit*), realizándose regularmente desde los años sesenta. La Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (Riksrevisionen, SNAO) es la agencia responsable de supervisar las finanzas públicas estatales en Suecia. En 1983 fue refundada, si bien su actividad se remonta dos siglos, siendo continuadora de la Agencia Nacional de Auditoría (Riksrevisionsverket), que desde el inicio de los setenta ya venía realizando auditorías de gestión *value for money*. Se trata de una agencia independiente del Gobierno que rinde cuentas exclusivamente ante el Parlamento sueco (Riksdag), de acuerdo con un mandato constitucional. Su ámbito de actuación incluye la totalidad de las agencias gubernamentales, las empresas públicas estatales y los organismos del gobierno.

La SNAO define estatutariamente sus campos de actuación mediante el desarrollo de las siguientes actividades: a) realiza-

ción anual de unas 250 auditorías financieras en las que se evalúan los estados financieros de las entidades gubernamentales, determinando su credibilidad y veracidad, así como si las cuentas presentadas son correctas y han sido obtenidas bajo el cumplimiento de las normas vigentes; b) realización de auditorías de gestión (*performance audits*), que incluyen el análisis del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios y la valoración económica de la adecuación de la organización, las operaciones y procedimientos seguidos en las unidades gestoras para alcanzar esos objetivos. Estas auditorías se extienden a la evaluación de impacto de los proyectos con financiación presupuestaria, en prácticamente todas las áreas de actuación pública; c) participación en la cooperación internacional para la mejora del control y evaluación de la actividad pública, con una especial dedicación al desarrollo de instituciones de auditoría y control en países en desarrollo, por mandato del Parlamento sueco, fomentando valores como la independencia y la profesionalidad de estas tareas.

Anualmente, la SNAO realiza alrededor de 30 auditorías de gestión, cuyos informes son remitidos al Parlamento. Los informes de las auditorías financieras son remitidos tanto al Gobierno como a las entidades auditadas y, en su caso, a los departamentos ministeriales a los que se encuentran adscritas estas. El Informe Anual de los Auditores Generales, sometido al Parlamento, contiene una síntesis de las actuaciones más relevantes realizadas por la SNAO, así como una autoevaluación. La política de transparencia de la SNAO es considerada, tradicionalmente, como un paradigma. En sus estatutos se recoge que todos los informes y sus me-

todologías de realización han de estar a disposición de la sociedad, con total accesibilidad. Los informes realizados entre 2003 y 2015 se encuentran en su sitio web (7).

Además de las actuaciones de la SNAO, en Suecia existe una larga tradición en la realización de evaluaciones de funcionamiento de los servicios públicos por parte de la Oficina Parlamentaria del Defensor del Pueblo (*Justitieombudsmannen*).

IV. LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

En España y centrándonos en el nivel estatal, el marco legal que regula la realización de actividades de control y evaluación económica de la actividad del sector público contempla tres instituciones principales. Dos de ellas en el ámbito del poder ejecutivo, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL), y otra en el parlamentario, el Tribunal de Cuentas (TdC). En el modelo de descentralización español, existen en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) otras instituciones similares, aunque no son objeto de tratamiento en este trabajo, salvo las menciones incorporadas.

1. La Intervención General de la Administración del Estado

El contenido y alcance de la auditoría pública viene determinado en el Real Decreto 2188/1995, que regula la práctica auditora en el sector público, diferenciando entre: a) auditorías de regularidad, tanto financiera, dirigida a verificar la regularidad contable, como de cumplimien-

to, orientada a comprobar la regularidad legal; y b) auditorías operativas, que pueden ser de eficiencia y economía, de programas presupuestarios y planes de actuación, así como de gestión financiera. La Ley General Presupuestaria (LGP) de 2003 (TRLGP de 2/2007, de 28 de diciembre) recogió en su articulado hasta siete clases de auditoría (artículos 169 a 175): de cumplimiento, operativa, de contratos-programa y de seguimiento de planes de equilibrio financiero, de planes iniciales de actuación, de la cuenta de los tributos estatales, de las empresas colaboradoras de la Seguridad Social y la auditoría de privatizaciones. La LGP, en su artículo 158.2 dispone que, en razón de un principio de flexibilidad, el Consejo de Ministros puede sustituir en algunas entidades públicas empresariales y sociedades estatales de derecho público el control financiero permanente por actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan de Auditorías.

A pesar de este amplio espectro legal, la realidad muestra que estamos ante una concepción de la auditoría eminentemente instrumental y escasamente institucional, con una consideración residual en el sistema de control de la gestión pública. De hecho, la auditoría se concibe como una alternativa a la aplicación del control financiero permanente —eximente de su aplicación y con un carácter de control discontinuo y centralizador, a juicio de Pascual (2009)—. La Circular 1/2009 de la IGAE, encargada de desarrollar las cuestiones técnicas del control financiero permanente reitera este papel residual de las técnicas de auditoría, vinculando la misma, sorprendentemente, a los aspectos de documentación y archivo de los trabajos de control. Esta visión revela la distancia

conceptual existente entre una consideración meramente enunciativa de las posibilidades de la auditoría como técnica de control y la institucional, atribuida, como vimos, en los países reseñados.

Desde un enfoque institucional, la LGP de 2003 asigna la supervisión de la actividad económico-financiera del sector público estatal, siguiendo la tradición histórica de nuestro marco de control, a la IGAE, centro directivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), fijándole como funciones: a) verificar el cumplimiento de la normativa legal de aplicación a la gestión (control de legalidad); b) el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, así como su fiel y regular reflejo en las cuentas y los estados a rendir por las entidades y centros controlados (control de regularidad contable); c) evaluar que la actividad y los procedimientos de control son acordes con los principios de buena gestión financiera (control de eficiencia y economía); y d) verificar el cumplimiento de los objetivos asignados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) a los centros gestores del gasto (control de eficacia). Las dos primeras funciones encomendadas a la IGAE engloban controles de naturaleza preventiva, mientras que las dos últimas poseen una naturaleza eminentemente evaluativa. En el caso de las dos primeras funciones, se trata de controles claramente orientados «a la lógica de los medios», mientras que en las dos últimas, lo estarían «a la lógica de los resultados» (Onrubia, 2005).

Los controles de legalidad y de regularidad contable, instrumentados ya sea a través de la práctica de la función interventora de fiscalización previa o del ejercicio

del denominado control financiero-permanente suponen, en la práctica, la mayoría de las actuaciones de control de la IGAE, lo mismo que sucede en el ámbito regional con las Intervenciones Generales de las distintas CC.AA., así como en su ámbito correspondiente por las Intervenciones municipales (8). En esta función de control preventivo, la auditoría únicamente se utiliza en su modalidad de cumplimiento, si bien casi siempre aparece incardinada en el ejercicio del control financiero, con la excepción de las auditorías financieras realizadas sobre las empresas y entes públicos, de carácter contable.

Respecto a los controles de eficiencia, economía y eficacia, puede decirse que su realización sigue siendo una asignatura pendiente, tanto en el ámbito del poder ejecutivo –IGAE y del resto de órganos interventores–, como en el parlamentario, en todos sus niveles –TdC y los Órganos de Control Externo de las CC.AA. (OCEX)–. Casi cuatro décadas después de la inclusión en la LGP de 1977 y de su reconocimiento constitucional como principios orientadores del gasto público (art. 31.2 de la Constitución Española de 1978), el desarrollo institucional, regular y sistemático de su evaluación sigue siendo marginal. Esta realidad resulta paradójica, dado el reconocimiento legal de su práctica en todas las entidades con competencias de control sobre la actividad pública.

Desde un plano organizativo, la IGAE cuenta con la Oficina Nacional de Auditoría (ONA). A pesar de su denominación y de las funciones atribuidas legalmente, la ONA es un servicio dependiente jerárquicamente de la propia IGAE y, por tanto, dependiente del poder ejecutivo, a di-

ferencia de las entidades con nombres similares existentes en los países de referencia (9). Las normas y manuales técnicos de auditoría publicados por la IGAE son muy escasos y antiguos, sin que existan, hasta donde es público, protocolos y documentos metodológicos referidos a las auditorías de gestión en general, ni en concreto a la aplicación de técnicas cuantitativas de evaluación de eficiencia, eficacia y economía. De hecho, puede decirse que no existe un marco metodológico homologado bajo estándares internacionales profesionales y académicos. Tampoco sus informes son de acceso libre y pleno, como sucede en los sistemas comparados revisados.

La aprobación en 2001 de la primera normativa legal de Estabilidad Presupuestaria (LEP), reformada en 2006 y 2012 con carácter de Ley Orgánica, fue, a nuestro juicio, una oportunidad perdida para institucionalizar los controles económicos de resultados (10). El actual artículo 7.2, dedicado al «principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos», dispone que «La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público» (11). Además, en el artículo 7.3 se señala que «Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumpli-

miento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Puesto que en el apartado 7.1 se invoca el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es evidente que la pretensión del legislador era reconocer imperativamente la necesidad de conciliar los aspectos macro y microeconómicos de la evaluación económica de la gestión pública.

Para hacer efectiva esta exigencia pensamos que debería haberse implantado, un verdadero sistema de evaluación integral de la gestión pública, en línea con los experiencias reseñadas. Este debería proporcionar informes rigurosos, relacionados con la gestión por objetivos y la evaluación económica de las actividades públicas, de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y calidad, elevados por la LEP, precisamente, a la categoría de principios rectores de las mismas. A efectos del diseño institucional, una consecuencia de este reconocimiento sería la necesidad de vincular las actuaciones de evaluación con la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de las buenas prácticas de gestión económico-financiera, algo habitual en los países revisados, y que en España prácticamente queda limitado a los aspectos mencionados de cumplimiento de los principios de legalidad y regularidad contable.

2. El Tribunal de Cuentas

La CE de 1978 otorga en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas (TdC) la condición de supremo órgano fiscalizador (12). Su ámbito de actuación está integrado por la totalidad del sector público, en todos sus niveles político-territoriales, así como por

áreas específicas establecidas por mandato legal (financiación de partidos políticos, de sindicatos, subvenciones, etc.), además de otros entes, consorcios, fundaciones con presencia directa o indirecta del sector público. El TdC depende directamente del Parlamento, si bien los tratadistas de Derecho Constitucional encuentran en su modelo un rasgo característico de independencia funcional derivada de la consideración de especialización en la función de control, de forma que sus decisiones fiscalizadoras no pueden ser objeto de revisión parlamentaria ni judicial (Gómez-Sánchez, 2001).

Sus actuaciones son de dos tipos: de fiscalización y de enjuiciamiento contable. Las primeras están basadas en procedimientos legalmente establecidos y están dirigidas a comprobar que la gestión económico-financiera del sector público está sometida a los principios de legalidad, eficiencia y economía, mientras que las segundas tienen por objeto enjuiciar la responsabilidad de carácter contable de las personas que tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos o que deban rendir cuentas en relación con ellos, siendo su desarrollo procesal coincidente con el de la jurisdicción contencioso-administrativa (13).

A pesar de la amplitud en la definición de las actuaciones de fiscalización, la práctica real nos sitúa, casi en exclusiva, en el terreno del control de regularidad, al igual que sucede en el control de la IGAE. Esta realidad se ha consolidado en el funcionamiento del TdC, al margen del mandato evaluador que se desprende de su marco regulador, cuando invoca los principios de buena gestión del gasto público recogidos en el artículo 31.2 de la CE

(Onrubia, 2014). De hecho, estas actuaciones de fiscalización se conciben en cuanto a su instrumentación como un «control financiero *ex post*» de amplio espectro, coincidente con el contemplado en la LGP para el ejercicio del control interno (14). Las necesidades de recursos y de capacitación profesional para abordar las actuaciones del TdC en relación con los principios de eficiencia y economía ya se antojaban muy importantes en los ochenta, en plena fase de creación del Estado del bienestar, sin que hasta el momento se hayan puesto los medios, ni adoptados los cambios en su modelo organizativo, imprescindibles para cumplir con este mandato constitucional (15).

Desde hace bastante tiempo, el TdC está sometido a importantes críticas sobre su funcionamiento, en buena medida puestas de manifiesto por su escasa efectividad para detectar casos de corrupción vinculados con las adjudicaciones de contratos públicos y la financiación de partidos políticos y sindicatos. Esta percepción de falta de operatividad se ha visto acrecentada por importantes dilaciones en la culminación de sus actuaciones de fiscalización. La fiscalización de la Cuenta General del Estado como cierre del ciclo presupuestario, y por extensión para el resto del sector público –función tradicional encargada en el artículo 136.1 de la CE– limita considerablemente su capacidad operativa (Alvarez-Martín, 2007). Asimismo, existe un amplio consenso en que el modelo organizativo vigente, muy personalista, con nombramientos de índole política, debe sustituirse por uno estrictamente profesional, basado en la selección de técnicos con formación especializada en evaluación económica conforme a

los estándares exigidos en el ámbito internacional de referencia.

Algunas CC.AA., en virtud de sus competencias, han creado sus propios OCEX, si bien su aparición no ha limitado las competencias del TdC, el cual debe encargarse de coordinar sus actividades y evitar duplicidades en sus actuaciones, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del TdC (16). Los OCEX centran sus actividades fundamentalmente en las tareas de fiscalización, de acuerdo con los principios de legalidad y regularidad contable. No obstante, en algunas CC.AA., como la Comunidad Foral de Navarra y Cataluña, estos han realizado esporádicamente informes sobre los resultados de la gestión económico-financiera de algunas actividades y entidades. Como destaca Fernández-Llera (2009), sin duda el campo de actuación de los OCEX en la evaluación de la gestión bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia puede ser muy relevante, dado el importante peso que las CC.AA. tienen en muchos programas de gasto público en materia de sanidad, educación y servicios sociales. Sin embargo, no pueden obviarse las importantes limitaciones de información a las que se enfrentan este tipo de evaluaciones al margen de quien ejerza la competencia, muchas de ellas derivadas del modelo de control interno presente en la gestión pública española.

3. La Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL)

En el año 2004 se constituyó la Comisión para el Estudio y Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, con el mandato de preparar un informe en el plazo de tres

meses. La comisión, formada por expertos procedentes del mundo académico y profesional, realizó un diagnóstico de la evaluación en España, a la luz del panorama existente en países considerados como referentes. El Informe de la Comisión de Expertos (MAP, 2004) propuso la creación en España de una agencia de evaluación «que dé impulso a la evaluación de las políticas públicas, constituyéndose en una pieza clave de un nuevo modelo de gestión pública orientada al servicio de los intereses generales, en un entorno de estabilidad presupuestaria, y de búsqueda de la mejora continua de la productividad y competitividad de la economía española».

En su propuesta, los expertos descartaron «al menos inicialmente», a nuestro juicio de forma sorprendente, la adscripción de esta agencia de evaluación al ámbito parlamentario, a diferencia de lo que sucede en esos países de referencia, con el único argumento de que esta opción venía condicionada por «las condiciones de nuestro modelo político e institucional». Su recomendación fue la ubicación de la agencia en el poder ejecutivo «como ente público independiente, adscrita preferentemente a un ministerio transversal, como Administraciones Públicas, ..., con competencias en materia de calidad de los servicios, evaluación de políticas y evaluación de impacto normativo, y que está liderando este proyecto». Posiblemente anticipando la valoración negativa que se derivaría de esta recomendación, se añadía que «la Agencia debería contar adicionalmente con determinados requisitos que faciliten la interinstitucionalidad necesaria, así como la credibilidad, independencia de criterio y autonomía precisas para el cumplimiento de su misión y fines»,

sin concretar qué mecanismos coadyuvarían a conseguir esos propósitos.

El 1 de enero de 2007 se constituyó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL) (17). Esta fue concebida como la primera de las agencias estatales creadas al amparo de la Ley 28/2006, dentro de un plan de modernización y mejora de los servicios públicos impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas. Esta priorización venía dada por el mandato que en dicha Ley se hacía a la AEVAL de llevar a cabo la implantación y ejecución de un sistema institucional de evaluación, «de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia». Con la reorganización ministerial adoptada tras el cambio de gobierno de 2011, la AEVAL se encuentra adscrita al MINHAP.

En cuanto a sus funciones, estatutariamente se establece que la AEVAL llevará a cabo la promoción y realización de evaluaciones y el análisis de impacto de las políticas y programas públicos, con el fin de favorecer el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, así como impulsar la gestión de la calidad de los servicios públicos. Como objetivos de actuación se enuncian: la promoción de la cultura de evaluación, la elaboración y propuesta de metodologías y la realización de actividades de acreditación y certificación, la realización de trabajos de evaluación, el fomento de la mejora de la calidad de los servicios públicos, el análisis de la actividad desplegada por las agencias estatales y la prestación, por la propia AEVAL, de un servicio

eficaz, eficiente y de calidad. Se reconoce también la conveniencia de suscribir convenios con los gobiernos de las CC.AA. para desarrollar estas actuaciones en el ámbito regional.

La AEVAL dispone de dos órganos de gobierno: la Presidencia, de carácter ejecutivo, y el Consejo Rector, representado institucionalmente por el presidente. La presidencia tiene encomendadas la dirección de la agencia, así como la coordinación de las grandes líneas de acción y su gestión. El Consejo Rector ha de estar formado por consejeros representantes de los Departamentos de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, por razón de sus competencias en las políticas de gasto y de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios, así como por otros dos representantes ministeriales y por tres consejeros independientes de reconocido prestigio en las materias propias de la agencia (18). Dentro del Consejo Rector existe una Comisión Permanente, una Comisión Científica y Profesional encargada de promover la calidad de las evaluaciones y el respeto a los principios de ética profesional del personal de la agencia, y una Comisión de Control, compuesta por tres miembros del Consejo Rector sin responsabilidades de gestión en la agencia.

La estructura organizativa de la AEVAL incluye actualmente una Dirección de Planificación y Relaciones institucionales –unidad de apoyo y asistencia vinculada a la Presidencia de la agencia– y tres departamentos. El departamento de Gerencia, integrado por una división de Gestión de Recursos se encarga de desarrollar la gestión de los recursos humanos, incluida la formación interna del personal, y de los recursos económico-financie-

ros, informáticos, logísticos y materiales. El departamento de Evaluación, a través de sus tres divisiones de políticas sociales, políticas económicas y políticas medioambientales, está encargado de realizar los informes de evaluación de políticas y programas públicos dentro del plan de acción de la agencia, así como de su seguimiento y supervisión. Este departamento tiene entre sus cometidos participar en la elaboración de libros blancos, informes y planes estratégicos vinculados a políticas públicas esenciales o de amplio impacto, además de otros trabajos de consultoría y asistencia técnica incluidos en el plan de acción anual aprobado por el Consejo Rector. El departamento de Calidad de los Servicios tiene encargado elaborar el Informe al Congreso de los Diputados sobre el seguimiento de las actuaciones comprendidas en el plan de gestión de calidad de las Agencias Estatales, además de promover y desarrollar actividades de análisis, formación y asesoramiento tendentes a la mejora de la calidad en la gestión pública y en particular, las asignadas en el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, aprobado en 2005.

Para la realización de las actividades asignadas, su estatuto recoge una serie de principios de actuación específicos, destacándose los principios de independencia de criterio, dictamen y juicio, y los de transparencia y participación, los cuales se considera que comprometen sus relaciones con la ciudadanía y con los destinatarios de sus actividades. Además, existe un código ético profesional de la Agencia, en el que se establecen «los principios, reglas y modelos de conducta deseables, que se configuran como objetivo-compromiso de esta organización

en base a criterios de corrección, racionalidad y en coherencia con su misión y normas». La verificación del cumplimiento de este principio de ética profesional y responsabilidad pública está asignada a su Consejo Rector.

En cuanto a la plantilla que presta sus servicios en la AEVAL, en la actualidad no existe información pública sobre su número, ni sobre categorías profesionales ni la adscripción por departamentos, divisiones y áreas. La contratación de su personal se rige por los mismos criterios aplicables para el resto de la Administración Pública, sin que existan cuerpos específicos con especialización en estas tareas. Estatutariamente se contempla la posibilidad de establecer contratos con funcionarios procedentes del ámbito universitario y de otras administraciones territoriales, así como la contratación en régimen laboral de personal científico y técnico para tareas de investigación.

Los compromisos asumidos por la AEVAL se recogen en su Carta de Servicios, incluida la difusión anual del grado de cumplimiento de los mismos (19). Entre estos, cabe destacar: a) la publicación en la página web de la AEVAL del Informe, Resumen Ejecutivo y Anexos de cada una de las evaluaciones, estudios y metodologías que integren el Plan de Trabajo Anual en el plazo máximo de los cuatro meses desde su entrega; b) la entrega del Informe anual de Percepción Ciudadana sobre los Servicios Públicos antes del 31 de diciembre de cada año; c) La entrega del Informe anual de Seguimiento de las Agencias Estatales antes del 31 de diciembre del año siguiente; d) la entrega del Informe anual de Seguimiento sobre el grado de implementación y resultados de los Programas que integran el

marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado antes del 31 de diciembre del año siguiente; e) La emisión del informe previo preceptivo a las propuestas de Cartas de Servicios en el ámbito de la Administración General del Estado en un plazo máximo de 15 días hábiles desde la recepción de la propuesta definitiva; f) La tramitación y resolución en un plazo de 5 meses de las memorias de certificación del nivel de excelencia solicitadas por las organizaciones.

4. Diagnóstico valorativo

El análisis de la actividad reciente de estas tres instituciones permite hacer un diagnóstico poco halagüeño sobre su aportación a una mejor gestión pública. A la vista de las experiencias internacionales recogidas en este artículo, hay que decir que la evaluación en España se encuentra muy alejada de lo que la literatura considera como mejores prácticas en este campo. En nuestra opinión, la naturaleza del problema es esencialmente institucional: escasa práctica de evaluaciones homologables, falta de credibilidad de sus resultados y, en definitiva, ausencia de su consideración como pilar básico de la gestión pública. Como limitaciones fundamentales de estas instituciones identificamos las siguientes.

El sistema de control dentro de los centros de gasto se encuentra orientado casi exclusivamente a la preservación de los medios puestos a disposición de los gestores, olvidando casi por completo su papel como fuente generadora de información necesaria para la evaluación económica. El mantenimiento de un modelo institucional de control interno de carácter horizontal y

ejercido bajo criterios jerárquicos, como el realizado por la IGAE y el resto de órganos de intervención, no fomenta la iniciativa ni la responsabilidad de los gestores en la generación de esa información. En los países de referencia, esto se consigue a través de la creación de potentes servicios de control interno dentro de las agencias y centros de gasto, bajo la responsabilidad de sus gestores ejecutivos, aunque por supuesto supervisados y validados por departamentos gubernamentales con competencias horizontales de supervisión.

Por lo que respecta al TdC, su dilatada existencia y su reconocimiento en la CE de 1978 como supremo órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera del sector público facilitó, en principio, contar con una institución superior de control, independiente del poder ejecutivo. Sin embargo, las funciones de evaluación basadas en los principios de eficiencia, eficacia y economía se encuentran prácticamente arrinconadas frente a la realización de tareas tradicionales de fiscalización centradas en los aspectos de legalidad y regularidad contable. Además, no puede pasarse por alto la falta de adecuación de su modelo organizativo, condicionado de forma importante por nombramientos de sus máximos responsables sin garantía suficiente de independencia ni con una práctica profesional en el campo de la evaluación económica bajo estándares homologables. La dispersión de objetivos, la falta de recursos y una estructura organizativa anticuada han sumido a esta institución en un importante descrédito, con una extendida percepción de inoperancia por parte de la sociedad.

En el caso de la AEVAL, aunque formalmente cuenta con

mandatos legales claros sobre las funciones a desempeñar en materia de evaluación económica y de la calidad de los servicios públicos, a nuestro juicio, su plasmación práctica ha frustrado las expectativas generadas durante el proceso de su creación. La opción de situar institucionalmente esta entidad dentro del poder ejecutivo, de forma totalmente desconectada del ámbito parlamentario, incluso sin ningún vínculo con el TdC, ayuda a entender esta situación. A pesar de los deseables fines reconocidos en su Estatuto, su funcionamiento queda condicionado por la voluntad de compromiso del poder ejecutivo. La primera de las consecuencias observadas tiene que ver con el tipo de actuaciones a las que se ha orientado la AEVAL desde su creación: básicamente la realización de estudios sobre la calidad de los servicios públicos. Hasta donde es público, no tenemos constancia de la realización de análisis de eficiencia o evaluaciones de impacto de políticas públicas, al menos bajo los estándares técnicos aceptados internacionalmente en campo científico y profesional. La ausencia de especialistas reputados en la evaluación económica dentro de su plantilla puede ayudar también a comprender esta falta de actuación en el terreno de la evaluación (20).

Debemos referirnos también aquí al reciente proceso de reforma de la Administración Pública española desarrollado a través de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) y bajo el auspicio de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), adscrita al MINHAP a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Sin que ello suponga rechazar algunas medidas razonables propuestas, no podemos decir que se trate de un

proceso sustentado en la realización de evaluaciones al uso. Como se extrae de su primer informe de junio de 2013, sus actuaciones no se ajustan a los estándares de evaluación considerados como mejores prácticas. Las 217 medidas adoptadas o propuestas carecen del soporte analítico suficiente, ni en la mayoría de los casos son fruto de estudios técnicos rigurosos basados en métodos científicos o profesionales homologables. Como se desprende de su propia exposición, elementos como la consolidación presupuestaria y el saneamiento de las finanzas públicas priman por encima de la persecución de la mejora de la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. Como valoración, pensamos que este proceso ha sido bastante pobre para considerarlo un cambio de orientación hacia la necesaria institucionalización de la práctica evaluadora en España (21).

Muy recientemente, el 1 de octubre de 2015 se han aprobado dos leyes que afectan al panorama de la evaluación en España. Por un lado, la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contempla en su artículo 130 la obligación de revisar periódicamente la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y comprobar en qué medida las normas en vigor han alcanzado los objetivos previstos, y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas (22). Se dispone que los resultados de estas evaluaciones deben plasmarse en informes públicos. Asimismo, la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre la base de los trabajos realizados en la CORA, parece hacerse eco de la necesidad de potenciar la evaluación de la actividad del sector público, aun-

que en un ámbito específico. Así, en el artículo 85 establece la obligación de sometimiento «al control de eficacia y supervisión continua» de las entidades integrantes del sector público institucional estatal (organismos autónomos, entes públicos empresariales, etc.), que realizarán, en el primer caso, las inspecciones de servicios de los departamentos de adscripción y, en el segundo, la IGAE. Estos informes se usarán para valorar la viabilidad de estas entidades. Además, la disposición final novena de esta Ley incorpora, a través de la Ley de Contratos del Sector Público, la creación de una Oficina Nacional de Evaluación, encargada de analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y de servicios públicos, incluida la valoración de la rentabilidad de cada concesión.

V. CONCLUSIONES

El panorama de la evaluación económica del gasto público en España es muy desalentador. Desde hace décadas coexisten muchas limitaciones y deficiencias, tanto técnicas como institucionales, que condicionan su práctica conforme a los estándares y mejores prácticas internacionales. Por un lado, deben destacarse las importantes limitaciones de nuestra gestión pública, desarrollada bajo un modelo organizativo basado, en gran medida, en la procedimentalización administrativa de la ejecución presupuestaria. Esto provoca que el control interno que debería proporcionar información de calidad –indicadores de actividad, contabilidad de costes, sistemas de seguimiento de objetivos, etc.– se encuentre todavía anclado en principios de gestión propios de un sistema administrativo de mediados del siglo XX. Otro tipo de

limitaciones fundamentales tienen que ver con el diseño de las instituciones de evaluación y con su encaje en el marco institucional de la supervisión, con un claro déficit de independencia efectiva.

La identificación de estas carencias en el panorama de la evaluación en España y la preocupación por el atraso mostrado frente a otros países parece haber estado presente en la iniciativa de creación de la AEVAL en 2007. Sin embargo, su funcionamiento hasta ahora no ha arrojado ningún avance sustancial en el campo de la evaluación que nos haya acercado a los estándares internacionales de referencia.

A la vista del escenario descrito, parece urgente abrir un proceso de reflexión sobre la necesaria reforma de las instituciones de supervisión y evaluación españolas. A nuestro juicio, se debería partir de un diagnóstico integral del funcionamiento del sistema de control de la gestión pública, incluidos, por supuesto, los aspectos presupuestarios. Las deficiencias mostradas desde hace décadas por el funcionamiento del TdC hacen necesaria e inaplazable su reforma. Defendemos aquí la necesidad de redefinir sus funciones a desarrollar, con el propósito de transformarlo en una institución encargada de la auditoría de gestión, con independencia efectiva en el sentido completo del término. El papel de una institución de estas características, como hemos visto, resulta clave para hacer realidad la exigencia de responsabilidades respecto del buen uso de los recursos públicos, no solo en los aspectos tradicionales de legalidad y regularidad contable, y promover mejoras de eficiencia efectivas en el uso de los recursos públicos. Su reconocimiento constitucional es una ventaja

añadida, aunque, como la experiencia ha mostrado, insuficiente por sí solo.

La adscripción de la AEVAL al ámbito parlamentario podría ayudar en esta reconversión del TdC. La publicación regular de un plan anual de evaluación de la gestión pública basado en auditorías de gestión, del tipo *value for money*, constituiría su mandato fundamental de actuación, al que debería inexcusablemente adecuarse su actividad. Los resultados de las mismas, plasmados en informes rigurosos, deberían discutirse en el Parlamento, bajo criterios técnicos, como sucede en los países revisados. En este sentido, la redefinición de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales podría ser de gran utilidad, siempre que se dotara a la misma de profesionales de la evaluación y el análisis presupuestario, de manera que actuase como una verdadera asesoría de los grupos parlamentarios en estas materias, tal y como sucede en muchos sistemas comparados. Desde su creación en 2010, la inactividad parece haber sido el rasgo distintivo de esta Oficina, sin que hayan trascendido a la opinión pública documentos o informes de evaluación económica, o se hayan publicado memorias de sus actividades (23).

No queremos finalizar sin mencionar el importante papel que la profesión académica ha venido realizando en España en la evaluación de las políticas y programas de gasto público, tanto en el terreno de la evaluación de impacto y de eficiencia como en el del ACB. Aunque quedan fuera del marco institucional, el valor de estos trabajos es, en muchos casos, extraordinario, como cada vez con mayor frecuencia muestran los medios de comunicación. Estudios rigu-

rosamente realizados sobre la viabilidad económica y social de infraestructuras, sobre la eficiencia de nuestros hospitales, universidades, escuelas, tribunales de justicia, servicios públicos locales o programas de asistencia social ofrecen una información económica muy valiosa para quienes tienen la responsabilidad de gestionar los recursos públicos. En ese sentido, planteamos aquí la posibilidad de crear un observatorio que, a nivel nacional, incorporase sistemáticamente aquellos estudios que por su calidad y rigor se considerasen relevantes para su divulgación pública. Por supuesto, somos conscientes que crear y mantener un observatorio de estas características necesita recursos estables. De acuerdo con la propuesta de reforma institucional realizada, su vinculación a la nueva institución superior de control o a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales podría ser una alternativa atractiva.

NOTAS

(*) Jorge Onrubia agradece el soporte financiero del Ministerio de Economía y Competitividad, Proyecto ECO2012-37572, del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011. Los autores quieren agradecer las valiosas aportaciones y sugerencias realizadas por el comentarista del trabajo, Julio López Laborda, así como por Javier J. Pérez, José Caamaño, Eduardo Bandrés, además de otros participantes en la *Conferencia Funcas-RIFDE* celebrada en Santiago de Compostela en mayo de 2015. También agradecemos los comentarios y la labor de edición de Jorge Martínez-Vázquez y Santiago Lago, coordinadores del volumen. Los errores que existan son estricta responsabilidad de los autores.

(1) Sobre esta comparación, véase el artículo inicial de LAGO y MARTÍNEZ VÁZQUEZ en este volumen.

(2) Aunque inicialmente la literatura atribuía un carácter determinista a los métodos no paramétricos, frente al carácter estocástico de los paramétricos, desde la publicación de los trabajos de SIMAR y WILSON (1998, 2000), en los que se demuestra que el cálculo de fronteras mediante DEA o FDH no deja de ser una estimación, con sus intervalos de confian-

za, generalmente obtenidos a través de *bootstrapping*, esta diferenciación resulta inadecuada.

(3) Esta metodología ha sido ampliamente utilizada en la evaluación de políticas activas y pasivas en el mercado laboral. Sobre estos condicionantes de diseño cuasi-experimental puede verse KHANDKER *et al.* (2010).

(4) En GARCÍA-PÉREZ (2009) se ofrece una completa guía para la aplicación de estas técnicas en la evaluación de políticas públicas.

(5) <http://www.anao.gov.au/Publications/Audit-Reports>.

(6) http://www.gao.gov/key_issues/overview#t=2. Además existe un completo portal para investigadores, <http://www.gao.gov/resources/researchers/overview#t=1>.

(7) <http://www.riksrevisionen.se/en/Start-Audit-reports/>.

(8) De acuerdo con un criterio de especialidad, los centros gestores del ámbito de defensa son supervisados por la Intervención General de Defensa, al igual que los centros gestores de la seguridad social, sometidos al control de la Intervención General de la Seguridad Social, ambas coordinadas con la IGAE.

(9) La norma de creación de la ONA le atribuye las funciones de planificación, programación, coordinación, ejecución y seguimiento de las actuaciones de Auditoría Pública realizadas por los órganos de control, además de las de planificación, programación, coordinación y seguimiento de las actuaciones de Control Financiero Permanente realizadas por las Intervenciones Delegadas de la IGAE, de las actuaciones de control de Fondos Comunitarios y del control financiero de Ayudas y Subvenciones Públicas.

(10) Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, Ley 15/2006 de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

(11) Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

(12) El funcionamiento y organización del TdC se regula en la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas.

(13) Esta dualidad de funciones generó dudas acerca de su adecuado encaje constitucional, en la medida que las funciones fiscalizadoras tienen una clara naturaleza parlamentaria, mientras que las de enjuiciamiento contable, se consideran de naturaleza jurisdiccional. No obstante, esta ambivalencia ha sido reconocida por el Tribunal Supremo (STS de 16 de julio de 1988), y por una parte importante de la doctrina que la justifica basándose en un principio de especialización (MENDIZÁBAL-ALLENDE, 2004).

(14) Una amplia discusión sobre estas consideraciones críticas se recogen en JIMÉNEZ-RIUS (2007) y ALVAREZ-MARTÍN (2007).

(15) Véanse, por ejemplo, SUÁREZ-SUÁREZ (1986) y ALBI (1992).

(16) Las CC.AA. con OCEX son la Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid, Castilla y León, Islas Baleares, Asturias, Andalucía, Cataluña, Galicia, Aragón, País Vasco y Navarra. En 2014 Castilla-La Mancha suprimió su Sindicatura de Cuentas.

(17) De acuerdo con la autorización de creación recogida en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que establecía el marco normativo de las agencias estatales. Su organización y funcionamiento se regula en su estatuto, aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre.

(18) También se prevé la incorporación de dos consejeros en representación de las CC.AA. que hayan suscrito convenios de colaboración con la AEVAL.

(19) La actualización en vigor de la Carta de Servicios de la AEVAL está recogida en la Resolución del MINHAP de 12 de junio de 2014.

(20) En este sentido, resulta llamativo que el puesto de responsable del Departamento de Evaluación esté vacante desde hace bastante tiempo.

(21) La CORA fue creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Está presidida por el Subsecretario de Presidencia, siendo su vicepresidenta la Subsecretaria del MINHAP. Muchas de las medidas de índole administrativa propuestas en los sucesivos informes han sido aprobadas por el Gobierno de la Nación.

(22) Como principios de buena regulación, el artículo 129 dispone que las AA.PP. actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, debiendo justificarse su cumplimiento en las exposiciones de motivos de leyes y reglamentos. Además, para su evaluación, las normas deberán identificar claramente los fines perseguidos.

(23) Las funciones encomendadas por la Ley 37/2010 a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales son «el seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos». Asimismo, se atribuyen a este órgano cualesquiera otras funciones encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos del Congreso y el Senado.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E. (1992), «Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia del sector público)», *Hacienda Pública Española*, 120: 299-316.

ALBI, E., y ONRUBIA, J. (2015), *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.

ALVAREZ-MARTÍN, J.A. (2007), *La responsabilidad en la gestión de los fondos públicos. La doctrina del Tribunal de Cuentas y Supremo. La acción pública*, Barcelona: Bayer Hnos.

BLUME, L. y VOIGT, S. (2011), «Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment», *European Journal of Political Economy*, 27 (2): 215-229.

CAVES, D.W.; CHRISTENSEN, L.R., y DIEWERT, W. E. (1982), «The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity», *Econometrica*, 50 (6): 1393-1414.

DE FRANCESCO, F.; RADAELLI, C.M., y TROEGER, V.E. (2012), «Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment», *Journal of European Public Policy*, 19 (4): 491-511.

DEBRUN, X.; HAUNER, D., y KUMAR, M.S. (2009), Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23 (1): 44-81.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2009), «Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, 57: 135-154.

FREY, B.S. (1994), «Supreme auditing institutions: A politico-economic analysis», *European Journal of Law and Economics*, 1 (3): 169-176.

GARCÍA-PÉREZ, J.I. (coord.) (2009), *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*, Barcelona: Antoni-Bosch.

GLYNN, J.J. (1985), «Value for money auditing: An international review and comparison», *Financial Accountability & Management*, 1 (2): 113-128.

GÓMEZ-SÁNCHEZ, Y. (2001), *El Tribunal de Cuentas: El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid: UNED-Marcial Pons.

GREILING, D. (2005), «Performance measurement in the public sector: the German experience», *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7): 551-567.

HAIDARINEJAD, G.; Shekarbegi, S.; Kazemi, A., y JAMILI, S. (2012), «Supreme audit court of

auditors' insights on operational audit challenges», *Management Science Letters*, 2 (3): 757-762.

HEALD, D. (2012), «Why is transparency about public expenditure so elusive?», *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1): 30-49.

JIMÉNEZ-RIUS, P. (2007), *El control de los fondos públicos: Propuestas de mejora*, Cizur Menor: Thomson-Civitas.

JOHNSEN, Å.; Meklin, P.; Oulasvirta, L.L., y VAKKURI, J. (2001), «Performance auditing in local government: An exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway», *European Accounting Review*, 10 (3): 583-599.

KELLS, S., y HODGE, G.G. (2009), «Performance auditing in the public sector: Reconceptualising the task», *Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, 15 (2): 36-60.

KHANDKER, S.R.; KOOLWAL, G.B., y SAMAD, H.A. (2010), *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. Washington, DC: World Bank Publications.

LONSDALE, J.; WILKINS, P., y LING, T. (eds.) (2011), *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

MAP (2004), *Informe de la Comisión para el Estudio y Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

MENDIZÁBAL-ALLENDE, R. (2004), «Fiscalización económica del sector público y jurisdicción contable en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 34: 69-162.

NAO (2013), *The Efficiency and Reform Group. Report by the Comptroller and Auditor General*. London: National Audit Office.

ONRUBIA, J. (2005), «Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales», *Economía*, 60: 38-57.

— (2014), «La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero», en A. NIETO y M. MAROTO (dir.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 221-250.

PEW-MacArthur Results First Initiative (2013), *States' Use of Cost-benefit Analysis: Improving Results for Taxpayers*.

<p>SCHELKER, M., y EICHENBERGER, R. (2008), «Rethinking public auditing institutions: Empirical evidence from Swiss municipalities», CREMA, <i>Working Papers</i>, 06/2008.</p> <p>SIMAR, L., y WILSON, P.W. (1998), «Sensitivity analysis of efficiency scores: How to</p>	<p>bootstrap in nonparametric frontier models», <i>Management science</i>, 44(1): 49-61.</p> <p>— (2000), «A general methodology for bootstrapping in non-parametric frontier models», <i>Journal of applied statistics</i>, 27 (6): 779-802.</p>	<p>SUÁREZ-SUÁREZ, A.S. (1986), <i>El control o fiscalización del sector público: auditorías de eficiencia</i>, Madrid: Tribunal de Cuentas.</p> <p>SUNSTEIN, C.R. (2012), «Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities», <i>Harvard Law Review</i>, 126: 1838-1878.</p>
---	---	---

EL EMPLEO Y LOS SALARIOS PÚBLICOS DURANTE LA CRISIS: ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL Y REGIONAL (*)

Pablo HERNÁNDEZ DE COS

Enrique MORAL-BENITO

Javier J. PÉREZ

Banco de España

Resumen

En este artículo caracterizamos la evolución del empleo y los salarios de las AA.PP. durante el reciente período de consolidación fiscal, con especial énfasis en actuación de las CC.AA. Además, dado el carácter generalizado de las políticas de contención del gasto público salarial, enmarcamos el caso español en el de los países de nuestro entorno. Las políticas de contención del gasto se han complementado con otras de carácter estructural, que también discutimos en el artículo. Asimismo, prestamos especial atención al nivel y la dinámica de los diferenciales salariales entre el sector público y el privado para el conjunto de las AA.PP. españolas, comparando con un conjunto de países europeos y proporcionando una perspectiva regional. Finalmente, presentamos estimaciones de los diferenciales salariales entre los empleados públicos residentes en las distintas CC.AA.

Palabras clave: empleo y salarios públicos, diferencial salarial público-privado, consolidación fiscal.

Abstract

We describe the evolution of public employment and wages in Spain during the recent fiscal consolidation episode with special emphasis on the regional dimension. We analyze the Spanish case in the context of EU-wide policies, given the generalized implementation of public wage bill cost-cutting measures in Europe, and include a discussion of fiscal-structural measures taken. In addition, we provide evidence on the level and dynamics of the public-private wage differential, from a cross-country and regional perspective. Finally, we present estimates of the wage gap between public sector employees across Spanish regions.

Key words: public employment, public wages, public-private wage gap, fiscal consolidation.

JEL classification: J31, J38.

I. INTRODUCCIÓN

EL gasto salarial de las Administraciones Públicas (AA.PP.) en España supuso en 2014 algo más del 20 por 100 de la remuneración de los asalariados del total de la economía, y cerca de un 25 por 100 del gasto público total (1), mientras que el porcentaje de asalariados públicos sobre el total de asalariados se situó por encima del 15 por 100 (2). Estas cifras resultan similares a las de las principales economías avanzadas de la OCDE. En España, además, la descentralización existente en la prestación de los principales servicios del Estado del bienestar se manifiesta en que cerca del 60 por 100 del total de empleados públicos y casi un 65 por 100 de la masa salarial total de las AA.PP. fueron gestionados en 2014 directamente por las administraciones de las comunidades autónomas (CC.AA.). Dado que las competencias de gasto de las CC.AA. se centran en la provisión de servicios de educación, sanidad y servicios sociales, que son intensivos en empleo, la remuneración de asalariados supuso algo más del 40 por 100 del total de su gasto. El peso de la masa salarial pública presenta, no obstante, una elevada heterogeneidad entre las distintas CC.AA.

A la vista de estas cifras resulta evidente afirmar que las AA.PP. son actores relevantes en el mercado de trabajo nacional y regional. Sus decisiones en materia de personal influyen en la dirección de los flujos de trabajadores entre sectores económicos, en los procesos de fijación de los salarios del conjunto de la economía y, en definitiva, en la determinación de la demanda agregada (véase Hernández de Cos y Pérez, 2015). De ahí el interés de su análisis, más allá de la relevancia desde el punto de vista de las finanzas públicas.

En el primer bloque de este artículo caracterizamos la evolución del empleo y los salarios del conjunto de las AA.PP. en España en el reciente período de consolidación presupuestaria. Y ello, desde dos perspectivas complementarias. En primer lugar, adoptamos una perspectiva comparada con el resto de países de la Unión Europea (UE). En segundo lugar, nos centramos en el gasto de personal de las CC.AA., desde un punto de vista agregado e individual.

El ajuste del empleo y los salarios públicos en la UE entre 2010 y 2014 fue, en términos generales, una respuesta a los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas derivados de la crisis econó-

mica y financiera. En este marco hay que entender la consolidación realizada por las AA.PP. españolas, así como su grado e intensidad. Sobre la base del análisis descriptivo realizado y oteando el horizonte, no resulta posible evaluar si el nivel y composición de la masa salarial pública en 2014 debería tomarse como una nueva situación estructural de referencia, o como el resultado de un ajuste de carácter cíclico, que, por tanto, es probable que revierta en la medida en que se vaya consolidando la recuperación económica. En última instancia, el tamaño del sector público en un determinado país o región refleja las preferencias sociales de los ciudadanos de dicha unidad geográfica, que deben tener en consideración la tensión existente entre el necesario saneamiento de las cuentas públicas y los posibles cuellos de botella que puedan producirse en la provisión de determinados servicios públicos.

Con estas consideraciones en mente, en el segundo bloque del artículo revisamos algunas posibles vías de mejora de la eficiencia con la que las AA.PP. interactúan en el mercado de trabajo con el sector privado que se han sugerido en estudios recientes, y repasamos la experiencia reciente de algunos países de la UE, incluida España, en lo que se refiere a la implementación de medidas de reforma de la función pública de corte estructural. Con respecto a la mejora de la eficiencia incidimos, en particular, en la caracterización y el análisis del diferencial salarial existente entre el sector público y el privado en España, más allá de lo que sería explicable por las características de los trabajadores (tales como su nivel de formación promedio o la antigüedad media) en la medida en que la existencia de dicho diferencial pudiera distorsionar la asignación eficiente del factor trabajo en la economía. De nuevo, realizamos este análisis, primero, desde una perspectiva comparada con el resto de países de la UE y, segundo, adoptando un enfoque regional. En este último caso, estimamos tanto el diferencial salarial entre el sector público y el privado dentro de cada Comunidad Autónoma, como el existente entre los empleados públicos que trabajan en las distintas CC.AA.

El resto del artículo se organiza como se sigue. En la siguiente sección exponemos las fuentes estadísticas utilizadas, para pasar a describir las principales cifras del gasto salarial de las AA.PP. y sus componentes (empleo y salarios) en España, sus CC.AA. y el resto de la UE, así como su evolución durante la crisis económica y el efecto del proceso de consolidación fiscal. A continuación, exponemos algunas líneas de reforma estructural de la función pública a la luz de

la experiencia internacional. Finalmente, nos centramos en la caracterización del diferencial salarial público-privado en España, en comparación con el estimado en el resto de países de la UE, y atendiendo a la dimensión regional. Por su parte, en la última sección presentamos las conclusiones del trabajo. En el artículo combinamos diferentes fuentes de datos de carácter agregado y microdatos que se presentan en el Anexo I. En el Anexo también se discuten algunas cautelas que deben tenerse en consideración en relación con las estadísticas disponibles.

II. LA REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS DE LAS AA.PP. DURANTE LA CRISIS

1. Las AA.PP. en el contexto de la UE: tamaño relativo y ajuste realizado

Según la Contabilidad Nacional, el gasto en remuneración de los asalariados de las AA.PP. creció de forma sustancial en España desde el comienzo de la Unión Económica y Monetaria (UEM), alrededor del 7,4 por 100 en promedio entre 1999 y 2008, ligeramente por encima del PIB nominal (7,3 por 100), de manera que su peso sobre el PIB alcanzó el 9,9 por 100 en 2008, de los cuales 6,4 puntos correspondieron a las CC.AA. (cuadro n.º 1). No obstante, el empleo de las AA.PP. españolas en porcentaje de la población, se mantuvo entre los más bajos de la UE (gráfico 1) (3). En 2009, la fuerte caída del PIB nominal y el mantenimiento de la inercia en la dinámica de crecimiento de la masa salarial de las AA.PP. provocaron un aumento de casi 1 punto porcentual en su peso sobre el PIB, del cual dos tercios se registraron en el subsector de las CC.AA. En particular, desde el principio de la crisis el empleo de las administraciones de las CC.AA. experimentó un fuerte incremento (véase Montesinos *et al.*, 2014, 2015), para alcanzar en 2011, según la *Encuesta de Población Activa* (EPA), su máximo nivel de efectivos en términos históricos, tras registrar un crecimiento superior al 15 por 100 en términos acumulados, de manera que el peso de sus empleados sobre el total de la población del país se situó en el 5,8 por 100 en 2011. Este aumento reflejó el comportamiento en los sectores de sanidad y, en menor medida, educación.

Las medidas de contención del gasto adoptadas desde mediados de 2010 revirtieron buena parte de este aumento entre 2011-2014 (4), período en el que la remuneración de asalariados de las AA.PP. se redujo en promedio sustancialmente más que el PIB

CUADRO N.º 1

PESO DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y DEL NÚMERO DE ASALARIADOS DE LAS AA.PP. EN LA ECONOMÍA

	Peso porcentual								Promedio		
	2007	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	1995-1999	1999-2008	2008-2014
TOTAL AA.PP.											
Remuneración de asalariados (a)											
Sobre Remuneración Total Economía	19,1	19,6	21,3	21,4	21,4	21,0	21,7	21,4	20,2	19,0	21,1
Sobre Gasto Total de AA.PP.	23,7	23,9	23,6	23,5	23,3	21,1	22,9	23,1	23,2	23,6	23,1
Sobre PIB	9,2	9,9	10,8	10,7	10,6	10,0	10,2	10,1	9,7	9,2	10,3
Asalariados (b)											
Sobre Total Economía (c)	14,0	14,4	15,8	16,3	16,6	16,9	17,0	16,8	17,3	15,1	16,3
Sobre Población (d)	5,6	5,7	5,8	5,8	5,8	5,6	5,4	5,4	5,2	5,5	5,6
CC.AA.											
Remuneración de asalariados (a)											
Sobre Remuneración Total Economía	12,3	12,8	13,9	14,0	13,9	13,6	13,9	13,8	9,1	11,5	13,7
Sobre Gasto Total de CC.AA.	40,1	40,0	40,6	40,2	38,3	35,9	41,9	41,9	41,4	41,0	39,8
Sobre PIB	6,0	6,4	7,1	7,0	6,9	6,5	6,5	6,5	4,4	5,6	6,7
Asalariados (b)											
Sobre total Economía (c)	7,9	8,2	8,9	9,1	9,3	9,5	9,7	9,6	6,8	8,0	9,2
Sobre Población (d)	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,1	3,1	3,1	2,0	3,0	3,2
Pro memoria											
Tasa de variación interanual de la población ...	1,8	1,6	0,7	0,3	0,1	0,1	-0,2	-0,5	0,3	1,4	0,3

(a) Sueldos y salarios brutos y cotizaciones efectivas a cargo del empleador (AA.PP.) en SEC-2010. Se excluyen, por tanto, las cotizaciones imputadas.

(b) Número de empleados de las AA.PP. según el *Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (Registro Central de Personal). El MAHP publica el stock de empleados de las AA.PP. en julio y en enero, respectivamente, de cada año. Por tanto, la media anual de empleados en el año t se calcula como el promedio de las tres observaciones del stock de empleados a principios, mitad y finales de año, de acuerdo con la fórmula: $(\text{enero } t + 2 * \text{julio } t + \text{enero } t+1)/4$.

(c) Número de asalariados (personas).

(d) Estimaciones de población total de la Contabilidad Nacional.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

nominal, de manera que su ratio sobre el PIB se situó en 2014 en un nivel similar al de 2008, el 10,1 por 100 para el conjunto de las AA.PP. y el 6,5 por 100 para las CC.AA.

Desde un punto de vista comparado (véase gráfico 2), un 75 por 100 de países de la UE redujeron su masa salarial en porcentaje del PIB entre 2010 y 2014, en medio punto porcentual en promedio (0,7 por 100 en el caso de España), con un predominio del ajuste del empleo público (en un 64 por 100 de los países) y en menor medida de los salarios reales (en un 40 por 100 de los casos y, de estos, en menos de la mitad se contrajeron los salarios nominales). Nueve de los 28 países de la UE aplicaron simultáneamente políticas de contracción del empleo y de control de la remuneración por asalariado público (por debajo de la inflación): Irlanda, Grecia, España, Italia, Chipre, Portugal, Austria, Dinamarca y el Reino Unido.

Resulta conveniente, al realizar comparaciones entre países, normalizar la evolución del gasto sala-

rial de las AA.PP. por la población del país, que es la receptora principal de los servicios públicos, para proporcionar una idea más precisa de la intensidad del ajuste realizado en términos relativos. Así, la tasa de variación del gasto salarial real per cápita de las AA.PP. se puede expresar de manera aproximada de la siguiente manera:

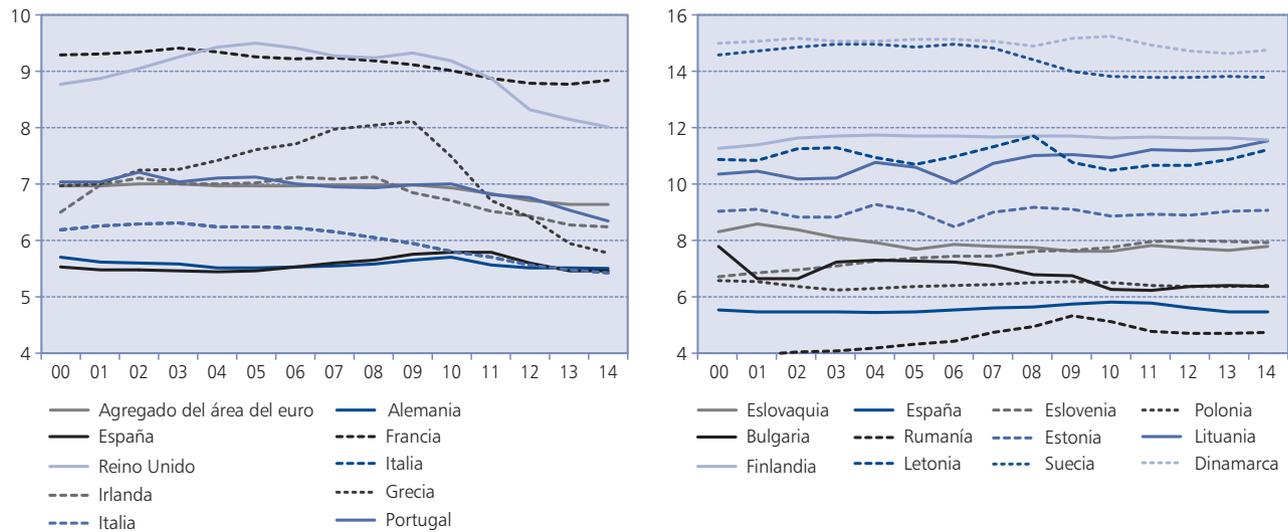
$$\begin{aligned} & \text{Tasa de variación} \left(\frac{W^g \times N^g}{P \times Pob} \right) \\ & \cong \text{tasa de variación} \left(\frac{W^g}{p} \right) + \text{tasa de variación} \left(\frac{N^g}{Pob} \right) \end{aligned}$$

donde W^g denota la remuneración nominal por empleado público, N^g el nivel de empleo público, p el nivel de precios y Pob la población total.

El gasto salarial real per cápita de las AA.PP. españolas se redujo entre 2010 y 2014 por encima del ajuste promedio del resto de países de la UE (5), incluso de la media de aquellos países que ajustaron

GRÁFICO 1

EL EMPLEO PÚBLICO EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN UN CONJUNTO AMPLIO DE PAÍSES DE LA UE



Fuentes: Eurostat, Eurosistema (WGPF-ECB), MHAP y elaboración propia. En el caso de España, el número de empleados de las AA.PP. según el *Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (Registro Central de Personal).

la masa salarial en dicho período (6), aunque estuvo en línea con la media de los países periféricos más afectados por la crisis de deuda soberana (7) (cuadro n.º 2). Una parte importante de la consolidación vino a compensar el aumento registrado entre 2007 y 2010, relacionado con la puesta en marcha de medidas contracíclicas y con la inercia habitual del gasto salarial de las AA.PP., dado su vínculo con la prestación de servicios cuya demanda se encuentra solo levemente vinculada al ciclo económico. En el caso de España, cerca del 60 por 100 del ajuste en 2010-2014 recayó en la contracción del salario real de los empleados públicos, mientras que el 40 por 100 restante se produjo a través de la reducción del empleo público per cápita. En el caso del promedio de la UE toda la consolidación se produjo vía empleo público, dado que los salarios públicos reales aumentaron en dicho período, mientras que el promedio de países periféricos registró reducciones similares de ambos componentes.

2. La heterogeneidad de la evolución y nivel de la masa salarial pública de las CC.AA.

El comportamiento agregado de las CC.AA. durante el proceso de consolidación fiscal oculta una

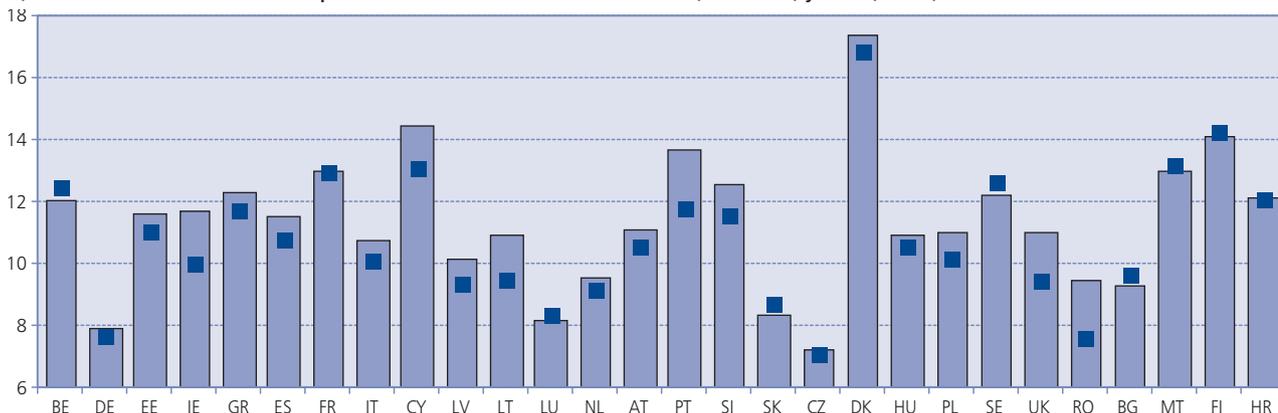
cierta heterogeneidad (gráfico 3), si bien una mayoría de ellas redujo el peso de la remuneración de asalariados públicos como porcentaje de su PIB regional entre 2010 y 2014, con la excepción de Asturias, Extremadura y el País Vasco. La reducción promedio de esta ratio fue de medio punto, destacando el fuerte ajuste de Castilla-La Mancha (2 puntos) y, en menor medida, Murcia (1 punto), Cataluña (0,9 puntos), Baleares y Andalucía (0,8 puntos en ambos casos).

Cuando se atiende a la descomposición de la remuneración de asalariados públicos entre crecimiento de la remuneración por empleado y del empleo (véanse gráfico 3 y cuadro n.º 3), se observa que, en términos generales, la contracción del empleo fue más significativa (un 7,5 por 100 en promedio en 2010-2014), aunque también se produjeron pérdidas de salarios reales por empleado (5,4 por 100 en promedio). En cualquier caso, dado que la población se redujo (0,5 por 100 en promedio) la contracción del número de efectivos al servicio de las CC.AA. ponderada por el número de habitantes de cada comunidad fue algo menos acusada. Por tanto, el ajuste del empleo público jugó un papel más importante que el de los salarios públicos en el caso de las CC.AA. Al margen de posibles problemas de medición (8), este

GRÁFICO 2

LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS PÚBLICOS EN EL RECIENTE PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA (a) (b) (c)

A) La remuneración de asalariados públicos en la UE: ratio sobre PIB en 2014 (cuadrados) y 2010 (barras)



B) Empleo público. Cambio porcentual entre 2010 y 2014



C) Remuneración por asalariado público (real). Cambio porcentual entre 2010 y 2014



(a) BE: Bélgica; DE: Alemania; EE: Estonia; IE: Irlanda; GR: Grecia; ES: España; FR: Francia; IT: Italia; CY: Chipre; LV: Letonia; LT: Lituania; LU: Luxemburgo; NL: Holanda; AT: Austria; PT: Portugal; SI: Eslovenia; SK: Eslovaquia; CZ: República Checa; DK: Dinamarca; HU: Hungría; PL: Polonia; SE: Suecia; UK: Reino Unido; RO: Rumanía; BG: Bulgaria; MT: Malta; FI: Finlandia; HR: Croacia.

(b) Para el cálculo de la remuneración por asalariado de las AA.PP. en términos reales se ha usado el deflactor del consumo privado.

(c) En el caso de Bulgaria, la cifra de remuneración de asalariados (y por tanto la de remuneración por asalariado) se encuentra distorsionada por el aumento en 2013 de las cotizaciones sociales en un 20%. En el caso de Eslovenia, la variación del número de empleados públicos se encuentra distorsionada por la re-clasificación a partir de 2010 de un conjunto de unidades dentro del sector de las AA.PP., y por tanto también la medida de remuneración por asalariado. No se dispone de datos homogéneos de empleo público para Hungría.

Fuente: Eurostat, Eurosistema (WGPF-ECB), MHAP y elaboración propia. En el caso de España, el número de empleados de las AA.PP. según el Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (Registro Central de Personal).

CUADRO N.º 2

EL AJUSTE DEL GASTO SALARIAL REAL PER CÁPITA DE LAS AA.PP.

AA.PP.	Tasa de variación acumulada en 2010-2014			
	$W^p \times N^p$	W^p	N^p	PIB nominal (tasa promedio en 2011-2014)
	$P \times Pob$	P	Pob	
España	-13,6	-8,1	-5,7	-0,5
Promedio del resto de países bajo mayor estrés fiscal (a)	-17,2	-8,4	-9,0	-0,7
Promedio del resto de países que ajustaron (b)	-3,8	0,9	-4,4	2,3
Promedio del resto de países de la UE (c)	-0,8	2,1	-2,6	2,5

W^p denota la remuneración nominal por empleado público, N^p el nivel de empleo público, P el nivel de precios y Pob la población total.

(a) Grecia, Chipre, Irlanda, Italia, Portugal y Eslovenia.

(b) Países en los que se redujo la ratio de la remuneración de asalariados de las AA.PP. sobre el PIB entre 2010 y 2014: incluye el resto (esto es, excluyendo España) de países de la UE (excluyendo Croacia) excepto Bélgica, Luxemburgo, Eslovaquia, Malta, Bulgaria, Suecia y Finlandia.

(c) Resto (esto es, excluyendo España) de la UE-28 excluyendo Croacia.

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos de Eurostat, Eurosistema (WGPF-ECB) y MHAP. En el caso de España, el número de empleados de las AA.PP. según el *Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (Registro Central de Personal).

resultado contrasta con lo descrito antes para el conjunto de las AA.PP. (cuadro n.º 2). Esto sugiere, por tanto, que el ajuste del resto de AA.PP. distintas de las CC.AA. descansó en menor medida en las restricciones sobre el número de efectivos.

Se observa, además, que las CC.AA. que descansaron más en el ajuste del empleo tendieron a presentar menores ajustes en los salarios por empleado público. Finalmente, cabe mencionar que de las 17 CC.AA., nueve instrumentaron políticas de contracción simultánea del empleo y los salarios públicos: Andalucía, Asturias, Cataluña, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia.

La heterogeneidad entre las CC.AA. también se refleja en los niveles relativos del número de empleados de los gobiernos de las CC.AA. respecto a la población, el total de ocupados y el gasto público de cada comunidad autónoma (gráfico 4). Si se atiende al porcentaje de empleados de las administraciones de las CC.AA. sobre el total de la población de cada comunidad autónoma, en 2014 se alcanzó un máximo del 4,7 por 100 en Extremadura y Navarra, frente al mínimo del 2,6 por 100 de Baleares, mientras que el promedio se situó en el 3,8 por 100. En porcentaje del total de ocupados de cada región, el promedio de empleados públicos autonómicos se situó en 2014 en el 10,3 por 100, destacando de nuevo el porcentaje de Extremadura de cerca del 14 por 100, frente a los valores significativamente más reducidos de Madrid, Baleares, Cataluña o Valencia, en el entorno del 7,5 por 100. Por su parte, el número promedio de empleados públicos de las CC.AA. por cada millón de euros de

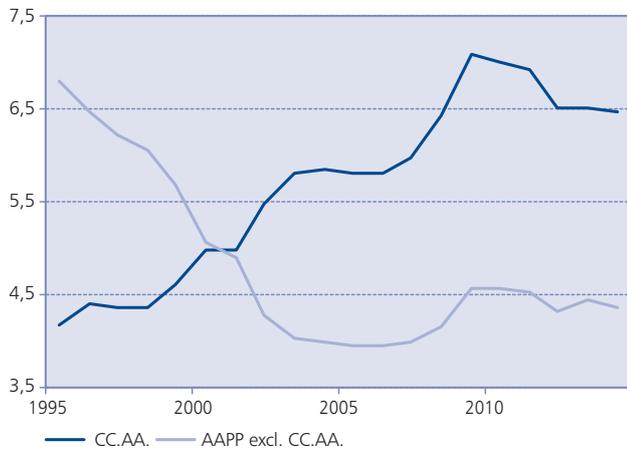
gasto público autonómico se situó en 10 en el año 2014, presentando los mayores registros Aragón, Castilla y León y la Rioja, 12, y los menores Baleares, Cataluña, Madrid y Navarra (en torno a 8).

Las CC.AA. con mayor peso del empleo público autonómico en la región no son necesariamente aquellas en las que su gasto salarial representa una mayor fracción de su presupuesto (véase gráfico 5). De hecho, el coeficiente de correlación simple entre los *rankings* de CC.AA. ordenadas por tamaño del empleo público sobre la población y ordenadas por el peso del gasto salarial público sobre el gasto total, se sitúa en 0,3. Si bien las CC.AA. que menos peso del empleo público autonómico tienen suelen ser las que menos gastan en términos relativos en masa salarial (Baleares, Cataluña, Madrid y Valencia), otras con un elevado número relativo (a su población) de empleados públicos, como Navarra o La Rioja, dedican al pago de su factura salarial en relación al gasto que efectúan cuantías inferiores a la media. En el extremo contrario de éstas últimas se sitúa Castilla-La Mancha, que es la que mayor proporción de su presupuesto dedica al pago de salarios, pero que dispone de menos efectivos por habitante que la media de las CC.AA., lo que implica ocupar el décimo puesto en este *ranking*. Estas discrepancias pueden señalar un diferente peso del sector público de estas CC.AA., pero también la posible existencia de diferenciales salariales entre los empleados públicos de las diferentes regiones, un tema que trataremos en una sección posterior.

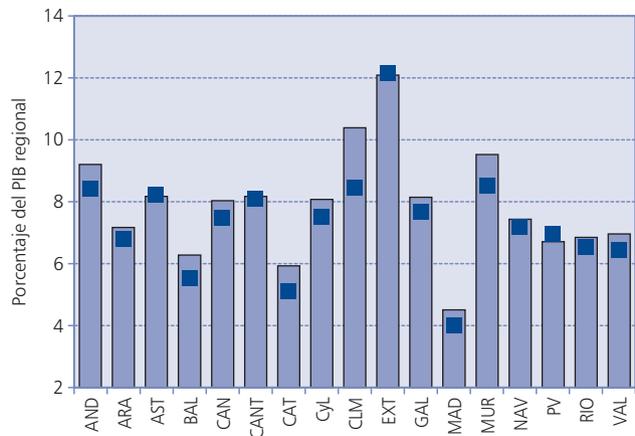
Por ilustrar este punto, en el caso concreto de Castilla-La Mancha, el diferencial salarial estimado

GRÁFICO 3
LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS PÚBLICOS EN EL RECIENTE PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL EN LAS CC.AA.

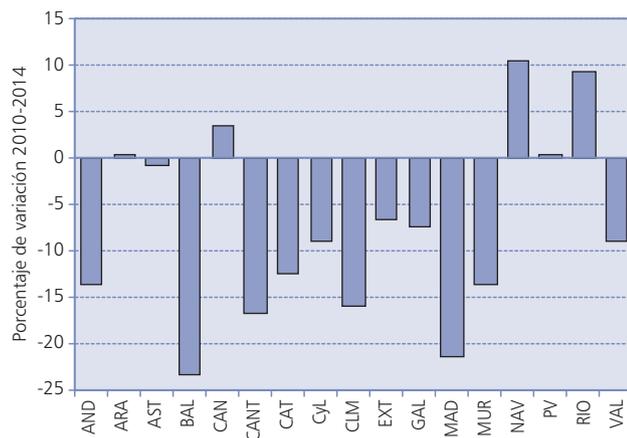
A) Evolución de la remuneración de asalariados públicos en porcentaje del PIB: 1995-2014 (a)



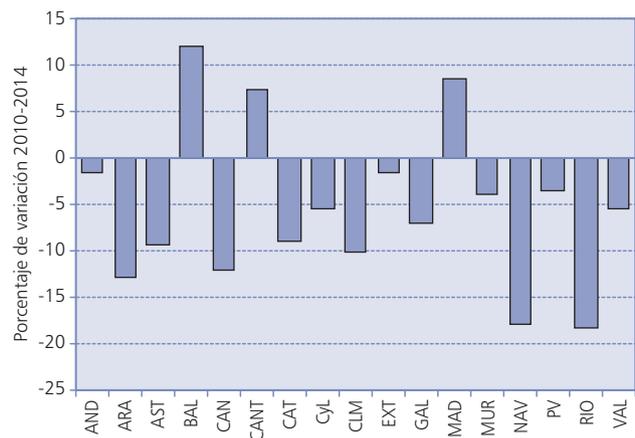
B) El gasto salarial de las CC.AA. en 2014 (cuadrados) y 2010 (b)



C) El empleo público de las CC.AA. durante el ajuste (c)



D) La remuneración por asalariado público de las CC.AA. (d)



(a) Datos de la CN.

(b) Datos de la CN para 2014. El dato de 2010 en CN se reconstruye aplicando al dato de 2012 de CN de cada comunidad autónoma las tasas de variación de las liquidaciones presupuestarias (gasto en personal, obligaciones reconocidas netas) de dicha comunidad autónoma correspondientes a 2012 y 2011, secuencialmente.

(c) Según la *Encuesta de Población Activa* (INE).

(d) La remuneración por asalariado se define como el cociente entre la remuneración de asalariados públicos (definida en la nota al pie b) y el número de asalariados públicos (definido en la nota al pie c). Dada la heterogeneidad de las fuentes de numerador y denominador, los resultados mostrados en este panel del gráfico deben tomarse tan sólo como orientativos. Las variaciones están en términos reales, esto es, se corrige la evolución de la inflación (medida por el IPC).

Fuentes: MAHP (IGAE), INE (Contabilidad Nacional, CN) y elaboración propia.

entre los empleados públicos residentes en dicha comunidad autónoma (de todas las AA.PP.) y los residentes en la Comunidad de Madrid, tomada como referencia, fue cercano al 15 por 100 en el promedio de 2010-2012, solo superado por el de Extremadura, y marginalmente por los de Galicia y La Rioja. No obstante, cabe resaltar que una vez que

se corrige por el hecho de que los empleados públicos difieren en sus características individuales (esto es, en sus niveles educativos, por ejemplo), el diferencial antes apuntado se torna negativo (cercano al -15 por 100, el más negativo de las CC.AA. con la excepción de Canarias). Volveremos sobre este tema en la sección IV, apartado 2.

CUADRO N.º 3

EL AJUSTE DEL GASTO SALARIAL REAL PER CÁPITA DE LAS CC.AA. (a) (b)

CC.AA.	TASA DE VARIACIÓN ACUMULADA EN 2010-2014							
	$\frac{W^p \times N^p}{P \times Pob}$	$\frac{W^p}{P}$	W^p	P	$\frac{N^p}{Pob}$	N^p	Pob	PIB nominal
Andalucía	-15,8	-1,5	2,2	3,8	-14,5	-13,6	1,0	-3,0
Aragón	-11,4	-12,9	-9,4	4,0	1,7	0,4	-1,3	-3,6
Asturias	-8,1	-9,3	-5,4	4,3	1,3	-0,9	-2,1	-6,2
Baleares	-16,8	11,9	17,7	5,2	-25,7	-23,4	3,0	2,5
Canarias	-12,0	-12,2	-9,5	3,1	0,2	3,4	3,2	0,7
Cantabria	-10,2	7,2	12,9	5,4	-16,2	-16,7	-0,6	-4,7
Castilla y León	-12,0	-5,6	-0,9	5,1	-6,7	-9,2	-2,6	-2,8
Castilla-La Mancha	-23,7	-10,2	-6,7	4,0	-15,1	-16,2	-1,3	-3,5
Cataluña	-19,6	-9,2	-3,9	5,7	-11,5	-12,5	-1,1	-1,7
Extremadura	-7,3	-1,6	2,3	3,9	-5,8	-6,5	-0,7	-4,4
Galicia	-13,0	-7,1	-2,8	4,6	-6,3	-7,5	-1,2	-4,2
Madrid	14,6	8,4	12,9	4,2	-14,2	-13,7	0,4	-3,1
Murcia	-17,6	-3,9	0,1	4,2	-14,2	-13,7	0,5	-3,1
Navarra	-9,3	-18,0	-14,5	4,1	10,5	10,6	0,0	-2,0
País Vasco	-2,4	-3,4	1,4	5,0	1,0	0,0	-1,0	-2,1
La Rioja	-8,9	-18,4	-14,5	4,8	11,7	0,2	-2,2	-2,0
Comunidad Valenciana	-13,3	-5,5	-1,6	4,1	-8,3	-9,0	-0,8	-2,9
AGREGADO DE LAS CC.AA.	-14,5	-4,3	-0,03	4,5	-10,6	-10,9	-0,4	-2,1
PROMEDIO DE LAS CC.AA.	-12,7	-5,4	-1,2	4,4	-7,0	-7,5	-0,5	-2,6

(a) W^p denota la remuneración nominal por empleado público de cada comunidad autónoma, N^p el nivel de empleo público de cada comunidad autónoma, P el nivel de precios (IPC) y Pob la población total.

(b) Los datos de remuneración de asalariados ($W^p \times N^p$) son de la CN para 2014. El dato de 2010 en CN se reconstruye aplicando al dato de 2012 de CN de cada comunidad autónoma las tasas de variación de las liquidaciones presupuestarias (gasto en personal, obligaciones reconocidas netas) de dicha comunidad autónoma correspondientes a 2012 y 2011, secuencialmente. Los datos sobre el número de empleados de las CC.AA. y población se toman de la EPA. La remuneración por asalariado se define como el cociente entre la remuneración de asalariados públicos y el número de asalariados públicos. Dada la heterogeneidad de las fuentes de numerador y denominador, los resultados mostrados en este cuadro deben tomarse tan sólo como orientativos.

Fuentes: INE (Encuesta de Población Activa, EPA, y Contabilidad Nacional, CN), IGAE y elaboración propia.

En términos del esfuerzo total de reducción de su gasto público, el ajuste del gasto salarial jugó un papel más reducido que el del resto de partidas, dado que para todas las CC.AA. su peso en el total del gasto aumentó entre 2010 y 2014, con la única excepción del País Vasco (véase gráfico 5). En este sentido, en la siguiente sección nos centramos en el papel desempeñado por la masa salarial de las CC.AA., y las AA.PP. en general, en el proceso de consolidación presupuestaria realizado, desde la óptica del gasto público.

3. El papel de la masa salarial de las AA.PP. en el proceso de ajuste fiscal

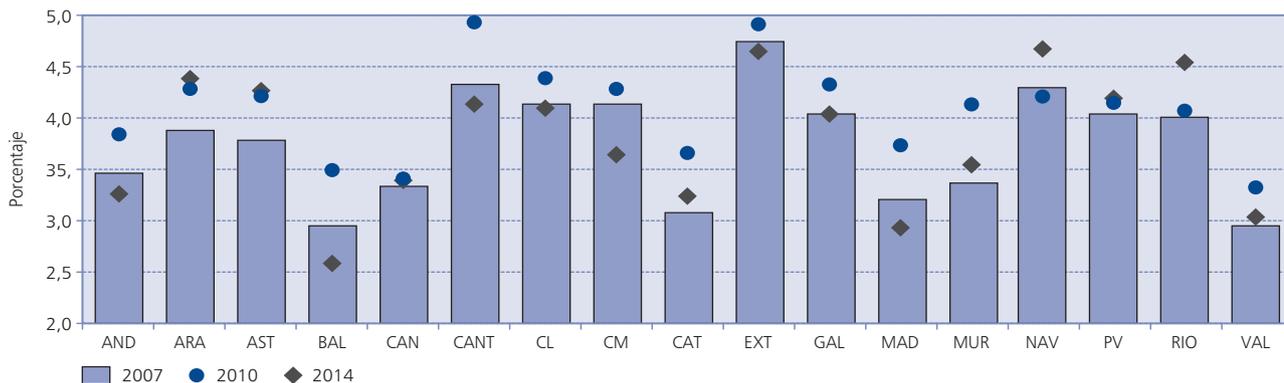
Si se compara con otros instrumentos presupuestarios por el lado del gasto público, el ajuste de la masa salarial de las CC.AA. resultó inferior al de otros componentes del gasto, en particular al de la inversión pública (véase gráfico 6), o al aumento de los ingresos. Esta menor incidencia relativa, de hecho, resulta más visible en el caso del conjunto

de las AA.PP., dada la fuerte contracción de la inversión de Estado y las CC.LL. Desde un punto de vista más general, la mejora del déficit de las CC.AA. entre 2010 y 2014 se debió exclusivamente a la reducción del gasto, mientras que para el total de las AA.PP. algo más de un tercio vino de aumentos de la recaudación. Los cambios normativos de los impuestos propios de las CC.AA. y la variación de los recursos del sistema de financiación, por tanto, solo permitieron compensar las pérdidas brutas de recaudación por la debilitada situación económica.

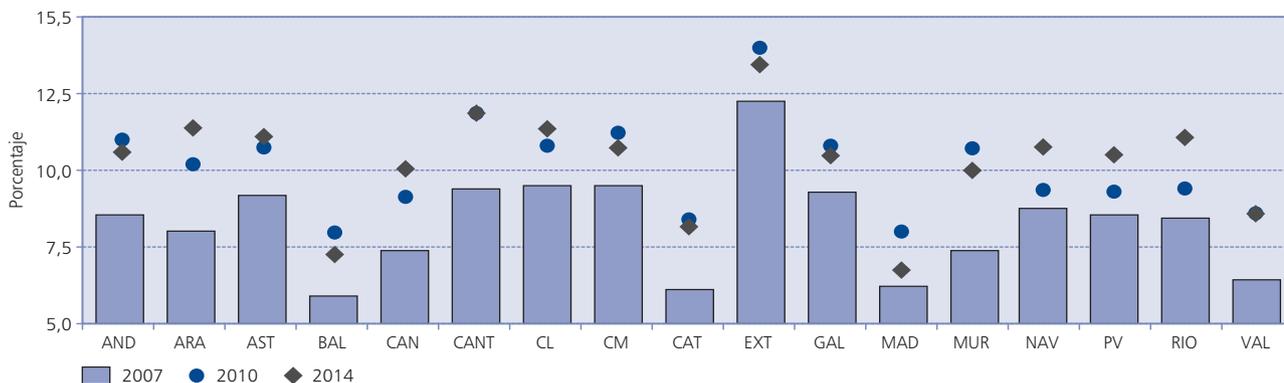
La generalización de la transferencia de competencias de gasto a partir de 2002 al conjunto de las CC.AA., ha hecho que, en relación al resto de subsectores de las AA.PP., el papel de las CC.AA. haya sido más destacado ahora que en el episodio de consolidación fiscal de la segunda mitad de los años 1990. En dicho período las CC.AA. fueron un actor secundario, mientras que en el período más reciente los ahorros concretos de gasto salarial de las AA.PP. se debieron mayoritariamente al ajuste de este subsector.

GRÁFICO 4
LOS EMPLEADOS DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS CC.AA.

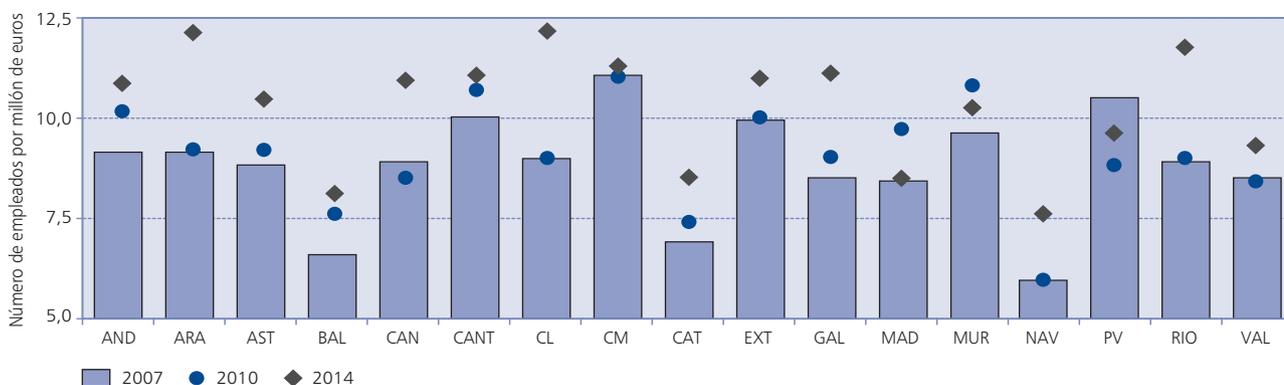
A) En porcentaje de la población de la comunidad autónoma (a)



B) En porcentaje del total de ocupados de la comunidad autónoma (b)



C) En porcentaje del gasto público de la comunidad autónoma (c)



(a) Según la EPA.

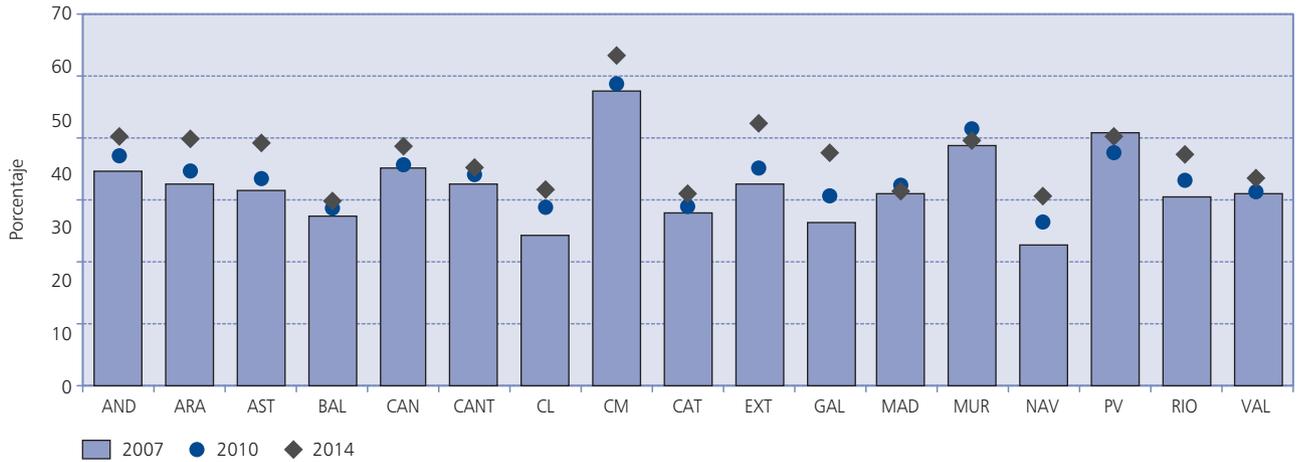
(b) Según la EPA.

(c) Dato de gasto público para 2014 según la CN. Los datos para 2007 y 2010 en CN se reconstruyen aplicando al dato de 2012 de CN de cada comunidad autónoma las tasas de variación de las liquidaciones presupuestarias (obligaciones reconocidas netas) de dicha comunidad autónoma correspondientes a 2012 y el resto de años intermedios, secuencialmente.

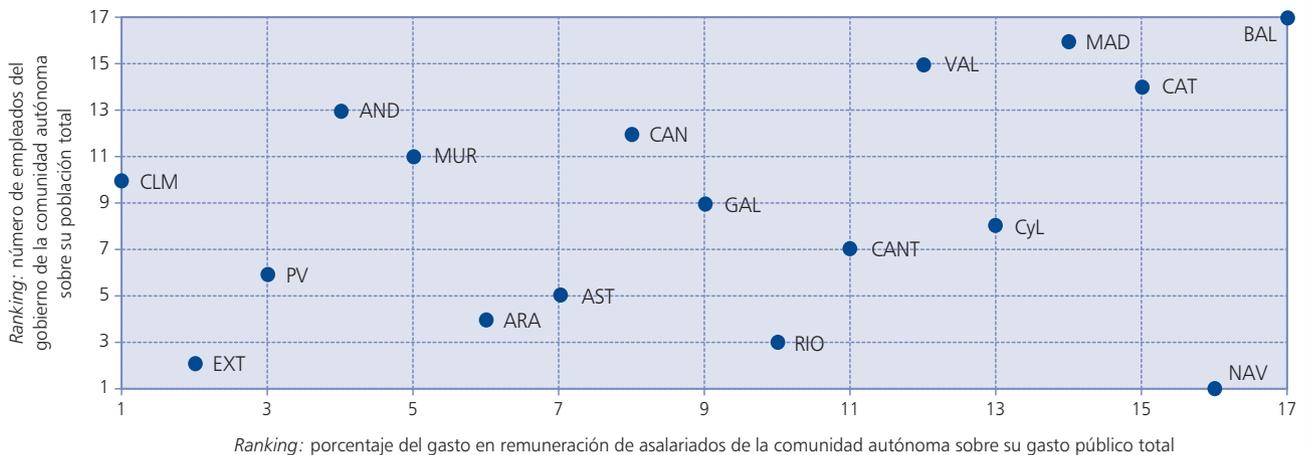
Fuentes: Encuesta de Población Activa (EPA, INE), Contabilidad Nacional (CN, INE), y elaboración propia.

GRÁFICO 5
EL PESO DE LA MASA SALARIAL EN EL GASTO PÚBLICO DE LAS CC.AA.

A) Gasto en remuneración de asalariados de las CC.AA. sobre su gasto público total (a)



B) Relación entre el tamaño del empleo público de las CC.AA. y el peso de su gasto salarial (b)



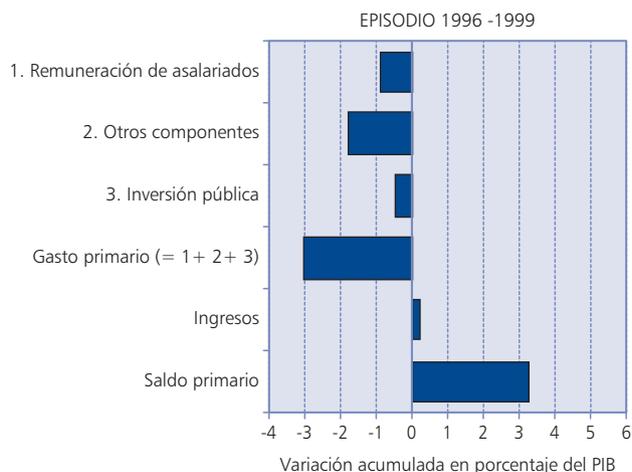
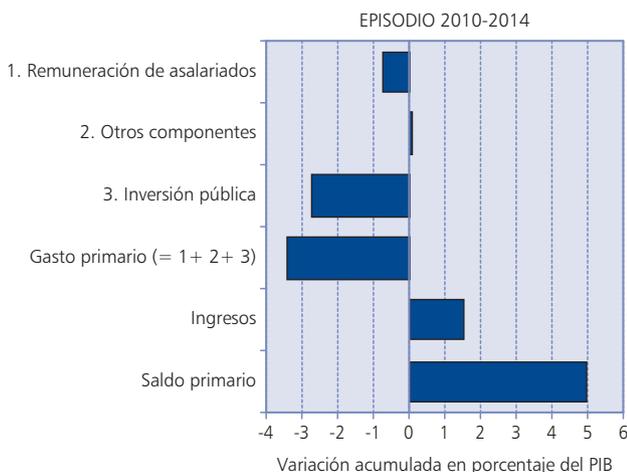
(a) Según la CN. Véanse las notas a pie «d» del gráfico 3 y «c» del gráfico 4.
 (b) Los rankings se presentan en orden descendente. Esto es, la posición «1» del eje de ordenadas denota la comunidad autónoma con un mayor peso del empleo público autónomo sobre su población, mientras que la posición «1» del eje de abscisas se refiere a la comunidad autónoma con un mayor peso de su gasto salarial sobre su gasto público total.
 Fuentes: Encuesta de Población Activa (EPA, INE), Contabilidad Nacional (CN, INE), y elaboración propia.

La literatura macroeconómica ha tendido a apoyar que esta partida de gasto desempeñe un papel clave en los procesos de consolidación fiscal cuando estos resultan necesarios para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas (9). Este papel ha venido sustentado por dos conjuntos de razones basadas en la evidencia empírica. Por una parte, existen trabajos que subrayan que las consolidaciones del pasado fueron más duraderas cuando se fundamentaron en un ajuste del gasto frente al incremento de los ingresos y, dentro de las partidas de gasto, del gasto corriente primario y, en particular, de la

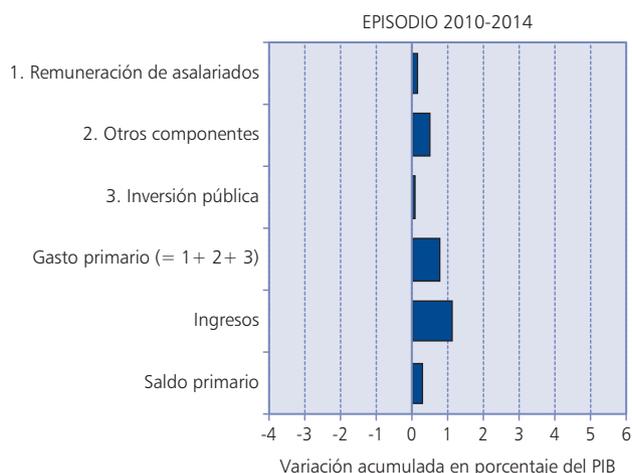
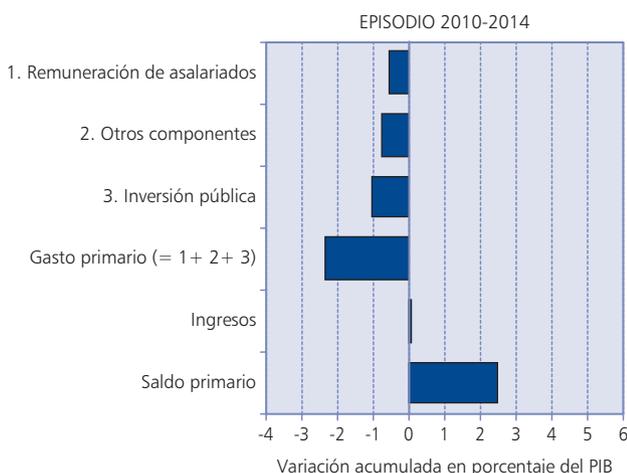
remuneración de asalariados (10). Por otra parte, existe evidencia empírica que muestra que en los casos en que las consolidaciones generaron efectos positivos sobre el crecimiento económico la composición del ajuste jugó un papel crucial. En concreto, estos efectos expansivos se encuentran asociados, sobre todo, a consolidaciones fiscales que se produjeron a través del gasto público y, en particular, de la masa salarial (11). Este resultado estaría justificado por los efectos positivos que generaría el ajuste de la remuneración de los salarios públicos sobre el mercado de trabajo si este se trasladara a

GRÁFICO 6
EL PAPEL DEL GASTO SALARIAL EN EL PROCESO DE AJUSTE FISCAL

A) Conjunto de las AA.PP. (a)



B) Administraciones de las CC.AA. (a)



(a) Un saldo primario positivo significa acumulación de superávit y negativo significa acumulación de déficit.
Fuentes: MAHP (IGAE), Eurostat y elaboración propia.

los salarios del sector privado, de forma que permitiera una mejora de los beneficios, de la inversión empresarial y de la competitividad de la economía, y de esta manera del nivel de empleo agregado (12).

No obstante, la restricción de la masa salarial del sector público puede encontrarse sujeta a ciertos límites, dado su vínculo con la provisión de los servicios públicos. En efecto, en cuanto al empleo público hay que considerar que se concentra en actividades complementarias de la actividad privada (como la justicia o la defensa), o en actividades po-

siblemente sustitutivas de la actividad privada, pero que se consideran servicios públicos básicos, en particular la educación y la sanidad (que suponen en torno al 50 por 100 del total del empleo de las AA.PP.) (13). Además, a pesar de los incrementos observados en el empleo público en las últimas décadas, el peso del empleo público es menor en nuestro país que en la media de la UEM y en términos per cápita se mantuvo prácticamente estable (véase de nuevo el gráfico 1). En este sentido, como argumentamos en Hernández de Cos y Pérez (2015), el margen de racionalización del empleo pú-

blico en España tendría que venir asociado a aumentos de la eficiencia, dado un nivel de servicios públicos asumido, o por una reconsideración general de ese nivel de servicios.

En las dos secciones siguientes revisamos algunas posibles vías de mejora de la eficiencia de las AA.PP. Primero repasando algunas medidas de política económica instrumentadas en algunos países de la UE, incluida España. Segundo, caracterizando y analizando las posibles distorsiones que pueden surgir de la existencia de un diferencial entre el salario por empleado en el sector público y en el privado en España.

III. REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DURANTE LA CRISIS

En España, en paralelo a las medidas de carácter urgente instrumentadas entre 2010 y 2014 vinculadas a las necesidades de control del déficit público, se han ido perfilando algunas líneas de actuación encaminadas a «desarrollar estrategias de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público», principalmente en el marco del informe sobre la Reforma de las AA.PP (Informe CORA).

En este sentido se han ido introduciendo en sucesivas piezas legislativas indicaciones sobre posibles medidas encaminadas a la asignación eficiente de efectivos en la Administración del Estado, encargando al MHAP el análisis de la distribución del personal en los distintos ámbitos de la Administración del Estado de cara a adoptar criterios vinculantes de movilidad y asignación de puestos en dicho ámbito, teniendo la competencia para acordar, en su caso, los cambios de adscripción de puestos o redistribución de efectivos que fueran necesarios para una asignación más eficiente y adecuada de los recursos humanos. Asimismo, se establecieron directrices para la fijación de sistemas objetivos para evaluar el desempeño de los empleados. Este tipo de actuaciones, y otras en la misma línea, se recogen y describen en el Informe CORA.

La Reforma de la Administración Local, que entró en vigor en 2014, incorpora un marco de actuaciones para la simplificación y eliminación de duplicidades en la provisión de determinados servicios públicos entre administraciones, que también presenta una vertiente de mejora de la eficiencia en el ámbito del personal público.

Dados los retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas y, más en concreto, los servicios tradicionales del Estado del bienestar, que son intensivos en empleo (educación, sanidad, servicios sociales), resulta crucial avanzar en este tipo de iniciativas. Para una visión más general y estructurada sobre este tema, el lector interesado puede consultar, por ejemplo, Albi y Onrubia (2015) y las referencias allí citadas.

Las reformas de corte más estructural han estado presentes también en la experiencia reciente de los países europeos que se encontraron con problemas de sostenibilidad presupuestaria durante la crisis, particularmente Irlanda, Grecia, Chipre y Portugal. En el marco de los programas de rescate, las autoridades trataron de complementar los costosos procesos de ajuste presupuestario con reformas que tenían el objetivo de mejorar la eficiencia de los sectores públicos de los países afectados, pero sin provocar costes sociales adicionales. En menor medida otros países con menores presiones sobre su deuda pública también han aprovechado la crisis para introducir reformas de corte estructural en su función pública (véase Pérez *et al.*, 2015). En particular, los países bajo Programa, además de Estonia, Italia y Francia, lanzaron en el período 2009-2014 algún tipo de programa de revisión del gasto público con un cierto nivel de ambición, que incorporaba elementos de mejora de la relación de eficiencia en el uso de los recursos en el sector público corporativo o semicorporativo, reglas más estrictas para la contratación de personal temporal, mejoras en los sistemas de evaluación e incentivos en la fijación de los avances salariales en las AA.PP., o la introducción de mecanismos de flexibilidad en la organización de la fuerza de trabajo al servicio de las AA.PP.

Resulta pronto para evaluar el éxito de las reformas más recientes. No obstante, sí se dispone de evidencia sobre el éxito de reformas similares realizadas en el pasado, y la evidencia muestra que su implementación suele estar asociada a una contención más duradera de la masa salarial pública en porcentaje del PIB nacional una vez finalizado el proceso de consolidación fiscal, y a ganancias generales de eficiencia en la provisión de los servicios públicos (véase, entre otros, Forni y Nevta, 2014). Asimismo, estos trabajos muestran que estos resultados «exitosos» de las reformas se produjeron en mayor medida en aquellos países en los que los paquetes de medidas (tanto estructurales como de consolidación fiscal) fueron diseñados con un alto grado de consenso entre los actores políticos y sindicales.

IV. EL DIFERENCIAL SALARIAL ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO

1. Consideraciones previas

En un marco en el que exista movilidad de los trabajadores entre ocupaciones y entre regiones o países, la presencia de diferenciales salariales cobra especial relevancia. En particular, la presencia de un diferencial salarial positivo entre los sectores público y privado (para trabajadores equivalentes en características) puede representar una fuente de rigidez en el mercado de trabajo que distorsione el funcionamiento eficiente de dicho mercado y genere pérdidas de competitividad. Por ejemplo, una eventual brecha negativa entre los niveles salariales del sector público y privado puede tener consecuencias sobre la productividad y eficiencia en el sector público, dado que puede generar una descapitalización de éste, en particular en los segmentos de trabajadores más cualificados. En sentido contrario, la existencia de un diferencial a favor del sector público en determinados segmentos del mercado de trabajo puede introducir rigideces y distorsiones en el proceso de cobertura de vacantes en el sector privado. La relevancia de este argumento puede depender de las instituciones del mercado de trabajo y su flexibilidad.

La evidencia para los países de la Unión Europea muestra que con carácter general existe un diferencial salarial positivo a favor del sector público. La evidencia más reciente de Campos *et al.* (2015) para el período 2004-2012 sobre la base de datos micro económicos de la encuesta EU-SILC lo encuentra con carácter mayoritario en los 24 países europeos considerados, incluso controlando por características individuales de los trabajadores como el mayor nivel educativo existente en el sector público (véase el primer panel del gráfico 7). En el caso de España el diferencial estimado controlando por las características observables de los individuos se estima en el 27 por 100 con la muestra que cubre el período 2004-2012, aunque se habría reducido por el impacto de los planes de saneamiento de las finanzas públicas en los últimos años, de manera que el valor medio estimado para el año 2012 se situó ligeramente por debajo del 25 por 100. Cabe resaltar que en algunos países, en particular en los nórdicos (Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia) el diferencial es negativo. Esto es, en media, los empleados con características similares tienen una menor remuneración en el sector público que en el privado. En estos países, que son economías pequeñas y muy abiertas al comercio internacional, la evidencia empírica tiende a validar el papel líder del sector de bie-

nes y servicios comercializables (el sector exportador más abierto a la competencia) en el proceso de fijación de los salarios y los precios en el conjunto de la economía (14).

Algunos trabajos recientes que se han centrado en el caso español confirman la evidencia antes apuntada, usando bases de datos alternativas (véase Hospido y Moral-Benito, 2014, 2015; y Ramos, Sanromá y Simón, 2014) (15). De acuerdo con estos estudios, existiría en España un diferencial positivo a favor del sector público, que se habría reducido a lo largo de la crisis, y que presentaría una elevada heterogeneidad según el tipo de empleado. Según los resultados basados en regresiones por cuantil, el diferencial sería más elevado para los individuos de menor cualificación (16).

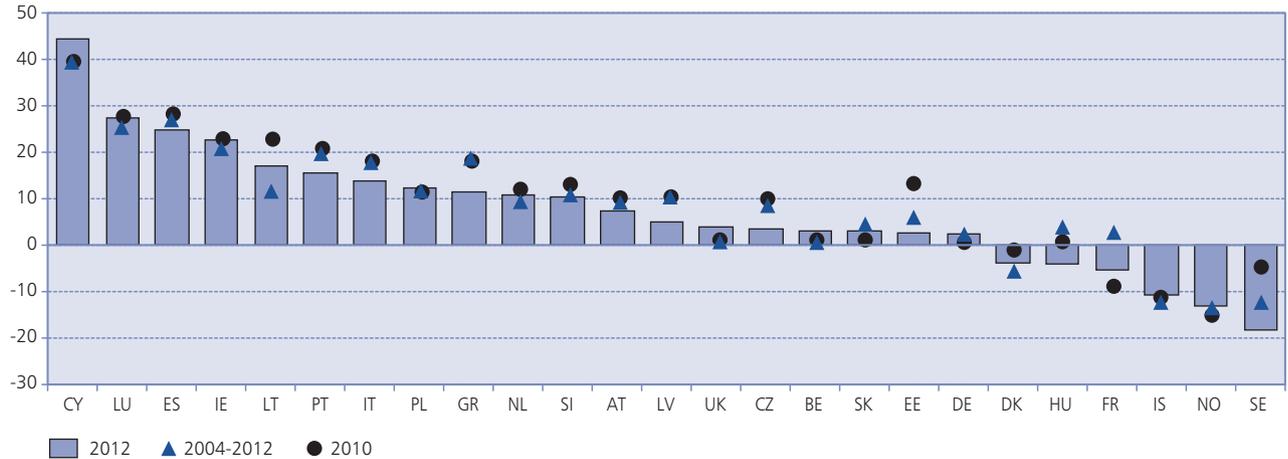
En concreto, Hospido y Moral-Benito (2015) estiman una brecha salarial a favor del sector público que se situaría en el 36 por 100 (véase el segundo panel del gráfico 7). No obstante, como se ha apuntado antes, resulta necesario controlar por el hecho de que existen diferencias importantes en la composición de la fuerza laboral de los sectores público y privado como, por ejemplo, una mayor cualificación, antigüedad, o proporción de mujeres en el público. Cuando se realiza este ejercicio, el diferencial, esto es, la parte de la brecha salarial entre el sector público y privado que no se puede explicar por diferencias en las características observables de los trabajadores, se reduce hasta el 21 por 100. El uso de la MCVL permite además a estos autores controlar por otras características de los trabajadores que no son directamente observables. Por ejemplo, los empleados públicos y privados pueden tener, como colectivos, distintos niveles de motivación o de habilidad, que se traducirían en diferentes niveles de rendimiento y que, por tanto, deberían llevar a salarios distintos. Al realizar esta corrección, el diferencial estimado se situaría en el 10 por 100.

Por su parte, las estimaciones disponibles para el conjunto de empleados públicos residentes en cada comunidad autónoma, confirman la existencia de diferencias salariales entre el sector público y el privado. En aquellas CC.AA. con mayor peso del empleo público y con mayores tasas de paro, los diferenciales serían mayores como muestran García-Pérez y Jimeno (2005) usando datos del *European Community Household Panel* para el período 1995-2001.

Dado que existe heterogeneidad en los salarios pagados por el sector privado en las diferentes CC.AA., dependiendo del perfil productivo y el grado

**GRÁFICO 7
EL DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO EN ESPAÑA**

Panel 1. El diferencial salarial público-privado medio (%), controlando por características observables, desde una perspectiva europea (a)



PANEL 2. ESTIMACIONES PARA LAS AA.PP. ESPAÑOLAS CON LA MCVL (b)

	Diferencia en medias de salarios (%) (2005-2012)		
	Todos	Hombres	Mujeres
Diferencial, sin controlar por características	0,355	0,349	0,401
Percentil 10		0,244	0,370
Percentil 50		0,431	0,432
Percentil 90		0,268	0,323
Diferencia, controlando por características observables	0,205	0,185	0,231
Percentil 10		0,158	0,258
Percentil 50		0,258	0,261
Percentil 90		0,054	0,140
Diferencial, controlando por características observables y no observables	0,104	0,084	0,133
Percentil 10		0,076	0,149
Percentil 50		0,087	0,127
Percentil 90		0,085	0,143

(a) Tomado de Campos *et al.* (2015), que realizan las estimaciones usando datos de la encuesta EU-SILC con la muestra 2004-2012. La definición de «sector público» es la agregación de las ramas O («Administración pública, seguridad social»), P («Educación») y Q («Sanidad y Servicios Sociales») de la clasificación NACE. La definición de salario es: *gross income per hour* en términos reales. Para una descripción de la correspondencia entre las etiquetas y los países, véase nota a pie «a» del gráfico 2 (ES: España).

(b) Tomado de Hospido y Moral-Benito (2015), que realizan las estimaciones usando datos de la MCVL con la muestra 2005-2012. La definición de «sector público» se refiere a los asalariados del Régimen General de la Seguridad Social perteneciente a alguno de los siguientes colectivos: ministerios; organismos autónomos y entes públicos de la Administración Central, Autonómica y Local, consejos, tribunales, entidades de Seguridad Social, Parlamentos; fundaciones y empresas públicas de la Administración Central, Autonómica y Local, sociedades participadas mayoritariamente por la Administración, banca pública; Administración Local (incluidos consorcios y mancomunidades); Administración Autonómica (incluyendo universidades); centros de salud o de servicios sociales. La definición de salario es: salario real por hora trabajada.

Fuentes: Campos *et al.* (2015), Hospido y Moral-Benito (2015) y elaboración propia.

de desarrollo regional, incluso controlando por diferenciales de precios, resulta relevante investigar si esa heterogeneidad también está presente en el sector público, teniendo en consideración, además, la

baja movilidad geográfica de la fuerza de trabajo en España. De hecho, para las 15 CC.AA. que cubre la MCVL, en 2012 el máximo salario real (17) medio por hora trabajada en el sector privado se situó en

10,1 euros (Madrid) frente al mínimo de 6,6 euros (La Rioja), mientras que estos valores para el sector público se situaron en 11,1 euros y 8,5 euros (en Castilla La Mancha y La Rioja, respectivamente). La dispersión observada en los salarios entre CC.AA. nos permite analizar, asimismo, los diferenciales salariales entre los trabajadores públicos residentes en las distintas CC.AA. El uso de la MCVL nos obliga a centrarnos en el conjunto de trabajadores públicos residentes en cada región más que en los trabajadores de una determinada administración (en particular, los dependientes del gobierno autonómico), por problemas de representatividad de la muestra. Estas cuestiones se analizan en la siguiente sección.

2. Estimación de diferenciales salariales por comunidad autónoma de residencia

2.1. Datos y metodología estadística

Como se discute en el Anexo I, la fuente de datos utilizada es la MCVL, que se construye a partir de los registros administrativos de la Seguridad Social, de los que se extrae una muestra representativa equivalente al 4 por 100 de la población registrada, que se sigue desde el año 2005. La muestra se complementa con información salarial procedente de registros fiscales y de horas trabajadas de la EPA, e incluye trabajadores asalariados del Régimen General de la Seguridad Social con edades comprendidas entre los 25 y los 54 años de los que se dispone de información salarial de sus registros fiscales. La variable de análisis es el salario real por hora trabajada. Consideramos trabajadores públicos los asalariados del Régimen General que están contratados por una corporación local, un organismo público o un organismo del Estado o de las CC.AA.

Para el cálculo de las brechas salariales, procedemos en dos pasos. En un primer paso realizamos regresiones lineales en las que el salario se hace depender de las características observables de los trabajadores. A partir de estas estimaciones, la diferencia total entre los salarios de los dos grupos de individuos se descompone en dos elementos (descomposición de Blinder, 1973, y Oaxaca, 1973). El primer componente recoge la diferencia entre las características observables de los dos grupos de individuos y el segundo recoge la parte que no se puede explicar por diferencias en características observables, y que puede interpretarse como diferencias en cómo se remuneran dichas características observables en cada uno de los sectores.

En concreto, dados dos grupos de trabajadores a y b con diferencias en los salarios percibidos por cada grupo en función de un conjunto de variables explicativas, el objetivo del análisis es determinar qué parte de la diferencia en salarios entre los dos grupos se debe a las diferencias existentes entre las variables explicativas y que parte a otros factores no observables. Formalmente, nuestra variable de interés será $W_a - W_b$, donde W_a se refiere al logaritmo del salario real por hora medio del grupo a , y W_b al de los empleados del grupo b . Más concretamente, estimamos las siguientes regresiones por separado para cada grupo y año:

$$W_a = \beta_a X_a + u_a$$

$$W_b = \beta_b X_b + u_b$$

donde X se refiere al conjunto de variables observables que pueden explicar parte de las diferencias salariales. En este caso se incluyen edad, cualificación, experiencia, sexo, y tipo de contrato. Posteriormente, calculamos la siguiente descomposición:

$$\hat{W}_a - \hat{W}_b = \hat{\beta}_a (X_a - X_b) + (\hat{\beta}_a - \hat{\beta}_b) X_b$$

donde la diferencia estimada de salarios ${}^nW_a - {}^nW_b$ se descompone en dos términos. El primero indica la parte explicada por características observables, es decir, si los empleados públicos tienen en media más experiencia tendrán un mayor salario. El segundo término recoge la parte de la diferencia salarial no explicada por características observables, es decir, la diferencia en el salario entre un empleado del grupo a y uno del grupo b que tienen la misma edad, cualificación, experiencia, sexo y tipo de contrato.

2.2. Diferenciales salariales público-privados por comunidad autónoma

Existe una elevada heterogeneidad en los diferenciales «brutos», esto es, los observados sin tener en cuenta las diferencias en las características de los trabajadores, residentes en las distintas CC.AA., desde el cerca del 25 por 100 de Madrid y Extremadura al casi 60 por 100 de Murcia, en promedio en el período 2010-2012 (18), a favor del sector público en línea con los resultados para el total nacional mencionados en la sección anterior. Véase el primer panel del gráfico 8.

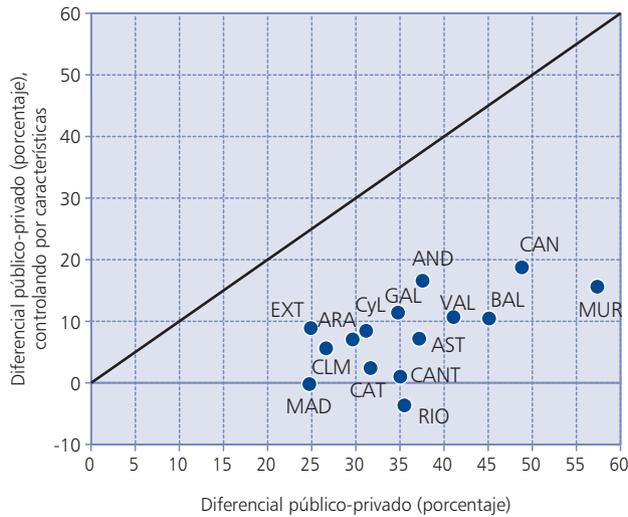
Cuando se controla por las características individuales observables, la brecha promedio de las 15

CC.AA. consideradas pasa del 36 por 100 (bruto) al 8,2 por 100 (corregido) en 2010-2012. También se reduce la dispersión en los diferenciales, en un 30 por 100, de manera que las diferencias en las características de los trabajadores del sector público y privado en las diferentes regiones explican una buena parte de las diferencias salariales relativas (público/privado) existentes entre territorios. En al-

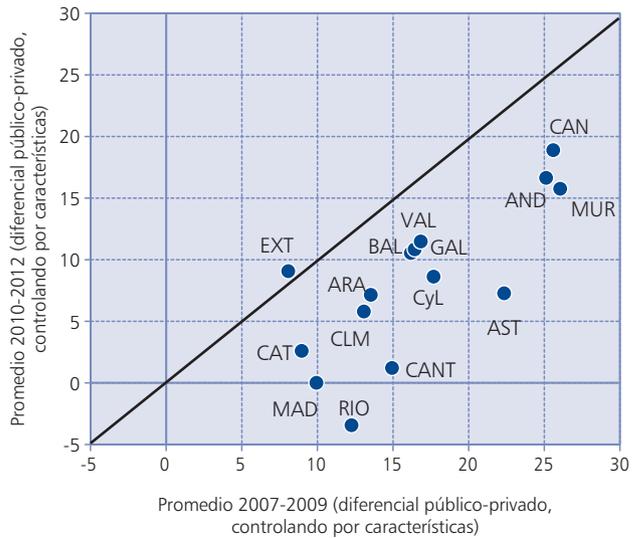
gunas CC.AA. la brecha se reduce en mayor medida que en otras. En particular, en el caso de Madrid el diferencial desaparece (pasa del 25 por 100 al 0,01 por 100) y en los de Cataluña y Cantabria se sitúa en valores muy reducidos (del 2,6 por 100 y 1,2 por 100, respectivamente), mientras que para La Rioja se torna incluso negativo, esto es, a favor del sector privado, pasando del 35 por 100 al -3,4 por 100.

GRÁFICO 8
DIFERENCIALES SALARIALES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO: ANÁLISIS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (a) (b)

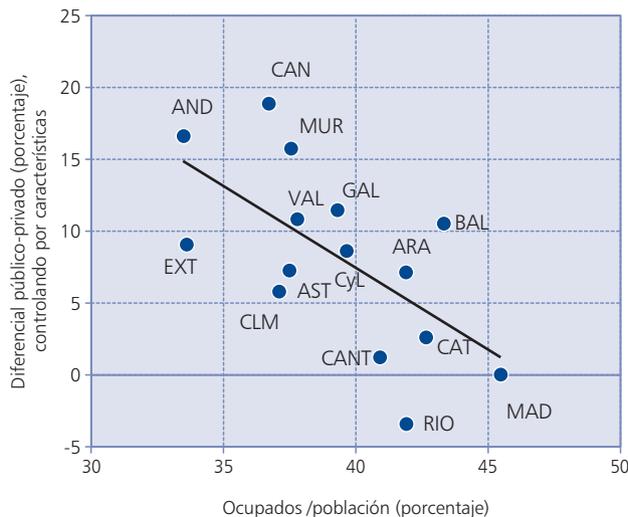
A) Diferencial salarial público-privado (porcentaje), promedio 2010-2012



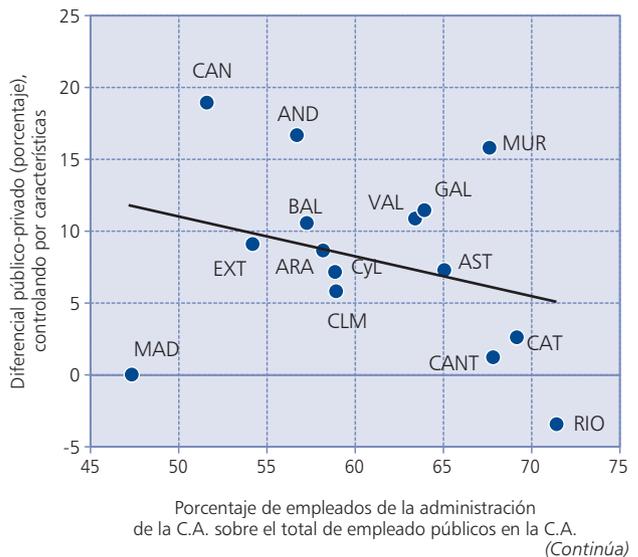
B) El efecto de la crisis en los diferenciales (controlando por características individuales)



C) Diferencial y porcentaje de ocupados en la población, promedio 2010-2012



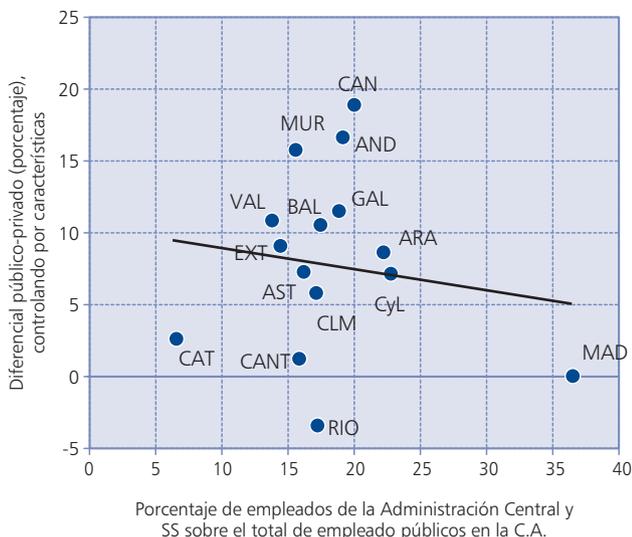
D) Diferencial y porcentaje de empleados de las CC.AA., promedio 2010-2012



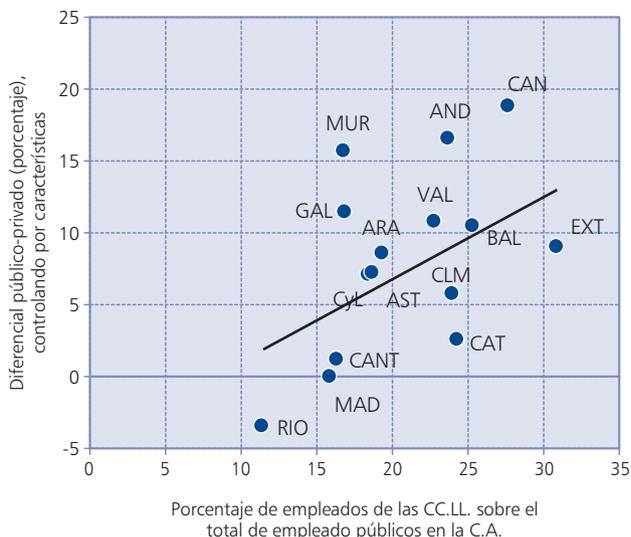
(Continúa)

GRÁFICO 8
DIFERENCIALES SALARIALES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO: ANÁLISIS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (a) (b) (CONT.)

E) Diferencial y porcentaje de empleados de la A.C., promedio 2010-2012



F) Diferencial y porcentaje de empleados de las CC.LL., promedio 2010-2012



(a) La A.C. incluye los empleados de la Administración Central y la Seguridad Social.

(b) Las estimaciones controlan por características individuales observadas.

Fuentes: Los diferenciales se estiman usando datos de la MCVL. Los porcentajes de empleados y ocupados se calculan con datos de la EPA.

El reciente período de crisis económica, y consolidación fiscal a partir de 2010, ha tenido también un efecto en los diferenciales, como muestra el segundo panel del gráfico 8. En efecto, con la excepción de Extremadura, la brecha promedio público-privada (controlando por características) pasó de un 16,6 por 100 en 2007-2009 al 8,2 por 100 en 2010-2012 mencionado en el párrafo anterior. La reducción fue especialmente significativa (superior al 70 por 100) en los casos de La Rioja, Madrid, Cantabria y Cataluña.

La existencia de diferenciales salariales entre el sector público y el privado puede deberse a multitud de razones, y requeriría un análisis detallado. En este artículo tan solo proporcionamos alguna evidencia anecdótica, como reflejan los paneles tercero a sexto del gráfico 8. Por una parte, las CC.AA. que tienen mayores tasas de ocupación (medida como el porcentaje que suponen los ocupados sobre la población total) tienden a registrar menores diferenciales salariales. El mayor nivel de ocupación está relacionado con una menor dependencia del *output* regional con respecto al sector público, de manera

que en las regiones más dinámicas los salarios públicos tienden a separarse en menor medida de los privados, en un contexto en el que los salarios de todos los empleados tienden a ser más elevados en promedio. Por otra parte, una mayor proporción de empleados de las administraciones autonómicas en el total de los empleados públicos de la región también viene asociado a un menor diferencial con el sector privado, mientras que lo contrario ocurre con el porcentaje de empleados de las CC.LL. y (si se excluye la Comunidad de Madrid) el de las administraciones dependientes del Gobierno central, indicando la posible existencia de diferenciales salariales entre los distintos tipos de empleados públicos, asunto que se tratará en la siguiente sección.

2.3. Diferenciales salariales entre los empleados públicos residentes en las distintas CC.AA.

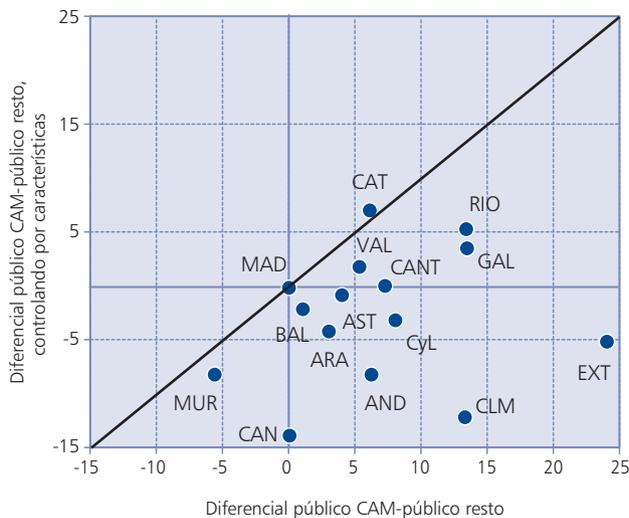
Las diferentes CC.AA. presentan diferentes porcentajes de empleados públicos por tipo de administración presente en cada comunidad, dependiendo del grado de cesión de competencias y de la presencia de empleados de las Administración Central. Por ejem-

plo, en la Comunidad de Madrid el 36 por 100 de los empleados públicos están vinculados a estas últimas, frente al 18 por 100 del promedio de CC.AA., y el 7 por 100 de Cataluña. En el caso del peso de los empleados de las CC.LL., este varía desde el 11 por 100 de La Rioja al 37 por 100 de Extremadura (gráfico 9).

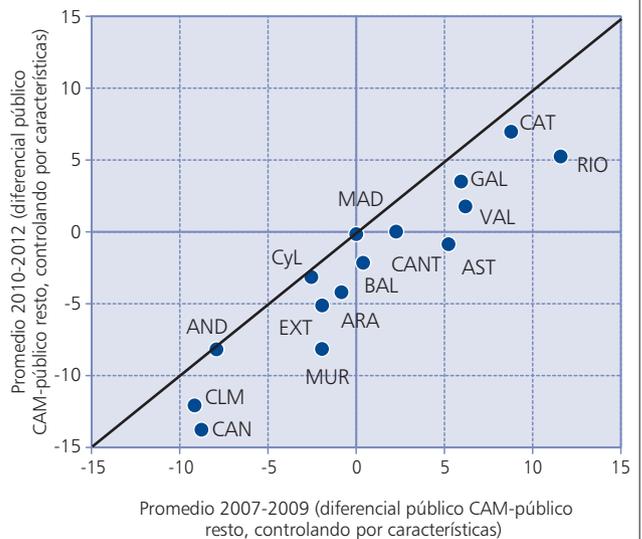
Si, por conveniencia, se toma como referencia la Comunidad de Madrid (CAM), la brecha salarial de los empleados públicos residentes en dicha región se situó en promedio en 2010-2012 en casi el 7 por 100, esto es, su remuneración resultó superior a la del promedio del resto de CC.AA. en ese porcentaje.

GRÁFICO 9
DIFERENCIALES SALARIALES ENTRE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS RESIDENTES EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (a) (b)

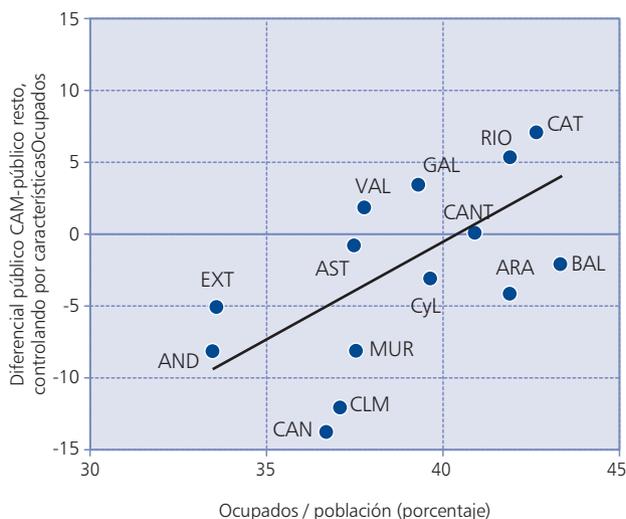
A) Diferencial salarial Comunidad de Madrid-resto de CC.AA. (porcentaje), promedio 2010-2012



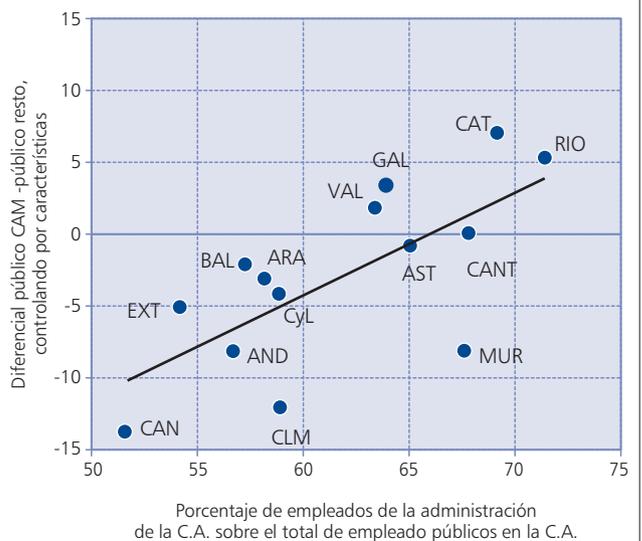
B) El efecto de la crisis en los diferenciales (controlando por características individuales)



C) Diferencial y porcentaje de ocupados en la población, promedio 2010-2012



D) Diferencial y porcentaje de empleados de las CC.AA., promedio 2010-2012

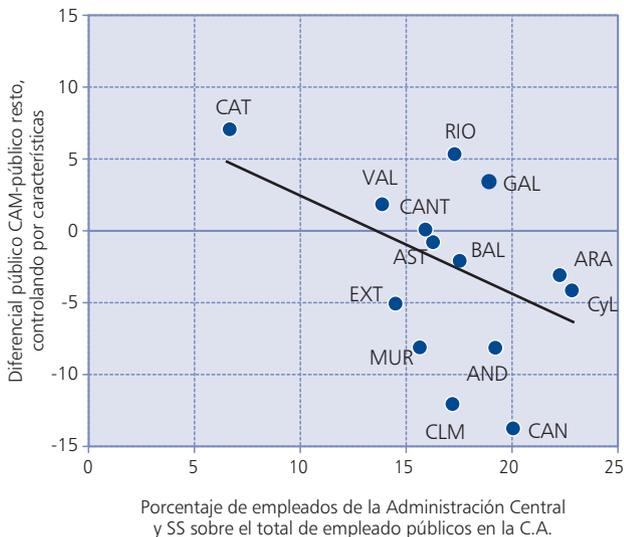


(Continúa)

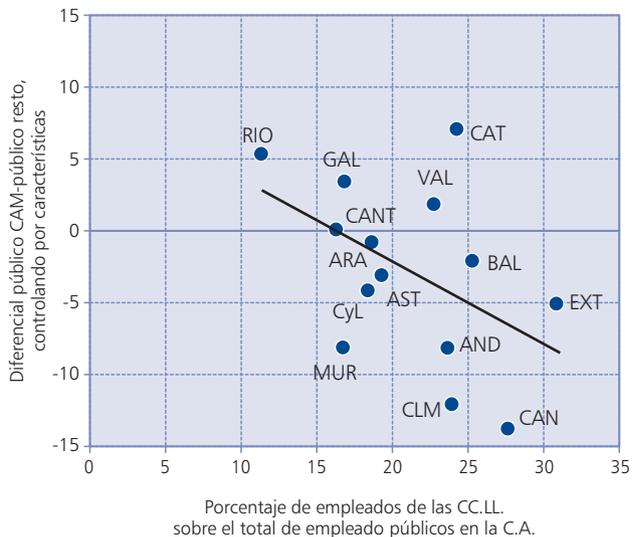
GRÁFICO 9

DIFERENCIALES SALARIALES ENTRE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS RESIDENTES EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS) (CONT.)

E) Diferencial y porcentaje de empleados de la A.C., promedio 2010-2012



F) Diferencial y porcentaje de empleados de las CC.LL., promedio 2010-2012



(a) La AC incluye los empleados de la Administración Central y la Seguridad Social.

(b) Las estimaciones controlan por características individuales observadas.

Fuentes: Los diferenciales se estiman usando datos de la MCVL. Los porcentajes de empleados y ocupados se calculan con datos de la EPA.

No obstante, cuando se controla por las diferencias en características de los trabajadores, el diferencial cambia de signo, situándose en el -2,6 por 100. Si se atiende al diferencial corregido, los trabajadores públicos residentes en Cataluña fueron los que recibieron una mayor remuneración relativa, y los de Canarias los que recibieron la menor. La crisis redujo los diferenciales si bien la posición relativa de las distintas CC.AA. no se vio alterada en exceso entre 2007-2009 y 2010-2012.

Por su parte, el salario público relativo entre CC.AA. tiende a estar asociado positivamente con el porcentaje de ocupados sobre la población, posiblemente reflejando el efecto de una mayor competencia en el mercado de trabajo, así como con el peso de la administración autonómica en el total de empleados públicos de la región.

V. CONCLUSIONES

En este artículo caracterizamos la evolución del empleo y los salarios de las AA.PP. durante el reciente pe-

ríodo de consolidación fiscal y la comparamos con la observada en otros países de la UE y poniendo el énfasis en el escalón autonómico de la administración.

Encontramos, en primer lugar, que la remuneración de asalariados de las AA.PP. ha jugado 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, una partida mucho más reducida en peso. 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 las CC.AA., pero relativamente heterogéneo en magnitud. En comparación con el ajuste realizado en otros países de la UE sujetos a problemas con sus finanzas públicas, las pautas son similares, aunque existió un mayor peso del ajuste salarial en el caso español.

En segundo lugar, cabe mencionar que si bien en el corto plazo las políticas diseñadas se centraron

en corregir los desequilibrios presupuestarios, también se implementaron una serie de actuaciones encaminadas a mejorar la eficiencia del sector público, tanto en España como en otros países de nuestro entorno. La experiencia internacional ha demostrado que las medidas de carácter estructural, tales como 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, si se diseñan adecuadamente, permiten mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios públicos y contribuir a la vez de manera duradera a su sostenibilidad al reducir las presiones presupuestarias derivadas de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica.

En tercer lugar, encontramos, en línea con la literatura previa, que el diferencial salarial entre el sector público y privado es positivo, 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. El proceso de consolidación fiscal ha reducido, además, estos diferenciales de forma significativa. Al margen de las estimaciones específicas proporcionadas en este trabajo, resulta relevante analizar más profundidad los sectores y grupos de actividad en los que pudiera detectarse este diferencial salarial positivo (para trabajadores equivalentes en características), en la medida en que puede representar una fuente de rigidez en el mercado de trabajo e introducir distorsiones en el funcionamiento eficiente de dicho mercado que genere pérdidas de competitividad. En esta línea, la evidencia anecdótica que proporcionamos sugiere que las CC.AA. que presentan mayores niveles de ocupación en proporción a su población tienden a registrar menores diferenciales salariales. Dado que el mayor nivel de ocupación suele estar relacionado con una menor dependencia de la economía regional con respecto al sector público, resulta intuitivo encontrar que en las regiones más dinámicas los salarios públicos tienden a separarse en menor medida de los privados.

Finalmente, documentamos la existencia de diferenciales salariales entre los empleados públicos de las distintas regiones españolas, cuya magnitud se reduce cuando se controla por las características de los individuos. Estos diferenciales se habrían re-

ducido también durante el período de ajuste reciente de las finanzas públicas y parecen estar asociados positivamente con el nivel de actividad económica de la región, lo que puede ser un reflejo de una mayor competencia en el mercado de trabajo en las regiones más dinámicas.

NOTAS

(*) Las opiniones vertidas en este artículo reflejan exclusivamente la visión de los autores y no necesariamente las del Banco de España o el eurosistema. Agradecemos los comentarios de los participantes en el encuentro «El gasto público en España: presente y futuro» (Santiago de Compostela, 27-28 de mayo) organizado por RIFDE y Funcas, en particular los de Xose Manuel González, así como los de los editores de este número monográfico de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, y a Mar Delgado y Antonio Montesinos la ayuda prestada con los datos.

(1) Ambas cifras están tomadas de la Contabilidad Nacional (CN) de España.

(2) Según el Registro de Personal al Servicio de las AA.PP. que publica el Ministerio de Hacienda y AA.PP.

(3) La medida de empleo público para España utilizada en el gráfico 1 es la del MHAP (Registro Central de Personal), según la cual el empleo de las AA.PP. en porcentaje de la población se situó en 2014 en el 5,5 por 100. Si en vez de la definición del MHAP se usara la EPA para medir el número de empleados de las AA.PP., esta ratio se situaría en 2014 en el 6,4 por 100, un nivel también inferior al del agregado del área del euro y de la mayoría de países de la UE. Para una discusión sobre las diferencias metodológicas y de cobertura entre ambas definiciones de empleo público (MHAP y EPA) véase MONTESINOS *et al.* (2014).

(4) Para más detalles véanse HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2015) y MONTESINOS *et al.* (2014). En el ámbito salarial los Presupuestos Generales del Estado (PGE) incorporaron congelaciones salariales en 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, de aplicación general también a las CC.AA. Asimismo, para el conjunto de los empleados públicos se produjeron reducciones salariales nominales, primero en 2010, con una rebaja del 5 por 100 en promedio, y posteriormente en 2012, con la supresión de la paga extraordinaria de diciembre, que se ha ido recuperando, no obstante, por cuartas partes a partir de 2015. En lo referente a las medidas de contracción del empleo de las AA.PP. ya desde 2009 los PGE fijaron restricciones a la tasa de reposición de efectivos, de aplicación al conjunto de las AA.PP., que se fueron endureciendo en años sucesivos. Asimismo, se legisló un aumento de la jornada de trabajo del sector público estatal que quedó fijada en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, entre otras medidas. Estas disposiciones fueron trasladadas por las distintas CC.AA. a sus ámbitos de competencias.

(5) Promedio de los países de la UE (excluyendo Croacia) excluyendo España.

(6) Esto es, aquellos países que redujeron su remuneración de asalariados en porcentaje del PIB.

(7) Grecia, Chipre, Irlanda, Italia, Portugal y Eslovenia.

(8) Relacionadas con las diferentes medidas de empleo público usadas y la incertidumbre en el cálculo de la remuneración de asalariados en CN para 2010 para las CC.AA. tomadas de modo individual. Véase el Anexo I para una descripción de las fuentes de datos.

(9) Para una discusión más detallada de este asunto véase HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2015).

(10) Véanse, entre otros, ALESINA y PEROTTI (1995) o HERNÁNDEZ DE COS y MORAL-BENITO (2013).

(11) Véanse, entre otros, ALESINA *et al.* (2002) o HERNÁNDEZ DE COS y MORAL BENITO (2014).

(12) Véanse, entre otros, ALESINA y ARDAGNA (1998), LAMO, PÉREZ y SHUCKNECHT (2012) o LAMO, MORAL-BENITO y PÉREZ (2015b).

(13) Véase MONTESINOS, PÉREZ y RAMOS (2014).

(14) Véanse, entre otros, Lindquist y Vilhelmsson (2006) o Lamo, Pérez y Schuknecht (2012).

(15) Los primeros usan la MCVL (para los años 2005-2012) mientras que los segundos explotan la *Encuesta de Estructura Salarial* (para el año 2012).

(16) Para el caso de España, la evidencia reciente de LAMO, MORAL-BENITO y PÉREZ (2015a) muestra además que la probabilidad de influencia de los salarios públicos sobre la determinación de los privados es mayor precisamente entre grupos que se encuentran en los percentiles inferiores de la distribución salarial, mientras que para los cuantiles superiores el «liderazgo» lo ejerce el sector privado, y en los intermedios se detectan efectos en ambas direcciones.

(17) Se utiliza el IPC general por comunidad autónoma para deflactar los salarios nominales recogidos en la MCVL. Asimismo, se realiza un ajuste por paridad de poder de compra entre CC.AA. partiendo de los niveles relativos de precios derivados de la *Encuesta Regional de Precios de 1989* y publicados en la Síntesis Mensual de Indicadores Económicos del Ministerio de Economía y Hacienda.

(18) Promediamos para evitar que las medidas de carácter temporal implementadas por las distintas autoridades, y que por tanto revierten en años posteriores, distorsionen la comparación con el sector privado. Por ejemplo, en 2012 se eliminó de manera transitoria la paga extra de diciembre de los empleados públicos. Pero en 2013 volvió a pagarse con normalidad y a partir de 2015 incluso se ha comenzado a devolverse la correspondiente a 2012.

(19) Sobre este asunto véanse MONTESINOS, RAMOS y PÉREZ (2014) y HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2015).

(20) Para una descripción de la cobertura del sector AA.PP. en la EPA véase ÁLVAREZ ÁLVAREZ (2015).

(21) Esta es la misma aproximación adoptada por HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2015), entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E., y ONRUBIA, J. (2015), «Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales», Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.

ALESINA, A., y ARDAGNA, S. (1998), «Tales of fiscal adjustment». *Economic Policy*, 27: 489-545.

ALESINA, A., y PEROTTI R. (1995), «Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries». *Economic Policy*, 21: 207-247.

ALESINA, A.; ARDAGNA, S.; PEROTTI, R., y SCHIANTARELLI, F. (2002), «Fiscal policy, profits and investment». *The American Economic Review*, 92, 3: 571-589.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, F. (2015), «Las fuentes estadísticas del INE sobre el empleo público y sus remuneraciones». *Presupuesto y Gasto Público*, 79: 69-90.

BLINDER, A. (1973), «Wage discrimination: reduced form and structural estimates», *Journal of Human Resources*, 8: 436-455.

CAMPOS, M.M.; DEPALO, D.; PAPAPETROU, E.; PÉREZ J.J., y RAMOS, R. (2015), «Understanding the public sector pay gap», *Documento de Trabajo del Banco de España* (en revisión).

FORNI, L., y NEVTA, N. (2014), «Public employment and compensation reform during times of fiscal consolidation», *IMF Working Paper WWP/14/192*.

GARCÍA PÉREZ J.I., y JIMENO, J.F. (2007), «Public Sector Wage Gaps in Spanish Regions», *The Manchester School*, 75: 501-531.

GIORDANO, R.; DEPALO, D.; PEREIRA, M. C.; EUGÈNE, B.; PAPAPETROU, E.; PEREZ, J.J.; REISS, L., y ROTER, M. (2015), «The public sector pay gap in a selection of euro area countries». Próximo a aparecer en *Hacienda Pública Española* (ECB WP 1406).

HERNÁNDEZ DE COS, P., y MORAL-BENITO, E. (2013), «What Drives a Successful Fiscal Consolidation?», *Applied Economics Letters*, 20.

HERNÁNDEZ DE COS, P., y MORAL-BENITO, E. (2014), «The Role of Public Wages in Fiscal Consolidation Processes». DG ECFIN Workshop *Government wage bill: determinants, interactions and effects*.

HERNÁNDEZ DE COS, P., y PÉREZ, J.J. (2015), «El impacto de los salarios y el empleo público. Una perspectiva macroeconómica», *Presupuesto y Gasto Público*, 79: 11-26.

HOSPIDO, L., y MORAL-BENITO, E. (2014), «The public sector wage premium in Spain: evidence from longitudinal administrative data». *Documento de Trabajo del Banco de España* nº 1422.

— (2015), «Algunos determinantes de las diferencias salariales entre los sectores público y privado en España», *Boletín Económico del Banco de España*, febrero: 19-25.

LAMO, A., MORAL-BENITO, E., y PÉREZ, J.J. (2015a), *Public and private wages' leadership by quantile in the presence of composition effects*, Banco Central Europeo y Banco de España, mimeo.

— (2015b), «Does slack influence public and private labor market interactions?», *Documento de Trabajo del Banco de España*, próximo a aparecer.

LAMO, A.; PÉREZ, J.J., y SCHUKNECHT, L. (2012), «Public or private sector wage leadership? An international perspective». *Scandinavian Journal of Economics*, 144: 228-244.

LINDQUIST, J., y VILHELMSSON, R. (2006), «Is the Swedish central government a wage leader?», *Applied Economics*, 38: 1617-1625.

MONTESINOS, A.; PÉREZ, J.J., y RAMOS, R. (2014), «El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis», *Documento Ocasional del Banco de España* nº 1402.

— (2015), «Los cambios en la estructura y composición del empleo público durante la crisis», *Cuadernos de Información Económica*, 249: 63-75.

OAXACA, R.L. (1973), «Male-female wage differentials in urban labor markets», *International Economic Review*, 14: 693-709.

PÉREZ, J.J.; RAMOS, R.; AOVIRI, M.; CAMPOS, M.; CELOR, D.; DEPALO, D.; PAPAPETROU, E.; PESLIA KAITTE, J., y RODRÍGUEZ-VIVES, M. (2015), «Fiscal and Macroeconomic Effects of the Government Wage Bill», ESCB Working Group of Public Finance Working Team, mimeo.

RAMOS, R.; SANRROMÁ, E., y SIMÓN, H. (2014), «Public-Private Sector Wage Differentials by Type of Contract: Evidence from Spain. *Hacienda Pública Española*, 208: 107-141.

ANEXO I DATOS UTILIZADOS

La Contabilidad Nacional (CN) proporciona información suficiente sobre el gasto salarial (remuneración de asalariados) del conjunto de las AA.PP., que resulta comparable entre países y presenta una cobertura temporal adecuada. Con respecto a la remuneración de asalariados del agregado de las CC.AA., también se dispone de una medida homogénea en términos de CN que cubre el período 1995-2014. Por el contrario, la información desagregada por comunidad autónoma sólo está disponible para el período 2012-2014. Por ello, resulta necesario complementar estos datos con la información de las liquidaciones presupuestarias, de manera que para algunos ejercicios aplicamos las tasas de variación de esta última medida a los niveles que proporciona la CN. Para el período que usaremos de referencia (2007-2014), la dinámica de la remuneración de asalariados del agregado de las CC.AA. de acuerdo con las dos fuentes estadísticas (CN y liquidaciones) resulta muy similar.

Hay que resaltar, además, que en el caso español, como también sucede en una mayoría de países de la OCDE, no se dispone con carácter general y para períodos prolongados de tiempo de datos de CN que permitan descomponer la medida de remuneración de asalariados de las AA.PP. descrita en el párrafo anterior entre sus componentes de empleo y remuneración por asalariado de las AA.PP. En el caso particular del análisis del empleo de las AA.PP. esto obliga a que se deba combinar información de distintas fuentes estadísticas (19). En concreto, en este artículo se utilizan dos fuentes, dado su distinto grado de cobertura: el número de empleados de las AA.PP. y las CC.AA. que proporciona el *Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) y el que se deriva del análisis de los micro datos de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) que publica el INE (20).

Por su parte, la remuneración por asalariado de las AA.PP. y CC.AA. se aproxima a partir del cociente entre la remuneración de asalariados tomada de la CN y alguna de las mencionadas medidas de empleo de las AA.PP. Si bien en el caso del conjunto de las AA.PP. la referencia suele ser el MHAP (21), en el caso del análisis por CC.AA. utilizaremos de manera preferente la EPA. La información de estas fuentes no es plenamente homogénea, por lo que el análisis que se realiza, tanto de la evolución como del nivel de estas variables, debe tomarse con las debidas cautelas.

Además de la EPA, usamos datos microeconómicos provenientes de dos bases adicionales, que incluyen información sobre empleo y salarios públicos: la encuesta «EU-SILC» (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) que incorpora datos comparables para un conjunto de países europeos, y la *Muestra Continua de Vidas Laborales* (MCVL), para el caso específico de España.

La base EU-SILC permite la clasificación de los empleados de acuerdo con el sector al que pertenecen (calificación NACE, Rev. 2). En este marco, siguiendo los usos habituales en la literatura, aproximamos el sector público por la agregación de las ramas O (Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria), P (Educación) y Q (Sanidad y servicios sociales). La última ola disponible es la EU-SILC 2013, que incluye empleo y salarios relativos a 2012. Por su parte, la MCVL es un conjunto de micro datos individuales, pero anónimos, extraídos de los registros de la Seguridad Social. La información de la Seguridad Social se completa con información fiscal procedente de la AEAT y con información del Padrón Continuo facilitada por el INE. Si bien la cobertura del sector de las AA.PP. en general, y las CC.AA. en particular, es limitada, la MCVL proporciona un conjunto adecuado de información dado que incorpora datos de empleo y salarios individuales.

COLABORACIONES

II.
GASTO PRODUCTIVO

Resumen

Este trabajo analiza la evolución del gasto público en I+D+i en España desde 2005. En términos agregados y en comparación con las principales economías de la UE, la financiación pública de la I+D en España ha oscilado de forma muy pronunciada y el sistema público sufre problemas de competitividad para captar recursos ajenos. En cuanto al análisis del gasto por CC.AA., se distingue entre inversión pública y privada. No se encuentran muestras de que las CC.AA. converjan entre sí en inversión en I+D pública mientras que, en cambio, hay indicios de que la I+D privada se está polarizando. A partir de este diagnóstico, el trabajo revisa algunas de las mejores prácticas internacionales y realiza propuestas de reforma del sistema español de I+D+i.

Palabras clave: gasto público, PGE, I+D+i, sistema nacional innovación, relación público-privada.

Abstract

This paper analyzes the evolution of public expenditure and R&D&I in Spain since 2005. In aggregate terms and in relative terms to the main EU countries, public funding for R&D in Spain has oscillated strongly and the public system suffers from fund-raising competitiveness problems from external sources. With regard to R&D investment by regions, the paper distinguishes between the public and private sectors. We do not find evidence of regional convergence in public spending while the private R&D appears to be polarizing across regions. On the basis of this analysis, the paper reviews international best practices and then it offers some proposals for reforming the Spanish R&D&I system.

Key words: public spending, Spanish National Budget, R&D&I, national innovation system, public-private relationship.

JEL classification: E62, L32, O31, O38.

GASTO PÚBLICO EN I+D+i EN ESPAÑA: ANÁLISIS Y PROPUESTAS (*)

Ramon XIFRÉ

*ESCI-Universitat Pompeu Fabra
Centro Sector Público-Sector Privado, IESE*

Yulia KASPERSKAYA

Universitat de Barcelona

I. INTRODUCCIÓN

EL estudio monográfico de la innovación, y por extensión de la I+D+i, en España fue el objeto de los artículos publicados en esta misma revista hace cuatro años. La introducción editorial al número de 2011 opinaba acertadamente que «Ahora bien, reconociendo que se han hecho muchas cosas mal y que quedan otras muchas por hacer, la realidad es que España ha dado en los últimos años un salto fundamental: ha pasado de estar de espaldas al avance tecnológico a desearlo» (PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2011: V).

Las condiciones económicas generales y, particularmente los presupuestos para la I+D+i, han cambiado sustancialmente desde entonces. De hecho, es probable que la mayoría de la sociedad española siga «deseando» una mayor inversión en I+D e innovación porque considere que es una palanca fundamental para reparar la economía española. Lo que resta por ver es si la realidad y las previsiones más razonables sobre el futuro permiten soportar ese deseo.

Este es el objetivo central del presente artículo, que consta de dos partes. En la primera, se revisan las principales magnitudes del gasto público agregado en España, su origen y sus destinos, y se comparan internacionalmen-

te. Y en la segunda, se analiza la distribución del gasto por CC.AA., distinguiendo entre inversión pública y privada, y se exploran los indicios de una posible convergencia interregional.

El trabajo pretende contribuir al debate acerca de las razones por las cuales el sistema español de I+D+i está, en términos generales y salvando todas las excepciones pertinentes, infradesarrollado en relación a las economías de referencia de nuestro entorno. ¿Se explica el retraso principalmente por el comportamiento de los presupuestos públicos –y la particular visión del modelo económico en que estos se sustentan– o hay lugar para que otros factores ejerzan una incidencia destacable? Porque podría darse el caso que existieran ciertas disfunciones en el sistema, tales como limitaciones en la capacidad de absorción de los fondos públicos, rigideces en la gestión de los recursos, dificultades para alcanzar la excelencia, insuficientes sinergias entre el sector público y privado o poca colaboración interregional. Estas disfunciones podrían amplificar los efectos contractivos sobre la actividad investigadora e innovadora generados por las reducciones presupuestarias de los últimos años.

Antes de iniciar el análisis es preciso realizar algunas acotaciones preliminares. En primer lugar,

el gasto público en I+D+i es en general cuantitativamente pequeño pero cualitativamente importante, ya que ocupa un lugar central en los programas de modernización y recuperación económica, tanto en España, en la UE como en la mayoría de economías avanzadas (1).

En segundo lugar, la variable principal que estudia el trabajo es el gasto o inversión en I+D, y sus diversas modalidades y variaciones, pero esta puede llegar a ser una aproximación excesivamente simple para estudiar los complejos procesos de investigación e innovación, tanto en su vertiente tecnológica como no tecnológica y su impacto en la economía en general. La investigación sobre I+D+i es amplia y abarca tanto el estudio de los *inputs* (como es la inversión en I+D+i), los *outputs* (las publicaciones, patentes o ingresos derivados de la I+D+i) y los facilitadores (como las regulaciones o los sistemas educativos). Frente a esta objeción, se puede responder que el interés principal del trabajo es analizar las principales tendencias que definen la *asignación del gasto público* y, para este propósito específico, el gasto en I+D parece una aproximación razonable, atendiendo a la disponibilidad de datos (2). Queda más allá del ámbito de este estudio la importante cuestión de la eficiencia o impacto del gasto público en I+D+i (para una visión panorámica, ver Cotec, 2014). Abordar esta cuestión requiere cierta perspectiva temporal sobre los episodios de aumento o reducción del gasto y queda como tarea pendiente para un futuro próximo.

Finalmente, este trabajo presupone que el marco de análisis apropiado para estudiar las actividades de I+D+i es el «sistema de ciencia y tecnología» (o, de

forma equivalente en este trabajo, «sistema de I+D+i»). Esta noción, introducida por Freeman (1987) y desarrollada por Metcalfe (1995), se ha demostrado muy apropiada, ya que pone de manifiesto las estrechas relaciones que existen entre la esfera pública, la privada, y las condiciones del entorno en las actividades de I+D+i (3).

El trabajo se organiza de la siguiente forma. Después de la introducción, la sección II estudia el gasto público agregado en I+D+i en España, primero centrándose en los Presupuestos Generales del Estado y posteriormente prestando atención al gasto interno efectivo según el INE. En la sección III se realiza el análisis de las inversiones en I+D+i desagregadas territorialmente por CC.AA. Estos datos permiten estudiar la interacción entre el ámbito público y privado y los indicios de convergencia interregional. La sección IV se inicia con una recapitulación de las principales limitaciones del sistema español I+D+i que el análisis ha puesto de manifiesto, revisa algunas de las mejores prácticas internacionales y recomendaciones especialmente pertinentes, como las de Cotec y el panel de expertos ERAC, y propone reformas en cuatro ámbitos fundamentales. El trabajo concluye con la sección V, que pretende extraer las implicaciones más importantes del análisis.

II. EL GASTO PÚBLICO AGREGADO EN I+D+i EN ESPAÑA

1. El gasto público según los PGE

El punto de partida para conocer la dimensión del gasto público en España en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)

son los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Los PGE representan la principal herramienta de planificación y estrategia en materia de política económica por parte de la Administración General del Estado (AGE) y determinan, en parte, los fondos de los que disponen o emplean otras administraciones públicas (4).

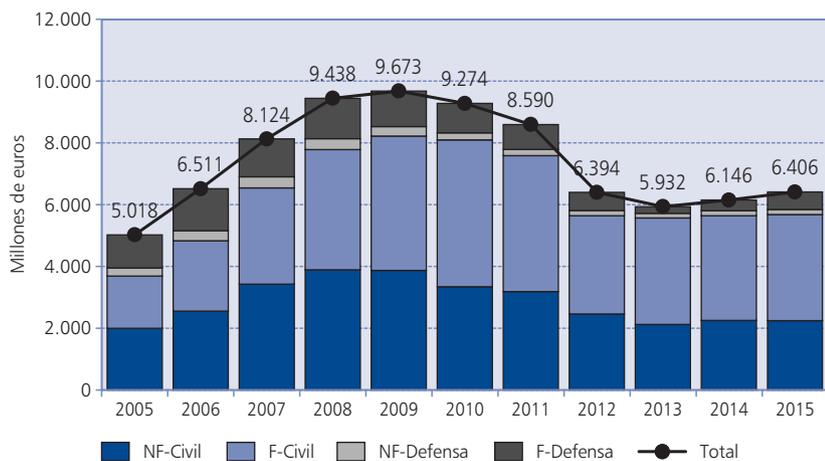
Los PGE recogen una partida específica, la función de gasto (FG) 46, destinada a gastos en I+D+i. Esta partida financia los gastos de los ministerios y otros organismos dependientes de la AGE, como los organismos públicos de investigación (OPI), en I+D+i, civil y militar, y tanto las operaciones no financieras (generalmente subvenciones y otras aportaciones directas sin contrapartida) como las financieras (en la mayoría de los casos, préstamos que deben ser retornados).

El gráfico 1 muestra la evolución de la FG 46 en los PGE desde 2005 hasta 2015 en términos totales y atendiendo a esta doble descomposición. Las cifras se expresan en euros corrientes.

En el gráfico 1 se aprecia que el presupuesto público en I+D creció de forma muy importante hasta 2009, decreció entre 2009 y 2013 y ha registrado incrementos de cerca del 4 por 100 anual, desde entonces. Como resultado, en 2015 el importe de la FG46 es ligeramente inferior al de 2006 en euros corrientes. La principal reducción en el presupuesto se produjo en los PGE de 2012, cuando los créditos en la FG46 se redujeron un 25 por 100 con respecto a los del año anterior.

Además de la reducción en los recursos totales previstos en los PGE, destaca otro hecho relacionado con el tipo de operaciones previstas en el presupuesto, según

GRÁFICO 1
POLÍTICA DE GASTO 46 EN LOS PGE POR TIPOS: GASTO CIVIL O MILITAR, OPERACIONES FINANCIERAS Y NO FINANCIERAS



Nota: F – Operaciones financieras, NF – Operaciones no financieras.
 Fuentes: PGE, COSCE (2015) y elaboración propia.

gastos corrientes, como los gastos de personal (capítulo 1) y los gastos en bienes y servicios (capítulo 2), o bien las inversiones reales (capítulo 6), que se corresponden con los gastos destinados a la adquisición de bienes de capital. Las actividades que se cubren con operaciones no financieras suelen corresponder, por tanto, con el núcleo de funciones que realiza la Administración y su personal. En consecuencia, la absorción de estos fondos por parte del sistema público de I+D+i suele ser completa o casi completa.

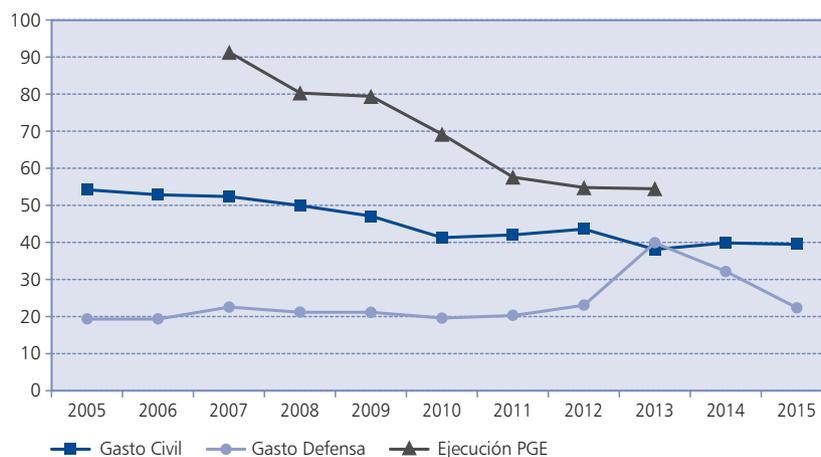
El gráfico 2 muestra los porcentajes que las operaciones no financieras representan en la I+D+i civil y de defensa en la FG46.

En la I+D+i civil, que en promedio representa alrededor del 85 por 100 de la I+D+i total, se ha producido un cambio importante en la composición por tipo de operaciones. En los últimos once años las operaciones no fi-

estas sean financieras y no financieras. La tipología de las operaciones financiadas por los PGE es relevante, porque su incidencia en las actividades de I+D+i es diferente. Las operaciones financieras, recogidas en los capítulos 8 y 9 de los PGE, comprenden aquellos créditos destinados a la adquisición de activos financieros así como la amortización de deudas emitidas, contraídas o asumidas por la AGE. Estos recursos del presupuesto son en gran parte provisiones de fondos que la Administración realiza para conceder préstamos a empresas y personas físicas que participen en convocatorias específicas y cumplan con las condiciones de elegibilidad correspondientes. Por tanto las partidas consignadas para operaciones no financieras tienen una ejecución condicional a que los destinatarios finales de los préstamos y créditos cumplan con los requisitos que establezca la convocatoria o programa de ayudas correspondiente.

En cambio, los fondos consignados como operaciones no financieras cubren principalmente

GRÁFICO 2
FG 46. FRACCIÓN DE LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS SOBRE EL TOTAL EN GASTO CIVIL Y DE DEFENSA. FRACCIÓN EJECUTADA DE LOS CRÉDITOS TOTALES EN LOS PGE



Fuente: COSCE (2015) a partir de IGAE y elaboración propia.

nancieras en el gasto civil han perdido 15 puntos, pasando del 54,1 por 100 al 39,5 por 100. En cambio, en el caso de la I+D+i de defensa, la parte de los recursos destinados a operaciones no financieras se ha mantenido estable alrededor del 20 por 100 entre 2005 y 2011, creciendo en 2012 y especialmente en 2013 para contraerse posteriormente y llegar el 22,3 por 100 en 2015.

El gráfico 2 también muestra el grado de ejecución presupuestaria de los fondos de I+D+i. Siguiendo con la práctica habitual en estos casos (ver COSCE, 2015), el grado de ejecución presupuestaria se calcula como la parte de los créditos totales que han llegado al estado de tramitación de obligaciones reconocidas; el resto de fondos, incluidos en el presupuesto, pero no ejecutados, pasar a convertirse en remanente de crédito. El grado de ejecución ha decrecido de forma importante entre 2007 y 2013, último año

con datos disponibles en el momento de redactar estas líneas, pasando del 91,4 por 100 al 54,5 por 100. Esta caída está directamente asociada al aumento de la importancia de las operaciones financieras y, probablemente, al deterioro de la situación económica de empresas e individuos que, a su vez, ha provocado una reducción en la demanda solvente de créditos y préstamos para realizar actividades de I+D+i.

Otro aspecto que conviene analizar para valorar adecuadamente la evolución de los PGE es que el tamaño del sistema de I+D+i español, medido de forma básica por el número de investigadores, ha crecido de forma importante mientras los fondos disminuían. En este sentido, el gráfico 3 representa el gasto en I+D+i civil para operaciones no financieras (que se puede considerar como una aproximación razonable del gasto total efectivo a disposición de los investigadores)

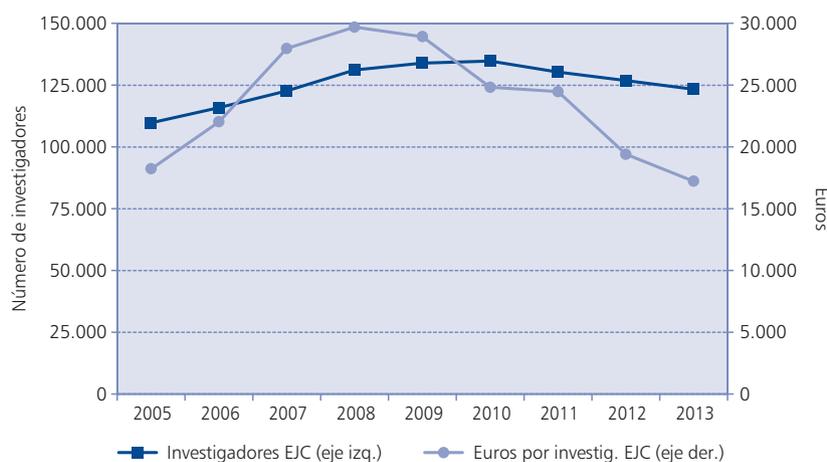
a partir de los datos del PGE en relación al número de investigadores EJC (investigadores equivalentes a jornada completa) que proporciona la *Encuesta de actividades de I+D* del INE (5).

El número de investigadores que participan en el sistema español de I+D+i ha crecido hasta 2010 y ha decrecido levemente desde entonces, de forma que en 2013 (último dato disponible) se contabilizaban más de 123.000 investigadores, 13.500 más que en 2005. Dado que la reducción del presupuesto público ha sido muy importante (gráfico 1), el presupuesto por investigador se ha reducido prácticamente a la mitad. Así, mientras que el presupuesto por científico EJC llegó a casi 30.000 euros en 2008, éste se redujo al valor mínimo de la serie en 2013 (17.200 euros).

Conviene aclarar que estas cifras no suponen el gasto total por científico en España por varios motivos. En primer lugar, mientras que se computan a todos los científicos del país (en EJC) solo se incluyen los fondos que proceden de los PGE de la AGE y no se tienen en cuenta, por tanto, los recursos que provienen de las universidades, CC.AA., empresas u organismos internacionales. En segundo lugar, solo se tienen en cuenta, dentro de los PGE, las operaciones no financieras, al considerarse que son una aproximación más fiable al gasto efectivo que la suma de las operaciones financieras y no financieras.

En cualquier caso, los fondos de los PGE por investigador se han reducido a casi a la mitad entre 2008 y 2013. Para analizar el impacto de esta caída en la inversión, sería necesario disponer de medidas de *output* del sistema público de I+D+i, tales como

GRÁFICO 3
INVESTIGADORES EJC Y GASTO CIVIL NO FINANCIERO
EN PGE POR INVESTIGADOR



Fuentes: INE, PGE.

las publicaciones científicas, las patentes, la incorporación de científicos y tecnólogos a las empresas, etc. Dado que los ciclos de producción científica son dilatados en el tiempo, con períodos relativamente extensos entre la inversión en *inputs* y la obtención de *outputs*, en la actualidad todavía no hay información suficiente para valorar el impacto de estas reducciones presupuestarias en los *outputs*.

2. El gasto público total

El gráfico 4 representa los fondos totales efectivamente financiados por las administraciones públicas en su conjunto, principalmente la AGE y las CC.AA. y, como referencia, importe total de la FG46 según los PGE, que aparece también en el gráfico 1.

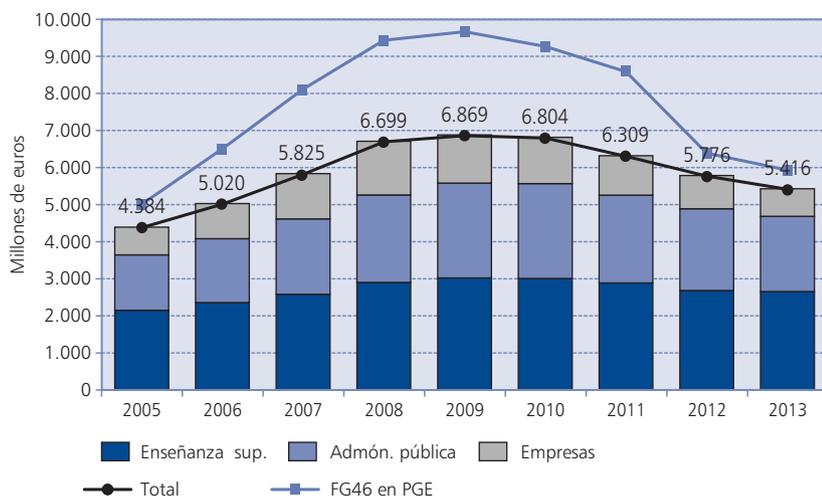
Como se puede apreciar, los PGE han representado *de facto* un límite superior para el gasto público efectivo total en I+D+i que realizan *todas* las administraciones públicas en España. Además, entre 2005 y 2013 los PGE incluyeron partidas por un valor conjunto de 15.851 millones de euros que la Administración Pública en su conjunto no dedicó a financiar actividades de I+D. Estos fondos remanentes representan un 23 por 100 de los presupuestos totales de la FG46 en el período, que ascienden a 68.953 millones de euros. En el caso particular de los años centrales del período, de 2007 a 2010, la fracción que representan los fondos incluidos en los PGE pero no efectivamente dispuestos por la Administración Pública se eleva a 28,2 por 100.

Esta proporción muy significativa de fondos presupuestados para I+D+i y no ejecutados plantea un interrogante sobre la capacidad de absorción por parte del sistema español de ciencia y tecnología. De hecho, este fenómeno genera dudas sobre la efectividad real de acometer aumentos en los PGE sin que previa, o simultáneamente, se aborden reformas estructurales para mejorar el funcionamiento y la capacidad de absorción del sistema. Sobre las medidas que podrían incidir en estas limitaciones se volverá en la sección IV.

El gráfico 4 también representa el reparto de los fondos de I+D+i financiados por la administración pública según sea el sector que los ejecuta: enseñanza superior, Administración Pública o empresas. Por su parte, el cuadro n.º 1 muestra el reparto porcentual en estas tres categorías en 2012 para España y un conjunto de países de la UE formado por (a) las cuatro mayores economías de la UE (Alemania, Reino Unido, Francia e Italia) y (b) Finlandia, que es el país de la UE reconocido como líder de innovación según el índice europeo IUS (IUS 2015) para el cual hay más datos disponibles (6).

En España, como en todas las economías de referencia, el primer sector ejecutor de la I+D financiada por la Administración es la enseñanza superior, con un porcentaje que se ha reducido del 49 por 100 al 46 por 100. En segundo lugar, es la propia Administración Pública la que ejecuta el presupuesto, que en España corresponde principalmente a fondos administrados por los ministerios y a los organismos públicos de investigación (OPIs), con un peso que ha aumentado del 34 por 100 al 38 por 100. En último lugar, se encuentran los

GRÁFICO 4
FONDOS TOTALES DE I+D FINANCIADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EJECUTADOS POR (A) LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, (B) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y (C) LAS EMPRESAS.
PROMEMORIA: FG46 EN PGE. ESPAÑA 2005-2013



Nota: Los datos de las instituciones privadas sin fines de lucro (IPFSL) se incluyen en los datos de las empresas.
Fuentes: INE y PGE.

CUADRO N.º 1

DESTINO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DE I+D+i EN 2012. FONDOS FINANCIADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EJECUTADOS POR: LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS EMPRESAS

	Porcentajes		
	Educación superior	Administración pública	Empresas e IPSFL
Finlandia	65,4	25,8	8,8
Italia.....	59,0	30,4	10,6
Reino Unido	58,7	21,9	19,4
Francia	52,4	31,7	15,9
Alemania	49,1	40,8	10,1
España	46,3	38,1	15,5

Fuente: Eurostat.

fondos ejecutados por las empresas, que se han reducido ligeramente del 17 por 100 al 15,5 por 100.

El patrón de reparto de los fondos públicos de la I+D+i en España se diferencia del observado en las otras economías de referencia por la menor proporción que se destina a las universidades e instituciones de enseñanza superior. En el caso de Finlandia, el país de los considerados donde esta proporción es mayor, más del 65 por 100 del gasto público en I+D+i se dirige hacia las universidades, prácticamente 20 puntos porcentuales más que en España.

Con todo, hay que interpretar estas cifras con prudencia, debido a las diferencias en los perímetros que separan la Administración y las universidades en los distintos países. Así, organismos funcionalmente equivalentes pueden tener adscripciones administrativas diferentes en diferentes países. Por ejemplo, una parte del personal y estructura de las instituciones equivalentes a los OPI españoles (como el CSIC, o el Instituto de Salud Carlos III) podrían en otros países formar parte de las universidades, de forma que las diferencias entre

sectores que se aprecian en el cuadro n.º 1 serían en realidad menores.

El cuadro n.º 2 representa las fuentes de financiación del gasto público en I+D+i en España y en las economías de referencia atendiendo a tres posibles orígenes: la Administración Pública, el sector privado nacional y los agentes extranjeros.

La principal fuente de la financiación de la I+D+i pública en los países considerados es la propia Administración Pública, con porcentajes que van desde el 76 por 100 en Finlandia al 87 por

100 en países como Italia y España. Más allá de constatar la preponderancia de la autofinanciación en cada país, es interesante estudiar cuál es la importancia relativa de la financiación complementaria (sector privado y sector exterior) para sostener los respectivos sistemas nacionales de I+D+i. La razón es que la importancia relativa de estos flujos externos puede considerarse como una aproximación a la competitividad, e incluso la excelencia, de los respectivos sistemas públicos, ya que mide su capacidad para atraer fondos por los que otros países también compiten.

Desde este punto de vista, destaca el caso de Finlandia, país en el cual cerca de una cuarta parte (el 23,5 por 100) de los recursos públicos destinados a la I+D+i provienen de fuera del sistema público. Esta cifra representa casi el doble de la capacidad de atracción de España (12,8 por 100) e Italia (12,3 por 100). Con las debidas cautelas, estas magnitudes apuntan a que los sistemas públicos de I+D+i de ambos países se enfrentan a problemas de competitividad y organización interna que se manifiestan en sus dificultades para captar fondos ajenos a la Administración Pública.

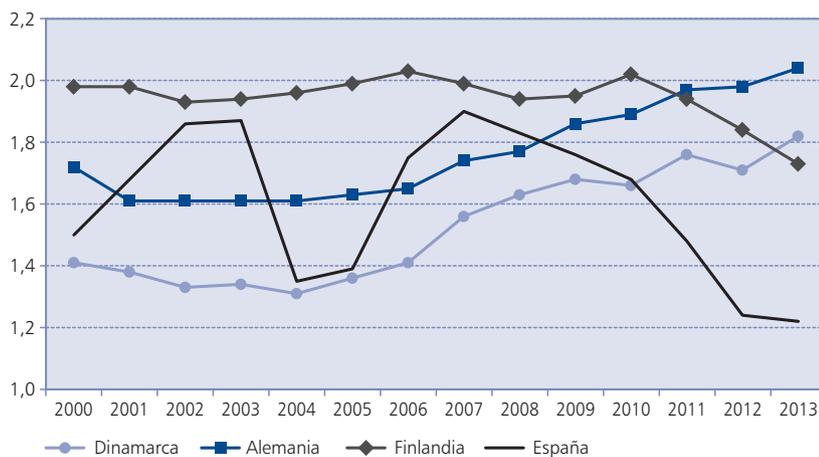
CUADRO N.º 2

ORIGEN DE LOS FONDOS PÚBLICOS DE I+D+i EN 2012. FONDOS DE I+D+i EJECUTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN SU ORIGEN FINANCIERO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL SECTOR PRIVADO Y EL EXTRANJERO

	Porcentajes		
	Extranjero	Empresas	Administración pública
Finlandia	12,0	11,5	76,5
Reino Unido	6,7	14,7	78,7
Alemania	5,1	11,8	83,1
Francia	6,4	8,5	85,1
Italia.....	5,4	6,9	87,7
España	7,8	5,0	87,2

Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 5
GASTO PÚBLICO EN I+D EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO TOTAL
EN ESPAÑA, DINAMARCA, ALEMANIA Y FINLANDIA



Fuente: Eurostat (GBAORD).

La sección IV abordará esta cuestión para España recogiendo y valorando algunas de las principales propuestas de reforma para aumentar la competitividad del sistema español.

El gráfico 5 muestra la fracción que el gasto público en I+D representa sobre el gasto público total (7) en España y los otros tres estados miembros de la UE que obtienen las mejores puntuaciones en el barómetro europeo de innovación (IUS) y para los que se dispone de datos desde el año 2000: Alemania, Dinamarca y Finlandia.

Como se aprecia en el gráfico 5, la importancia de la I+D en el gasto público en España ha oscilado de forma muy acusada entre los años 2000 y 2013, alternándose fases de gran crecimiento (2000-2003 y 2005-2007) y fases de pronunciado declive; especialmente 2004 y 2010-2012. El balance final es que el presupuesto público dedica un porcentaje menor a la

I+D+i en el año 2013 que en el año 2000.

La trayectoria cambiante del peso de la I+D+i en el presupuesto público español contrasta fuertemente con la consistencia del comportamiento en los otros tres países: un crecimiento sostenido en los casos de Alemania y Dinamarca y, para Finlandia, una estabilidad prácticamente completa alrededor del 2 por 100 entre 2000 y 2010. Esta observación se puede generalizar al resto de países de la UE. El cuadro n.º 3 reproduce para todos los países de la UE el promedio y la desviación típica de esta variable para el período 2000-2013 en su conjunto y para los subperíodos 2000-2007 y 2008-2013, con el fin de capturar el comportamiento inversor público en I+D antes y después de la crisis.

España es el tercer país de la UE28 que ha registrado mayor variación en la fracción que el gasto público en I+D representa sobre

el gasto público total durante el periodo completo y en el primer subperíodo y el país con mayor variación entre 2008 y 2013. Por tanto, la inversión pública en I+D en España, a pesar de superar al nivel medio en la EU28 y la UE 15, muestra un nivel de volatilidad muy superior a la mayoría de países de la UE, tanto antes como después de la crisis de 2008.

La estabilidad en la financiación de las actividades de I+D+i es importante porque aumenta las posibilidades de éxito de los procesos de innovación y creación de conocimiento. Un entorno que permite inversiones planificadas y sostenidas en el tiempo en I+D+i genera dos efectos clave para que las organizaciones puedan rentabilizar dichas inversiones: la «experiencia» (ver Van del Panne *et al.* (2003) para más detalles) y el «aprendizaje» (ver Blindenbach-Driessen, F. y J. van den Ende (2006) particularmente para el caso de organizaciones que trababan en base a proyectos).

III. EL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN I+D+i EN LAS CC.AA.

Para aproximarse al gasto público en I+D+i por CC.AA., con datos homogéneos y comparables, es necesario recurrir a la *Encuesta sobre actividades de I+D* del INE. Esta fuente de datos aporta también el desglose entre gasto público y gasto privado (8). En el análisis siguiente se excluyen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla debido a baja disponibilidad de datos de I+D para estos territorios.

1. Evolución

Los cuadros n.º 4 y 5 reproducen el gasto autonómico en I+D

CUADRO N.º 3

GASTO PÚBLICO EN I+D EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO TOTAL (GBAORD), 2000 - 2013

	Media (porcentaje) y Desviación típica					
	2000-2013		2000-2007		2008-2013	
	Media	DT	Media	DT	Media	DT
Bélgica	1,20	0,05	1,19	0,04	1,22	0,07
Polonia	0,80	0,06	n.d.	n.d.	0,80	0,06
Finlandia.....	1,94	0,08	1,98	0,03	1,90	0,10
Holanda	1,69	0,08	1,75	0,03	1,61	0,04
Croacia.....	1,48	0,09	n.d.	n.d.	1,48	0,09
Grecia.....	0,68	0,10	0,66	0,05	0,69	0,11
Bulgaria.....	0,78	0,10	0,83	0,10	0,73	0,06
Suecia	1,53	0,10	1,50	0,11	1,58	0,05
Italia	1,23	0,12	1,33	0,05	1,16	0,09
Chipre	0,89	0,13	0,81	0,12	0,95	0,10
Malta	0,47	0,13	0,38	0,03	0,52	0,14
Austria	1,35	0,13	1,25	0,03	1,48	0,09
Eslovenia	1,16	0,14	1,18	0,08	1,14	0,19
Letonia	0,53	0,14	0,59	0,11	0,46	0,14
Lituania	1,08	0,15	1,12	0,18	1,05	0,11
Irlanda.....	1,08	0,15	1,12	0,14	1,03	0,15
Eslovaquia	0,80	0,15	0,70	0,06	0,93	0,14
Alemania.....	1,76	0,16	1,65	0,05	1,92	0,10
R. Checa.....	1,27	0,17	1,17	0,12	1,41	0,12
Estonia	1,99	0,17	n.d.	n.d.	1,99	0,17
Dinamarca.....	1,53	0,18	1,39	0,07	1,71	0,07
Rumanía.....	0,65	0,21	0,59	0,22	0,72	0,15
Reino Unido	1,45	0,21	1,61	0,10	1,24	0,05
Hungría.....	0,82	0,21	0,76	0,05	0,85	0,26
Francia	1,60	0,22	1,73	0,17	1,44	0,15
España	1,61	0,24	1,66	0,21	1,54	0,26
Portugal	1,62	0,29	1,40	0,12	1,93	0,06
Luxemburgo	0,90	0,45	0,56	0,22	1,35	0,16
Media UE 28.....	1,21		1,15		1,24	
Media UE 15.....	1,41		1,38		1,45	

Nota: Los países se presentan en orden creciente según la desviación típica del gasto en el periodo 2000 - 2013. Los países que forman la UE 15 son: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia.
Fuente: Eurostat y elaboración propia.

total, público y privado en 2005 y 2013 según dos normalizaciones que permiten análisis distintos, como fracción del gasto total estatal y en relación al PIB autonómico, respectivamente.

La primera normalización es una medida de reparto de recursos entre CC.AA. dentro del Estado, especialmente indicada para analizar la concentración de los fondos, mientras que la segunda normalización, que se conoce como intensidad inversora

en I+D, permite la comparación de la situación en las CC.AA. con otras economías de referencia, como son la UE28 y la UE15.

A la hora de interpretar los reportos y las intensidades en I+D, particularmente la privada, por CC.AA., conviene tener bien presente la estructura productiva de cada territorio. Por ejemplo, es posible que una comunidad autónoma registre un nivel inferior de actividad en I+D+i como consecuencia de una menor pre-

sencia de sectores y empresas intensivas en I+D más que como consecuencia de que las empresas activas en I+D+i en esa comunidad inviertan comparativamente menos que las empresas equiparables en otras comunidades (9). De hecho, según los datos para 2013, el 56,3 por 100 de la I+D privada se concentra en tan solo cuatro de las 33 ramas de actividad que aparecen en la Estadística de I+D del INE (10).

El cuadro n.º 4 muestra que Madrid y Cataluña (representadas por M2) acumulan la mitad de la inversión en I+D total, siendo la concentración casi diez puntos superior en el ámbito privado que en el público. Si a estos CC.AA. se añaden las otras dos que registran mayores intensidades inversoras en I+D (según el cuadro n.º 5), el País Vasco y Navarra, el grupo de cuatro resultante (M4) concentra tres cuartas partes de la inversión en I+D privada y dos tercios de la inversión en I+D pública de España. Con todo, en Madrid, la comunidad autónoma con mayor inversión, entre 2005 y 2013 se ha reducido tanto el gasto público como el privado en dos puntos porcentuales, mientras que en el País Vasco la evolución ha sido la opuesta, destacando el incremento en 2,7 puntos en la inversión privada.

Por otro lado, es preocupante la evolución que registran cuatro CC.AA.: Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia. En todas ellas, la representación en el total nacional de los gastos públicos y privados en I+D se han reducido entre 2005 y 2013 y, además, se encuentran en unos niveles inferiores, particularmente en la esfera privada, a los que les correspondería según su contribución al PIB. Otras dos CC.AA. con una baja representa-

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS INTERNOS EN I+D POR CC.AA. EN 2005 Y 2013.
DESGLASE POR SECTOR DE EJECUCIÓN

	Porcentajes verticales							
	Total		Privado		Público		Pro-memoria Distrib. del PIB	
	2005	2013	2005	2013	2005	2013	2005	2013
Andalucía	10,3	11,3	6,2	7,8	15,1	15,3	13,9	13,5
Aragón	2,2	2,3	2,3	2,3	2,0	2,2	3,1	3,1
Asturias	1,4	1,4	1,2	1,4	1,5	1,4	2,1	2,0
Illes Balears	0,6	0,7	0,3	0,2	1,0	1,2	2,4	2,5
Canarias	2,1	1,6	0,9	0,6	3,5	2,6	4,0	3,9
Cantabria	0,5	0,8	0,4	0,6	0,7	1,2	1,2	1,2
Castilla y León	4,3	4,1	4,4	4,3	4,1	3,8	5,3	5,1
Castilla-La Mancha	1,2	1,5	1,0	1,7	1,5	1,4	3,5	3,6
Cataluña	22,6	22,8	26,6	24,3	17,9	21,0	18,8	18,8
C. Valenciana	8,5	7,7	5,9	5,9	11,5	9,7	9,7	9,3
Extremadura	1,0	1,0	0,4	0,4	1,7	1,7	1,6	1,6
Galicia	4,0	3,6	3,2	3,1	4,9	4,2	5,2	5,2
Madrid	28,6	26,4	30,5	28,2	26,3	24,4	17,9	18,7
Murcia	1,7	1,7	1,4	1,3	2,0	2,3	2,6	2,6
Navarra	2,5	2,4	3,1	3,2	1,9	1,6	1,7	1,7
País Vasco	8,1	10,2	11,7	14,4	3,9	5,4	6,0	6,1
La Rioja	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,5	0,7	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
M2	51,2	49,2	57,1	52,5	44,2	45,4	36,7	37,5
M4	69,6	70,7	75,0	74,7	63,3	66,1	44,4	45,2

Nota: El sector privado incluye las IPSFL y el sector público incluye la enseñanza superior. M2 corresponde a Madrid y Cataluña; M4 corresponde a M2 más País Vasco y Navarra.
Fuente: INE.

ción en la inversión estatal en I+D escapan, sin embargo, de esta tendencia al retroceso: La Rioja e Illes Balears. En el primer caso, se trata de la comunidad autónoma de menor tamaño económico y eso puede explicar en parte dificultades para atraer inversiones en I+D. En el caso de Illes Balears, su participación en la I+D nacional privada es aproximadamente una décima parte de la que le correspondería por PIB y la mitad en el caso de la I+D pública; en este último caso, la comparación posiblemente quede desfigurada por el peso tan importante del turismo, actividad muy poco intensiva en I+D, en el PIB regional.

Los gráficos 6A y 6B presentan la relación entre la intensidad en

I+D pública y privada, respectivamente, y el PIB per cápita regional en 2013.

Como se puede apreciar, la intensidad en I+D privada está positivamente asociada al nivel de riqueza per cápita de las CC.AA., pero en el caso de la intensidad en I+D pública la correlación no es estadísticamente significativa (11). Esta correlación supone una verificación básica para el caso de las CC.AA. españolas de la hipótesis generalmente aceptada de que la inversión en conocimiento y el crecimiento económico se refuerzan mutuamente (ver Griffith, 2000; Jones, 2001 y Ulku, 2004).

El hecho de que no se observe asociación entre la intensidad inversora pública y el PIB per cápita

puede deberse, entre otros motivos, a la función redistributiva y niveladora que la administración pública, principalmente la AGE, pueda ejercer en el ámbito de las políticas de I+D en las CC.AA. Además, hay que tener presente que las relaciones entre variables autonómicas donde el denominador es el PIB autonómico están afectadas por un cierto efecto base: un nivel comparable de gasto público en dos comunidades, puede representar niveles muy distintos de gasto sobre PIB si los PIB autonómicos son muy diferentes. Como resultado, cuando el gasto público se expresa en proporción al PIB de una comunidad con un PIB pequeño, la ratio es elevada, y este hecho puede explicar la falta de un patrón claro en el gráfico 6A.

El cuadro n.º 5 ofrece información acerca de la intensidad inversora en I+D en las CC.AA. en relación con las economías de referencia, la UE28 y la UE15. Como se puede observar, la intensidad media en España y la de prácticamente todas las CC.AA. es considerablemente menor a las de las economías de referencia, resaltando solo dos excepciones (12). El País Vasco en 2013 registró una intensidad inversora privada superior a las de la UE28 y UE15 (llevando a la intensidad vasca total a superar a la de la UE28 e igualar la de la UE15) y Madrid registró, tanto en 2005 como en 2013, una intensidad inversora pública superior a la de la UE28 y EU15.

El cuadro n.º 5 también muestra la ratio entre la intensidad inversora pública y la privada. La UE ha fijado en repetidas ocasiones como objetivo de esta magnitud un factor de 2, correspondiendo a la situación en la que inversión privada en I+D representa dos tercios de la inversión

CUADRO N.º 5

INTENSIDAD EN I+D POR CC.AA. EN 2013 Y DESGLOSE POR SECTOR DE EJECUCIÓN

	Porcentajes del PIB regional y ratio							
	Total		Privado		Público		Ratio privado/público	
	2005	2013	2005	2013	2005	2013	2005	2013
Andalucía	0,81	1,04	0,26	0,38	0,55	0,66	0,48	0,58
Aragón	0,77	0,90	0,43	0,49	0,33	0,41	1,30	1,19
Asturias	0,69	0,86	0,33	0,45	0,36	0,41	0,91	1,11
Illes Balears	0,27	0,33	0,06	0,04	0,21	0,29	0,31	0,15
Canarias	0,58	0,50	0,14	0,11	0,45	0,39	0,31	0,27
Cantabria	0,46	0,91	0,18	0,32	0,28	0,58	0,65	0,55
Castilla y León	0,89	0,99	0,50	0,56	0,40	0,43	1,25	1,28
Castilla-La Mancha	0,39	0,53	0,17	0,31	0,22	0,22	0,78	1,41
Cataluña	1,32	1,50	0,83	0,85	0,48	0,65	1,73	1,32
C. Valenciana	0,96	1,02	0,36	0,41	0,60	0,61	0,60	0,69
Extremadura	0,68	0,76	0,16	0,16	0,52	0,60	0,30	0,26
Galicia	0,84	0,86	0,37	0,39	0,48	0,46	0,77	0,85
Madrid	1,75	1,75	1,01	1,00	0,74	0,76	1,36	1,32
Murcia	0,71	0,84	0,32	0,33	0,39	0,51	0,81	0,64
Navarra	1,65	1,79	1,09	1,23	0,56	0,56	1,94	2,21
País Vasco	1,47	2,09	1,15	1,57	0,33	0,52	3,50	3,01
La Rioja	0,64	0,79	0,43	0,39	0,21	0,40	2,04	0,98
Total	1,10	1,24	0,59	0,66	0,50	0,58	1,17	1,14
M2	1,53	1,63	0,92	0,92	0,61	0,70	1,55	1,32
M4	1,55	1,78	1,02	1,16	0,53	0,62	2,13	1,96
UE 28	1,76	2,02	1,13	1,30	0,64	0,72	1,77	1,81
UE 15	1,83	2,09	1,18	1,36	0,65	0,74	1,82	1,84

Nota: El sector privado incluye las IPSFL y el sector público incluye la enseñanza superior. Para composición de UE 15 ver nota en Tabla 3.

Fuente: INE y Eurostat.

total y la inversión pública el tercio restante. Como se puede observar ni la UE28, ni la UE15, ni España en su conjunto alcanzan ese objetivo, pero sí lo hacen el País Vasco y Navarra, que se caracterizan por una estructura económica con fuerte peso de las sectores económicos más intensivos en inversión en I+D (13). En el primer caso con valores mayores pero con una tendencia a la baja y en el segundo con valores menores pero con una tendencia al alza.

2. Convergencia

A continuación, se analizan los indicios de que pudieran existir procesos de convergencia

entre las CC.AA. en relación a la inversión en I+D, tanto en la esfera pública como privada. En primer lugar, los gráficos 7A y 7B muestran la intensidad inversora en 2005 y la variación de esta intensidad entre 2005 y 2013, para la I+D pública y privada respectivamente.

Se estaría produciendo convergencia interregional si existiera una relación negativa entre el nivel en 2005 y su variación desde entonces hasta 2013. En el caso de la I+D pública, no existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables y en el caso de la I+D privada la asociación es positiva, pero poco significativa (14). Es decir, no hay pruebas de que las CC.AA.

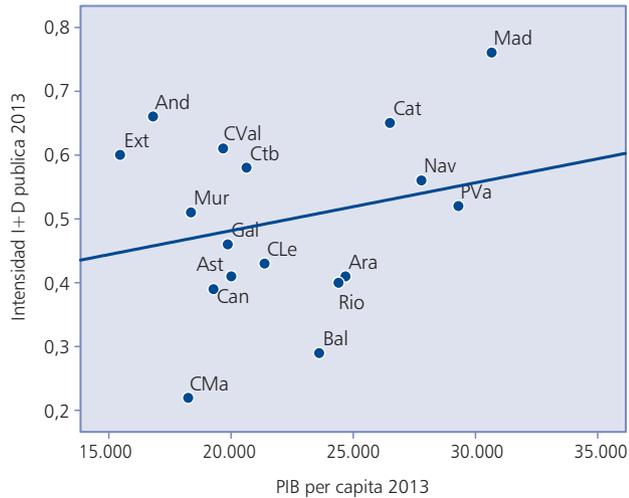
estén convergiendo entre sí en términos de intensidad pública en I+D. Tan solo hay señales moderadas de una cierta polarización regional en cuanto a la intensidad inversora privada, un hecho fuertemente determinado por el comportamiento del País Vasco y Navarra.

En segundo lugar, la cuestión de la convergencia interregional se analiza atendiendo a la evolución de las desviaciones típicas de la intensidad pública y privada en las CC.AA. a lo largo del período 2005-2013. El gráfico 8 muestra ambas series. Como se puede apreciar, y en consonancia con lo visto anteriormente, la dispersión de la intensidad inversora pública se ha mantenido fundamentalmente constante, mientras que la dispersión de la intensidad privada ha crecido entre 2005 y 2013: de forma ininterrumpida entre 2005 y 2009, para decrecer ligeramente después. Los factores que pueden explicar esta moderada tendencia a la polarización regional en la intensidad inversora privada (que también está presente a nivel regional en la UE en su conjunto (Eurostat, 2015)) son diversos.

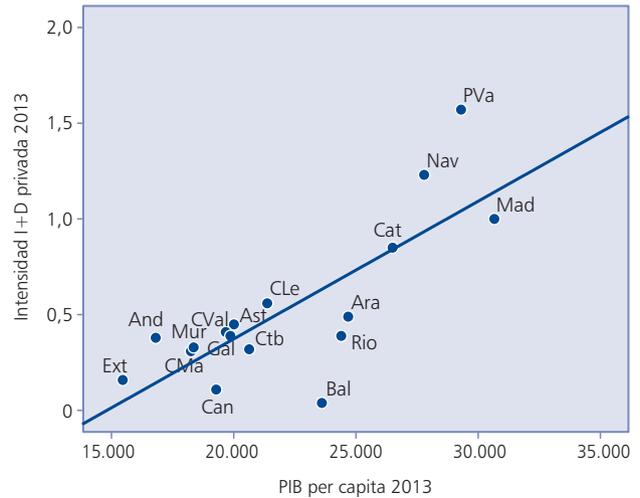
En primer lugar, el fenómeno puede deberse a que la inversión en I+D se caracteriza por costes de entrada o inversiones iniciales relativamente importantes que pueden generar, a su vez, economías de escala. En el caso de la inversión pública, una parte o la totalidad de estos costes los absorbe la Administración (en España, principalmente la administración central) que asigna los recursos según múltiples criterios: la eficiencia en el gasto, pero también consideraciones redistributivas o incluso abiertamente políticas. En el caso privado, el criterio principal para la asignación de fondos a la I+D es la eficiencia en

GRÁFICO 6
INTENSIDAD EN I+D REGIONAL Y PIB REGIONAL PER CÁPITA EN 2013

A) I+D Pública



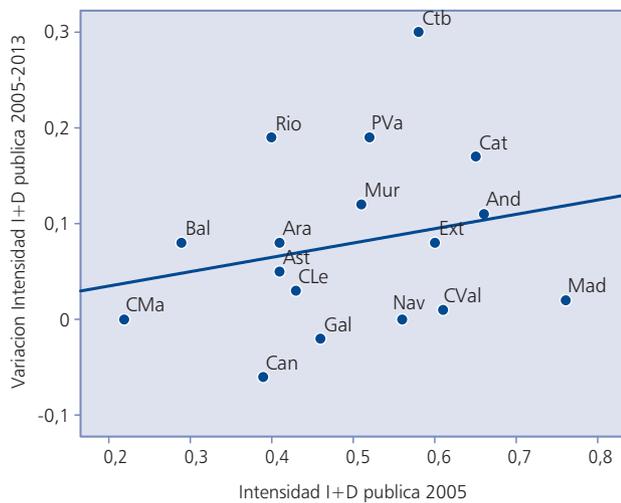
B) I+D Privada



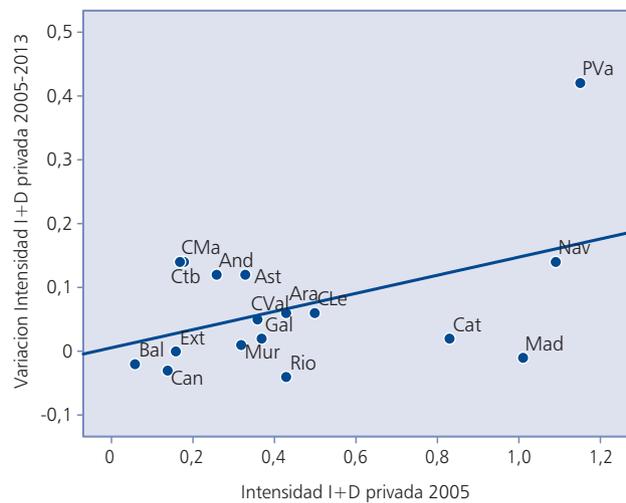
Fuente: INE.

GRÁFICO 7
INTENSIDAD EN I+D EN 2005 Y VARIACIÓN DE LA INTENSIDAD ENTRE 2005 Y 2013

A) I+D Pública



B) I+D Privada



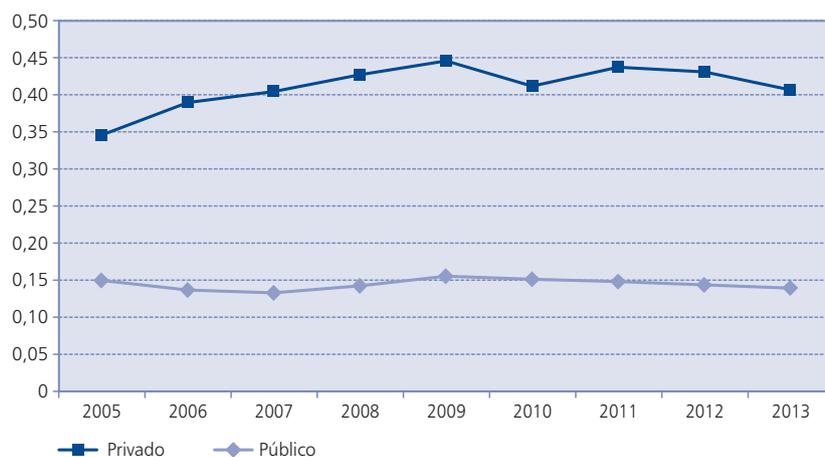
Fuente: INE.

el gasto y el retorno a la inversión. En consecuencia, la iniciati-

va privada tiende a preferir los proyectos o territorios en los cua-

les ya se ha alcanzado cierta masa crítica mínima, en términos

GRÁFICO 8
DESVIACIÓN TÍPICA DE LA INTENSIDADES DE LAS CC.AA.
EN INVERSIÓN I+D PÚBLICA Y PRIVADA



Fuente: INE

de tejido empresarial o capital innovador en sentido amplio (15).

En segundo lugar, es posible que los mecanismos de transferencia de conocimiento y colaboración en materia de I+D+i entre el sector público y el privado, que están presentes en diversos sistemas de I+D+i del mundo y que son determinantes para construir un sistema potente (David *et al.*, 2000 y Lee 2011) se hayan materializado de forma clara y estable sólo en ciertas CC.AA.: País Vasco, Navarra y, en menor medida, Cataluña y Madrid.

IV. RECOMENDACIONES DE MEJORA DEL SISTEMA DE I+D+i

Antes de abordar las recomendaciones para la mejora del sistema español de I+D+i, procede hacer una síntesis y valoración de la información estadística que se ha presentado. Este análisis se de-

sarrolla separadamente para la inversión pública y la privada y pone de relieve las principales limitaciones encontradas en cada ámbito con datos desde 2005.

En la esfera pública, la financiación pública a la I+D ha oscilado en España de forma mucho más intensa que en la mayoría de países de la UE y sabemos la estabilidad es clave para sostener la actividad científica e innovadora. Además, el sistema español presenta problemas de competitividad ya que no puede atraer fondos del exterior con la intensidad de otros países de la UE. Esta falta de competitividad del sistema puede deberse, en parte, a un insuficiente nivel de excelencia en ciertos ámbitos del conocimiento y de la innovación, a pesar del progreso que el sistema público en su conjunto ha realizado en los últimos años. Esta hipótesis se refuerza por el hecho de que una parte de los recursos presupuestarios públicos, principalmente

aquellos que se vehiculan a través de préstamos y otras operaciones financieras, no son finalmente absorbidos por el sistema.

En la esfera privada, se distinguen claramente dos grupos de CC.AA. según los recursos que dedican a la I+D+i. Por un lado, un grupo lo forman Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra que, partiendo de una estructura económica sectorial con mayor peso de los sectores intensivos en I+D, se caracterizan por: (i) registrar las mayores intensidades inversoras, tanto públicas como privadas, (ii) concentrar la mayoría de la inversión total; y (iii) alcanzar las mayores ratios de inversión privada sobre inversión pública. Por otro lado, el resto de las CC.AA. presentan unos indicadores de inversión en I+D+i, pública pero especialmente privada, muy discretos hasta el punto de que algunas de las regiones de la UE con menor intensidad innovadora son españolas.

De lo anterior se deduce que en España existe una cierta barrera o escala mínima en las actividades de I+D+i, afectando simultáneamente al sector público y al privado. Cuando una comunidad autónoma alcanza una cierta masa crítica, puede desarrollar sistemas de I+D competitivos que son capaces de atraer fondos, equipos y proyectos tanto nacional como internacionalmente y, además, consigue crear sinergias entre el ámbito público y el privado.

Las propuestas de reforma deben referirse, por tanto, a estos dos ejes pero, si han de constituir un programa completo de actuación, no limitarse a ellos. En particular, dos instituciones independientes y prestigiosas que conocen el sistema español de I+D+i, la Fundación Cotec (Cotec, 2013)

y el panel de expertos del *European Research Area Committee* (ERAC, 2014), consideran que existen otras dos dimensiones críticas en las que hay que actuar para desarrollar con éxito procesos de reforma: las condiciones del entorno para la innovación y la cooperación interregional.

A continuación, se realizan propuestas de reforma en cada uno de estos cuatro ejes, que tienen una triple fuente: el análisis realizado hasta el momento, la recopilación de las aportaciones de estas dos organizaciones y la revisión de algunas de las mejores prácticas internacionales.

1. Sistema público

Probablemente, el elemento clave pendiente en la reforma del sistema público de I+D+i sea la creación y puesta en marcha de la Agencia Española de Investigación. Esta iniciativa ya estaba contemplada en la vigente Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, aprobada en 2011 con práctica unanimidad por parte de los partidos políticos, pero no se ha realizado ningún progreso desde entonces. La mayoría de los países avanzados cuentan con una agencia de financiación de la investigación independiente que asigna los recursos a los investigadores y las instituciones atendiendo fundamentalmente a criterios de excelencia y mediante una gestión relativamente flexible pero con una estricta rendición de cuentas (16). En particular, el nuevo organismo podría superar ciertas rigideces del sistema actual, como la presión que sufren numerosos investigadores y grupos de investigación para que utilicen los fondos asignados según el horizonte temporal predefinido en los proyectos. Además, como se observa

en la mayoría de países que han creado agencias de este tipo, es posible avanzar simultáneamente en una gestión administrativamente menos intrusiva de la investigación y en la rendición de cuentas del sistema, si así se establece en el mandato fundacional de la institución encargada. Adicionalmente, la puesta en marcha de la agencia podría actuar como catalizador reformista para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos de I+D+i particularmente en la universidad, que es una pieza clave del sistema (17).

2. Sistema privado

Este trabajo se centra en la evolución del gasto público, pero la evolución de los principales indicadores de la I+D+i privada es igualmente negativa (18). Es particularmente preocupante la caída en el número de empresas españolas que realizan actividades de innovación tanto tecnológica como no tecnológica: entre 2008 y 2012 las primeras han reducido su número en un 50 por 100 y las segundas en un 40 por 100. Por tanto, es necesario frenar esta tendencia y estimular la creación y el crecimiento de nuevas empresas innovadoras, atendiendo al efecto tractor que éstas ejercen en el conjunto de la economía (Veugelers y Cincera, 2010). Dado que los problemas que afrontan las empresas con potencial innovador son múltiples (insuficiente financiación; planes de negocio mal desarrollados; falta de conocimientos especializados entre los fundadores y consejeros delegados), la respuesta a este desafío también debería ser multidimensional, como señalan Cotec y el panel de expertos del ERAC. En primer lugar, son necesarias reformas legislativas para conseguir que el

crédito fluya más fácilmente, y de forma segura y estable, en las fases iniciales de creación de una empresa, incluyendo el capital semilla y formas novedosas como *mezzanine finance* (19). Esto debería ir acompañado de nuevos incentivos para los bancos y entidades financieras que permitan una evaluación correcta de los proyectos innovadores. También sería de gran ayuda ofrecer formación especializada (parcialmente subvencionada) a todos aquellos emprendedores que necesiten mejorar sus planes de negocio o actualizar sus competencias empresariales. De hecho, para potenciar al máximo las sinergias en los procesos de acompañamiento a las empresas con potencial de innovación, podría considerarse la centralización de estas funciones en una nueva agencia pública en España que tuviera este cometido específico, como ocurre en otros países de nuestro entorno (20).

3. Entorno institucional

En las economías avanzadas el entorno empresarial e institucional es uno de los factores más importantes para que florezca la innovación (Aghion, 2006). En primer lugar, en el caso de España, posiblemente la prioridad más básica y urgente sea que los representantes políticos alcancen por fin un consenso estable sobre una ley de educación que resuelva los principales problemas a largo plazo del país: las elevadas tasas de abandono y de fracaso escolar (21). En segundo lugar, sería igualmente oportuno llevar a cabo una reforma profunda de aquellos aspectos de la normativa que pueden estar perjudicando la competitividad general de las empresas, lastrando su crecimiento y, por todo ello, dificultando su capacidad para

realizar proyectos de inversión, como son las iniciativas de I+D+i. Por ejemplo, se debería proceder a una reversión transversal de las distintas normativas (fiscal, laboral, medioambiental, etcétera) que imponen obligaciones administrativas o económicas más estrictas a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Sería conveniente también seguir de cerca cuáles son los efectos de la nueva regulación de la insolencia que busca reducir las penalizaciones cuando las insolencias no son fraudulentas y estimular así la segunda oportunidad empresarial. En caso de que la reciente reforma legislativa no obtenga los efectos deseados—reducir las liquidaciones de empresas— se debería profundizar en las reformas, partiendo de los diagnósticos y recomendaciones que sobre este asunto han formulado, entre otros, el FMI y la Comisión Europea.

4. Cooperación interregional y sinergias territoriales

Finalmente, y como ha mostrado el análisis de los gastos de I+D por CC.AA., el sistema español está fragmentado territorialmente. Esta fragmentación afecta negativamente no solo individualmente a las CC.AA. sino que es un obstáculo a la absorción de fondos totales, particularmente los procedentes de la UE e instrumentados mediante programas competitivos. El hecho de que parte de los fondos para la investigación se encuentren asignados a determinadas regiones para contribuir a su convergencia y que en algunos proyectos y convocatorias el desembolso de los fondos públicos esté condicionado a la cofinanciación privada, genera una doble barrera para acceder la financiación ajena al sistema público nacional que,

como se ha visto más arriba, es una de las principales deficiencias en España.

Como resultado, las regiones españolas con menor intensidad en I+D suelen ser las que corren el mayor riesgo de no ser capaces de absorber los fondos públicos que se les preasignan. Este es un efecto no intencionado y se debería fomentar la cooperación entre diversas CC.AA. con el objetivo de alcanzar una masa crítica mínima y estudiar las posibilidades de que algunas CC.AA. se especialicen en ciertas líneas de investigación e innovación y que las desarrollen de forma competitiva. Probablemente se trate de uno de los retos más difíciles para el sistema público y es posible que la mejor manera de abordarlo sea de forma indirecta mediante el refuerzo del sistema público, del privado y del entorno económico y regulatorio en el que se desarrolla la I+D+i.

V. CONCLUSIONES

El estado actual del sistema de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en España es preocupante. Los principales indicadores de actividad, tanto en el ámbito público como en el privado, se están deteriorando de forma clara desde 2008. Los primeros, básicamente como resultado del proceso de consolidación fiscal. Los segundos acusan en parte el impacto de lo anterior y en parte las consecuencias directas de la crisis económica.

En el ámbito estrictamente público y en términos agregados, la perspectiva temporal e internacional nos permite concluir que el gasto público en I+D+i español ha sido relativamente volátil, lo cual es una anomalía en los países avanzados en innovación.

Además, el sistema español da claras muestras de sufrir cierta incapacidad para absorber incrementos bruscos en recursos, como los que se produjeron antes de 2008. Por ello, es aconsejable considerar con mucha cautela aquellas intervenciones de política económica que se centren en aumentar los recursos públicos a la I+D+i sin resolver previamente las rigideces e ineficiencias que afectan al sistema. En este sentido, emerge con claridad la necesidad de crear una agencia española de investigación que gestione los fondos públicos de I+D+i con una triple orientación: los fondos deberían asignarse en función de la excelencia, hacerlo con la intrusión administrativa mínima, pero al mismo tiempo con 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 que basan su crecimiento en el conocimiento y que tendría un efecto catalizador en la modernización de las universidades españolas, que son una pieza clave del sistema. Además, otra medida de calado que debería aplicarse previamente a cualquier incremento de fondos sería un pacto político que diera estabilidad y potenciara la eficacia del sistema educativo en todos sus niveles.

Descendiendo al nivel de las CC.AA. y extendiendo el análisis al sector privado, las intensidades inversoras privadas están fuertemente relacionadas con la riqueza del territorio pero no así en el caso de la intensidad en I+D pública. Además, no existen indicios de que las CC.AA. estén convergiendo entre sí en intensidad inversora pública mientras que, en el ámbito privado, se observan señales de la dinámica contraria, que da lugar a un cierto proceso

de polarización. Si a esto añadimos 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 I+D+i es relativamente baja, se reducen los incentivos para atraer nuevas inversiones privadas y esta dinámica puede terminar perjudicando a la capacidad del territorio de absorber fondos públicos, especialmente si éstos se vehiculan a través de programas competitivos que requieran la co-financiación privada.

No hay nada que esté predeeterminado e, indudablemente, esta dinámica se puede corregir. Pero para ello es preciso situar la I+D+i en el centro de la agenda política y hacerlo no sólo mediante el aumento de presupuestos sino abordando las reformas estructurales que el sistema necesita.

NOTAS

(*) Agradecemos los comentarios de Santiago Lago, Jorge Martínez-Vázquez, Diego Martínez, María José Moral, Joan Ribas y de los participantes en la Conferencia Funcas-RIFDE sobre Gasto Público en Santiago de Compostela en mayo de 2015.

(1) Como ilustración, la estrategia de crecimiento para la Unión Europea, Europa 2020, fija cinco objetivos cuantitativos para el año 2020. El segundo de ellos es que la UE invierta en I+D un 3 por 100 del PIB.

(2) Como contrapunto al enfoque específico que se adopta en el presente estudio, se puede consultar LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y MARTÍNEZ (2014) que tiene una perspectiva más amplia. Estos autores integran el estudio de la I+D en la UE en un modelo macroeconómico y destacan la importancia de distinguir entre innovación tecnológica y no tecnológica para determinar mejor el impacto sobre la productividad total de los factores (PTF).

(3) Ver CALLEJÓN Y GARCÍA-QUEVEDO (2011) para una discusión del concepto de «sistema» desde una perspectiva más actual.

(4) Para una visión del contexto general y los principales elementos que conforman el sistema público de I+D se puede consultar SEBASTIÁN Y RAMOS VIELBA (eds. 2011), en particular las páginas 11 a 21.

(5) Según la nota metodológica de la Encuesta de Actividades de I+D del INE, los investigadores incluyen a las profesiones con códigos ISCO-88 del 21 al 24 y por tanto, en particular, a los profesionales docentes en universidades e instituciones de educación superior.

(6) El informe IUS utiliza 25 indicadores de los sistemas nacionales de I+D+i, agrupados en 8 dimensiones, que a su vez proceden de 3 pilares básicos (facilitadores-entorno, actividades empresariales, resultados) para calcular un índice de intensidad innovadora en cada país y ordenar a los estados miembros según ese índice.

(7) A partir de la base de datos GBAORD («Government Budget appropriation or outlays for research and development») de Eurostat que recoge todos los gastos efectivos en I+D realizados por parte del gobierno central del país. Eurostat recoge en esta base de datos los gastos realizados por los gobiernos infraestatales solo si estos son «significantes».

(8) Esta estadística del INE presenta la información por sectores de ejecución de forma ligeramente distinta antes y después de 2010, lo cual hace necesario un ajuste estadístico menor. Hasta el año 2010 incluido, los datos se presentan combinando los gastos de dos agentes ejecutores (las empresas y de las instituciones privada sin fines de lucro (IPSFL)) en una única rúbrica y se ofrecen datos para todos los agentes. A partir del año 2010 se producen dos cambios: (1) los datos para las empresas y las IPSFL se presentan de forma separada y (2) para algunas CC.AA. no está disponible el gasto de uno o más de los siguientes agentes: IPSFL, Administración Pública y universidades. El ajuste realizado en los datos a partir de 2011 es el siguiente. Cuando se omite el dato de sólo un agente, éste se obtiene de forma directa a partir del gasto total de la CC.AA. sustrayendo los datos para el resto de los agentes. Cuando se omiten los datos de dos agentes, se imputa el gasto a cada agente de forma proporcional al reparto entre agentes que se obtiene a nivel estatal.

(9) No se conocen estudios específicos de esta cuestión en el ámbito de las CC.AA. en España. Para la comparativa entre la UE y los EE.UU. se puede consultar Veugelers y Cincera (2010). Estos autores encuentran que aproximadamente un tercio del diferencial estructural en innovación entre la UE y los EE.UU. se explica por una menor presencia de empresas jóvenes y activas en I+D+i mientras que los otros dos tercios de la diferencia se explican porque las empresas europeas son menos intensivas en I+D que sus homólogas americanas.

(10) Las cuatro ramas de actividad que realizan mayor inversión en I+D privada en 2013 son, en primer lugar, una rúbrica genérica que incluye las actividades profesionales, científicas y técnicas (17,3 por 100; códigos

CNAE del 69 al 75), los vehículos de motor (16,5 por 100; CNAE 29), la información y las comunicaciones (13,9 por 100, CNAE 58 – 63) y la farmacia (8,5 por 100; CNAE 21).

(11) El coeficiente de correlación entre la intensidad privada y el PIB per cápita es de 0,78 (significativo a al nivel 0,01) y el coeficiente de correlación entre la intensidad pública y el PIB per cápita es 0,23 (no significativo).

(12) En la UE la I+D está también está relativamente concentrada por regiones. Según Eurostat (2015), 32 regiones europeas concentran el 44,1 por 100 del gasto total de la UE en I+D.

(13) Ver nota 14.

(14) El coeficiente de correlación entre la intensidad privada y su variación es de 0,44 (significativo al nivel 0,10) y en el caso de la intensidad privada es del -0,40 (no significativo).

(15) Véase CABRER-BORRÁS Y SERRANO-DOMINGO (2007) para un análisis detallado del fenómeno en España.

(16) Como ejemplos de agencias de financiación de la investigación se puede citar la *National Science Foundation* para los EE.UU., la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* para Alemania o el *European Research Council* para la UE.

(17) Sobre la cuestión específica de medidas para fomentar la excelencia investigadora, y académica en general en la universidad, se puede consultar Aghion *et al.* (2010) que recomiendan, en consonancia con lo anterior, reforzar la independencia y la rendición de los centros universitarios.

(18) Véase XIFRÉ (2014) para una visión panorámica reciente de la I+D+i en España.

(19) Véase Fernández Doblado y Ubierna (2011) para un estudio detallado de las posibles actuaciones públicas en este ámbito.

(20) Al respecto son de interés, por ejemplo, el *Department for Business, Innovation & Skills* del Reino Unido y la estrategia gubernamental finlandesa *Research.fi*, que incluye un enfoque integral con medidas en innovación, competitividad, educación y ciencia.

(21) Véase VILLAR (coord. 2012) para una visión panorámica del sistema educativo en España que incluye la medición del rendimiento educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGHION P. (2006), «A primer on innovation and growth», *Bruegel Policy Brief* 2006/06.
- AGHION, P.; DEWATRIPONT, M.; HOXBY, C.; MASCOLELL, A., y SAPIR, A. (2010), «The governance and performance of universities:

<p>evidence from Europe and the US», <i>Economic Policy</i>, vol. 25, Issue 61: 7-59.</p> <p>BLINDENBACH-DRIESEN, F., y VAN DEN ENDE, J. (2006), «Innovation in project-based firms: The context dependency of success factors», <i>Research Policy</i> 35: 545-561.</p> <p>CABRER-BORRÁS, B., y SERRANO-DOMINGO, G. (2007), «Innovation and R&D spillover effects in Spanish regions: A spatial approach», <i>Research Policy</i>, 36: 1357-1371.</p> <p>CALLEJÓN, M., y GARCÍA-QUEVEDO, J. (2011), «Nuevas tendencias en las políticas de innovación», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 127: 176-194,</p> <p>COTEC (2013), <i>Un decálogo de retos de la innovación para la competitividad de España</i>.</p> <p>COTEC (2014), <i>Informe Cotec. Tecnología e Innovación en España</i>.</p> <p>CONFEDERACIÓN DE SOCIEDADES CIENTÍFICAS DE ESPAÑA – COSCE (2015), <i>Análisis de los recursos destinados a la I+D+i (Política de Gasto 46) contenidos en los Presupuestos Generales del Estado Aprobados para el año 2015</i>. Autores: José Molero y José de Nó.</p> <p>DAVID, P.A.; HALL, B.H., y TOOLE, A.A., «Is public R&D a complement or a substitute for private R&D? A review of the econometric evidence», <i>Research Policy</i> 29: 497-529.</p>	<p>ERAC (2014), <i>Peer review of the Spanish Research and Innovation System</i>.</p> <p>EUROSTAT (2015). <i>Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy</i>, Eurostat Statistical books.</p> <p>FERNÁNDEZ DOBLADO, J.C., y UBIERNA, A. (2011), «El papel del sector público como venture capitalist: Cómo favorecer a las nuevas empresas de base tecnológica», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 127: 204 -222.</p> <p>FREEMAN, C. (1987), <i>Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan</i>, Printer, Londres.</p> <p>GRIFFITH, R. (2000), «How important is Business R&D for Economic Growth and should the Government subsidise it?». <i>Briefing Note No. 12, Institute for Fiscal Studies</i>.</p> <p>INNOVATION UNION SCOREBOARD – IUS (2015), Comisión Europea. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf</p> <p>JONES, C.I. (2001), «Was an Industrial Revolution Inevitable? Economic Growth over the Very Long Run», <i>Advances in Macroeconomics</i>, 1(2).</p> <p>LEE, C.-Y. (2011), «The differential effects of public R&D support on firm R&D: Theory and evidence from multi-country data», <i>Technovation</i>, 31: 256-269.</p> <p>LÓPEZ-RODRÍGUEZ, J., y MARTÍNEZ, D. (2014), «Beyond the R&D effects on innovation:</p>	<p>the contribution of Non-R&D activities to TFP growth in the EU», Institut d’Economia de Barcelona, <i>Document de treball</i> IEB 2014/16.</p> <p>METCALFE, S. (1995), «Technology systems and technology policy in an evolutionary framework», <i>Cambridge Journal of Economics</i>, 19(1): 25-46.</p> <p>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (2011), Introducción editorial a «España en la era de la innovación», número 127.</p> <p>SEBASTIÁN, J., y RAMOS VIELBA, I. (eds. 2011), <i>Funciones y organización del sistema público de I+D en España</i>. Fundación IDEAS y RED CTI/CSIC.</p> <p>ULKU, H. (2004), «R&D, Innovation and Economic Growth: An Empirical Analysis», <i>IMF Working Paper</i> WP/04/185.</p> <p>VAN DER PANNE, G.; VAN BEERS, C., y KLEINKNECHT, A. (2003), «Success and Failure of Innovation: A Literature Review», <i>International Journal of Innovation Management</i>, 07(03).</p> <p>VEUGELERS, R., y CINCERA, M. (2010), «Young Leading Innovators and the EU’s R&D intensity gap», <i>Bruegel Policy Contribution</i>, 2010/09.</p> <p>VILLAR, A. (coord. 2012), <i>Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español</i>, Fundación BBVA.</p> <p>XIFRÉ, R. (2014), «R&D+I in Spain: Is the growth engine damaged?», <i>Spanish Economic and Financial Outlook</i>, 3(6).</p>
---	--	--

Resumen

El trabajo revisa la evolución seguida por las dotaciones de capital en infraestructuras en España y sus comunidades autónomas. Se centra en el último ciclo completo 1995-2013, comparando las trayectorias seguidas desde el inicio de la crisis con las que tuvieron lugar en los setenta/ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado. La desagregación territorial permite analizar las pautas seguidas por la localización de los distintos tipos de infraestructuras en el territorio utilizando el instrumental de la σ -convergencia. El trabajo finaliza revisando el papel jugado por las infraestructuras en el crecimiento a partir de la evidencia empírica disponible.

Palabras clave: capital, infraestructuras, crecimiento, regional.

Abstract

The paper reviews the evolution infrastructure endowments in Spain and its regions. It focuses on the most recent cycle 1995-2013, comparing the profiles followed once the current crisis had started with those of the two previous crises which took place in the seventies/eighties and at the beginning of the nineties of the past century. The level of territorial disaggregation allows us to analyze the trends followed by the location of the infrastructures in Spain regions making use of the σ -convergence concept. The paper concludes with a review of the role played by infrastructure spending on economic growth using the empirical evidence now available.

Key words: capital, infrastructures, growth, regional.

JEL classification: O40, O47, R11.

DOTACIONES DE INFRAESTRUCTURAS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. DE LA EXPANSIÓN A LA CRISIS (*)

Matilde MAS IVARS

Universitat de València e Ivie

I. INTRODUCCIÓN

La inversión en infraestructuras como motor del crecimiento de la economía española se convirtió en tema central del debate político a comienzos de los años noventa del siglo pasado. El referente teórico que dio el pistoletazo de salida fue el artículo seminal de Aschauer (1989). En él, y mediante la utilización de estimaciones económicas de una función de producción ampliada con capital público, concluía que las reducidas dotaciones de capital público en la economía norteamericana, así como su modesta evolución a lo largo del tiempo, eran responsables de la ralentización en el crecimiento de la productividad observada en ese país, especialmente al compararlo con una Europa en la que se constataban crecimientos más robustos.

En España los resultados de Aschauer fueron recibidos con entusiasmo, fundamentalmente porque en esas fechas el debate autonómico se encontraba en su apogeo. En el proceso de transferencia de competencias a las CC.AA. resultaban muy relevantes las dotaciones de las que disfrutaba cada territorio en unos activos que determinaban su crecimiento futuro. Sin embargo, no existía información estadística que permitiera valorar en términos monetarios las dotaciones de capital, mucho menos desde la

perspectiva territorial. El primer paso fue, pues, la estimación de las dotaciones de capital –tanto público como privado– existente en la economía española. El Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) acometió este reto con el apoyo inicial del Ministerio de Economía y los gobiernos de diez comunidades autónomas (Andalucía, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, La Rioja, Región de Murcia y País Vasco). A comienzos de los noventa la Fundación BBVA se hizo cargo de asegurar la continuidad de la base de datos, algo poco frecuente, al menos en España. Las primeras estimaciones aparecieron publicadas en el año 1995 (Mas, Pérez y Uriel, 1995). Desde entonces se dispone de esta información con periodicidad anual, cobertura nacional, regional y provincial y se encuentran disponibles en Internet (www.fbbva.es).

Una vez las primeras estimaciones estuvieron disponibles se produjo una auténtica avalancha de trabajos de investigación, la mayoría de ellas orientadas a contrastar la hipótesis adelantada por Aschauer (1989). En la sección IV se presenta un sucinto resumen de las principales conclusiones que se desprenden de los principales trabajos publicados (1). Seguramente la más importante es que los resultados –especialmente la estimación de la elasti-

ciudad-output del capital público en general, y de las infraestructuras en particular– estaban lejos de ser concluyentes y, por tanto, tampoco compartidos.

A partir de comienzos del nuevo siglo el tema abandonó la primera línea del debate público, hasta que el denominado *Plan Juncker* parece haberle devuelto el protagonismo perdido. Detrás de este plan se encuentra la constatación de la fortísima contracción experimentada por la inversión –tanto pública como privada– en las economías europeas como consecuencia de la crisis iniciada en el año 2007 en Estados Unidos. Resultaba, por lo tanto, imprescindible impulsar su recuperación. En el momento de escribir estas líneas el *Plan Juncker* está todavía en fase inicial de diseño de objetivos, tanto en contenidos como de definición de sus fuentes de financiación.

Con estos referentes, el artículo se estructura de la forma siguiente. La sección II presenta la evolución seguida por las dotaciones de capital en infraestructuras en España a lo largo del último ciclo, confiamos que completo, desde el valle de 1995 al del año 2013. La sección III entra en el detalle territorial por comunidades autónomas y provincias. La sección IV propone una valoración de lo que hemos aprendido en los casi treinta años desde que Aschauer lanzó el debate sobre el papel de las infraestructuras en el crecimiento económico. Por último, la sección V ofrece las principales conclusiones del trabajo.

II. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS EN ESPAÑA 1995-2013. LOS EFECTOS DE LA CRISIS

La inversión en infraestructuras representó durante los años

de expansión, entre 1995 y 2007, en torno al 2,5 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB) (gráfico 1, panel a). En los dos primeros años de crisis, experimentó un importante crecimiento –hasta alcanzar el 3,6 por 100 en el año 2009– fundamentalmente como consecuencia del *Plan E* puesto en marcha por el Gobierno de Zapatero en respuesta a la crisis iniciada en el año 2008. A partir de entonces se desploma hasta situarse en el 1,2 por 100 en el año 2013. De acuerdo con la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018* en 2013 la inversión pública total (no solo en infraestructuras) representaba el 2,1 por 100 del PIB. Este porcentaje se redujo al 2,0 por 100 en 2014, y está previsto que se mantenga constante en el 1,9 por 100 hasta 2018. Por tanto, no es previsible que el total de la inversión pública se recupere en el corto

GRÁFICO 1
INVERSIÓN TOTAL (AA.PP. Y OTROS AGENTES*) EN INFRAESTRUCTURAS. ESPAÑA, 1995-2013

A) Peso sobre el PIB nominal (porcentaje)



B) Tasa de crecimiento real (porcentaje)



Nota: * Dentro de «otros agentes» se encuentran las sociedades de autopistas de peaje, las confederaciones hidrográficas, ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles de carácter privado, AENA y otros aeropuertos privados y los puertos autónomos.
Fuentes: Fundación BBVA-Ivies e Instituto Nacional de Estadística (INE).

plazo, ni tampoco la inversión en infraestructuras.

El panel B del gráfico 1 muestra las tasas de crecimiento anual de la inversión en infraestructuras con la fuerte volatilidad que le es característica, alcanzando en el año 2009 una tasa de crecimiento superior al 15 por 100 y en los años 2012 y 2013 caídas próximas al -30 por 100 anual.

El gráfico 2 presenta las distintas trayectorias seguidas por la inversión en infraestructuras, distinguiendo entre la realizada por las administraciones públicas (AA.PP.) y las realizadas por otros agentes no pertenecientes a las AA.PP. Dentro de este segundo grupo se encuentran las inversiones realizadas por sociedades concesionarias de autopistas na-

cionales de peaje, en las infraestructuras viarias; ADIF, RENFE, FEVE (2) y otras sociedades de ferrocarriles, de carácter autonómico y local (tranvías y metros), en las infraestructuras ferroviarias; las confederaciones hidrográficas en las infraestructuras hidráulicas; AENA y las sociedades propietarias de aeropuertos privados en las aeroportuarias; y los puertos autónomos en las infraestructuras portuarias.

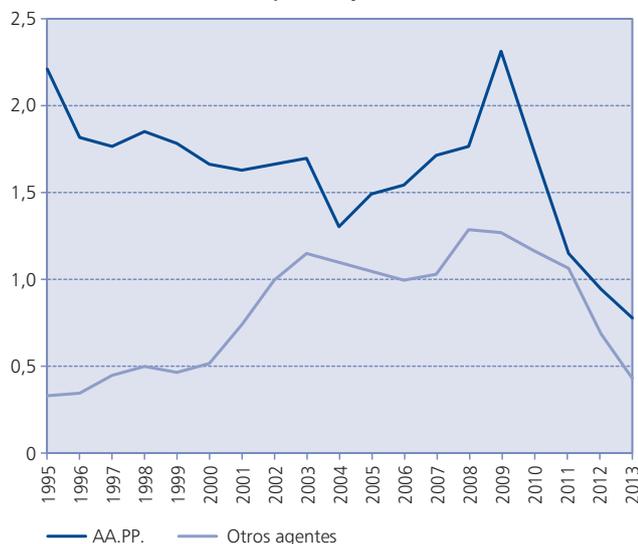
En el panel A se observa el continuo crecimiento del esfuerzo inversor realizado por otros agentes, desde el 0,3 por 100 del PIB en el año 1995 hasta el 1,3 por 100 en el año 2009. A partir de ese año los dos tipos de infraestructuras perdieron peso, hasta el 0,8 por 100 las realizadas por las AA.PP. y el 0,4 por 100

la de los restantes agentes. Las tasas anuales de crecimiento, que aparecen en el panel b, sitúan en 1997 (36 por 100) y 2001 (50 por 100) los años de más fuerte crecimiento de la inversión realizada por los otros agentes no pertenecientes a las AA.PP. Las cifras anteriores contrastan vivamente con las tasas de crecimiento negativas, próximas al -40 por 100, en los años 2012 y 2013.

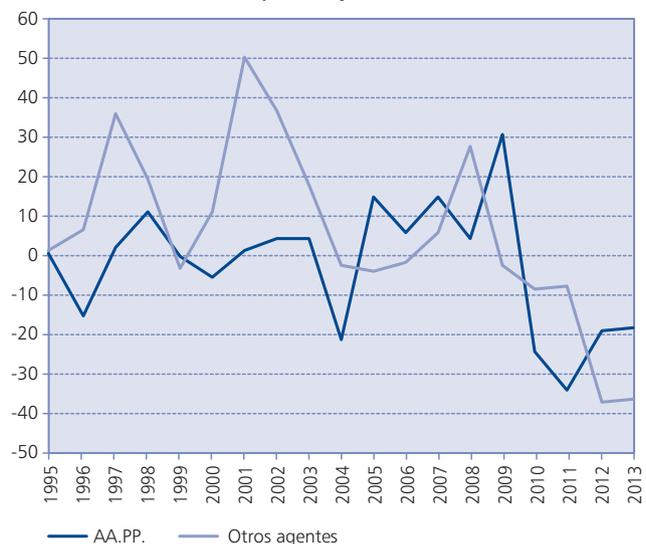
El cuadro n.º 1 ofrece el detalle de la inversión en infraestructuras *por agentes* en el conjunto del periodo 1995-2013, y en dos subperiodos marcados por la crisis: los años previos (1995-2007) y los posteriores (2008-2013) en los que la crisis ya estaba instalada. Los siguientes comentarios resultan de interés. En primer lugar, la inversión realizada por

GRÁFICO 2
INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURAS: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y OTROS AGENTES*. ESPAÑA, 1995-2013

A) Peso sobre el PIB nominal (porcentaje)



B) Tasa de crecimiento real (porcentaje)



Nota: * Dentro de «otros agentes» se encuentran las sociedades de autopistas de peaje, las confederaciones hidrográficas, ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles de carácter privado, AENA y otros aeropuertos privados y los puertos autónomos.
Fuentes: Fundación BBVA-lvie e INE.

CUADRO N.º 1

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS (AA.PP. + OTRAS INFR. DE CARÁCTER PÚBLICO) POR AGENTES. 1995-2013 (PORCENTAJE SOBRE LA INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURAS, PROMEDIO DEL PERÍODO)

	1995-2013	1995-2007	2008-2013
Infraestructuras públicas total	100,00	100,00	100,00
AA.PP.	66,77	70,20	59,34
Administración central	24,12	26,07	18,89
Comunidades autónomas	18,90	19,42	17,77
Corporaciones locales	23,75	24,71	21,68
Otros agentes	33,23	29,80	40,66
Infraestructuras viarias	40,90	42,44	37,56
AA.PP.	37,27	38,36	34,90
Administración central	14,67	15,83	12,16
Comunidades autónomas	10,42	11,16	8,82
Corporaciones locales	12,18	11,38	13,91
Otros agentes (autopistas de peaje)	3,63	4,07	2,66
Infraestructuras hidráulicas básicas y de regadío ..	15,70	17,03	12,82
AA.PP.	14,28	15,81	10,98
Administración central	5,07	6,12	2,77
Comunidades autónomas	6,32	6,23	6,51
Corporaciones locales	2,90	3,45	1,70
Otros agentes (confederaciones hidrográficas)	1,42	1,22	1,84
Infraestructuras ferroviarias	24,53	20,10	34,14
AA.PP.	5,54	5,04	6,63
Administración central	3,64	3,29	4,39
Comunidades autónomas	1,89	1,74	2,22
Corporaciones locales	0,01	0,01	0,01
Otros agentes (ADIF, RENFE, FEVE y otros ff.cc.) ...	18,99	15,06	27,51
Infraestructuras aeroportuarias	6,02	6,27	5,47
AA.PP.	0,03	0,03	0,04
Administración central	0,03	0,03	0,04
Comunidades autónomas	0,00	0,00	0,00
Corporaciones locales	0,00	0,00	0,00
Otros agentes (AENA y aeropuertos privados)	5,98	6,23	5,44
Infraestructuras portuarias	4,22	4,33	3,97
AA.PP.	1,01	1,12	0,76
Administración central	0,71	0,79	0,53
Comunidades autónomas	0,27	0,29	0,22
Corporaciones locales	0,03	0,03	0,02
Otros agentes (puertos autónomos)	3,21	3,21	3,20
Infraestructuras urbanas de CC.LL.	8,64	9,84	6,03
AA.PP.	8,64	9,84	6,03
Administración central	0,00	0,00	0,00
Comunidades autónomas	0,00	0,00	0,00
Corporaciones locales	8,64	9,84	6,03
Otros agentes	0,00	0,00	0,00

Fuente: Fundación BBVA-Ivie.

las AA.PP. experimentó una fuerte caída en el periodo poscrisis. Pasó de representar el 70,2 por 100 de la inversión total en infraestructuras al 59,3 por 100 en el

periodo poscrisis. La caída se produjo en los tres niveles de gobierno: central, autonómico y local. La contrapartida fue el crecimiento de la inversión llevada a cabo

por los otros agentes inversores, cuya participación pasó del 29,8 por 100 al 40,7 por 100.

La inversión llevada a cabo por organismos no pertenecientes a las AA.PP. se centra de forma prioritaria en las infraestructuras ferroviarias, que experimentaron un crecimiento muy notable a lo largo del ciclo. La inversión en ferrocarriles representaba, de media, en el periodo previo al inicio de la crisis el 20,1 por 100 de la inversión total en infraestructuras, y la realizada por RENFE, FEVE y otros ferrocarriles, como algunas líneas de metro o tranvía, el 15,1 por 100. En el periodo poscrisis 2008-2013 había pasado a representar el 34,1 por 100 de la inversión total, y la de los otros agentes el 27,5 por 100.

La inversión en aeropuertos se financia mayoritariamente a través de AENA. De hecho la participación de las AA.PP. es irrelevante. La inversión en esta infraestructura pasó de representar el 6,3 por 100 en el periodo precrisis al 5,5 por 100 en los años siguientes.

En cualquier caso, las infraestructuras que más peso tienen en el agregado son las viarias. En la primera parte del periodo la inversión en este tipo de infraestructuras representaba el 42,4 por 100 del total, repartida entre el 15,8 por 100 la Administración Central, 11,2 por 100 las administraciones autonómicas, y una cifra similar las CC.LL. La inversión en autopistas representaba tan solo el 4,1 por 100. En el periodo 2008-2013 estas infraestructuras habían perdido peso en el total hasta situarse en el 37,6 por 100, consecuencia del fuerte retroceso experimentado por la inversión de la Administración Central y de las CC.AA. Por el contrario, las in-

versiones realizadas por las CC.LL. ganaron terreno en estos años.

Las infraestructuras hidráulicas son las terceras en importancia, tras las viarias y ferroviarias, pero, a diferencia de las últimas, han ido perdiendo peso continuamente desde el 17,0 por 100 de media en el período 1995-2007 al 12,8 por 100 en 2008-2013 como consecuencia de la fuerte caída en la inversión realizada por la Administración Central.

La inversión en infraestructuras portuarias tiene un peso relativamente pequeño en el total, alrededor del 4 por 100, del cual más de la mitad lo realizan los puertos autónomos que no pertenecen a las AA.PP.

Por último, la inversión en estructuras urbanas la realizan estrictamente las CC.LL. y han experimentado un retroceso muy notable a lo largo del último ciclo. De representar el 9,8 por 100 de la inversión total en infraestructuras en el período 1995-2007 pasó al 6,0 por 100 en el período 2008-2013.

El mensaje que se desprende de todo lo anterior es que la reacción ante la última crisis que ha sufrido la economía española fue distinta dependiendo del tipo de infraestructura de que se trate, y también por parte de los agentes inversores: AA.PP. u otros agentes.

Desde que el INE publicó las primeras series de *Contabilidad Nacional* en el año 1967 –cubriendo la información desde el año 1964– España ha transitado por tres ciclos completos. En lo que sigue se analizan los perfiles seguidos por la inversión en infraestructuras desde el momento en que se inicia cada una de las tres crisis. Con esta estrategia se persigue contestar a las siguientes

preguntas: ¿Cuál fue la duración de cada una de las tres fases recesivas, desde que aparecen las primeras tasas de crecimiento negativas hasta que revierten su tendencia y comienza la recuperación? ¿Cuál fue la reacción de la inversión en infraestructuras en los dos ciclos anteriores, siguieron las mismas pautas? ¿Cuándo, y de qué forma, salieron de las respectivas crisis? ¿Cuál fue la reacción de la inversión realizada por las AA.PP. y el resto de agentes? ¿Reaccionaron igual los seis tipos de infraestructuras que estamos considerando?

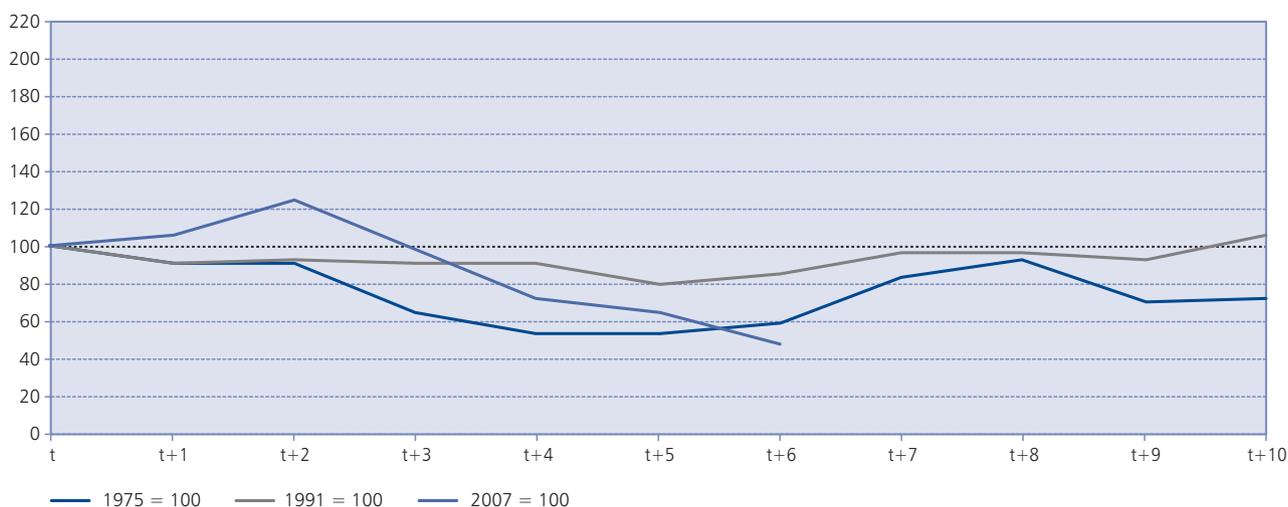
La definición actualmente aceptada de recesión es la de caída del Producto Interior Bruto (PIB) durante dos trimestres seguidos. A partir de los datos proporcionados por la *Contabilidad Nacional Trimestral de España* podemos fechar los inicios de las tres crisis que han tenido lugar en el período 1964-2013 en el primer trimestre del año 1975. La segunda en el primer trimestre del año 1992, y la tercera en el segundo trimestre del año 2008. Puesto que la información no está disponible con periodicidad trimestral, proponemos fechar el inicio de cada una de las tres crisis en el año 1975 la primera, 1991 la segunda y 2007 la tercera. En los gráficos siguientes estos tres años toman el valor 100. Los valores sucesivos hacen referencia a los años transcurridos desde el inicio. Se contempla un período de diez años con el fin de obtener una perspectiva general de las fases de crisis y también de recuperación en las dos primeras, puesto que en la tercera *solo* han transcurrido siete años desde el inicio.

El gráfico 3 presenta la evolución de la inversión agregada en infraestructuras (panel a), y su distinción entre las realizadas por

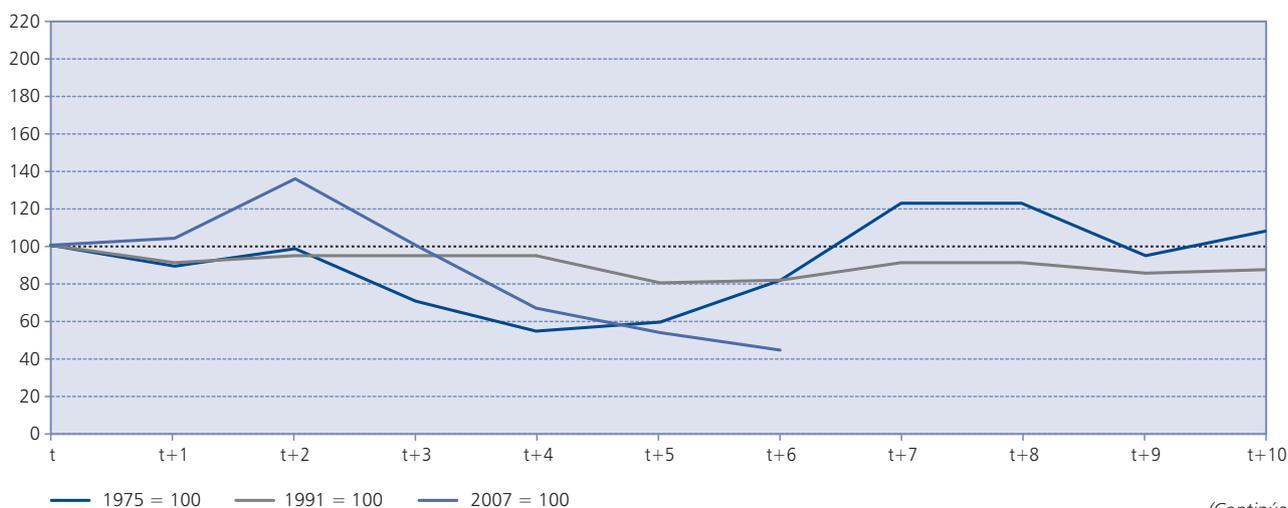
las AA.PP. (panel b) y por otros agentes (panel c). De su observación pueden derivarse las siguientes conclusiones. En primer lugar, la crisis de los años setenta fue la que experimentó el mayor recorte en la inversión en estos activos, y la de los noventa la que menos. La última crisis experimentó el perfil ya conocido de incrementos en los primeros años de crisis y desplome posterior. En segundo lugar, y como era de esperar, tras la evolución del perfil agregado se encuentran las infraestructuras de las AA.PP. (panel b) por ser su peso mayor. En la crisis de los setenta la inversión pública experimentó una fuerte contracción en los cinco primeros años, hasta 1980, para pasar a recuperarse en los años siguientes. En la crisis de los noventa la inversión se vio relativamente menos afectada, mientras que en la última la caída fue muy importante a partir del año 2009. En tercer lugar, el panel c del mismo gráfico 3 aporta también informaciones de interés. En primer lugar, la inversión en infraestructuras por parte de otros agentes se redujo de forma drástica durante la primera crisis. En el año 1985 era tan solo el 20 por 100 de la realizada en 1975. En segundo lugar, durante la crisis de los noventa este tipo de inversión cayó relativamente menos, y seis años después de iniciada ya había vuelto a sus niveles de 1991. A partir de entonces crece de forma exponencial doblando, diez años después, los valores del inicio de la crisis. En tercer lugar, las infraestructuras llevadas a cabo por otros agentes prácticamente se mantuvieron hasta el año 2009. A partir de entonces se contraen aproximadamente un 10 por 100, excepto en el último año, 2013 en el que la caída es muy pronunciada. En ese año la inversión realizada por los otros agentes inversores en infraestructuras había

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURAS. TOTAL, AA.PP. Y OTROS AGENTES
(ÍNDICE 100 = 1975, 1991, 2007)

A) Total infraestructuras



B) Infraestructuras de las AA.PP.



(Continúa)

retrocedido un 40 por 100 respecto al valor inicial.

Los distintos paneles del gráfico 4 ofrecen la misma información pero referida a los seis tipos de infraestructuras consideradas. Los resultados más interesantes pueden resumirse de la forma siguiente. En primer lugar, la inversión en infraestructuras viarias se

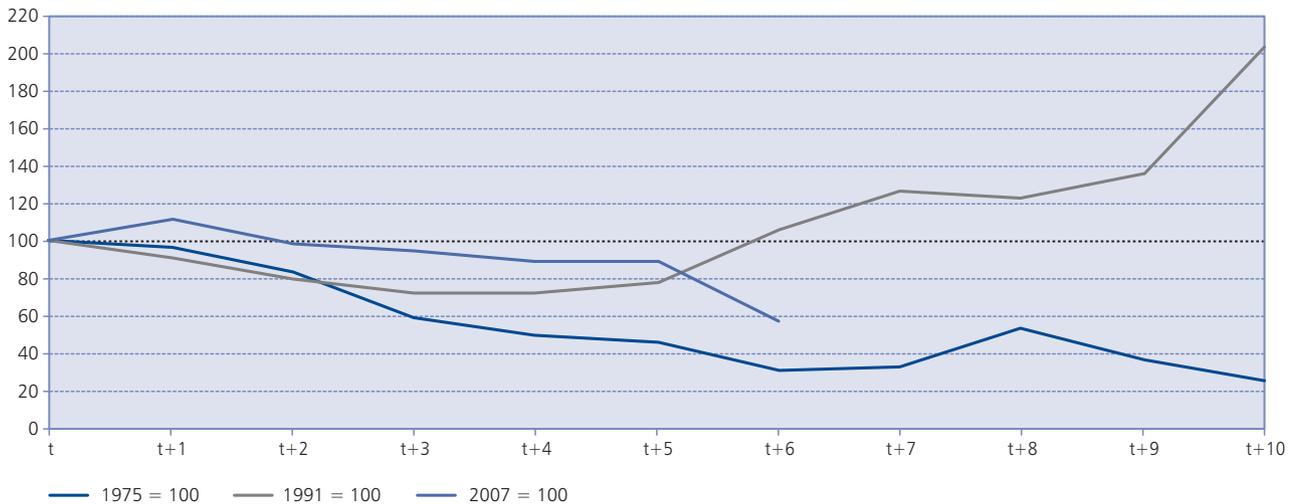
contrajo en las dos primeras crisis, especialmente en la de los años setenta. En la última, continuó creciendo hasta el año 2010, como consecuencia del crecimiento de la inversión en *autopistas de peaje*. En segundo lugar, la caída en la inversión ha sido superior en todas las infraestructuras en la última crisis que en las dos anteriores, excepto en

las *infraestructuras viarias* y las *ferroviarias*. Estas últimas se mantuvieron hasta su desplome en el año 2013. En tercer lugar, la inversión en *infraestructuras aeroportuarias* se resintió solo en los inicios de la crisis de los noventa, mientras que en las otras dos la caída fue notable. En el año 2013 era aproximadamente la cuarta parte de la realizada en 2007. En

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURAS. TOTAL, AA.PP. Y OTROS AGENTES
(ÍNDICE 100 = 1975, 1991, 2007) (CONT.)

C) Infraestructuras de los otros agentes



Nota: * Dentro de «otros agentes» se encuentran las sociedades de autopistas de peaje, las confederaciones hidrográficas, ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles de carácter privado, AENA y otros aeropuertos privados y los puertos autónomos.
Fuente: Mas et al. (2015).

cuarto lugar, la caída de la inversión en *infraestructuras portuarias* fue de una intensidad muy superior en la última crisis que en las dos primeras. Por último, el hecho más llamativo es, seguramente, el comportamiento seguido por la inversión en *infraestructuras urbanas* realizadas por las corporaciones locales en la última crisis, resultado de las políticas expansivas que se tomaron al inicio del estallido de la burbuja inmobiliaria, con las conocidas consecuencias sobre las cuentas públicas y su impacto en el agravamiento de la crisis en los años siguientes.

III. LOCALIZACIÓN TERRITORIAL

Tras analizar en el apartado anterior la evolución experimentada por las infraestructuras

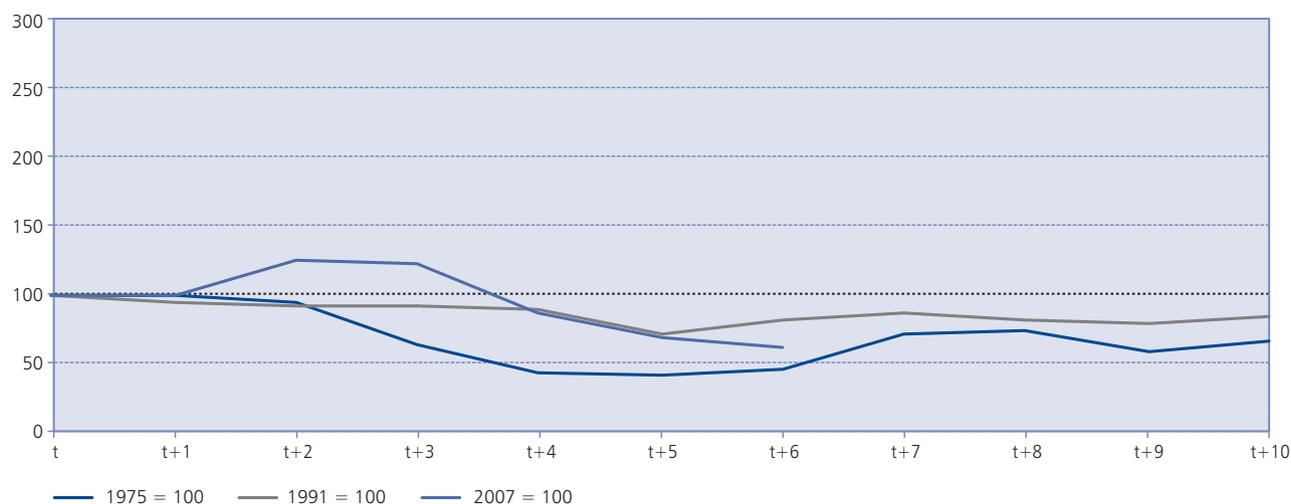
desde la perspectiva nacional, en este se desciende en el nivel de desagregación territorial ofreciendo el reparto de las dotaciones existentes en España entre las diecisiete comunidades y las dos ciudades autónomas. Las dotaciones relativas de cada región pueden contemplarse desde distintas alternativas. En esta sección consideraremos tres de ellas: 1. La evolución de la participación en el reparto de cada CC.AA. en el total; 2. Las dotaciones por habitante; y 3. Las dotaciones por km². Los tres son indicadores de reparto pero desde perspectivas diferentes y que, por tanto, pueden ofrecer también resultados distintos aunque complementarios.

El gráfico 5 presenta, en el panel a, el porcentaje en el total que le correspondía a cada terri-

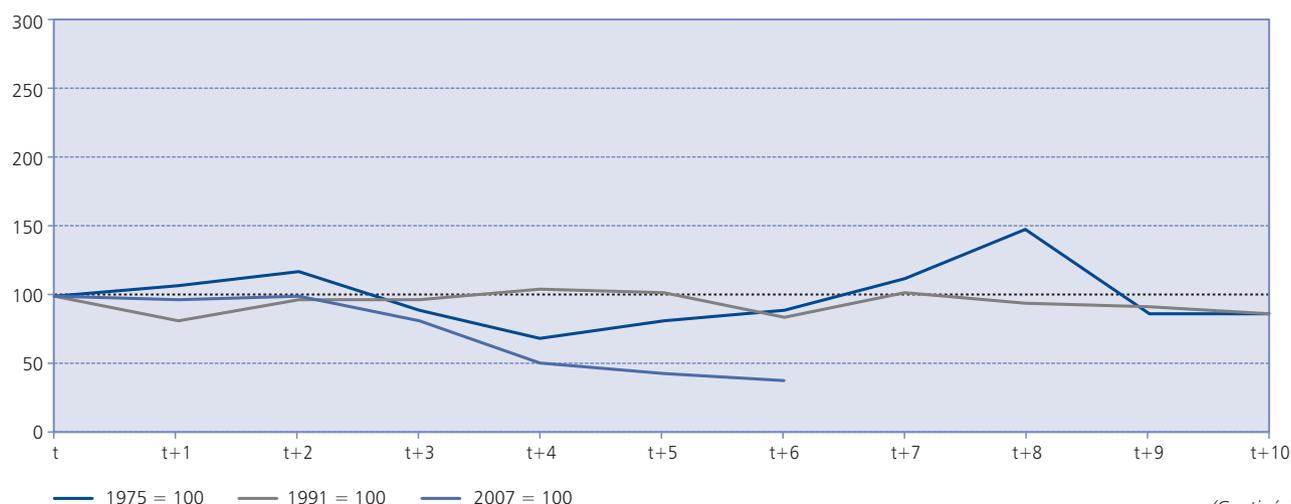
torio en tres momentos del tiempo: 1995, 2007 y 2012, último año para el que se dispone de información territorializada. Como puede observarse, las comunidades más grandes y/o con mayor nivel de actividad son las que concentran un porcentaje mayor del capital neto en infraestructuras. Andalucía –la comunidad más extensa de España– con aproximadamente el 16 por 100 del capital total ocupa la primera posición, seguida de cerca por Cataluña. La Comunidad de Madrid ocupa la tercera posición, y la Comunitat Valenciana la cuarta; seguida de cerca por una comunidad muy extensa, Castilla y León. Entre estas cinco comunidades concentran aproximadamente el 60 por 100 del total del capital en infraestructuras. Como es de esperar las comunidades uniprovinciales son las que menores dotaciones

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS. AA.PP. Y OTROS AGENTES* POR TIPO
 (ÍNDICE 100 = 1975, 1991, 2007)

A) Infraestructuras viarias



B) Infraestructuras hidráulicas



(Continúa)

tienen. A ellas se les añade una comunidad extensa pero poco poblada, Extremadura.

Los datos del panel a del gráfico 5 también nos informan de los cambios que han tenido lugar a lo largo del tiempo y, especialmente, durante la fase expansiva y los posteriores años de crisis. Esta información la proporcionan con más

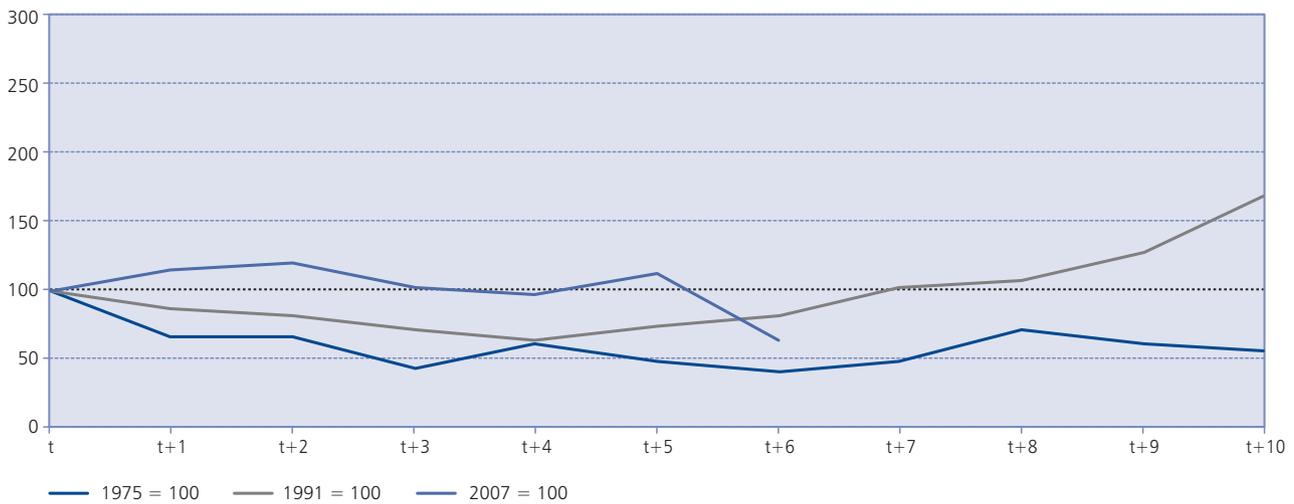
detalle los dos paneles restantes. El panel b ofrece las diferencias en el porcentaje que le correspondía a cada comunidad al inicio, en el año 1995, y el final de la fase de expansión. Los dos hechos más llamativos son los siguientes. El primero, las ganancias experimentadas por la Comunidad de Madrid que ganó tres puntos porcentuales (pp) entre 1995 (9 por 100) y

2007 (12 por 100). Y en segundo, la pérdida de participación de Andalucía (1,5 pp) y del País Vasco (1 pp). Entre las restantes las diferencias fueron menores, destacan solo Galicia por la ganancia, y Extremadura por la pérdida, de peso en el total.

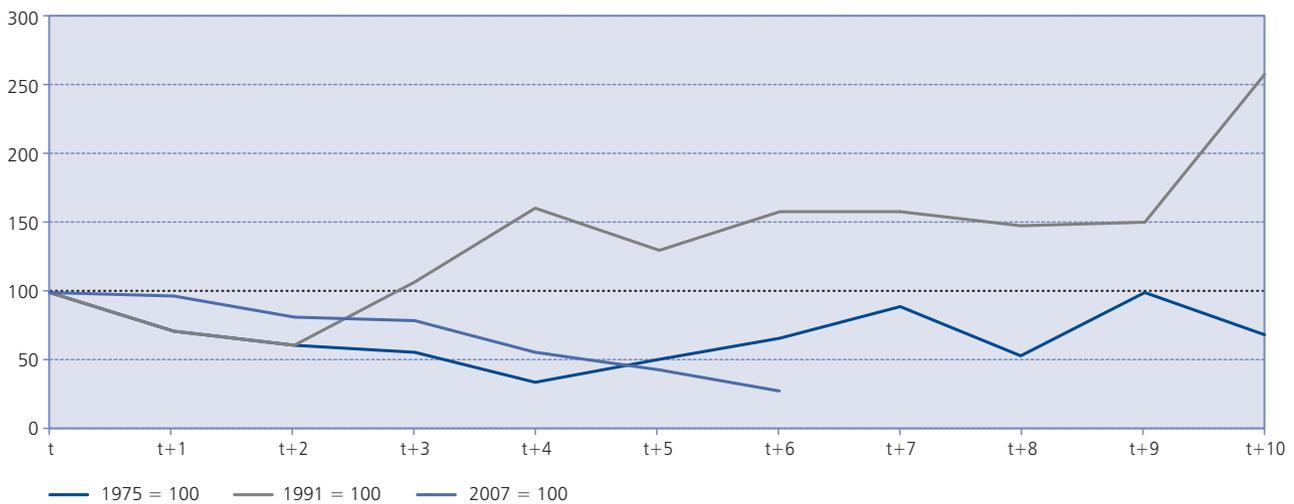
Por su parte, el panel c del mismo gráfico 5 presenta los

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS. AAPP Y OTROS AGENTES* POR TIPO
(ÍNDICE 100 = 1975, 1991, 2007) (CONT.)

C) Infraestructuras ferroviarias



D) Infraestructuras aeroportuarias



(Continúa)

cambios en participaciones en los años de crisis 2007 y 2012. En estos años, la comunidad que más avanzó fue Cataluña, algo más de 1,5 pp, seguida por Galicia. Entre las que perdieron destacan la Comunidad de Madrid, que pierde algo del peso ganado durante la expansión, Aragón, Canarias y la Comunitat Valenciana.

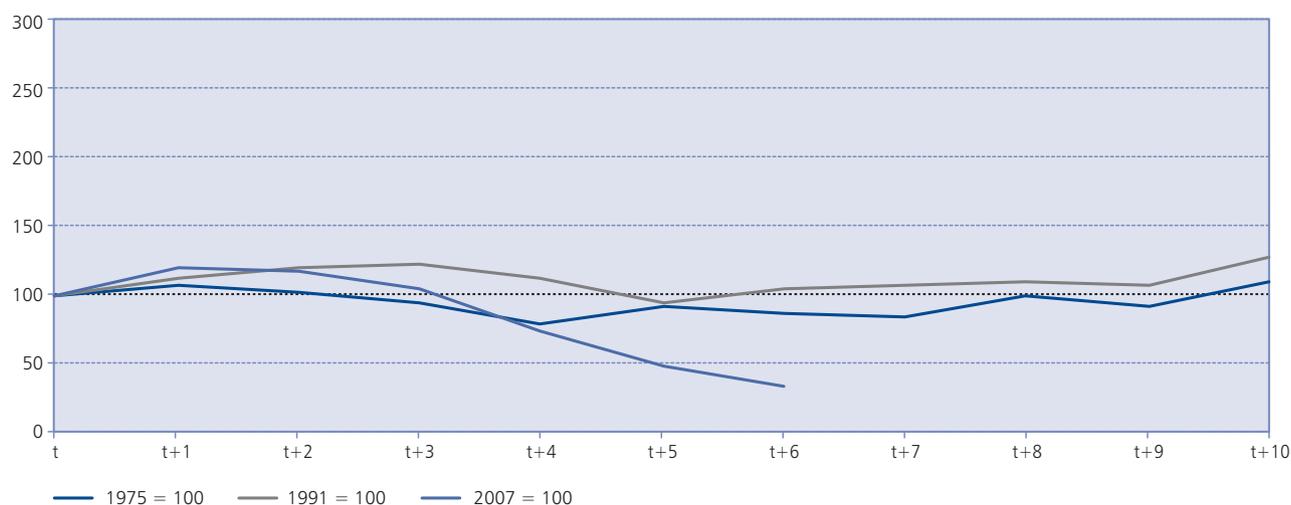
El cuadro n.º 2 ofrece una perspectiva complementaria al recoger las dotaciones de capital en infraestructuras por habitante, y también por km². Este ejercicio está motivado por el reconocimiento de que las infraestructuras sirven a la población de los distintos territorios pero, al ser una parte importante de ellas infraestructuras radiales, también

dependen de la extensión de la superficie sobre la que se insertan medida por los km² de superficie.

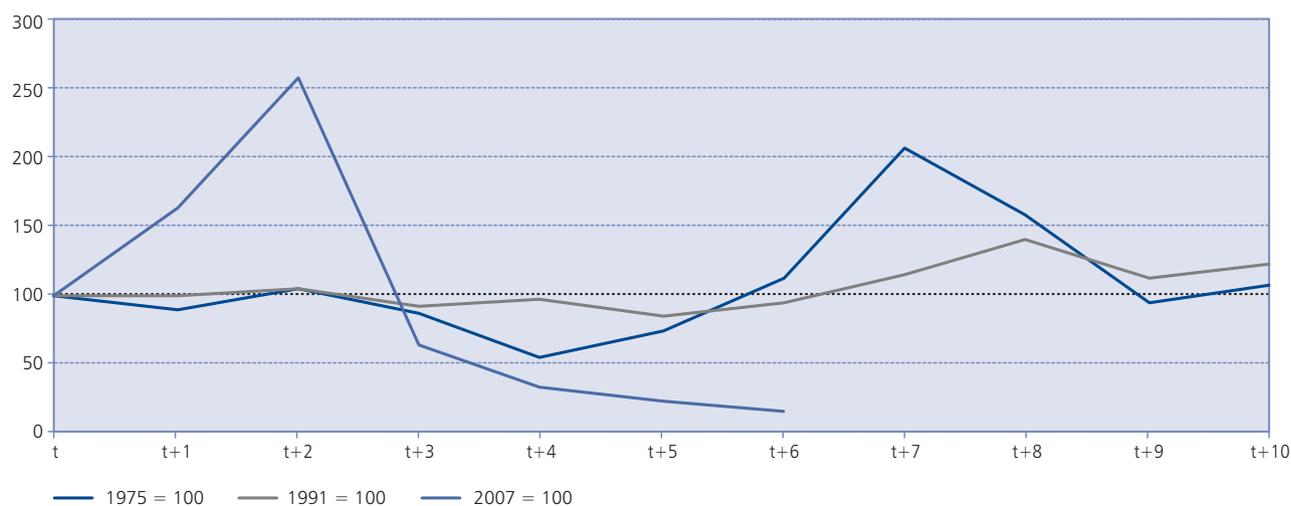
Entre 1995 y 2012 las dotaciones de capital en infraestructuras por habitante en España creció un 45,1 por 100 de media. Sin embargo, en Galicia se doblaron y en el Principado de Asturias aumentaron un 83,4 por 100, mientras

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS. AAPP Y OTROS AGENTES* POR TIPO
(ÍNDICE 100 = 1975, 1991, 2007) (CONT.)

E) Infraestructuras portuarias



F) Infraestructuras urbanas de CC.LL.



Nota: * Dentro de «otros agentes» se encuentran las sociedades de autopistas de peaje, las confederaciones hidrográficas, ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles de carácter privado, AENA y otros aeropuertos privados y los puertos autónomos.

Fuente: Mas et al. (2015).

que en La Rioja aumentaron un 5 por 100. Las CC.AA. mejor dotadas en 1995 eran La Rioja y Aragón, con algo más de 7 mil € por habitante, y las que menos Balears, Cataluña, Galicia, Murcia y las ciudades autónomas. Ninguna de ellas alcanzaba los 4,5 mil € per

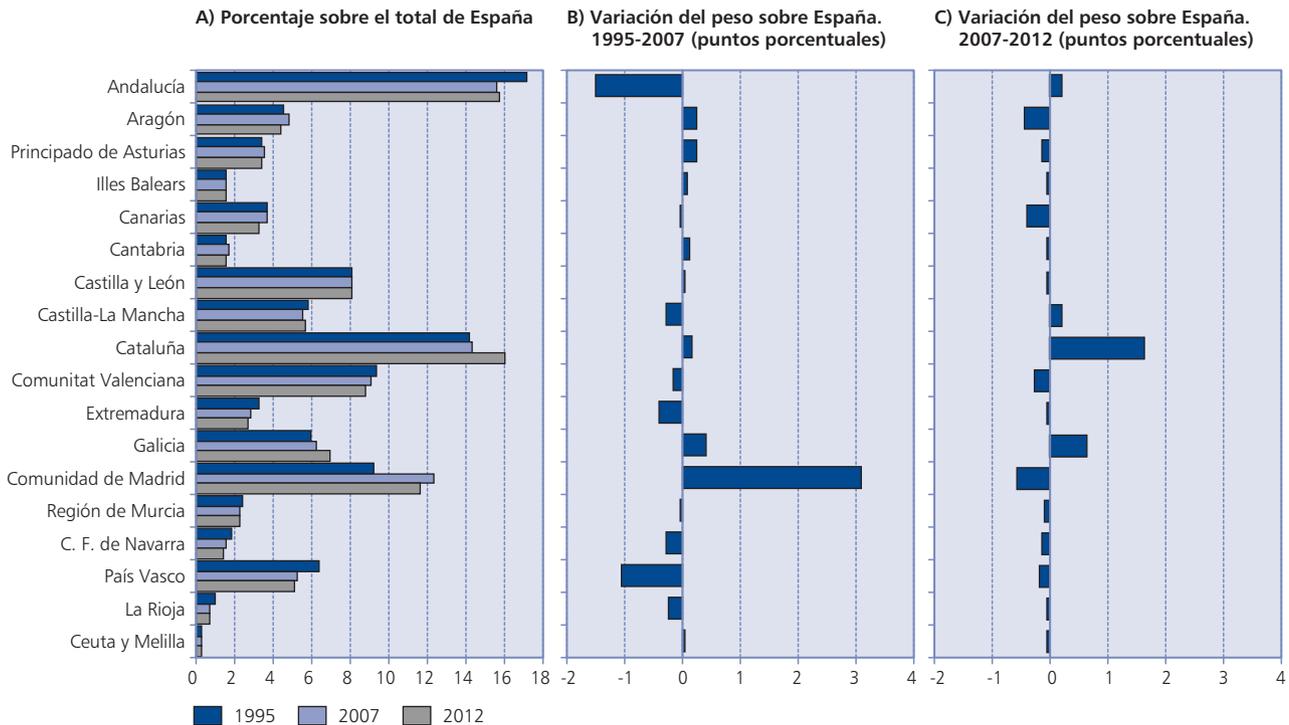
cápita. En 2012 Aragón era la CC.AA. con mayores dotaciones per cápita, seguida por Asturias con unas dotaciones en ambas superiores a los 11 mil € por habitante. Esta cifra multiplica por un factor superior a 2 las dotaciones de Balears que no alcanzaban

los 5 mil €. Otras CC.AA. relativamente mal dotadas de acuerdo con su población eran Canarias, Comunitat Valenciana, Madrid y Murcia al no alcanzar los 5 mil €.

Si observamos la distribución de las infraestructuras sobre el te-

GRÁFICO 5

CAPITAL NETO EN INFRAESTRUCTURAS (AA.PP. + OTROS AGENTES*) EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1995, 2007 Y 2012



Nota: * Dentro de «otros agentes» se encuentran las sociedades de autopistas de peaje, las confederaciones hidrográficas, ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles de carácter privado, AENA y otros aeropuertos privados y los puertos autónomos.
Fuente: Fundación BBVA-Ivie.

territorio los resultados varían de forma notable. Ahora, los territorios de menor extensión pero densamente poblados son los que disfrutaron de mayores dotaciones por km². Si exceptuamos por sus características especiales las dos ciudades autónomas, a la cabeza se sitúa Madrid, seguida a cierta distancia por el País Vasco, tanto en 1995 como en 2012. En el extremo opuesto figuran las dos Castillas de extenso territorio, pero relativamente poco pobladas. Entre 1995 y 2012 las CC.AA. que experimentaron un mayor crecimiento fueron Galicia y la Comunidad de Madrid, y la que menos La Rioja.

En definitiva, no existe un único indicador que nos permitan valorar unívocamente qué CC.AA. están mejor/peor dotadas. Sin embargo, sí ofrecen una visión bastante aproximada de las variaciones experimentadas a lo largo del tiempo.

Por otra parte, las informaciones proporcionadas por el gráfico 5 permitían constatar los cambios habidos en la localización del capital total en infraestructuras entre las comunidades autónomas españolas. Resulta de interés completar estas informaciones ilustrando los cambios habidos en el reparto territorial

—desde la perspectiva ahora provincial (3)— a lo largo del tiempo, y también por los distintos tipos de infraestructuras. Para ello acudiremos a una de las medidas más habituales de dispersión: la desviación típica del logaritmo de la variable de interés. También suele interpretarse como un indicador de convergencia/divergencia entre los distintos territorios. Por esta razón, recibe el nombre de indicador de α -Convergencia desde los trabajos pioneros de Barro y Sala-i-Martin (1995). Otra medida también habitualmente utilizada es la denominada β -Convergencia, acuñada así por los mismos auto-

CUADRO N.º 2

DOTACIONES DE CAPITAL EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS (AA.PP. Y OTROS AGENTES) POR HABITANTE Y POR SUPERFICIE. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1995-2012 (EUROS CONSTANTES DE 2005)

	Por habitante			Por superficie (km ²)		
	1995	2012	Variación (%)	1995	2012	Variación (%)
Andalucía	4.823	6.389	32,46	391.650	605.309	54,55
Aragón	7.289	11.317	55,27	182.692	311.134	70,30
Principado de Asturias.....	6.141	11.261	83,39	626.644	1.114.267	77,82
Illes Balears	4.093	4.884	19,31	613.411	1.073.581	75,02
Canarias.....	4.702	5.382	14,46	984.353	1.532.873	55,72
Cantabria	6.146	9.800	59,44	610.971	1.064.514	74,23
Castilla y León	6.321	10.878	72,08	168.489	284.980	69,14
Castilla-La Mancha	6.935	9.237	33,19	148.123	237.516	60,35
Cataluña	4.481	7.219	61,12	852.833	1.638.783	92,16
Comunitat Valenciana	4.687	5.811	24,00	788.169	1.252.357	58,89
Extremadura	6.158	8.726	41,70	157.322	226.750	44,13
Galicia	4.459	8.985	101,48	409.470	826.498	101,85
Comunidad de Madrid	3.509	5.915	68,56	2.206.271	4.720.240	113,95
Región de Murcia.....	4.412	5.162	17,00	426.581	674.186	58,04
Comunidad Foral de Navarra	6.860	7.536	9,85	351.560	452.217	28,63
País Vasco.....	5.892	7.931	34,62	1.695.469	2.320.649	36,87
La Rioja	7.428	7.800	5,01	387.725	481.742	24,25
Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla	4.328	6.189	42,97	17.709.603	30.008.055	69,45
España	4.984	7.233	45,11	387.985	659.867	70,08

Fuentes: Fundación BBVA-Ivie, INE y elaboración propia.

res. En el caso de la β -Convergencia su utilidad más inmediata es contrastar si los territorios –provincias, regiones o países– más pobres, o peor dotados, crecen a tasas más elevadas que los países más ricos. Cuando esto ocurre se concluye la existencia de β -convergencia.

El gráfico 6 ofrece la evolución del reparto interprovincial de las dotaciones de capital en infraestructuras, distinguiendo entre infraestructuras pertenecientes a las AA.PP. y a otros agentes. Los datos se refieren a los totales provinciales. Por tanto, si el indicador aumenta significa que las dotaciones de infraestructuras se están concentrando cada vez más en unos territorios determinados, mientras que su disminución implica que

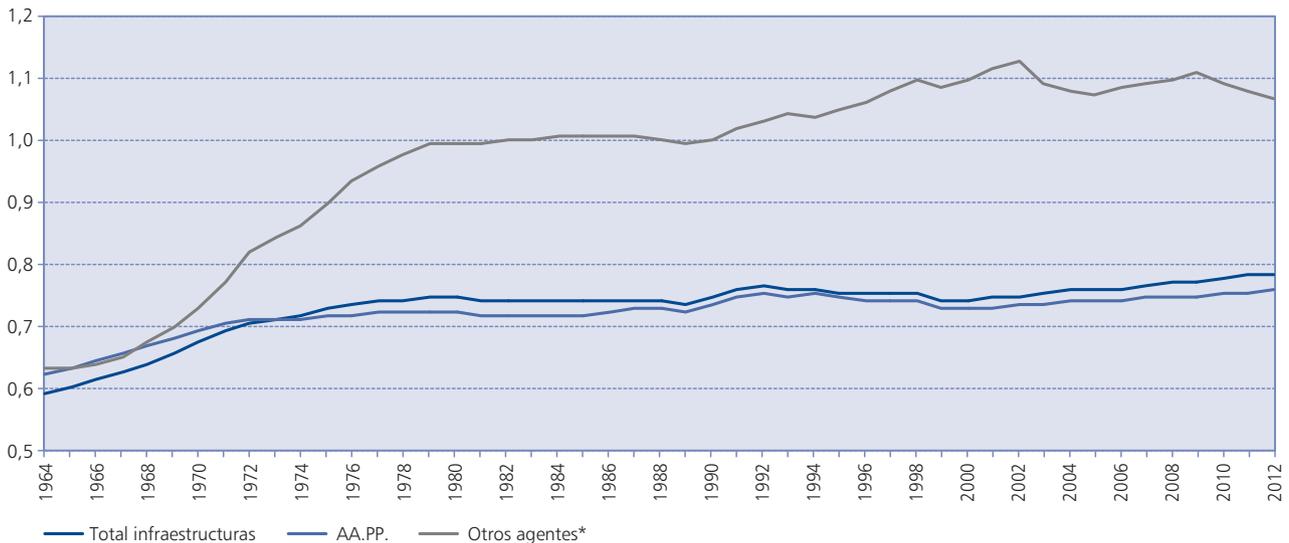
el reparto territorial se está haciendo más uniforme.

Como puede observarse, las diferencias en el total de infraestructuras, y también de las AA.PP. –que son las que, con gran diferencia, mayor peso tiene en el agregado– tuvo una tendencia claramente creciente, indicando el aumento de los capitales en determinadas provincias en detrimento de otras. Sin embargo, lo más llamativo es la confirmación de los cambios acontecidos en las infraestructuras de otros agentes, donde el aumento de la desigualdad es muy notable. Su origen debe encontrarse en el desarrollo de las líneas ferroviarias, especialmente del AVE ya que es, con diferencia, la infraestructura no perteneciente a las AA.PP., sino a RENFE,

ADIF y otras sociedades ferroviarias autonómicas y también locales, que mayor peso tiene en el total de la inversión realizada por otros agentes.

Por último, el gráfico 7 presenta los indicadores de dispersión interprovincial de las dotaciones totales (AA.PP. más otros agentes) a lo largo del período para los seis tipos de infraestructuras analizadas. Los mensajes que ofrece este gráfico son nítidos. En primer lugar, las diferencias mayores se producen en las infraestructuras aeroportuarias, aunque las diferencias se redujeron en el tiempo (4). En segundo lugar, las diferencias interprovinciales en dotaciones de capital ferroviario aumentaron de forma sostenida desde comienzos del período, pero con más intensidad

GRÁFICO 6

DESIGUALDAD EN LA LOCALIZACIÓN PROVINCIAL DEL CAPITAL NETO NOMINAL EN INFRAESTRUCTURAS POR AGENTE (1964-2012) (DESVIACIÓN TÍPICA DEL LOGARITMO)

Nota: Dentro de "otros agentes" se encuentran las sociedades de autopistas de peaje, las confederaciones hidrográficas, ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles de carácter privado, AENA y otros aeropuertos privados y los puertos autónomos.
Fuentes: Fundación BBVA-Ivie e INE.

a finales de la década de los ochenta, con la aparición de la primera línea del AVE Madrid-Sevilla. En tercer lugar, y por el contrario, las diferencias en dotaciones de infraestructuras viarias, que aumentaron entre los años 1964 y 1980, se redujeron de forma notable a partir de esa fecha, hasta estancarse a comienzos del nuevo siglo. En cuarto lugar, las desigualdades en las dotaciones de infraestructuras urbanas de las CC.LL. aumentaron también de forma sostenida a partir de la creación de los ayuntamientos democráticos y hasta comienzos del nuevo siglo, cuando se estancan. Por último, las infraestructuras portuarias tuvieron un comportamiento más estable, con desigualdades inicialmente crecientes hasta estabilizarse desde comienzos de la década de los setenta.

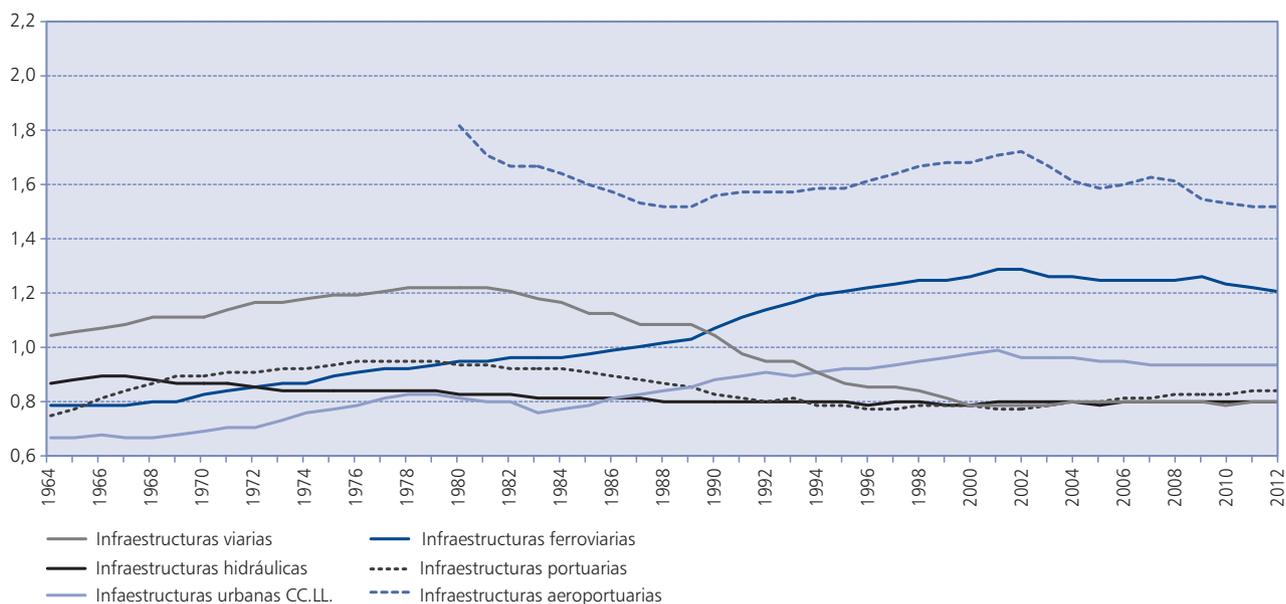
IV. INFRAESTRUCTURAS Y CRECIMIENTO TREINTA AÑOS DESPUÉS

En su toma de posesión como Presidente de la Comisión Europea J.C Juncker identificó la caída de la inversión en la Unión Europea (UE) como principal responsable del estancamiento al que parece abocada su economía. Por esta razón, el conocido como *Plan Juncker* ha puesto en el centro de la política de la UE el despegue de la inversión. El plan tiene como objetivo movilizar al menos 300.000 millones de euros en inversiones públicas y privadas en los próximos tres años. Las inversiones se concentrarían en sectores considerados clave: transporte, energía, economía digital y pymes. Más concretamente en infraestructuras de redes de banda ancha, energía y

transporte; educación, investigación e innovación; energías renovables y eficiencia energética; y, en cuarto lugar, proyectos para que los jóvenes encuentren trabajo.

El *Plan Juncker* se encuentra todavía en fase inicial, por lo que habrá que esperar un tiempo antes de evaluar sus resultados. En su estadio actual, la principal crítica que se le hace es el escaso presupuesto que se le destina ya que la Comisión Europea solo contribuirá con en torno a 20.000 millones de euros a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), fiándose el resto a la iniciativa privada. Además, la gran mayoría de estos 20.000 millones provendrá previsiblemente de la reasignación de fondos, por lo que al menos, en principio, parece que apenas habrá dinero nuevo.

GRÁFICO 7

DESIGUALDAD EN LA LOCALIZACIÓN PROVINCIAL DEL CAPITAL NETO NOMINAL EN INFRAESTRUCTURAS (AA.PP. Y OTROS AGENTES*) POR TIPO (1964-2012) (DESVIACIÓN TÍPICA DEL LOGARITMO)


Notas: En el cálculo de la desviación típica, no se incluyen las provincias que no disponen de las infraestructuras en cuestión: Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Ceuta y Melilla, en el caso de las ferroviarias, las provincias de interior en el caso de las portuarias y las 22 provincias que carecían de aeropuerto en el año 1980.

* Dentro de «otros agentes» se encuentran las sociedades de autopistas de peaje, las confederaciones hidrográficas, ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles de carácter privado, AENA y otros aeropuertos privados y los puertos autónomos.

Fuente: Mas, et al. (2015).

En cualquier caso, lo que nos interesa desde nuestra perspectiva es que el *Plan Juncker* ha vuelto a poner el foco de atención en un debate que parecía olvidado: el impacto de las infraestructuras sobre el crecimiento económico. Este debate se inició a finales de los años ochenta del siglo pasado a partir del artículo seminal de D.A. Aschauer (1989). Como ya se comentó en la introducción, su publicación generó una auténtica avalancha de estudios interesados en reafirmar, o rebatir, la tesis central. Para Aschauer, la desaceleración del crecimiento de la productividad en la economía norteamericana a partir de los años setenta del siglo pasado tenía su origen en la escasa atención prestada a la inversión en in-

fraestructuras públicas. A partir de la estimación de una función de producción concluyó que el aumento en un 1 por 100 del *stock* de capital público aumentaría el producto privado en un 0,39 por 100. Es decir, que la elasticidad producto del capital público ascendía a 0,39.

Un valor estimado tan elevado para la elasticidad-producto del capital público parecía ofrecer una sencilla, y a su vez poderosa, receta de política económica: la acumulación de inversiones públicas garantizaría el crecimiento de la productividad a una economía que mostrara señales de estancamiento. Esta misma receta es la que está detrás del *Plan Juncker* que persigue también el

objetivo de sacar del estancamiento a la Unión Europea.

Desde esta perspectiva, resulta de gran interés referirse al consenso alcanzado por la literatura tras las estimaciones iniciales de Aschauer. Bom y Ligthart (2014) han revisado recientemente 68 trabajos que proporcionan 578 estimaciones para el período 1983-2008 utilizando el enfoque de la función de producción. De acuerdo con su trabajo, el rango de variación de las estimaciones es muy amplio, oscilando entre -1,726 y +2,040. Además, combinan estimaciones positivas (464) y negativas (114), aunque dominan las primeras. Por esta razón resulta prácticamente imposible inferir tanto el signo

como el rango aproximado de la elasticidad a partir de la simple observación de los valores de la tabla que proporciona el apéndice del trabajo citado. Bom y Ligthart (2014) arguyen que no existe una estimación que pueda considerarse «verdadera», ya que los trabajos difieren en numerosos aspectos, tales como los datos utilizados, la metodología empleada, o el proceso de estimación seguido, entre otros. Por esta razón, se plantean estimar la elasticidad-*output* del capital público condicionada por las características de los 68 trabajos revisados.

Para ello plantean utilizar la metodología de meta-análisis para las 578 estimaciones. El primer problema que plantean es la posibilidad de que exista lo que se conoce como *sesgo de publicación*. Este problema surge como consecuencia de que las revistas son, en general, más proclives a aceptar trabajos que presenten resultados estadísticamente significativos. Los trabajados con resultados no significativos es más probable que no sean enviados para la consideración editorial (autocensura de los autores) o no ser aceptados por los evaluadores/editores (censura de los pares). Los valores estimados más altos en valor absoluto son habitualmente también los estadísticamente más significativos, especialmente en los estudios con muestras pequeñas en los que los errores estándar son más elevados. Por tanto, concluyen, el *sesgo de publicación* tiene como consecuencia que las estimaciones disponibles no sean representativas del conjunto de estimaciones efectivamente realizadas de las que se tiene constancia. El problema del *sesgo de publicación* se corrige habitualmente en esta literatura incluyendo el error estándar de las estimaciones en

la ecuación de regresión que se describe a continuación.

El meta-análisis consiste en regresar los 578 valores estimados sobre un conjunto de variables que, además de corregir por el *sesgo de publicación*, resuman las principales diferencias entre ellos. Estas diferencias se agrupan en seis grandes bloques. En primer lugar, la *definición del capital público*, distinguiendo cuatro posibilidades: *i)* el denominando «núcleo», formado por el capital en infraestructuras del transporte más infraestructuras urbanas e hidráulicas, sanidad y educación; *ii)* solo infraestructuras de transporte; *iii)* solo el territorializable a nivel regional o local; o *iv)* si consideran *efectos desbordamiento* medidos por la inclusión de las dotaciones de territorios circundantes. En segundo lugar, el *ámbito de la variable producción*, considerando tres alternativas: *i)* sector privado; *ii)* solo sector manufacturero; *iii)* sólo sector agrícola. En tercer lugar, la *modelización*. En este punto distinguen entre nueve alternativas siendo las más importantes las referidas a los supuestos sobre los rendimientos a escala: *i)* en todos los factores de producción; o *ii)* solo en los *inputs* privados. En cuarto lugar, el *procedimiento de estimación*, distinguiendo entre ocho alternativas distintas en las que no nos detendremos. En sexto lugar, la *información estadística*, considerando cuatro alternativas: *i)* datos de corte transversal; *ii)* regional; o *iii)* con efectos fijos por país. Incluyen también *iv)* la mediana para el período analizado. Finalmente, la *publicación*, con dos aspectos a considerar: *i)* fecha de publicación; y *ii)* publicación en libro o revista para distinguirlos de los trabajos publicados en otros formatos como documentos de trabajo o mimeos, presentaciones o conferencias.

Bom y Ligthart (2014) terminan concluyendo que: 1. la elasticidad-*output* a corto plazo del capital público proporcionado por el gobierno central asciende a 0,083, y aumenta hasta el 0,122 en el largo plazo. 2. Los valores estimados se doblan si se tienen en cuenta solo las infraestructuras proporcionadas por los gobiernos regionales o locales. 3. La elasticidad promedio del capital público asciende a 0,106.

Desde nuestra perspectiva estos resultados parecen poco convincentes. En primer lugar, porque no argumentan las potenciales razones por las que la distinción entre la titularidad de las infraestructuras –nacional, regional o local– es relevante. Podrían argumentarse razones en línea con el federalismo fiscal («the closer the better»), pero no son mencionadas. Por otra parte, al considerar una muestra amplia de países de desigual nivel de desarrollo es difícil distinguir qué tipo de gobierno realiza qué tipo de inversión en infraestructuras. Es perfectamente factible que en un estado de corte federal las inversiones sean realizadas por los gobiernos regionales mientras que en otros más centralizados las hagan los gobiernos centrales. También depende de la organización de las CC.LL. en cada territorio. Por ejemplo, en España las diputaciones disponen de una amplia red de infraestructuras viarias (carreteras comarcales) que seguramente no tienen comparación con otros países. Por otra parte, y como hemos tenido ocasión de comprobar, el agregado de *otros agentes* realizan en España un tipo de inversiones que seguramente tampoco son comparables con las que se realizan en otros países ¿es una práctica habitual que, por ejemplo, las inversiones ferroviarias no las realicen las AA.PP.? ¿Cuál es el

origen de que las inversiones sean realizadas en algunos países por agentes distintos a las AA.PP.? ¿Tiene la elección relación con el estado de las cuentas públicas? Por último, al revisarse trabajos que cubren, en ocasiones, períodos relativamente largos de tiempo puede haber tenido lugar trasvases de titularidad entre los distintos niveles de gobierno. Nuevamente España puede servirnos de ejemplo con la creación del *Estado de las Autonomías* que traspasó activos pertenecientes al gobierno central a las recién creadas comunidades autónomas. Por tanto, durante un tiempo la titularidad ha sido cambiante y ¿a quién se le atribuye? (5).

En segundo lugar, la elasticidad media estimada es el resultado de promediar valores estimados para países con diversos grados de desarrollo. Resultados para España en Mas, Maudos, Pérez y Uriel (1996) utilizando datos regionales confirmaban la hipótesis adelantada por Hulten y Schwab (1991) de que el impacto de las infraestructuras depende de la fase de desarrollo por el que transitan las economías, que a su vez depende de las dotaciones de las que ya se dispone. De acuerdo con las estimaciones realizadas por estos autores haciendo uso de una estimación recursiva de una función de producción ampliada con capital público, la elasticidad se redujo desde el 0,14 a comienzos de la década de los setenta hasta el 0,02 de fechas más recientes.

De acuerdo con el consenso existente en la actualidad, el rango de variación aceptado para España con datos regionales se encontraría en el entorno del 0,02-0,07, más próximo al primero que al segundo. Seguramente por esta razón, y también por las consecuencias que ello tiene

sobre la posibilidad de publicar un trabajo con elasticidades tan bajas –el *sesgo de publicación*–, el análisis del impacto del capital público sobre el crecimiento decayó notablemente en España desde comienzos de este siglo, después de haber recibido una gran atención en la década de los noventa del siglo pasado.

El *Plan Juncker* lo ha puesto nuevamente de moda, aunque desde una perspectiva más amplia. Algunos resultados obtenidos también para España pueden aportar evidencia adicional de interés desde la perspectiva de los objetivos que persigue y los instrumentos a utilizar. En primer lugar, el denominado capital público productivo, que incluye el capital en carreteras, autopistas, ferrocarril, aeropuertos, infraestructuras hidráulicas y urbanas, y excluye el capital en educación y sanidad, tiene un efecto positivo y significativo (aunque modesto) sobre el crecimiento de la productividad. El impacto del capital público social (educación y sanidad) sobre el crecimiento no es significativo (Mas, Maudos, Pérez y Uriel 1994; 1996).

En segundo lugar, la elasticidad-*output* estimada haciendo uso de la aproximación metodológica de la *Contabilidad del Crecimiento* es muy superior para el capital en nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que para el capital público, tanto el productivo como el total (incluyendo educación y sanidad (Mas, 2008)). Este resultado reforzaría el interés del *Plan Juncker* en las infraestructuras tecnológicas en particular, y los objetivos de la *Agenda Digital* en general, mientras que el primer resultado no parece abonar la propuesta de volver a la política de infraestructuras de transporte sobre la que ya recayó el grueso

de los Fondos Estructurales hasta fechas relativamente recientes.

En tercer lugar, la evidencia empírica disponible aunque todavía escasa –Corrado, Haskel, Iommi y Jona-Lasinio (2012) para Europa, Mas y Quesada (2014) y Mas, Quesada y Fernández (2014) para España– avalan la importancia del capital intangible en el crecimiento de la productividad. Dicho capital intangible incluye no solo la inversión en I+D –ya considerada como preferente por el *Plan Juncker*–, sino también el gasto realizado en la mejora organizativa de la empresa, incluyendo la formación en el puesto de trabajo; o el aumento del valor añadido por la vía de la mejora en la imagen de marca, el diseño de los productos y, en general, el aprovechamiento de las cadenas de valor que permite la globalización.

En cuarto lugar, la evidencia empírica disponible también advierte sobre las ineficiencias que genera una visión excesivamente localista de la inversión pública. Los efectos desbordamiento entre territorios son importantes, ya que para la gran mayoría de las infraestructuras radiales lo que importa es que las redes estén completas. Es decir, lo que importa para el crecimiento de un territorio son sus propias dotaciones, pero también la de los territorios colindantes (Mas, Maudos, Pérez y Uriel, 1996).

V. CONCLUSIONES

— A lo largo del último ciclo por el que ha transitado la economía española, –entre los años 1995 y 2013– la participación de la inversión total en infraestructuras se mantuvo prácticamente constante, en el entorno del 2,5 por 100 del PIB, en la fase

de expansión que finalizó en 2007. En los dos años siguientes, primeros de la crisis, creció de forma notable hasta alcanzar el 3,5 por 100 del PIB como consecuencia de la puesta en marcha del *Plan E* diseñado por el Gobierno central como respuesta inicial a la crisis. A partir de entonces –y en respuesta a la crisis de la deuda provocada por el crecimiento acelerado del déficit público– sufrió una desaceleración importante hasta situarse en el 1,2 por 100 del PIB en el año 2013. En los años 2012 y 2013 su tasa anual de variación se situó en valores próximos al -30 por 100.

— 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* contempla una caída de la participación de la Formación Bruta de Capital (FBC) en el PIB del 2,11 por 100 en 2013 al 2,00 por 100 en 2014. Las proyecciones estimadas fijan este porcentaje en el 1,9 por 100 anual hasta el año 2018. Por tanto, la expectativa es que la inversión pública total no va a recuperarse en un horizonte de medio plazo, ni tampoco la inversión en infraestructuras.

— La inversión en infraestructuras la realizan los tres niveles de gobierno que configuran las administraciones públicas y otros agentes, tales como las sociedades concesionarias de las autopistas de peaje; las confederaciones hidrográficas; RENFE, FEVE y otros ferrocarriles no integrados en las AA.PP.; AENA; y los puertos autónomos. El peso de la inversión realizada por las AA.PP. sobre el PIB representaba en el año 1995 el 2,2 por 100 y la de otros agentes el 0,4 por 100. En el año 2013

las diferencias se habían reducido de forma notable, representando el 0,8 por 100 las primeras y 0,4 por 100 las segundas.

— El peso de la inversión realizada por la Administración Central en la inversión total en infraestructuras se ha reducido a lo largo del período, especialmente en los años de expansión. Esta reducción ha ido acompañada del crecimiento paralelo de la inversión realizada por los otros agentes, especialmente por ADIF, RENFE, FEVE y otros ferrocarriles (como tranvías y metros). Las infraestructuras ferroviarias han sido las grandes ganadoras en estos años y las infraestructuras urbanas de las CC.LL. las que más peso han perdido.

— A diferencia de las dos crisis que tuvieron lugar en la segunda parte del siglo pasado, la inversión en infraestructuras realizada por las AA.PP. en la última crisis aumentó durante los dos primeros años después de iniciada. En la de los setenta/ochenta y la de comienzos de los noventa la contracción fue inmediata, aunque bastante más intensa en la primera. En el origen de este comportamiento se encuentra el importante crecimiento experimentado por la inversión en infraestructuras urbanas realizada por las CC.LL. y, en menor medida, por la inversión en autopistas.

— 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, Comunitat Valenciana y Castilla y León. Entre las cinco reúnen el 60 por 100 del capital. El reparto ha ido cambiando en el tiempo. Durante

los años de expansión la Comunidad de Madrid ganó tres puntos porcentuales (pp) de peso en el total, mientras que Andalucía perdía 1,5 pp y el País Vasco 1 pp. Durante los años de crisis, entre 2007 y 2012, Cataluña fue la que mayor participación ganó en el total, 1,5 pp y la Comunidad de Madrid la que más perdió, 0,5 pp. El saldo para el conjunto del período 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 tenían en el año 2012 y Balears la que menos. Por km² destaca Madrid y País Vasco, además de las dos ciudades autónomas.

— Las diferencias interprovinciales en las dotaciones de capital en infraestructuras aumentaron en el conjunto del período, especialmente en las dotaciones de capital no pertenecientes a las AA.PP. Por tipos de infraestructuras las mayores diferencias interprovinciales corresponden a las dotaciones aeroportuarias; las infraestructuras ferroviarias sufrieron un notable proceso de concentración provincial; las infraestructuras viarias tendieron a repartirse de forma más homogénea en el territorio; las diferencias interprovinciales en infraestructuras urbanas de las CC.LL. aumentaron; y las portuarias mostraron un perfil oscilante.

— El consenso actual es que, desde la perspectiva agregada, la relación entre infraestructuras y crecimiento en las economías desarrolladas es bastante débil, y poco importante cuantitativamente. Por esta razón, existe cierto escepticismo sobre la utiliza-

ción del gasto en infraestructuras como instrumento de política económica, y seguramente por esta razón también el número de trabajos publicados sobre el tema desde comienzos del presente siglo es tan escaso.

— Cada vez está más extendida la idea, que compartimos, de que el impacto de los proyectos debe medirse de forma individual, proyecto a proyecto. La consecuencia lógica es que el análisis coste-beneficio de proyectos individuales 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. Cada vez está también más extendida 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. Además, y a diferencia de estas, es de esperar que los rendimientos decrecientes tardan más en aparecer, o incluso no aparezcan, como consecuencia del progreso técnico, muy relevante en la economía digital y bastante ausente en la mayoría de las infraestructuras convencionales. Incluso si consideramos la tecnología del AVE como muy avanzada la magnitud de las inversiones comprometidas la convierte en una inversión muy arriesgada puesto que el avance tecnológico puede convertir en obsoleto el capital comprometido. Es difícil pensar en inversiones ligadas a las TIC que lleven asociadas inversiones tan costosas como las del AVE.

— Por último, la evidencia empírica disponible también des-

taca la importancia sobre el crecimiento del capital intangible, no solo de la I+D, sino de otras formas más 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 diferenciando los productos de las meras *commodities*.

NOTAS

(*) Una primera versión de este trabajo fue presentada en la conferencia «El Gasto Público en España: Presente y Futuro» organizada por FUNCAS – RIFDE en Santiago de Compostela, 27-28 de mayo 2015. La autora agradece los comentarios de todos los participantes y especialmente a los editores del presente volumen de *Papeles de Economía Española* –SANTIAGO LAGO y JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ– así como de MARTA ESPASA, M^a JOSÉ DEL MORAL, DIEGO MARTÍNEZ y ALAIN CUENDA. La autora agradece también la colaboración de Eva Benages y Érica Oliver en el tratamiento de la información estadística, así como de la Fundación BBVA y el Ivie en la provisión de los datos necesarios.

(1) Hasta la fecha más de 700 trabajos de investigación han hecho uso de las estimaciones Fundación BBVA-Ivie. Una revisión sistemática puede encontrarse en MAS y MAUDOS (2004).

(2) A partir de 2013, la FEVE (Ferrocarriles de Vía Estrecha) ha quedado integrada en las entidades Renfe Operadora y ADIF (Real Decreto Ley 22/2012, de 20 de julio). Sin embargo, hasta ese año sus inversiones se consideran de forma independiente.

(3) Podría ofrecerse también la imagen de la evolución de la desigualdad desde la perspectiva de las comunidades autónomas. Sin embargo, los perfiles son tan similares que no justifican la doble consideración interprovincial e interregional. Si se ha elegido la provincial es por ofrecer la información con el máximo nivel de desagregación que permiten los datos disponibles.

(4) Téngase en cuenta que, como indica la leyenda del gráfico 7, el indicador se ha construido manteniendo constante las provincias que en 1980 disponían de aeropuerto, excluyendo por tanto los aeropuertos construidos a partir de esa fecha. En caso contrario no sería posible calcular el logaritmo de la variable con valores nulos y, por tanto tampoco, su desviación típica.

(5) Por esta razón, las estimaciones Fundación BBVA-Ivie no ofrecen información para las dotaciones de capital por agentes,

aunque sí para las inversiones realizadas por cada uno de ellos en cada momento del tiempo. Recuérdese que en las estimaciones tipo función de producción la variable que entra es el capital, y no la inversión.

BIBLIOGRAFÍA

ASCHAUER, D. A. (1989), «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.

BARRO, R. J., y SALA-I-MARTÍN, X. (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Inc.

BOM, P. R. D., y LIGTHART, J. E. (2014), «What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?», *Journal of Economic Surveys*, 28, 5: 889-916.

CORRADO, C.; HASKEL, J.; IOMMI, M., y JONAS-LASINIO, C. (2012), «Intangible Capital and Growth in Advanced Economies: Measurement and Comparative Results», CEPR *Discussion Papers* 9061, C.E.P.R. *Discussion Papers*.

HULTEN, C., y SCHWAB, R.M. (1991), «Public capital formation and the growth of regional manufacturing industries», *National Tax Journal*, 44: 121-134.

MAS, M. (2008), «Infrastructures and New Technologies as Sources of Spanish Economic Growth», en *Productivity Measurement and Analysis*, OECD (Paris) y FSO (Swiss Confederation): 357-378.

MAS, M., y MAUDOS, J. (2004), «Infraestructuras y Crecimiento Regional Diez Años Después», en JOSÉ VILLAVARDE CASTRO (coord.) *Competitividad Regional en la Unión Europea Ampliada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid: 143-168.

MAS, M.; MAUDOS, J.; PÉREZ, F., y URIEL, E. (1994), «Capital público y productividad en las regiones españolas», *Moneda y Crédito*, 198, 163-206.

— (1996), «Infrastructures and Productivity in the Spanish Regions», *Regional Studies*, 30, 7: 641-649.

MAS, M.; PÉREZ, P., y URIEL, E. (dirs.) (1995), *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas*, 4 Volúmenes, Fundación BBV.

— (2015), *Inversión y stock de capital en España. La salida de la crisis*, Fundación BBVA, próxima publicación.

MAS, M., y QUESADA, J. (dirs.) (2014), *Activos intangibles: Una inversión necesaria para el crecimiento económico en España*, Ariel y Fundación Telefónica, Barcelona.

MAS, M.; QUESADA, J., y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J. (2014), «Productividad, intangibles y nuevas tecnologías en España», *Revista Vasca de Economía (EKONOMIAZ)*, 86, 172-192.

COLABORACIONES

III.
GASTO SOCIAL

Resumen

El gasto público social es el principal factor de corrección de la desigualdad en la mayor parte de las economías de mercado y, por supuesto, también en España. Este trabajo analiza la evolución de dicho gasto durante los últimos dos decenios y realiza una interpretación de las tensiones asociadas a su crecimiento. A continuación se examina el efecto redistributivo del gasto social y sus limitaciones para afrontar el fuerte aumento de la desigualdad entre la población activa. La explicación debe buscarse en el desempleo, los bajos salarios y la insuficiente protección social de los hogares con personas en edad de trabajar, por lo que las políticas públicas deberían orientarse en esta triple dirección.

Palabras clave: gasto social, redistribución, desigualdad.

Abstract

Social spending is the main contributor reducing inequality in most market economies and, of course, also in Spain. This paper analyzes the patterns of social spending during the past two decades and makes an interpretation of the stresses associated with their growth. Then the redistributive effect of social spending and its limitations are discussed to deal with the sharp increase in inequality in the workforce. The explanation must be sought in unemployment, low wages and inadequate social protection of working age population, so that public policy should focus on this triple direction.

Key words: social spending, redistribution, inequality.

JEL classification: H50, i30.

GASTO SOCIAL, REDISTRIBUCIÓN Y DESIGUALDAD (*)

Eduardo BANDRÉS MOLINÉ

Universidad de Zaragoza y Funcas

I. INTRODUCCIÓN

ENTRE los argumentos a los que los economistas recurren para justificar la intervención del Estado en la economía, la redistribución de la renta ocupa un lugar destacado. Y como confirman numerosos trabajos empíricos, el gasto público social se ha mostrado como el componente más redistributivo del presupuesto público en la mayoría de los países avanzados; de modo principal, en los europeos.

Es verdad que el enorme desarrollo del gasto social en las economías de mercado no atiende únicamente a la reducción de la desigualdad. La seguridad económica, la mejora del potencial de crecimiento de la economía, o la búsqueda de la estabilidad social y política son también algunos de los fines que cabe atribuir al denominado Estado del bienestar y a su núcleo básico, formado por el gasto social. Pero, sin duda, el más controvertido de sus objetivos es el que tiene que ver con la distribución de la renta. Durante los seis últimos años, el debate social y político sobre la consolidación fiscal y el ajuste del gasto público en España se ha polarizado en la cuestión de sus efectos sobre la desigualdad. Este trabajo aspira precisamente a desvelar algunas de las relaciones no siempre bien comprendidas entre gasto social, redistribución y desigualdad en el marco de dos coyunturas económicas bien distintas: los años de la expansión y la posterior crisis económica. A tal fin, la siguiente

sección realiza una primera aproximación al tamaño del gasto público social en España, su composición y distribución por niveles de gobierno. A continuación, se estudia la dinámica del gasto con especial atención a los últimos dos decenios, con objeto de aislar sus dos componentes, tendencial y cíclico, y conocer mejor las tensiones subyacentes de su crecimiento. La cuarta sección lleva a cabo un análisis comparado del impacto redistributivo del sistema de impuestos y transferencias, así como de la evolución de la desigualdad de la renta de mercado y de la renta disponible durante los años de la crisis. Se advierte así que la desigualdad se ha extendido principalmente entre la población en edad de trabajar, por lo que la quinta sección introduce una descripción de los factores que están detrás del incremento de la desigualdad en dicho colectivo. El trabajo termina con un apartado de conclusiones.

II. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ESPAÑA. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

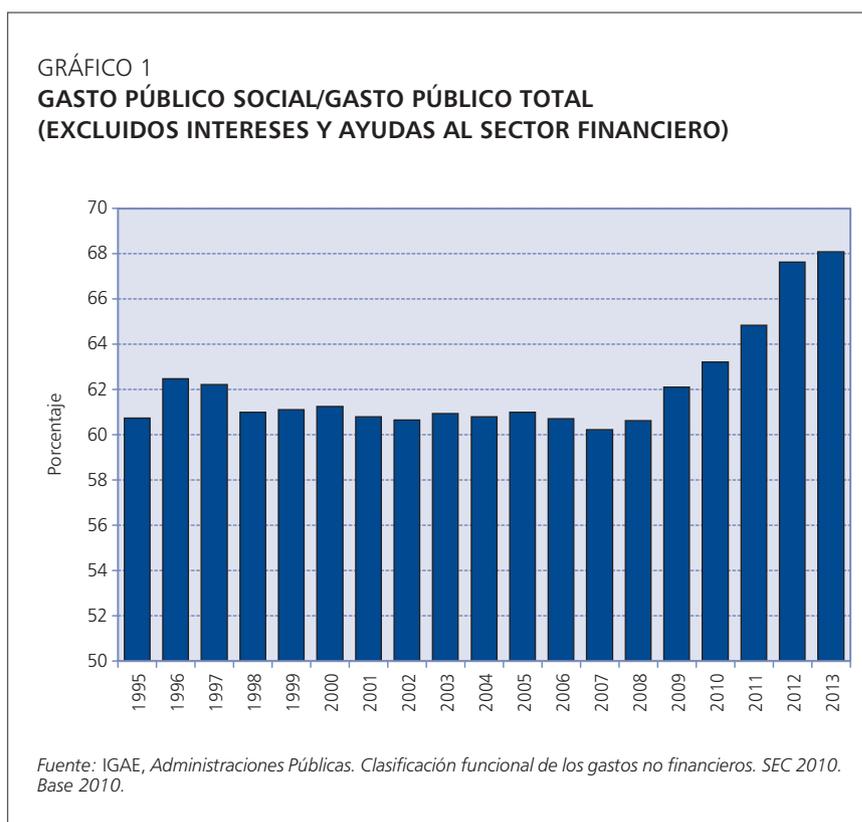
Con algunas variaciones, las distintas aproximaciones al concepto de gasto social se corresponden con un núcleo básico de prestaciones y servicios públicos que tiene que ver con la protección de las personas frente a riesgos y contingencias como la incapacidad, la pobreza, el desempleo o la vejez; así como con la cobertura de necesidades básicas como la educación o la salud. Se trata,

en suma, de un conjunto de prestaciones y servicios de cuyo comportamiento depende decisivamente la trayectoria futura del gasto público y la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Para los países de la Unión Europea, las estadísticas de protección social se recogen en el sistema ESSPROS, mientras que en la OCDE es la base de datos SOCX la que reúne la información sobre gasto social de los países miembros. En nuestro caso, singularizamos bajo la definición de gasto público social la suma de las funciones 07. Salud, 09. Educación y 10. Protección social, de la clasificación revisada de Naciones Unidas de funciones de las Administraciones Públicas, tomando a tal efecto los datos de las *Cuentas de las Administraciones Públicas* elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), según criterios de valoración del SEC-2010.

A lo largo de los dos últimos decenios el gasto público social en España se ha situado siempre por encima del 60 por 100 del gasto total –excluidos los intereses de la deuda pública y las ayudas extraordinarias al sector financiero–. Y se llega al máximo del 68 por 100 en el bienio 2012-2013 (gráfico 1).

Sin duda, desde una perspectiva de largo plazo, los cambios sociales y demográficos afectarán de manera directa a las estructuras de bienestar social a través de la presión sobre el gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración. Las proyecciones demográficas, la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el posible debilitamiento de las redes familiares de protección generarán una demanda creciente de gasto social cuya finan-



ciación deberá recaer sobre los contribuyentes del mañana. Pero no hay que ir tan lejos: la orientación contractiva de la política presupuestaria y el establecimiento de límites constitucionales al déficit estructural han polarizado en los últimos años gran parte de los desacuerdos sobre la consolidación fiscal, precisamente por sus efectos sobre las prestaciones y servicios de tipo social. Y sin embargo, si los gobiernos pretenden llevar a cabo reformas en el sector público con vocación de permanencia, parece difícil alcanzar los objetivos propuestos sin hacer alusión al gasto social.

Vayamos, por tanto, a caracterizar primero la naturaleza y funciones del gasto social en España, así como sus principales magnitudes. El gasto público social ascendió en 2013 a 289.838 millones de euros, un 27,6 por 100 del PIB,

prácticamente la misma cifra que el año anterior, en que había alcanzado los 290.381 millones, un 27,5 por 100 del PIB. Apenas existen variaciones en esos dos años en las principales funciones de gasto, y al ser el año 2012 el último para el que se cuenta con la información desagregada de las *Cuentas de las Administraciones Públicas*, iniciaremos esta presentación refiriendo la composición del gasto público social a ese ejercicio presupuestario.

Como puede observarse en el cuadro n.º 1, el gasto en pensiones y otras prestaciones sociales sumaba en 2012 más de la mitad del gasto público social, concretamente el 51,3 por 100. A su vez, el gasto en salud absorbía el 22,2 por 100, el gasto en educación el 14,9 por 100 y el gasto en desempleo el 11,6 por 100. Sin embargo, estas proporciones eran diferentes antes de la irrup-

CUADRO N.º 1

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIONES Y NIVELES DE GOBIERNO (2012)
(CIFRAS EN MILLONES DE EUROS)

	Salud	Educación	Desempleo	Pensiones y otras prestaciones	SUMA	Porcentaje
A. Central	2.677	1.679	585	14.758	19.699	6,78
S. Social	1.470	7	32.488	118.313	152.278	52,44
CC.AA.	59.516	39.405	431	10.495	109.847	37,83
CC.LL.	816	2.206	30	5.505	8.557	2,95
SUMA	64.479	43.297	33.534	149.071	290.381	100,00
	22,20%	14,91%	11,55%	51,34%	100,00%	

Fuente: IGAE, Cuentas de las Administraciones Públicas 2012.

ción de la reciente crisis económica. En comparación con el periodo previo a la crisis, 2000-2007, el gasto medio en protección del desempleo entre 2008 y 2013 aumentó su peso sobre el gasto público social 3,75 puntos porcentuales, a costa principalmente del gasto en educación y, en menor medida, de salud y de pensiones y otras prestaciones (cuadro n.º 2).

Dado el elevado grado de descentralización del sector público español, conviene también conocer la distribución del gasto por niveles de gobierno. Los fondos de la Seguridad Social son el principal agente del gasto social en España, con un 52,4 por 100 del total, incluyéndose bajo tal denominación el sistema de la Seguridad Social propiamente dicho, que tiene como principales prestacio-

nes las pensiones, la cobertura por incapacidad temporal y otras similares, así como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que abona las prestaciones por desempleo, y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). El segundo agente de gasto social son las comunidades autónomas (CC.AA.), con un 37,8 por 100 del total, liderando en España la prestación de los servicios de salud, educación y otros de tipo social como los vinculados a la atención a las personas dependientes. La Administración central representa el 6,8 por 100 del gasto, concentrado básicamente en las pensiones de funcionarios y algunas otras actividades en sanidad (hospitales de Defensa, por ejemplo) y educación [principalmente, becas (1)]. Por último, las corporaciones locales apenas llegan al 3,0 por 100, orientándose sobre

CUADRO N.º 2

COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
(PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL, EUROS CONSTANTES)

	Salud	Educación	Desempleo	Pensiones y otros
Media 2000-2007	24,32	18,15	6,95	50,57
Media 2008-2013	23,51	16,02	10,70	49,77

Fuente: IGAE, Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010.

todo a la atención a personas mayores o en riesgo de exclusión.

El gasto público social se compone de prestaciones en efectivo y en especie, estas últimas bien en forma de servicios públicos de producción directa, bien mediante conciertos y adquisición de servicios de iniciativa privada. El cuadro n.º 3 presenta la información indicando para cada función de gasto los principales capítulos de la clasificación económica. Como puede verse, el 57,5 por 100 del gasto público social está formado por prestaciones en efectivo que se destinan a las familias en forma de pensiones de toda clase, protección del desempleo, cobertura de las bajas laborales y ayudas frente a situaciones de especial necesidad. De naturaleza similar, las transferencias corrientes de educación se corresponden con las becas a estudiantes.

Dado que se trata de servicios intensivos en factor trabajo, la mayor parte del gasto en salud y educación se destina a las remuneraciones de los empleados públicos de ambos tipos de servicios, a la compra de bienes intermedios para los centros y, finalmente, a los convenios y conciertos con entidades privadas, así como al pago de una parte de las recetas de farmacia en el caso de la sanidad. En educación, predomina el capítulo de personal con más de las dos terceras partes del gasto corriente, mientras que en salud se sitúa en torno al 45 por 100. En conjunto, las remuneraciones de los asalariados suponen el 21,6 por 100 de todo el gasto público social.

En términos comparados y tomando como referencia el gasto público social (2) en relación con el PIB (gráfico 2), España se situaba, en el año inmediatamente anterior al inicio de la Gran Recesión, claramente por debajo, tanto de

CUADRO N.º 3

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIONES Y CAPÍTULOS (2012) (MILLONES DE EUROS)

	Salud	Educación	Desempleo	Pensiones y otros	SUMA	Porcentaje
Remuneración de asalariados	28.198	28.573	270	5.710	62.751	21,61
Consumos intermedios	15.493	4.297	48	4.096	23.934	8,24
Producción adquirida en el mercado	16.841	6.785	16	4.927	28.569	9,84
Prestaciones sociales en efectivo	1.432	0	33.148	132.490	167.070	57,53
Transferencias corrientes diversas	118	1.828	11	733	2.690	0,93
Otros gastos corrientes	138	137	30	130	435	0,15
EMPLEOS CORRIENTES	62.220	41.620	33.523	148.086	285.449	98,30
EMPLEOS DE CAPITAL	2.259	1.677	11	985	4.932	1,70
EMPLEOS NO FINANCIEROS	64.479	43.297	33.534	149.071	290.381	100,00

Fuente: IGAE, Cuentas de las Administraciones Públicas 2012.

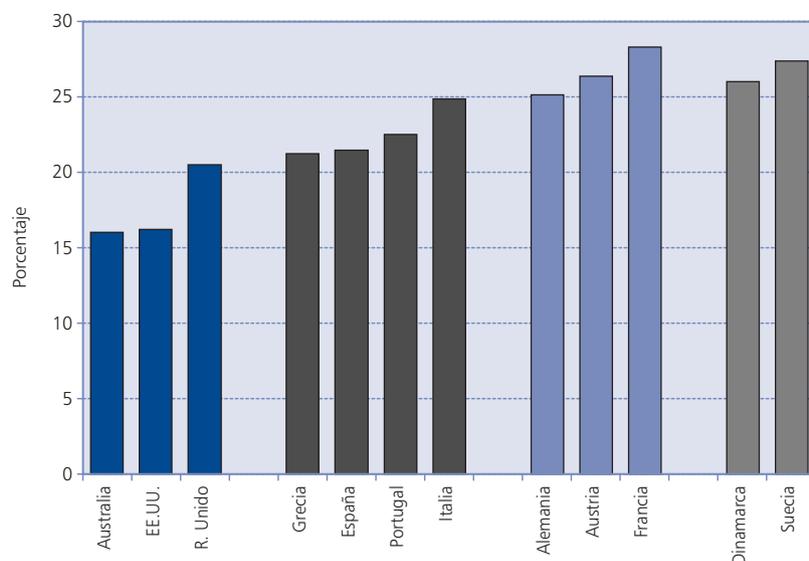
los países nórdicos (Suecia, Dinamarca) como de los que forman el denominado modelo continental de protección social (Francia, Alemania, Austria), por encima de los países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia) y en un punto

intermedio entre los países mediterráneos (Italia, Grecia y Portugal). Al tomar como referencia temporal el año 2007 evitamos el efecto expansivo de las prestaciones por desempleo que, como se ha visto, aumentaron con fuerza en España a partir de 2008; de este

modo, la comparación está menos sesgada por ese gasto que, lejos de significar un rasgo positivo del Estado del bienestar, es más bien reflejo de las singularidades y deficiencias del mercado de trabajo español.

GRÁFICO 2

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007 (EN PORCENTAJE DEL PIB)



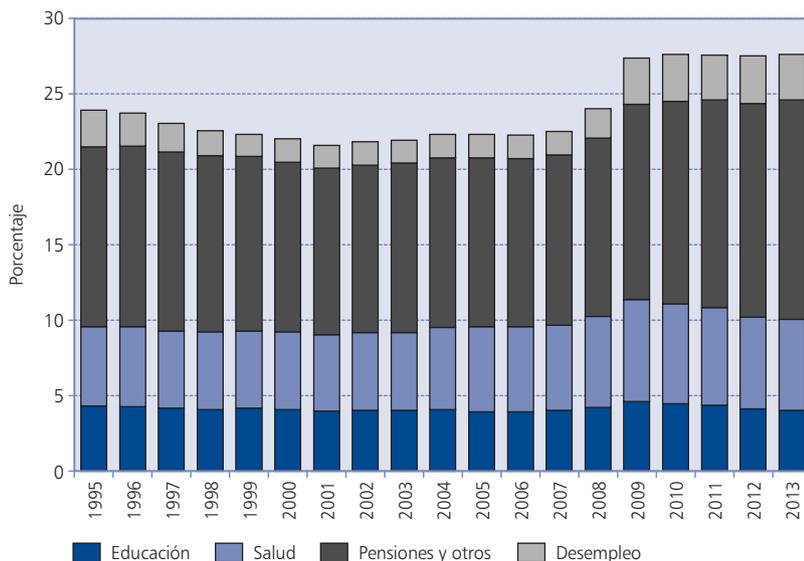
Fuente: OCDE, Social Expenditure Database (SOCX).

III. LA DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

La trayectoria más reciente del gasto público social en relación con el PIB, tomando ambas magnitudes a precios corrientes, muestra una considerable estabilidad durante los años de la última etapa expansiva de la economía española, incluso con una leve caída en la segunda mitad de los años noventa del pasado siglo y situándose en cifras del 22 por 100 del PIB entre 1999 y 2007. Solo la llegada de la crisis a mediados de 2008 desbarataría el aparente equilibrio de la etapa anterior, al saltar en apenas tres años al 28 por 100 del PIB, en buena medida por el impacto del gasto en desempleo (gráfico 3).

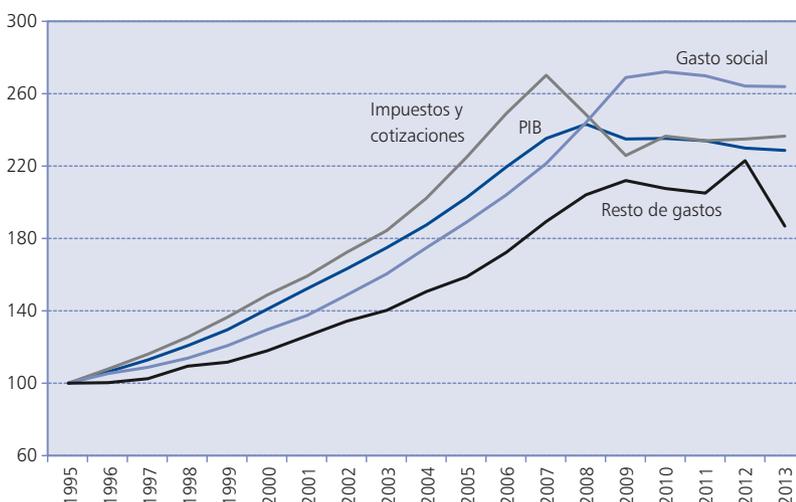
Por un lado, la dinámica del gasto acelera su crecimiento por efecto del componente automático que afecta sobre todo a pres-

GRÁFICO 3
GASTO PÚBLICO SOCIAL/PIB (PRECIOS CORRIENTES)



Fuente: IGAE, Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010 e INE, Contabilidad Nacional de España, Base 2010.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS
(PRECIOS CORRIENTES. BASE 100 EN 1995)



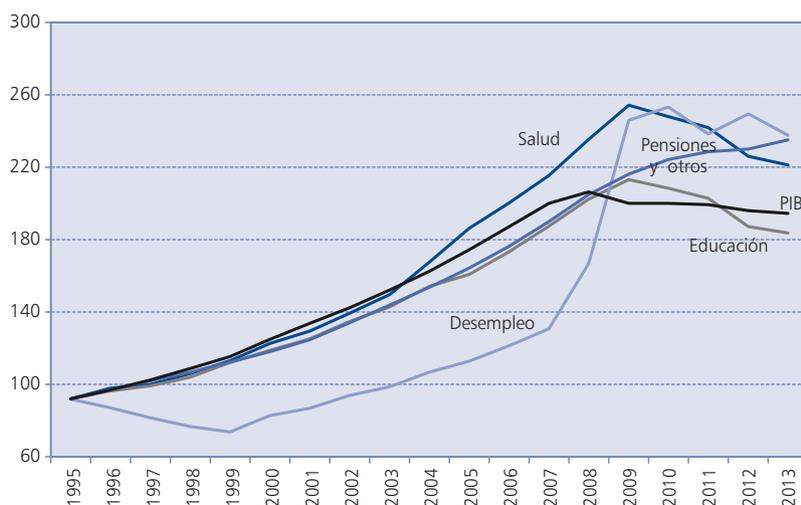
Fuente: IGAE, Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010; IGAE, Operaciones no financieras SEC 2010. Base 2010; INE, Contabilidad Nacional de España, Base 2010.

taciones por desempleo, jubilaciones anticipadas y algunas otras prestaciones de menor entidad. Por otra, la caída misma del PIB y su estancamiento en términos nominales reducen la base de comparación de las magnitudes del gasto social. Como puede verse en el gráfico 4, las series de ingresos, gastos y PIB, tomadas todas ellas a precios corrientes –por cuanto la relación de las dos vertientes del presupuesto con la actividad económica se manifiesta en términos nominales–, confirmarían la existencia de dos etapas claramente diferenciadas. La primera, asociada al periodo de expansión, en la que el gasto social crece por debajo del PIB nominal y también por debajo de los ingresos públicos, si bien su pendiente es mayor que la del resto del gasto público. Y la segunda, ya en la crisis, en la que el PIB cae, los impuestos se desploman pero el gasto público mantiene la inercia de crecimiento del pasado, hasta la adopción de las primeras políticas de contención del gasto a partir del año 2010.

Una desagregación de las distintas funciones de gasto pone de relieve el comportamiento expansivo del gasto sanitario en los primeros años de siglo, y el posterior ajuste de este y del gasto educativo a partir de 2010. En cambio, las prestaciones en efectivo, como las pensiones, mantienen su trayectoria ascendente a pesar de la crisis, y el gasto en protección del desempleo sufre una explosión con la llegada de la crisis, iniciando un suave descenso cuando la situación económica comienza a mejorar (gráfico 5).

La literatura económica sobre el tamaño del gasto público pone de manifiesto la existencia de relaciones robustas en el largo plazo entre el crecimiento económico y la expansión de las activi-

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES
(PRECIOS CORRIENTES. BASE 100 EN 1995)



Fuente: IGAE, *Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010*; IGAE, *Cuentas de las Administraciones Públicas*; INE, *Contabilidad Nacional de España, Base 2010*.

dades del Estado (3). La denominada *Ley de Wagner* ha sido objeto de contrastación en innumerables trabajos empíricos que, bajo diferentes modelos explicativos y con técnicas cada vez más sofisticadas, confirman dichas relaciones. Si el análisis se circunscribe al ámbito del gasto social, el gasto en prestaciones y servicios sociales se interpreta de dos maneras: como una demanda de seguridad económica ante las contingencias y riesgos de la sociedad moderna; o caracterizando determinadas actividades públicas como la educación, la sanidad o los cuidados de larga duración, como servicios con una alta elasticidad renta.

En consecuencia, resulta pertinente relacionar los datos de gasto público social y de renta per cápita con objeto de matizar el tamaño relativo del gasto al

hacer comparaciones entre países. Sin embargo, cuando procedemos a relacionar variables de gasto social y PIB por habitante la correlación es solo moderada para el gasto social total (público más privado) y se debilita cuando se toma únicamente el gasto público, al existir países que con niveles de renta per cápita similares dedican proporciones muy diferentes de su PIB al gasto público social (gráficos 6A y 6B). La conclusión es que a mayor nivel de renta por habitante, mayor peso del gasto social, aunque la proporción entre gasto público y gasto privado depende de factores institucionales que no tienen tanto que ver con la renta, como con el modelo de Estado del bienestar de cada país. En el gráfico 6B España se situaría ligeramente por encima de la línea de ajuste en cuanto al valor del gasto público social en el PIB, si bien dicha posición debe

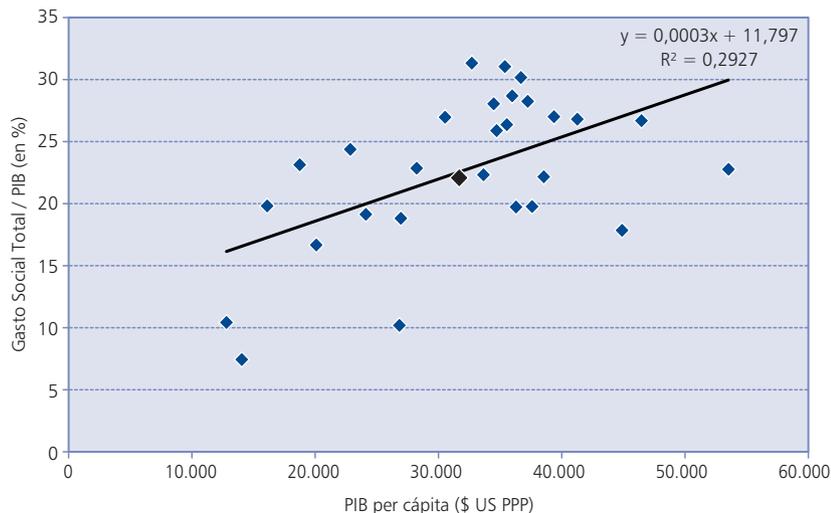
matizarse teniendo en cuenta el mayor peso relativo de las prestaciones por desempleo, el doble que la media de la Unión Europea en los años 2007 y 2008.

Por consiguiente, en la antecámara de la crisis y estableciendo una comparación con los demás países desarrollados, el tamaño del gasto público social en España se hallaba muy ajustado a la capacidad económica del país. Diríase que el esfuerzo de crecimiento del gasto llevado a cabo desde los inicios de la democracia nos había permitido disponer de un conjunto de prestaciones y servicios sociales equilibrado (con la probable excepción del desempleo) con nuestro nivel de renta y, por tanto, un poco menos avanzado que en otros países europeos más ricos; sin que tampoco pudieran anticiparse problemas de financiación a corto plazo como consecuencia de los progresos sociales alcanzados hasta entonces.

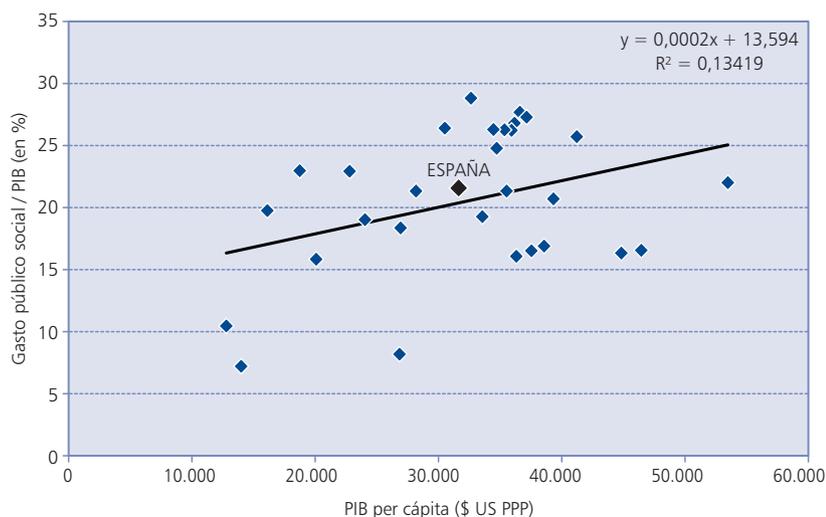
Resumiendo: a la luz de los datos anteriores, la interpretación más plausible sobre la dinámica del gasto público social durante los dos últimos decenios concluiría que hasta la llegada de la reciente crisis económica no parecía existir un problema de exceso de gasto en relación con la capacidad de la economía para financiarlo. De hecho, el gasto social se estabilizó en torno al 22-23 por 100 del PIB y su comportamiento estuvo en línea con la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales. Solo el efecto de la profunda fase recesiva del último ciclo de la economía española habría roto el aparente equilibrio del pasado más inmediato. La pregunta inmediata es si bastaría con pequeños ajustes mientras aguardamos la consolidación de la actual fase de expansión económica para que las cosas vuelvan a la normalidad.

GRÁFICO 6

A) Gasto social total y PIB per cápita en la OCDE (2007)



B) Gasto público social y PIB per cápita en la OCDE (2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, *Social Expenditure Database (SOEX)*.

nestar social, seguiría siendo una asignatura pendiente de la política española.

Si no nos convence esa perspectiva, las preguntas pasan a ser otras: ¿Existen motivos para pensar que son necesarias reformas estructurales en el ámbito del gasto social una vez superada la crisis económica? ¿Podemos hallarnos ante un problema de sostenibilidad del gasto? Para responder a estas preguntas, un punto de partida razonable es la descomposición del crecimiento del gasto social en dos factores: uno que recogería la tendencia asociada con factores estructurales (demográficos o de desarrollo económico, por ejemplo) y otro que se asociaría con el ciclo económico y su influencia sobre el gasto en determinados momentos.

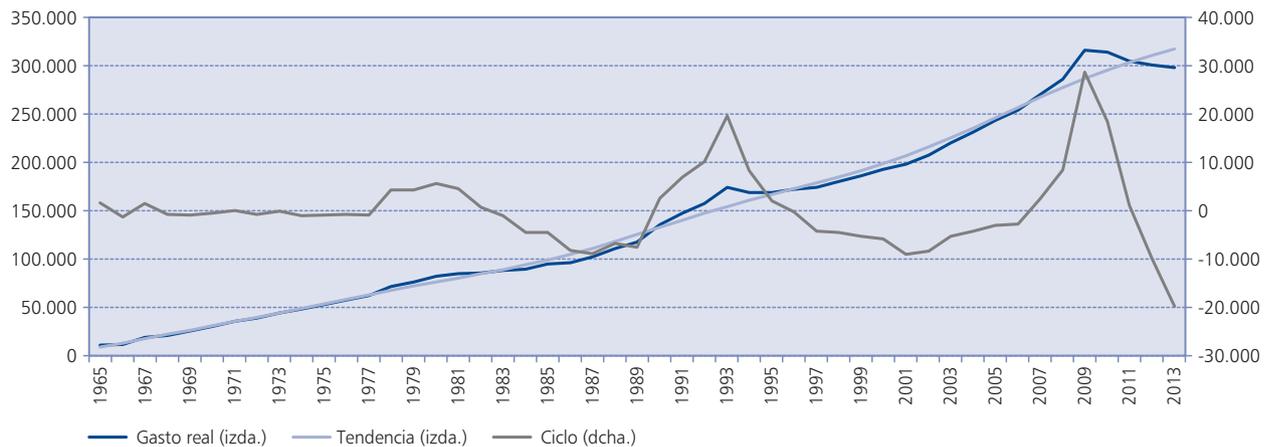
Con ese fin hemos identificado los componentes tendencial y cíclico del gasto público social mediante el filtro de Hodrick-Prescott, que es un método utilizado con frecuencia en el análisis de series temporales. La serie de gasto social utilizada (1965-2013), es la que ofrece la OCDE, corregida para sustraer los conceptos de prestaciones en especie de seguros sanitarios privados voluntarios y de las políticas activas de empleo, ya que ninguno de los dos forman parte de la definición de gasto social que hemos venido utilizando, con arreglo a las *Cuentas de las Administraciones Públicas* españolas. A su vez, hemos deflactado los datos de gasto mediante el Índice de Precios de Consumo, elaborado por el INE.

Como puede observarse en el gráfico 7, durante los años de expansión económica, el gasto público social realizado se sitúa ligeramente por debajo de tendencia, gracias al efecto favorable del ciclo económico, lo que

Recortes lineales, como los que afectan a la inversión pública, a los salarios de los empleados públicos o a las tasas de sustitución de los funcionarios, ¿serían suficientes para contener el déficit público y superar el bache de ingresos hasta que la economía vuelva a aumentar la recauda-

ción? Con la probable excepción de la reforma del sistema de pensiones, esta podría ser la interpretación de las políticas de consolidación fiscal por el lado del gasto adoptadas hasta la fecha. La verdadera reforma de la Administración Pública, y en particular de las instituciones de bie-

GRÁFICO 7
TENDENCIA Y CICLO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (MILL. EUROS, PRECIOS DE 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, *Social Expenditure Database (SOCX)*; INE, *Índice de Precios de Consumo*.

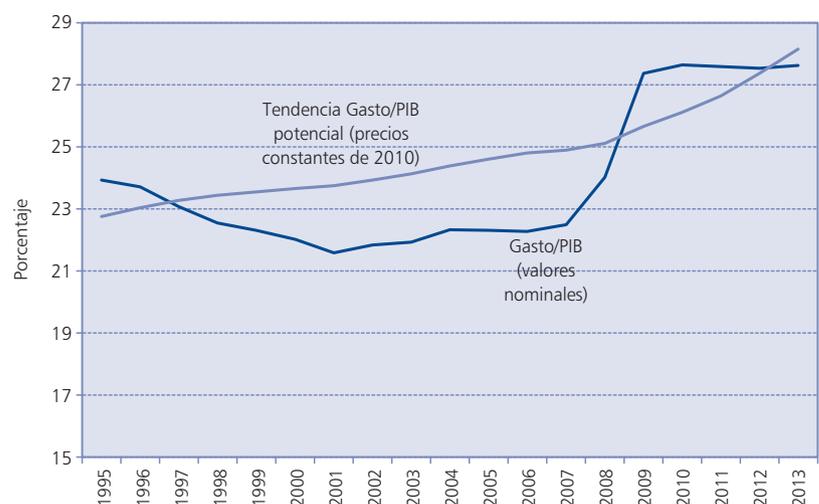
denotaría la existencia de un pequeño «exceso» de gasto «estructural». Por el contrario, con la llegada de la crisis y hasta 2012, el gasto efectivo supera al tendencial por efecto del ciclo económico. Es decir, el fuerte aumento del gasto realizado en términos de PIB no sería reflejo de un cambio permanente en la tendencia. Finalmente, aunque el efecto de los ajustes de gasto llevados a cabo desde 2010 parecería marcar una trayectoria de contención del gasto realizado, la tendencia estaría por encima de éste, y sería el efecto ciclo el que habría empujado hacia abajo el gasto.

A continuación, la comparación entre gasto público social y PIB se establece mediante una nueva ratio definida por el cociente entre la tendencia del gasto público social en términos reales –euros constantes de 2010– y el PIB potencial de la economía española estimado por la Comisión Europea (AMECO), también a precios constantes de

2010. El gráfico 8 corrobora lo señalado anteriormente. La aparente estabilidad del gasto públi-

co social entre 1996 y 2007 no fue tal, sino el espejismo de una situación marcada por una etapa

GRÁFICO 8
GASTO PÚBLICO SOCIAL/PIB: REALIZADO Y TENDENCIA



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, *Social Expenditure Database (SOCX)*; INE, *Índice de Precios de Consumo*; Comisión Europea, *Base de datos AMECO*.

expansiva del ciclo económico que enmascaró la verdadera tendencia del gasto social, que siguió creciendo en relación con el PIB potencial. Y por la misma razón, el componente cíclico recesivo habría exagerado el aumento del gasto social en los años de la crisis. En todo caso, se aprecia un aumento de la pendiente de la línea de tendencia que podría advertir futuras tensiones del gasto estructural en el horizonte más inmediato.

Una forma de complementar el análisis de la tendencia del gasto público social es la realización de proyecciones de gasto vinculadas al envejecimiento de la población y a otros factores identificados como explicativos de cada tipo de prestación o servicio. Lo cierto es que los beneficiarios de cada clase de gasto social vienen en gran medida determinados por la edad, de modo que resulta factible vincular la evolución de una parte del gasto futuro con la composición de la pirámide poblacional y manejar así unas primeras cifras sobre las ulteriores necesidades de financiación.

Las proyecciones demográficas efectuadas por organismos públicos y privados coinciden en que, si nada lo remedia, se producirá un crecimiento notable de la relación de dependencia de la población mayor de 65 y 75 años respecto a la población ocupada. El último informe de la Comisión Europea (2015) sobre envejecimiento prevé que la población mayor de 65 años en España pasará del 18 por 100 en 2013 al 28 por 100 en 2035 y al 30 por 100 en 2060, y lo que es más indicativo todavía del proceso: los mayores de 80 años aumentarán desde el 5,6 por 100 en 2013 al 8,5 por 100 en 2035 y al 15 por 100 en 2060. Entre tanto, la población entre 15 y 65 años, sobre la

que se asienta la gran mayoría de la población activa y el empleo, descenderá desde el 67 por 100 al 60 por 100 y al 56 por 100 en los años antes señalados. Y si tomamos en consideración las previsiones sobre evolución de las tasas de actividad y de empleo en los diferentes segmentos de edad, se concluye que la ratio de dependencia económica de la población mayor de 65 años, definida como el porcentaje de población inactiva mayor de esa edad respecto a la población ocupada entre 15 y 74 años (ampliando de este modo la duración de la vida laboral) pasará de un 48 por 100 en 2013 a un 55 por 100 en 2035 y a un 65 por 100 en 2060.

En un escenario con esas características, el gasto social aumentaría y, por el contrario, la población ocupada, sobre la que ha de girar la mayor parte de la carga tributaria, retrocedería. Cuando las proyecciones demográficas se combinan con otros supuestos de naturaleza macroeconómica sobre el crecimiento potencial del PIB, el empleo y la productividad, se pueden formular hipótesis sobre la evolución previsible del gasto social en una determinada economía.

Tomando como base el año 2013, la Comisión Europea (2015)

estima que tanto el gasto sanitario como el gasto en cuidados de larga duración aumentarán entre 1,4 y 2,8 puntos de PIB hasta 2035 y entre 1 y 2 puntos más hasta 2060. Por el contrario, la función de gasto que mayor preocupación generaba en anteriores informes de la Comisión, las pensiones –pues podían llegar al 15 por 100 del PIB en 2060– tras las reformas de 2011 y 2013 el gasto se contendrá en términos muy parecidos a los actuales, contemplándose incluso una leve reducción de su peso relativo no tanto por la vía de las pensiones de jubilación, sino por las de invalidez y viudedad. Finalmente, la Comisión Europea prevé una reducción del gasto educativo y en protección del desempleo. El resultado de todo ello es que en el horizonte de 2035 el peso del gasto público social sobre el PIB sería similar o incluso ligeramente inferior al actual, una vez se recupere el empleo. A su vez, a la altura de 2060 habría aumentando pero situándose, en el caso de mayor crecimiento, en el 28 por 100 del PIB (cuadro n.º 4).

De todos modos, en el caso de gastos como el sanitario, es difícil anticipar el coste derivado de la incorporación del progreso técnico; aunque las proyecciones efectuadas por ejemplo por la

CUADRO N.º 4

**PROYECCIONES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
(EN PORCENTAJE DEL PIB)**

	2013	2035	2060
Pensiones	11,8	11,5	11,0
Sanidad	5,9	6,8/7,9	6,9/8,6
Cuidados de larga duración	1,0	1,4/1,8	2,6/4,1
Educación	4,6	3,2	3,7
Desempleo	2,2	0,7	0,5
TOTAL	25,5	23,6/25,1	24,7/27,9

Fuente: Comisión Europea (2015).

OCDE (Maisonneuve y Oliveira, 2013) contemplan dos escenarios alternativos, de contención y de presión de costes, que sumados al efecto demográfico situarían el crecimiento del gasto público sanitario en 2060 entre el 8,5 por 100 y el 12,3 por 100 del PIB, muy por encima de las previsiones de la Comisión Europea. En el mismo trabajo, en cambio, el gasto en cuidados de larga duración se quedaría en el 1,6 por 100 del PIB en el escenario de contención de costes y en el 2,0 por 100 en el de presión de costes.

IV. DESIGUALDAD Y REDISTRIBUCIÓN

El impacto redistributivo del gasto social se suele medir comparando el índice de desigualdad en la distribución de la renta disponible –generalmente el índice de Gini– con el índice de desigualdad que hubiera existido en la renta de mercado (rentas primarias) de no mediar ese gasto público social; es el conocido índice de Reynolds-Smolensky. Sin entrar en consideraciones técnicas, el efecto redistributivo depende de dos factores: la progresividad de cada tipo de prestación o de servicio, es decir, su capacidad para beneficiar en mayor proporción a los estratos inferiores de renta –índice de Kakwani–, y el tamaño del gasto. Cuanto más progresiva sea una determinada prestación y mayor volumen de gasto represente, mayor será su impacto redistributivo.

Los estudios sobre los efectos redistributivos de los ingresos y gastos públicos pueden clasificarse en dos grandes grupos: los basados en modelos econométricos, en los que la desigualdad toma como variables explicativas distintos capítulos del presupuesto público, y los modelos de

microsimulación, en los que se examina en detalle la incidencia de impuestos y gastos entre los hogares, ordenados por su nivel de renta de mercado.

Los estudios basados en *modelos econométricos* tratan de contrastar las relaciones entre un conjunto de variables representativas de la estructura del sistema fiscal y de las políticas de gasto público, y alguna variable que mide la desigualdad en la distribución personal de la renta, mediante modelos multivariantes en los que se incluyen además otras variables de control con efectos sobre la desigualdad (PIB per cápita, composición de la población, tasa de paro, nivel educativo, apertura exterior, cambio técnico, etc.). Por regla general, se trata de modelos de corte transversal o con datos de panel, con muestras de países en distintos momentos del tiempo.

Las ventajas de este tipo de análisis son dos. Por una parte, no es preciso realizar supuestos de ninguna clase sobre incidencia del gasto o de los impuestos, para los que pequeños cambios pueden alterar abiertamente los resultados: pensemos por ejemplo en la incidencia de las cotizaciones sociales o del impuesto sobre sociedades. Y por otra, los modelos capturan también los efectos de equilibrio general del sistema de impuestos y transferencias sobre el comportamiento de los agentes económicos en relación, por ejemplo, con la oferta de trabajo o la tasa de ahorro, lo que puede alterar la distribución de las rentas primarias (renta de mercado).

Sin embargo, los modelos econométricos también presentan problemas. La variedad de especificaciones, las definiciones alternativas de variables (que sue-

len ser muy agregadas), muestras de países y periodos temporales, la calidad de la información y los procedimientos de estimación (advirtase de la posible endogeneidad de las variables fiscales o de transferencias), pueden dar lugar a resultados muy diferentes entre sí y escasamente robustos. Resultados que, por otra parte, no siempre son fáciles de interpretar cuando se obtienen a partir de regresiones sobre muestras de decenas de países con situaciones económicas, políticas e institucionales muy distintas, a pesar de que algunas técnicas de estimación controlan por efectos fijos de país.

En todo caso, la mayoría de estos trabajos alcanza conclusiones muy parecidas (véase, por ejemplo, Martínez-Vázquez, Vulovic y Moreno-Dodson, 2012):

— Los impuestos directos son más redistributivos que los indirectos. En particular, el impuesto sobre la renta personal suele ser el más progresivo. El impuesto sobre sociedades también tiene capacidad redistributiva.

— Los impuestos indirectos, como el IVA o los impuestos sobre consumos específicos, son generalmente regresivos o a lo sumo proporcionales, de modo que un aumento de la recaudación por esa vía incrementa la desigualdad o no la modifica, respectivamente.

— Las cotizaciones sociales dan lugar a aumentos de la desigualdad.

— Las transferencias sociales reducen la desigualdad, tanto las prestaciones en efectivo, como los gastos en educación y sanidad.

— El efecto redistributivo de los gastos sociales es mayor que

el de los impuestos, aunque no siempre y dependiendo de cada tipo de impuesto y de prestación social.

— Los programas de gasto social con comprobación de recursos destinados a las personas con menores ingresos no siempre reducen la desigualdad, por los desincentivos a que pueden dar lugar en relación con la búsqueda de empleo de los trabajadores con menor nivel de formación.

— Los programas de gasto universales, de gran tamaño, influyen decisivamente en la reducción de la desigualdad.

El problema, sin embargo, es no solo identificar el sentido de los cambios sobre la desigualdad provocados por modificaciones en la estructura del sistema fiscal o en las políticas sociales, sino medir, cuantificar el impacto y, por tanto, poder establecer comparaciones sobre la eficacia redistributiva de cada instrumento.

En términos generales, y en lo que se refiere a los países avanzados, distintos estudios ponen de manifiesto que entre mediados de los años ochenta del siglo pasado y mediados del primer decenio de este, la desigualdad de la renta de mercado aumentó, aunque el efecto conjunto de impuestos y gastos sociales redujo una parte del aumento de esa desigualdad, concretamente algo menos de la mitad (Caminada, Goudswaard y Wang, 2012; Bastagli, Coady y Gupta, 2012). Por consiguiente, la desigualdad de la renta disponible aumentó a pesar del efecto compensador del sistema de impuestos y transferencias. Pero es importante destacar que a lo largo de esas dos décadas se advierte una reducción del poder redistributivo

de la política fiscal, en parte por la disminución de la progresividad de la imposición sobre la renta y en parte por la menor generosidad de determinadas prestaciones, como la de desempleo. En el contexto europeo tiene también relevancia el análisis de las diferencias existentes en la redistribución interregional que tiene lugar en cada país a partir de las políticas sociales y de los instrumentos de redistribución personal, tal como han puesto de relieve Lago-Peñas, Prada y Vaquero (2015).

Los *modelos de microsimulación*, por su parte, gozan de una creciente popularidad, sobre todo desde que organismos internacionales como la OCDE o la Unión Europea publican con periodicidad informes comparativos sobre la desigualdad y los efectos de las políticas de ingresos y gastos públicos.

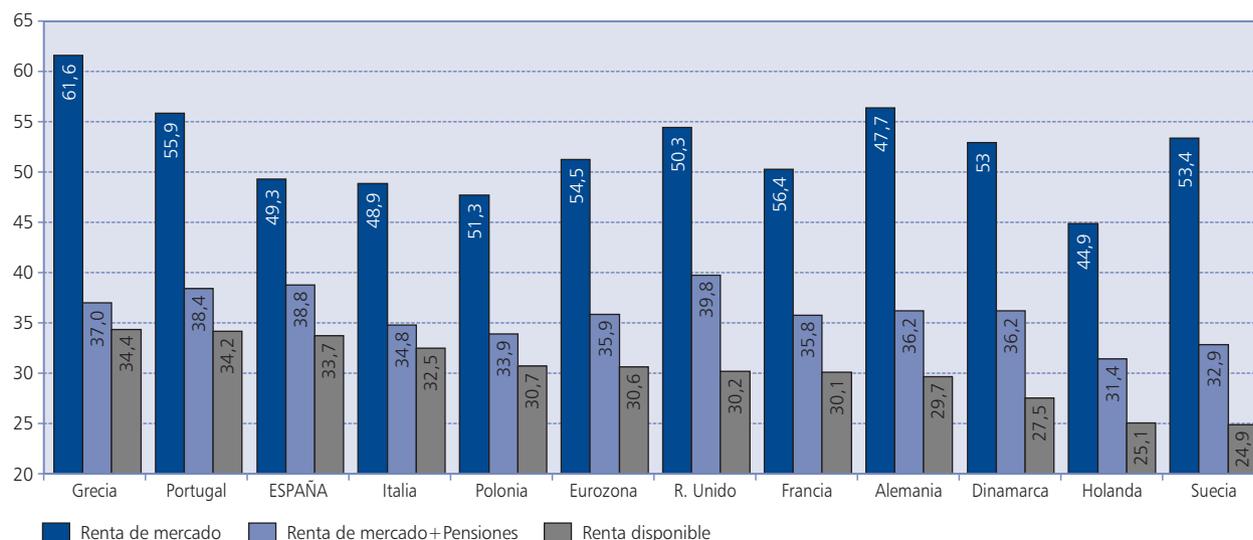
Aunque la necesidad de limitar el espacio de las investigaciones nos obliga en ocasiones a seleccionar aspectos parciales de las políticas redistributivas, lo cierto es que el análisis de los efectos de los impuestos y los gastos sociales sobre la distribución personal de la renta debería realizarse de forma conjunta, teniendo en cuenta que impuestos que tomados aisladamente resultan regresivos pueden terminar aumentando la redistribución si financian gastos muy progresivos.

Una primera aproximación a los resultados conjuntos del sistema de impuestos y transferencias para los países de la Unión Europea se obtiene a partir de las estadísticas sobre renta y condiciones de vida EU-SILC de Eurostat. Como puede verse en el gráfico 9, la desigualdad que tendría lugar bajo el contrafactual de inexistencia de transferencias monetarias e impuestos sobre los

hogares, medida por el índice de Gini, sería especialmente alta en Grecia, Alemania, Portugal y Suecia, mientras que estaría por debajo de la media de la eurozona en Holanda, Polonia, Italia y España. Sin embargo, la toma en consideración de las pensiones públicas como fuente de ingresos de los hogares reduce la desigualdad en una media del 30 por 100 para el conjunto de la eurozona, con cifras especialmente altas allí donde la desigualdad de partida era mayor (4). Por su parte, el efecto neto de las demás transferencias sociales menos los impuestos y cotizaciones sociales sobre los hogares, da lugar a la renta disponible, cuya desigualdad es, como cabe esperar, mucho menor. El sistema es especialmente redistributivo en Suecia, Reino Unido, Dinamarca y Holanda, con España muy próxima a la media de la eurozona, e Italia, Polonia, Grecia y Portugal con cifras mucho menores. El resultado final deja a España entre los países con mayor nivel de desigualdad en la renta disponible (en un grupo del que forman parte los demás países mediterráneos, frente a la situación más igualitaria de los nórdicos) y con un menor efecto conjunto redistributivo del sistema de impuestos y transferencias.

Si tomamos una perspectiva temporal con el punto de partida en el último año antes de la reciente crisis económica se observa una tendencia creciente en la desigualdad de la renta de mercado (un 8,6 por 100 en seis años), con un aumento también en los primeros momentos de la desigualdad en la renta de mercado sumadas las pensiones, pero que se frena a partir de 2012, y finalmente con un empeoramiento continuado de la distribución de la renta disponible (5) hasta 2014 (gráfico 10).

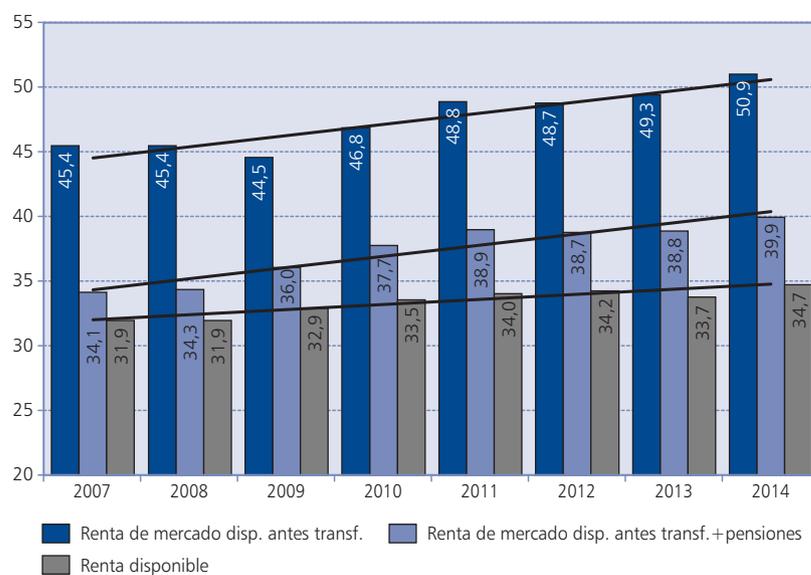
GRÁFICO 9
ÍNDICE DE GINI PARA DISTINTOS CONCEPTOS DE RENTA (2013)



Fuente: Eurostat, *EU-Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*.

Uno de los resultados esperados de los datos anteriores es el efecto determinante de las pensiones públicas como factor de reducción de la desigualdad. Es evidente que en la comparación entre la renta de mercado y las demás magnitudes de renta de los hogares, las pensiones tienen un gran impacto dado el elevado peso que representan en los ingresos de los hogares encabezados por pensionistas. Téngase en cuenta que en España el gasto en pensiones públicas se sitúa en torno al 12 por 100 del PIB, que una de cada cinco personas percibe alguna pensión pública y la cuarta parte de la población depende económicamente de las pensiones como fuente principal de ingresos de sus hogares. Adicionalmente, el sistema de pensiones tiene, por sí mismo, un importante componente redistributivo, de modo que la dispersión de las pensiones públicas es considerablemente menor que la de los salarios que las precedieron.

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI PARA DISTINTOS CONCEPTOS DE RENTA

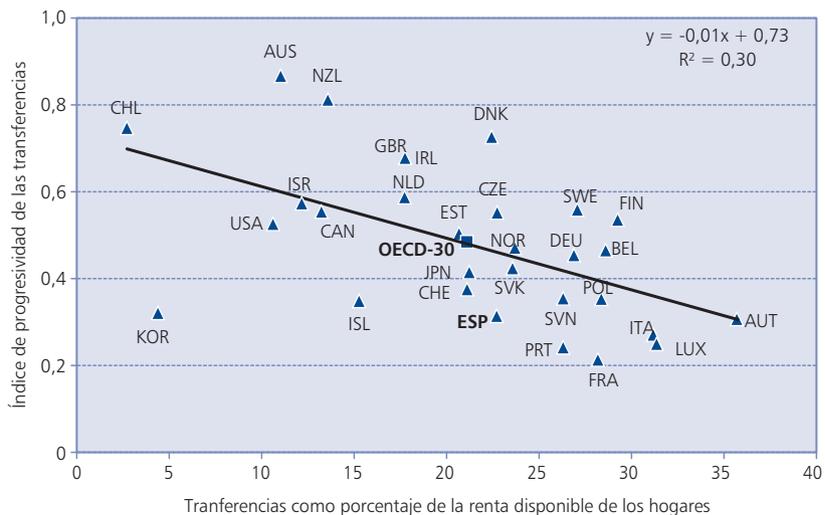


Fuente: Eurostat, *EU-Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*.

Trabajos anteriores de la OCDE revelan que en todos los países, con la excepción de Estados Unidos, la reducción de la desigualdad propiciada por las prestaciones en efectivo que perciben las familias es mayor que la que consigue el sistema tributario: su efecto igualador es más del doble. Pero en España esta tendencia habría sido mucho más acentuada (cuatro veces superior en el gasto), lo que pondría de manifiesto la muy escasa capacidad redistributiva de impuestos y cotizaciones sociales frente al gasto social. En suma: más de un 80 por 100 de la reducción de la desigualdad a través del sistema de impuestos-transferencias proviene de las transferencias (especialmente de las pensiones) y solo un 20 por 100 de los impuestos (véase OCDE, *Income Distribution and Poverty Database*). Otros trabajos en cambio, con datos del *Luxembourg Income Study* (LIS), concluyen que los impuestos apenas representan el 15 por 100 del efecto redistributivo conjunto del sistema impuestos-transferencias en la muestra de países estudiada, pero en España ese porcentaje sería tan solo un 1 por 100 (Wang y Caminada, 2011). Un serio aviso sobre la casi nula progresividad del sistema fiscal en su conjunto.

También con datos de la OCDE, y centrando el análisis exclusivamente en las transferencias en efectivo, la posición comparativa de España mejora levemente, alcanzando un impacto redistributivo superior al de Italia, Portugal o Estados Unidos y muy parecido al de Japón, Francia o Canadá, aunque por debajo de Alemania, Holanda, Austria, Reino Unido, Suecia o Dinamarca. La razón no está tanto en el tamaño del gasto en relación con la renta disponible de las familias, como en la baja progresividad de las presta-

GRÁFICO 11
PROGRESIVIDAD Y TAMAÑO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN EFECTIVO



Fuente: Tomado de Joumard, Pisu y Bloch (2012), pág. 13.

ciones sociales en efectivo (véase el gráfico 11). Así, pues, gastar más no siempre equivale a generar un impacto redistributivo mayor: Italia, España y Francia tienen gastos sociales en efectivo mayores que el Reino Unido o Estados Unidos, pero su índice de progresividad es sustancialmente más bajo. Es la combinación de ambos factores (volumen de gasto y progresividad) la que determina el efecto redistributivo.

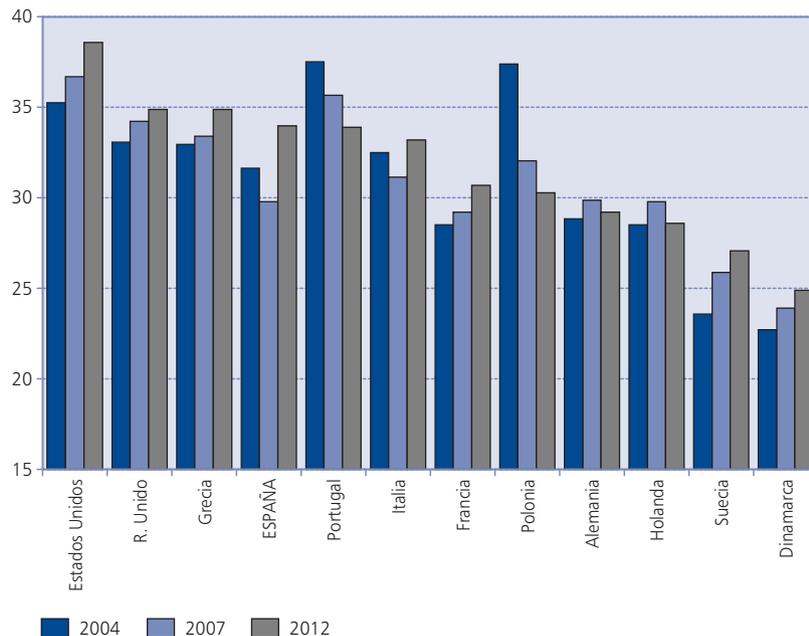
En todo caso, basar el efecto redistributivo del gasto social casi exclusivamente sobre la progresividad es propio de los modelos estructurados en la comprobación de recursos de los beneficiarios y en el carácter selectivo de las prestaciones (Estados Unidos, Australia, Canadá, Corea, Chile). Se argumenta, con razón, que dichos modelos arrastran numerosos problemas: la pérdida del apoyo político de las clases medias, que quedan excluidas, la

menor calidad de las prestaciones y servicios –solo para pobres–, la estigmatización de los beneficiarios, los elevados costes de transacción y, finalmente, el escaso impacto global sobre la desigualdad, al girar sobre un volumen de gasto público muy reducido. Posiblemente, las diferencias entre unos y otros países se deban también a las distintas ponderaciones asignadas a la responsabilidad individual y a la solidaridad social, fruto de la diferente tradición cultural.

V. DESIGUALDAD ENTRE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR

Una forma de comprender mejor los mecanismos redistributivos de las políticas fiscales es dividiendo la población en dos grupos en función de la edad, situando en el primero a la población en edad de trabajar (18-65 años) y en el segundo a la

GRÁFICO 12
ÍNDICE DE GINI DE LA RENTA DISPONIBLE
(POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, 18-65 AÑOS)



Fuente: OECD, *Income Distribution Database*.

población retirada (mayores de 65 años). A partir de los datos de la OCDE, los resultados de esta comparación confirman los obtenidos anteriormente. Si nos centramos en el colectivo de población en edad de trabajar, España aparece también a la cabeza de la desigualdad y, sobre todo, con un aumento de la misma en el periodo de la Gran Recesión (gráfico 12). Es más, la desigualdad en la distribución de la renta disponible entre los pensionistas es prácticamente igual que antes de la crisis, si bien la correspondiente a quienes se encuentran en edad de trabajar, como ya se ha dicho, aumentó, concretamente un 14,1 por 100 entre 2007 y 2012, mientras que el segundo país de la muestra seleccionada en que más creció fue Italia, con un 6,5 por 100.

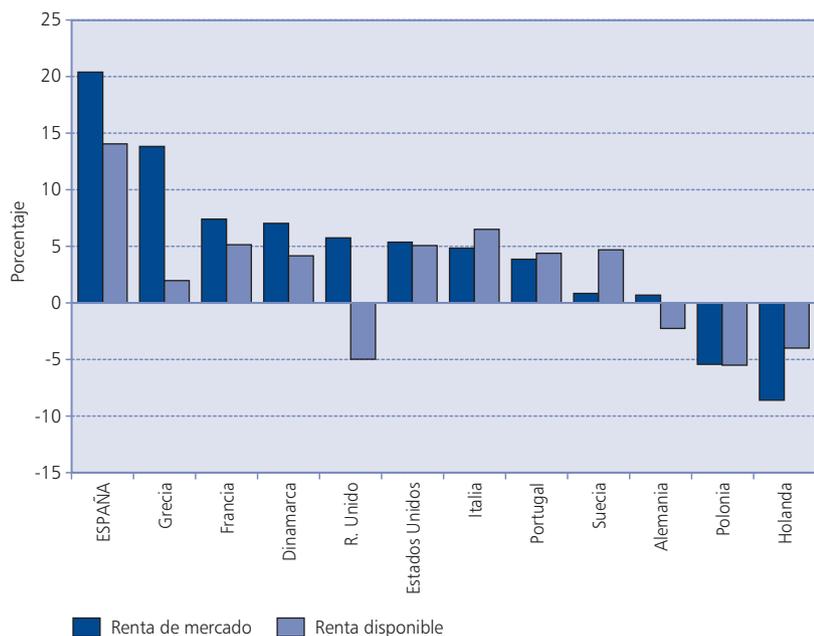
La clave, por tanto, de las tendencias de la desigualdad en España en el reciente periodo de crisis está en la población activa y no en los jubilados y demás pensionistas. Y ha de tratarse de una clave muy singular, porque tiene en España una especial importancia en comparación con los demás países avanzados. Lo acontecido tiene dos vectores explicativos: el aumento de la desigualdad de los ingresos del trabajo provocado por el desempleo, la precariedad laboral y la desigual evolución salarial por niveles de renta, y la limitada capacidad de las políticas redistributivas, tanto por el lado de los impuestos como por el de las transferencias a hogares sin presencia de pensionistas. Como puede apreciarse en el gráfico 13, España es el país donde más aumenta la

desigualdad de la renta de mercado para el colectivo de población en edad de trabajar, pero incluso después de la acción compensadora de impuestos y transferencias, el aumento de la desigualdad de la renta disponible tampoco tiene parangón en la muestra seleccionada.

No obstante, el impacto del sistema de impuestos y transferencias sobre la desigualdad entre la población en edad de trabajar incluso habría crecido desde 2007 hasta 2010, tanto si se mide en términos de la diferencia entre los índices de Gini de la renta de mercado y de la renta disponible, como si se hace a través del porcentaje de disminución del índice de Gini de la renta de mercado (gráfico 14); y se habría mantenido después en 2011 y 2012. Estos resultados son coincidentes con los de Bontout y Lokajickova (2013), para quienes las medidas de consolidación fiscal adoptadas en España hasta mediados de 2012 habrían sido neutrales en términos distributivos de renta disponible. De ello se derivan dos conclusiones principales. La primera es que, a pesar de que han compensado una parte, las políticas redistributivas no han sido capaces de contrarrestar todo el crecimiento de la desigualdad de las rentas primarias entre la población en edad de trabajar. La segunda es que la causa principal del aumento de la desigualdad debe buscarse en el proceso de formación de la renta de mercado y principalmente en el mercado laboral, puesto que las rentas del trabajo de la población entre 18 y 64 años representan el 85 por 100 de la renta de mercado.

Si bien el análisis de la formación de las rentas primarias —y en particular de las derivadas del trabajo— excede el objeto de

GRÁFICO 13
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI 2007-2012 CORRESPONDIENTE
A LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (EN PORCENTAJE SOBRE 2007)



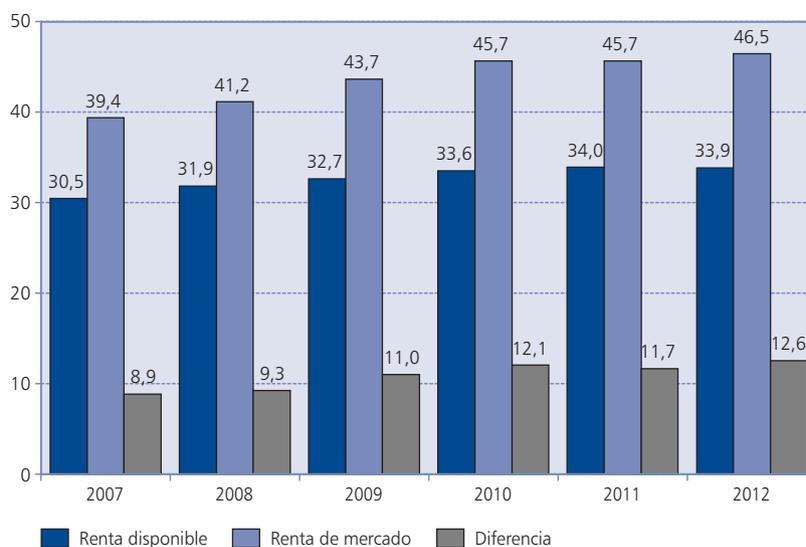
Fuente: OCDE, *Income Distribution Database*.

(D9/D1), se debió en un 85 por 100 al efecto del desempleo y en el 15 por 100 restante al aumento de la dispersión salarial entre los ocupados. Ambos porcentajes son prácticamente iguales cuando la ratio se establece entre el límite inferior del decil octavo y el límite superior del decil tercero (D7/D3), en la denominada desigualdad de la clase media.

Asimismo, tomando como base la *Muestra Continua de Vidas Laborales*, Fernández Kranz (2105) examina la evolución de los ingresos del trabajo en términos reales entre 2008 y 2013, estableciendo la diferencia entre *stayers* (los que mantienen su puesto de trabajo durante al menos dos años consecutivos en la misma empresa, y que suponen un 63 por 100 de la muestra) y *movers* (los que llevan menos de dos años contratados, y que representan el 37 por 100). La caída media del salario anual

este artículo, sí vale la pena referirse siquiera de forma tangencial a esta cuestión, que tiene dos factores explicativos: el empleo y los salarios. La distribución de la renta de mercado de los hogares está, por tanto, condicionada de modo principal por el acceso al empleo de sus miembros y por los salarios percibidos. El efecto del desempleo como determinante de la desigualdad en las economías avanzadas se confirma, entre otros, en el trabajo de Woo, Bova, Kinda y Zhang (2013). A su vez, un reciente informe de la Oficina Internacional del Trabajo (ILO, 2015) muestra que el aumento de la desigualdad originado en el mercado de trabajo en España, medido por el cambio en la ratio entre el límite inferior del decil con mayores ingresos y el límite superior del decil con menores ingresos

GRÁFICO 14
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR



Fuente: OCDE, *Income Distribution Database*.

bruto en ese intervalo de tiempo en el primero de los casos fue del 1,6 por 100, mientras que para los *movers* llegó hasta el 17 por 100. Pero lo que resulta aún más significativo por sus efectos sobre la desigualdad es la diferente intensidad de la caída según la posición de los *movers* en la escala salarial. Así por ejemplo, en el primer quintil de este grupo de trabajadores correspondiente a 2008, el descenso de los ingresos brutos reales entre ese año y 2013 superó el 21 por 100, siendo de un 11 por 100 para los situados en el cuarto quintil. Al analizar los ingresos en función de una serie de características observables del trabajador y la empresa, Fernández Kranz (2015) muestra que un 60 por 100 de la variación de ingresos entre los *movers* se explica por la disminución del número de días trabajados, mientras que el descenso de la retribución contribuiría con un 30 por 100 y, sin embargo, el trabajo a tiempo parcial sería un factor de mucha menor relevancia. Cuando se compara entre trabajadores con contratos indefinidos y temporales, también el número de días trabajados se convierte en la principal causa del descenso de ingresos especialmente para los temporales. En suma: la clave de la desigualdad en el mercado de trabajo estaría en primer lugar y de forma destacada en el desempleo y la inactividad, y en segundo lugar, en los ajustes salariales.

VI. CONCLUSIONES

El gasto social representa en España más de las dos terceras partes del gasto público (excluidos los intereses de la deuda), si bien en los años previos a la crisis económica se situaba ligeramente por encima del 60 por 100. Aunque tras dicha denominación

se encuentran prestaciones y servicios de muy distinta naturaleza, cuya gestión corresponde además a administraciones diferentes, existe una lógica común que identifica al conjunto de las funciones de gasto social con las instituciones básicas de protección y redistribución que conforman el Estado del bienestar. Por eso tiene sentido analizar la situación actual y la dinámica reciente del gasto público social con el foco puesto en sus efectos sobre la desigualdad, especialmente cuando los recortes, ajustes y reformas dirigidos a recuperar el equilibrio presupuestario han estimulado un debate sobre el tamaño del gasto y su sostenibilidad financiera en un escenario marcado por cambios sociales y demográficos que afectarán de forma directa al sistema público de bienestar social.

El estudio de la composición y de la evolución reciente del gasto público social ha sido el objeto de la primera parte de este trabajo. A tal fin, se ha pretendido identificar el componente cíclico del gasto, para aislar así la tendencia que vendría a recoger los factores de estructurales que están detrás de su evolución. Si bien en términos de su participación en el PIB el gasto público social ha mantenido una gran estabilidad hasta la irrupción de la crisis económica en 2008, y también en comparación con el nivel de desarrollo económico (PIB per cápita), el gasto social en España se ajusta con bastante precisión a lo que cabe inferir del contexto de los países avanzados, lo cierto es que, separando los factores cíclicos, se detectan tensiones de fondo en el crecimiento del gasto que podrían desencadenar escenarios de difícil sostenibilidad financiera en el futuro.

La segunda parte de este trabajo se ha dedicado a analizar las

relaciones entre gasto social, redistribución y desigualdad, habida cuenta de la importancia que tienen las prestaciones y servicios sociales como mecanismo de redistribución en las economías de mercado. El crecimiento de la desigualdad en España durante los últimos años se sitúa a la cabeza de Europa y no parece, por tanto, que las políticas públicas, y en especial el sistema de impuestos y transferencias, hayan sido capaces de compensar los efectos negativos de la crisis sobre la distribución personal de la renta. Sin embargo, cuando se divide la población en dos grupos en función de la edad (población en edad de trabajar y población retirada), se observa que la desigualdad apenas ha cambiado en el colectivo de personas mayores de 65 años, concentrándose en cambio de forma muy severa entre los que tienen de 18 a 65 años.

Las políticas de redistribución basadas en el presupuesto público no han sido suficientes para frenar el crecimiento de la desigualdad entre la población en edad de trabajar. A pesar de que han reducido el impacto de la crisis sobre las rentas primarias, los límites impuestos al crecimiento del gasto y la reducida progresividad de algunas prestaciones han impedido una mayor corrección de la desigualdad. Pero la verdadera razón del aumento de la desigualdad ha estado, precisamente, en el mercado de trabajo: primero, y de forma principal, por el crecimiento del desempleo y segundo, por la mayor intensidad de la reducción de los salarios entre los trabajadores situados en la escala inferior de ingresos.

La conclusión de este trabajo es que, en el presente, el principal factor determinante de la desigualdad en España está en el interior del mercado de trabajo: en

el desempleo y también, aunque en menor medida, en el proceso de formación de salarios entre los trabajadores con menores oportunidades de empleo. Considerando que las tendencias de fondo del gasto social anticipan la necesidad de continuar los esfuerzos de reforma de la provisión, financiación y gestión de los servicios y prestaciones sociales, en un escenario presupuestario limitado, la política redistributiva debería focalizar sus esfuerzos en la creación de empleo y en la sostenibilidad de las rentas de los hogares en edad activa, arbitrando mecanismos de reparto más equilibrados entre las rentas del trabajo y del capital, así como sistemas de protección activa de carácter progresivo para quienes, a pesar de todo, se sitúan en los márgenes de la pobreza económica.

NOTAS

(*) Agradezco los comentarios y sugerencias de los coordinadores de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SANTIAGO LAGO, así como las observaciones de LOLA GADEA, DESIDERIO ROMERO, LUIS AYALA, un revisor anónimo y los participantes en el Seminario sobre *Gasto público en España: presente y futuro*, organizado por Funcas y RIFDE en Santiago de Compostela los días 27 y 28 de mayo de 2015.

(1) Las becas y ayudas al estudio no están descentralizadas en España, si bien las comunidades autónomas han desarrollado sistemas de becas complementarios a los de la Administración General del Estado; no obstante, en torno al 85 por 100 del gasto público destinado a becas y ayudas al estudio corresponde al Ministerio de Educación. Véase Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2013.html>)

(2) La definición de gasto público social de la OCDE es diferente de la que hemos aplicado con anterioridad a partir de la información suministrada por la IGAE. A tal efecto, puede consultarse por ejemplo OCDE (2007).

(3) A tal efecto, véase GADEA, CUENCA y BANDRÉS (2006).

(4) El examen del efecto redistributivo de los sistemas de pensiones requeriría un enfoque de ciclo vital que tomase en consideración el componente de transferencia que se obtiene por comparación entre las contribuciones capitalizadas y las pensiones descontadas en el momento de la jubilación. En un sentido más amplio, el análisis del impacto redistributivo del conjunto del gasto social podría referirse al ciclo vital del individuo. El procedimiento se basa en modelos de microsimulación dinámicos en los que se asignan probabilidades a los posibles eventos que transcurren a lo largo de la vida de las personas en función de las características de cada uno. Por desgracia, existen pocos trabajos empíricos que investiguen la redistribución vitalicia a que da lugar el sector público, aunque sí se cuenta con algunos, referidos principalmente a países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Irlanda), así como a Suecia, Italia y Holanda (véase O'DONOGHUE, 2001 y STAHLBERG, 2008).

(5) Para un examen de los efectos de la crisis económica sobre la distribución personal de la renta en España en el contexto internacional, véase AYALA (2013).

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, L. (2013), «Crisis económica y distribución de la renta: una perspectiva comparada», *Papeles de Economía Española*, 135: 2-19.
- BASTAGLI, F.; COADY, D., y GUPTA, S. (2012), Income inequality and fiscal policy, *IMF Staff Discussion Note 12/08*, junio, International Monetary Fund.
- BONTOUT, O., y LOKAJICKOVA, T. (2013), Social protection budgets in the crisis in the EU, European Commission, *Working Paper 1/2013*
- CAMINADA, K.; GOUDSWAARD, K., y WANG, C. (2012), «Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Taxes and Transfers in 20 LIS Countries Over Time», *LIS Working Paper* nº 581, septiembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2015), The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2010), *European Economy*, 3/2015.
- FERNÁNDEZ KRANZ, D. (2015), «Ingresos salariales en España durante la crisis económica: ¿ha sido efectiva la reforma de 2012?», *Cuadernos de Información Económica*, 246: 35-46.

GADEA, M.D.; CUENCA, A., y BANDRÉS, E. (2006): «The Welfare State and economic growth in Europe», *Public Finance/Finances Publiques*, 54 (3-4): 154-191.

ILO (2015), *Global Wage Report 2014/2015. Wages and income inequality*, International Labour Organization, Geneva.

JOUMARD, I.; PISU, M., y BLOCH, D. (2012): «Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries», *Less income inequality and more growth-are they compatible?*, Part III, Economics Department Working Paper nº 126, OCDE.

LAGO-PEÑAS, S.; PRADA, A., y VAQUERO, A. (2015), «On the size and determinants on inter-regional redistribution in European countries over the period 1995-2009», *Empirica*, 42 (4): 845-864.

MAISONNEUVE, C., y OLIVEIRA MARTINS, J. (2013), Public spending on health and long-term care: a new set of projections, *OECD Economic Policy Papers*, 6, junio.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; VULOVIC, V., y MORENO-DODSON, B. (2012), «The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 200: 95-130.

O'DONOGHUE, C. (2001), «Redistribution over the lifetime in the Irish tax-benefit system: an application of a prototype dynamic microsimulation model for Ireland», *The Economic and Social Review*, 32 (3), october.

OCDE (2007), *The social Expenditure database: An interpretative Guide*, OCDE.

STAHLBERG, A. C. (2008), «Redistribution across the life course in social protection systems: an overview», en OECD, *Modernising social policy for the new life course*: 201-221.

WANG, C., y CAMINADA, K. (2011), Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries, *LIS Working Papers Series*, nº 567.

WOO, J.; BOVA, E.; KINDA, T., y ZHANG, Y.S. (2013), Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: what do the data say?, *IMF Working Paper WPI/13/195*, International Monetary Fund.

Resumen

Los programas de lucha contra la pobreza han registrado importantes reformas en los últimos años en los países de la OCDE. Antes de la crisis, varios introdujeron cambios drásticos en su diseño, incorporando condiciones más restrictivas y añadiendo medidas activas de empleo a las prestaciones monetarias asistenciales. La experiencia española resulta singular en el contexto comparado. No hay un sistema de prestaciones asistenciales vertebrado que defina una última red de protección social homogénea. El sistema actual es un mosaico de figuras, con altos niveles de inequidad horizontal, y con lagunas importantes en la protección de determinados colectivos. Se analiza la evolución del sistema de prestaciones asistenciales y los principales cambios en el largo plazo de los diferentes programas en España. Se presentan también los principales dilemas a los que se enfrenta el sistema y se sugieren posibles líneas de reforma.

Palabras clave: prestaciones asistenciales, pobreza, rentas mínimas.

Abstract

In recent years, most OECD countries have enacted major welfare reform legislation. Before the economic crisis started, most countries undertook a large number of measures with the aim of imposing more restrictive access conditions and adding work-related activities in welfare benefits. In this context, the Spanish experience is rather unique. Currently there is no unified system of welfare benefits providing a homogeneous safety net. Quite the opposite, the current system is a mosaic of benefits, with high levels of horizontal inequities and remarkable gaps in the protection of certain groups. In this paper we analyze the main trends of Social Assistance in Spain and the long-term changes in the different programs. We also discuss the main dilemmas faced by the system and possible reform strategies going forward.

Key words: welfare benefits, poverty, minimum income.

JEL classification: I38.

EL GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: TENDENCIAS, DETERMINANTES Y NECESIDADES DE REFORMA (*)

Luis AYALA CAÑÓN

Universidad Rey Juan Carlos y EQUALITAS

I. INTRODUCCIÓN: LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ENCRUCIJADA

EL gasto destinado a prestaciones monetarias que tratan de aliviar el riesgo de pobreza es uno de los más controvertidos, tanto en el debate político como en el académico. Pese a que su peso en el conjunto de los programas de mantenimiento de rentas es muy inferior al de otras prestaciones, estos instrumentos han acaparado buena parte de las discusiones sobre el diseño óptimo de las transferencias monetarias a los hogares. A partir del momento en que se produjo el salto desde las formas tradicionales y privadas de protección de los más pobres hacia otros más vertebrados institucional y presupuestariamente, los sistemas de prestaciones asistenciales han sido objeto, recurrentemente, de una notable revisión crítica. Pese a ello, el desarrollo de la protección social en los países de la OCDE durante las últimas décadas ha servido para favorecer cierta convergencia en la definición de un cuadro básico de prestaciones monetarias contra la pobreza. Si bien factores tan diversos como el pluralismo ideológico o la diversidad en el alcance y la estructura de la pobreza impiden hablar de sistemas completamente homogéneos, existe un conjunto de instrumentos presentes en la mayoría de los paí-

ses. Siendo común esta última malla de protección, el modo en que se organiza en cada país varía. Consecuencia de ello es el notable grado de complejidad de los sistemas contemporáneos de lucha contra la pobreza, que hacen difícil incluso la definición de posibles taxonomías.

Los programas destinados a corregir las situaciones de pobreza monetaria han sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas en estos países. Buena parte de estos cambios han consistido en el establecimiento de condiciones más restrictivas para acceder a las prestaciones y en un énfasis creciente en la introducción de medidas orientadas a favorecer la participación laboral. Puede decirse que desde mediados de los años ochenta se inició un proceso de experimentación gradual de reforma que, lejos de haberse cerrado, se ha ido prolongando en el tiempo. Tal proceso ha avanzado en direcciones muy distintas en cada país, sin llegar a producir un cuadro de resultados suficiente para definir cuál debe ser el diseño óptimo.

Una línea común de cambio es el tránsito desde prestaciones de carácter universal a criterios más selectivos en su acceso. Paralelamente, de esquemas de producción del bienestar intensamente centralizados se ha pasado a formas más plurales y descentralizadas de gestión. Tales estra-

tejas han tratado de responder a diferentes retos, similares en la mayoría de los países, a la hora de instrumentar estas políticas. Sin duda, el más relevante es el difícil equilibrio entre la emergencia de nuevas necesidades sociales, ligadas a los cambios demográficos y laborales, el reto del mantenimiento de los incentivos laborales y los límites para el aumento de los recursos presupuestarios.

La crisis ha agudizado algunos de estos problemas. Los retos de mejora de los incentivos laborales y de búsqueda de la mayor eficiencia posible en la asignación de las prestaciones se han avivado, como también lo han hecho los de extensión de la cobertura ante el aumento de las situaciones de desempleo y pobreza y los cambios en sus perfiles. El crecimiento del número de beneficiarios está poniendo a prueba la capacidad de los programas, no solo para hacer frente al aumento de las necesidades económicas derivadas de la crisis, sino también para implementar estrategias sólidas para transformar las prestaciones de instrumentos meramente monetarios en otros más eficaces para favorecer la transición al empleo (Immervoll, 2010). Por otro lado, la gran variación en la cobertura ofrecida por los sistemas de garantía de ingresos en los países europeos ha dado lugar a impactos muy distintos de la crisis sobre las tasas de pobreza (Figari *et al.*, 2010; Marchal *et al.*, 2011). En varios países, además, el crecimiento de las necesidades sociales ha sido paralelo al de la restricción en la dotación de recursos, con muchos más límites para dar respuesta a la emergencia de nuevas situaciones de vulnerabilidad económica allí donde los procesos de consolidación presupuestaria han sido más severos. La drástica desaceleración de la ac-

tividad económica no ha hecho sino incrementar la necesidad de nuevas reformas en unos sistemas todavía en búsqueda de diseños adecuados y que arrastran serios problemas de eficacia. Hoy se encuentran en la encrucijada de cómo mejorar algunas de sus deficiencias tradicionales mientras deben dar cobertura al crecimiento de la demanda de protección en un contexto de reducción generalizada de los recursos presupuestarios.

La experiencia española resulta singular en el contexto internacional. Por un lado, a diferencia de la mayoría de los países de la Unión Europea, no existe un sistema de prestaciones asistenciales vertebrado que dé forma a una red de protección social homogénea. Al contrario, nos encontramos con un mosaico compuesto por figuras heterogéneas y que generan inequidad horizontal, al ofrecer niveles de protección muy distintos para individuos u hogares con necesidades y situaciones similares, y que presenta lagunas muy importantes en la protección de determinados colectivos, además de una diferenciación territorial muy amplia en la última malla asistencial. A los problemas organizativos se le añaden los de reducida adecuación de las cuantías de las distintas prestaciones, con niveles respecto al umbral de pobreza alejados del promedio europeo (Marchal *et al.*, 2011). Por tanto, no es extraño que España fuera uno de los países donde más creció la pobreza en la crisis, especialmente cuando esta se mide con umbrales más severos. El sistema de prestaciones asistenciales se vio desbordado para hacer frente al aumento de la demanda y las soluciones transitorias que se fueron adoptando no resolvieron sus deficiencias estructurales.

En este artículo se analizan algunos de esos límites, se revisan las tendencias del gasto en este tipo de prestaciones y se proponen una serie de líneas estratégicas de reforma para mejorar los resultados del sistema español. El artículo se estructura como sigue. Tras esta introducción, se analiza la evolución del sistema de prestaciones asistenciales en España y se comparan las diferencias en el volumen relativo de gasto con otros países europeos. En la tercera sección se evalúa si existen problemas de cronificación o participación prolongada en los programas y el resultado que están teniendo las medidas de activación incorporadas a buena parte de las prestaciones. En la cuarta sección, se examinan los problemas de inequidad interterritorial que suscita el diseño completamente descentralizado de las rentas mínimas. En la quinta sección, se analizan y cuantifican algunas estrategias para dar respuesta a la necesidad de construir un sistema más integrado y con mayor cobertura. El artículo se cierra con una breve relación de conclusiones y recomendaciones.

II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. Evolución del sistema español de garantía de ingresos

El desarrollo de la protección asistencial en España presenta notables singularidades respecto a otros países. En términos generales, y a gran diferencia de lo sucedido en los principales países europeos, el sistema no empezó a definirse hasta los años ochenta. Hasta bien avanzada la década de los setenta, la gran mayoría de las prestaciones eran de naturaleza contributiva, ocupando las

prestaciones asistenciales un lugar muy residual en el conjunto de la protección social. En los años ochenta, sin embargo, 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.

El eje en este desarrollo fue la progresiva cobertura de diferentes grupos de población históricamente muy vulnerables. En términos de los colectivos cubiertos, las personas mayores son uno de los grupos que tradicionalmente ha concentrado mayores esfuerzos en la lucha contra la pobreza en España. Aparte de las pensiones contributivas, que han experimentado un importante proceso de expansión y revalorización, existe un mínimo asistencial específico. En 1991 se creó la Ley de Pensiones no Contributivas, en la que se estableció la desaparición de las antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social. El otro gran grupo al que históricamente se han destinado los mayores recursos en la protección asistencial en España es el relacionado con la insuficiencia de ingresos por enfermedad o invalidez. Todavía persisten tres tipos de prestaciones de este tipo en el sistema español de lucha contra la pobreza. No obstante, dos de ellas, las prestaciones del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social y el subsidio de garantía de ingresos de la antigua Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), están prácticamente extinguidas. En consecuencia, la única figura relevante es la prestación por invalidez de la ley de pensiones no contributivas.

El segundo gran bloque de prestaciones asistenciales son las destinadas a los desempleados, siendo la principal figura el sub-

sidio asistencial de desempleo, que ha ido dependiendo de la regulación de la modalidad contributiva, afectada por varios cambios legislativos. A finales de los años ochenta estos cambios hicieron que aumentara la cobertura de los trabajadores en una situación de desempleo más prolongada y con mayor edad. En años posteriores, otro factor de crecimiento fue el endurecimiento de las condiciones de acceso al sistema contributivo. Para determinados grupos de trabajadores en paro existen, además, otras prestaciones. Una de ellas, objeto de una notable controversia, es el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios. Aunque en teoría no se trata de un subsidio asistencial sino de un programa de empleo, en la práctica ha funcionado como tal. Otro plan asistencial específico es la Renta Activa de Inserción, puesta en marcha a finales de los años noventa (1). Posteriormente, con el desarrollo de la crisis, se creó un esquema de protección extraordinario, denominado inicialmente PRODI (Programa temporal de protección al desempleo e inserción, 2009-2011), que con condiciones de acceso endurecidas pasó a ser sustituido por el PREPARA (Programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección al desempleo, desde 2011 hasta 2014) y, actualmente, por el Programa de Activación para el Empleo (desde 2015).

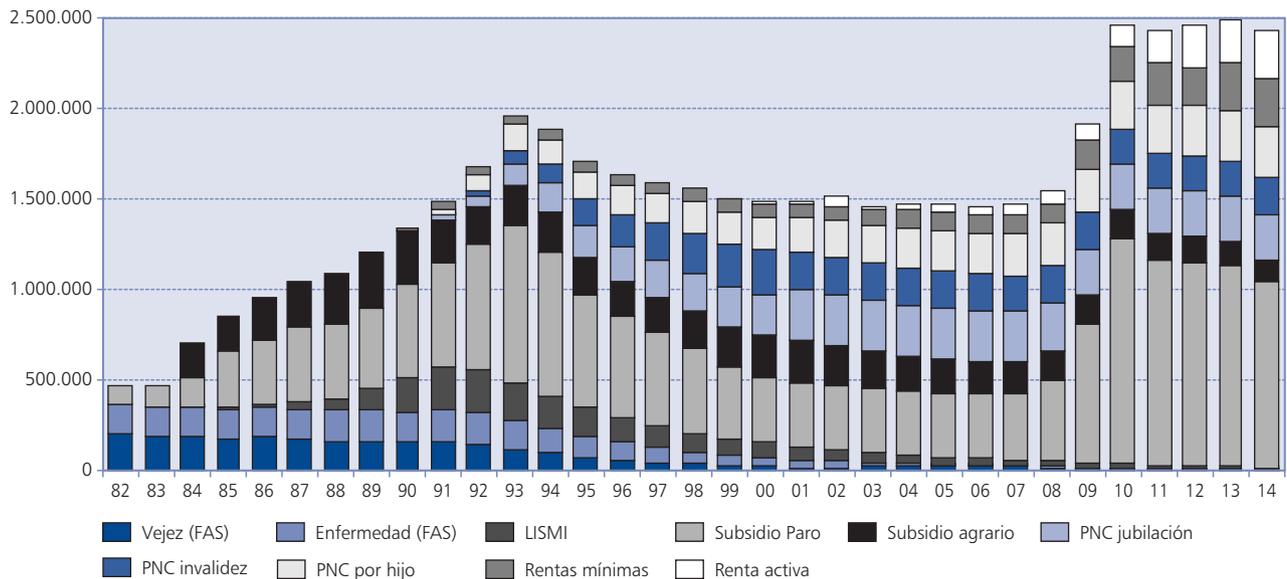
El tercer grupo de prestaciones asistenciales es el formado por los sistemas autonómicos de rentas mínimas. A diferencia de la gran mayoría de países de la Unión Europea no existe en España un sistema general de rentas mínimas. Desde la segunda mitad de los años ochenta, han sido los gobiernos regionales los únicos responsables del desarrollo de

programas de esta naturaleza. El diseño establecido carece de mecanismos de coordinación interterritorial para evitar posibles problemas, tanto de insuficiencia presupuestaria en las regiones con menores recursos económicos, como la generación de grandes diferencias territoriales en las cuantías y en la cobertura ofrecida.

Además de las prestaciones citadas, existen otras que podrían considerarse parte del sistema. Es el caso de los complementos de mínimos de las pensiones o de las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social. La ausencia de medidas de protección familiar similares a las de otros países europeos es otra de las lagunas del sistema de protección social español. En la citada Ley de Prestaciones no Contributivas se introdujo un tercer supuesto de asistencia económica a las familias con rentas bajas e hijos a cargo. En la práctica, estas prestaciones ofrecen la menor intensidad protectora de la UE27, con la excepción de Grecia, y tienen una capacidad muy limitada para reducir la pobreza de los hogares con hijos dependientes (Cantó y Ayala, 2014).

La aparición de las distintas prestaciones y los cambios de ciclo económico han dado origen a notables fluctuaciones en el volumen de población acogida al sistema de protección asistencial en España. El número total de beneficiarios es casi seis veces mayor en la actualidad (más de dos millones doscientas mil prestaciones) que a principios de los años ochenta (gráfico 1). Un primer empuje se produjo en la primera mitad de esa década, debido al desarrollo del subsidio asistencial de desempleo, reforzado posteriormente por la creación del subsidio agrario. En la segunda mitad de dicha década,

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

la caída en los niveles de desempleo y las mayores restricciones en el acceso al seguro contributivo dieron lugar a una moderación en el crecimiento de las cifras. El ligero impulso que cobraron estas al final de los años ochenta se debió, en buena medida, al desarrollo del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI.

Un segundo proceso expansivo tuvo lugar durante la primera mitad de los años noventa. El solapamiento entre las antiguas pensiones de vejez e invalidez con la nueva Ley de Pensiones no Contributivas, unido al aumento de la demanda de protección asistencial y de los niveles de pobreza por la intensa, aunque breve, recesión registrada en aquel período, junto al recorte de la cobertura del sistema de protección a los desempleados, hicieron que se alcanzara el nivel

histórico máximo hasta ese momento en el desarrollo de la protección asistencial en España, con más de dos millones de prestaciones asistenciales. Desde mediados de esa década, la recuperación del empleo y la reducción de la cobertura de la protección de los desempleados provocaron el descenso del volumen total de prestaciones.

La irrupción de la crisis, a partir de 2008, propició un nuevo rebrote de las cifras, especialmente las referidas a la protección del desempleo (2). Este crecimiento fue considerablemente superior al que se registró en el episodio recesivo de los primeros años noventa. Si en aquella etapa el volumen de prestaciones creció a casi un 7 por 100 anual, las tasas de variación en la primera fase de la actual crisis casi duplicaron esa cifra (12,5 por 100).

Destaca en la evolución general el peso del subsidio de desempleo sobre el total, por lo que una cuestión muy relevante es el alcance de la cobertura de estas prestaciones. Esta ha registrado importantes cambios desde finales de los años ochenta. Si entonces comenzó un proceso de creciente cobertura, que alcanzó su cénit en 1993, a partir de esta fecha el proceso se invirtió. Los cambios de normativa a comienzos de los años noventa empujaron al alza la cifra de beneficiarios de la modalidad asistencial de la prestación. En años posteriores se impusieron distintos criterios que restringían las condiciones de acceso, recortaban los beneficios y reducían su duración. En solo dos años se pasó de una tasa neta de cobertura superior al 80 por 100 a otra del 60 por 100. Aunque la recuperación general de los niveles de empleo, y la consecuente menor presión

sobre el gasto, se tradujo en un aumento de las tasas de cobertura, desde 2010 el drástico incremento del número de desempleados ha desbordado la capacidad del sistema, con una importante caída de la cobertura. La tasa descendió desde casi el 80 por 100 registrado ese año a menos del 55 por 100 en 2015. Los sucesivos recortes en el período de disfrute de la prestación y la prolongación de las situaciones de desempleo hicieron que cada vez quedara un mayor número de desempleados sin acceso a estas prestaciones.

Esta incapacidad del sistema de prestaciones por desempleo para dar respuesta al aumento de las necesidades sociales ha aumentado considerablemente la presión sobre los programas de protección más general, como las rentas mínimas autonómicas. Con el desarrollo de la crisis, algunas CC.AA. han realizado un esfuerzo importante para dar cobertura a las nuevas necesidades,

encontrando casos de respuesta más flexible a aquella y aumentos de la cobertura de los hogares sin ingresos y de los recursos económicos destinados a estos colectivos. Los datos sobre la evolución de las cifras de hogares beneficiarios revelan un cambio drástico en el volumen de población cubierta. El número de unidades beneficiarias más que se duplicó entre finales de 2007 y 2014, pasando de algo más de cien mil hogares a cerca de 260.000, afectando en total a casi 640.000 personas.

La respuesta al aumento del desempleo y la pobreza no ha sido uniforme en las distintas comunidades autónomas (3). El desarrollo de estos programas ha estado lastrado desde su inicio por la falta de sistemas de coordinación y financiación centralizada. El resultado es una cobertura y unos niveles de gasto muy dispares. De los algo más de mil millones de euros que en 2014 se gastaron las CC.AA. en estos pro-

gramas, cerca del 70 por 100 correspondió al presupuesto ejecutado en el País Vasco, Cataluña, Andalucía y Madrid (cuadro n.º 1), comunidades que conjuntamente suponen el 52 por 100 de la población española. Destaca, como señal de la singularidad del sistema español, la magnitud de la contribución al total del País Vasco, con cerca de un 38 por 100.

Un retrato muy parecido puede extraerse de las cifras de beneficiarios (cuadro n.º 2). Las cuatro comunidades autónomas mencionadas anteriormente acumulan el 60 por 100 de los beneficiarios, aunque con una aportación del País Vasco menor (31 por 100). Esta diferencia respecto a la contribución al total del gasto revela, implícitamente, que los recursos invertidos por cada unidad perceptora de la prestación son considerablemente mayores en el País Vasco, con indicadores mucho más solventes de cobertura y adecuación. Esta acusada concentración no tiene su raíz en

CUADRO N.º 1

GASTO EN PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS

	1996	2000	2005	2010	2014
Andalucía.....	24.425.132	27.532.365	36.000.000	64.010.000	90.655.098
Aragón.....	2.884.858	2.596.372	3.157.053	9.925.172	28.653.114
Asturias.....	8.065.582	10.631.904	13.217.472	32.522.816	82.359.990
Baleares.....	901.518	1.081.822	2.704.103	5.425.170	9.267.985
Canarias.....	7.206.135	8.023.512	11.134.031	17.698.990	26.500.000
Cantabria.....	438.739	3.455.820	1.841.710	7.100.000	17.370.000
Castilla-La Mancha.....	4.369.358	1.947.279	1.998.000	2.410.000	5.530.000
Castilla y León.....	8.131.694	8.762.756	11.939.493	16.423.263	55.000.000
Cataluña.....	25.530.994	36.631.688	62.018.846	159.797.658	162.011.253
Extremadura.....	1.262.125	967.629	1.160.000	2.221.601	17.543.218
Galicia.....	9.003.161	12.699.386	15.406.769	22.555.013	44.050.150
Madrid.....	20.776.988	24.911.952	46.000.000	58.985.000	99.100.000
Murcia.....	1.340.257	949.599	562.838	2.815.908	7.167.733
Navarra.....	2.458.140	4.074.862	5.727.889	30.829.764	49.000.000
País Vasco.....	41.319.582	53.237.652	139.350.000	313.300.000	435.370.000
Rioja.....	318.536	336.567	224.939	2.849.303	6.850.000
C.Valenciana.....	6.917.649	10.018.872	4.016.301	16.505.000	26.660.000
TOTAL.....	165.350.450	207.860.036	356.459.444	765.374.659	1.163.088.541

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

CUADRO N.º 2

HOGARES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS

	1996	2000	2005	2010	2014
Andalucía.....	10.603	15.962	19.445	29.644	22.636
Aragón.....	1.112	1.396	1.470	3.382	7.717
Asturias.....	1.512	1.116	2.129	8.129	15.540
Baleares.....	583	570	1.065	2.076	2.941
Canarias.....	3.096	5.358	6.621	4.900	7.024
Cantabria.....	490	2.340	1.193	3.424	4.671
Castilla-La Mancha.....	2.116	813	554	1.411	2.528
Castilla y León.....	3.306	2.814	2.539	3.444	13.560
Cataluña.....	8.372	9.726	12.866	30.277	27.071
Extremadura.....	671	998	500	1.580	9.834
Galicia.....	5.003	5.893	5.587	6.948	12.071
Madrid.....	7.815	7.855	10.677	15.014	24.101
Murcia.....	532	290	280	1.370	3.230
Navarra.....	1.503	1.820	2.515	7.444	5.689
País Vasco.....	16.052	16.550	31.654	66.545	78.745
Rioja.....	254	179	145	1.287	2.494
C.Valenciana.....	3.713	2.565	2.709	5.265	15.127
TOTAL.....	66.733	76.245	101.949	192.140	254.979

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

los cambios en la crisis o en cómo cada Comunidad ha podido afrontar el drástico aumento de la demanda de estas prestaciones sino en el diseño inicial de estos sistemas, dependientes de la iniciativa de cada gobierno regional y, con ello, en buena medida, de los recursos invertidos y de la desigual capacidad presupuestaria. Los indicadores de concentración del gasto y del número de beneficiarios son muy similares a los que existían hace quince años.

2. Determinantes del crecimiento del gasto

La búsqueda de los factores determinantes de los cambios en las cifras de beneficiarios ha pasado a ser una de las cuestiones más relevantes en el análisis de los programas de lucha contra la pobreza. La visión tradicional de que la evolución del número de perceptores resulta, fundamentalmente, de las condiciones macroeconómicas ha sido con-

testada intensamente en los últimos años. Se ha consolidado una creciente línea de investigación que enfatiza la influencia de otros factores, como las reformas de algunos parámetros de estos sistemas, las interacciones con otros programas o las modificaciones de la estructura demográfica. Sin embargo, la estimación precisa de su contribución individual no resulta fácil. Como señala Blank (2001), hay varias razones que impiden aislar los distintos efectos. Por un lado, es frecuente la simultaneidad en el tiempo de factores con un mismo efecto potencial sobre las cifras de beneficiarios. En segundo lugar, los factores económicos e institucionales no solo pueden manifestarse de forma concurrente, sino que en muchos casos puede hablarse de endogeneidad e interdependencias. Así, por ejemplo, la incorporación de medidas activas a los programas de mantenimiento de rentas puede influir sobre las tasas de empleo y los salarios reales de los trabajadores

menos cualificados. En sentido inverso, la prolongación de etapas de marcado carácter recesivo pueden condicionar las disponibilidades presupuestarias, aumentando la probabilidad de que se establezcan criterios más restrictivos de acceso a los programas.

Pese a estas dificultades, en los últimos años se ha desarrollado un creciente cuerpo teórico y empírico para el análisis de los factores determinantes de los cambios en las cifras de beneficiarios de las prestaciones asistenciales. Las razones de esta literatura son la importancia cobrada por los programas, en el doble plano cuantitativo y cualitativo, la magnitud de los cambios en las cifras de beneficiarios, la disponibilidad de nuevos datos, tanto de panel como de sección cruzada, y la necesidad de evaluar las reformas de estos sistemas. La crisis, además, ha avivado la necesidad de una mejor identificación de las posibles fluctuaciones del gasto, ante el aumento paralelo del nú-

mero de beneficiarios y de las restricciones para el crecimiento del gasto público.

La evidencia empírica conocida en el ámbito comparado muestra que los cambios en el diseño de las políticas tienen un papel central en los cambios en las cifras de beneficiarios y que las condiciones macroeconómicas pueden reforzar o compensar esos efectos. (CEA, 1997; Figlio y Ziliak, 1999; Blank, 2001; Grogger, 2004; Page *et al.*, 2004; Haider *et al.*, 2004; Danielson y Klerman, 2008). Parece, por tanto, que los gobiernos tienen capacidad para moderar el impacto de los cambios de ciclo en las cifras de perceptores de estas prestaciones. Para ello cuentan con una variedad de instrumentos, como el gravamen implícito sobre rentas salariales compatibles o no con la prestación, las cuantías de esta, la participación obligatoria en actividades orientadas a la inserción laboral, los límites en el tiempo de disfrute de la prestación o diferentes tipos de sanciones en el caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones. Cada una de estas opciones tiene un efecto distinto sobre las cifras de beneficiarios, que en algunos países han podido ser estimados (Danielson y Klerman, 2008; Chaudhary y Gathmann, 2009). Existe incluso evidencia del posible impacto de un tono general más restrictivo en la implementación de las políticas (Mead, 2001; Loprest, 2012). Todos estos elementos reducen el número de beneficiarios, siendo especialmente significativos los efectos de la introducción de límites temporales.

Los trabajos más recientes muestran que en algunos países la prociclicidad de las prestaciones se ha ido reduciendo (Zedlewski, 2008; Bitler y Hoynes, 2010; Loprest, 2012). La razón de este cambio es que las reformas de

estos programas antes de la crisis hicieron que las cifras de beneficiarios fueran menos elásticas a los aumentos del desempleo. La mayor restrictividad en la aplicación de los criterios de entrada ha hecho que a pesar de que los niveles de elegibilidad no se han reducido con el incremento de la pobreza y la caída de las rentas, un alto porcentaje de hogares no reciben la prestación pese a reunir las condiciones para hacerlo (Purtell, Gershoff y Aber, 2012).

Los estudios aplicados sobre los determinantes en el largo plazo del crecimiento del gasto y del número de beneficiarios de las prestaciones asistenciales son escasos en España. Una aproximación general y descriptiva permite intuir que los cambios de ciclo condicionan la evolución de las cifras relativas de perceptores. Sin embargo, las decisiones institucionales han pesado más en algunas etapas que los propios cambios en las condiciones macroeconómicas. El gráfico 2 muestra la evolución de las cifras de beneficiarios expresadas como porcentajes de la población total y el porcentaje de hogares sin ingresos del trabajo, ni prestaciones de la Seguridad Social, ni de desempleo, que ofrece la *Encuesta de Población Activa*. Este último indicador se considera una medida estricta de pobreza severa, interpretable como demanda potencial de la última red de protección.

De la evolución de ambos indicadores destaca, en primer lugar, la asimetría en el primer período de recogida de datos. La incidencia relativa de los distintos esquemas de garantía de ingresos aumentó considerablemente entre finales de los años ochenta y 1993. Aunque en los momentos finales de ese período influyó la intensa recesión registrada entre 1992 y 1994, la mayor parte del crecimiento del

número de beneficiarios debe atribuirse a la citada puesta en marcha a finales de los años ochenta de las rentas mínimas autonómicas y, sobre todo, al desarrollo de la nueva ley de pensiones no contributivas en el cambio de década. El indicador de incidencia empezó a caer antes de que lo hicieran las cifras de hogares sin ingresos y siguió haciéndolo de manera ininterrumpida hasta 2008. El retardo en la respuesta a la crisis contrasta con el posterior crecimiento, mayor en términos relativos, que el de los hogares sin ingresos. En general, destaca la mayor sincronización de las cifras al final del período que durante los años previos. La magnitud de la crisis, sobre todo, y la ausencia de grandes reformas determinaron ese mayor paralelismo.

Son muy pocos los trabajos que han tratado de relacionar los cambios en las cifras de gasto y de beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza con el cambio de ciclo en España utilizando metodologías y marcos de análisis similares a los de la literatura antes comentada. Estos trabajos, además, no analizan el conjunto de prestaciones, sino los cambios en alguno de los mínimos específicos. Utilizando datos del programa de renta mínima de la Comunidad de Madrid (IMI), Ayala y Pérez (2005) encontraron que en el caso del programa revisado pesaban más los factores institucionales en los cambios en el volumen relativo de beneficiarios que las condiciones macroeconómicas. El efecto de estas, aun siendo significativo, era compensado o reforzado por los cambios en las redes de protección anteriores a la renta mínima –protección por desempleo– y por la introducción en las distintas fases cíclicas de diferentes dosis de restrictividad.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO RELATIVO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES
Y DE LOS HOGARES SIN INGRESOS



Fuentes: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Encuesta de Población Activa (INE).

En una aportación más reciente, Ayala y Triguero (2014) utilizaron los datos del programa de renta mínima de Cataluña (PIRMI) para identificar los determinantes de los cambios en las cifras de beneficiarios durante la etapa de bonanza y en el período de crisis. El análisis de las series temporales del programa reveló que el ciclo económico ejerce una gran influencia en las cifras de beneficiarios. Sin embargo, el efecto no era inmediato, al existir un leve retardo en la traducción del empeoramiento del empleo en aumentos del número de solicitudes de la prestación. Las estimaciones realizadas mostraban también una notable influencia de los efectos de los cambios en el diseño del programa sobre el número de beneficiarios. La generosidad de la cobertura económica ofrecida resultó una variable clave para entender la evolución del número de beneficiarios.

Igualmente, sus estimaciones revelaron el efecto negativo sobre el volumen de perceptores de las reformas de algunos de sus parámetros, como la introducción de criterios más restrictivos en su acceso, simultáneas al aumento de las cuantías. Este efecto contrapuesto sugiere la posibilidad de algún tipo de endogeneidad en las decisiones sobre esos parámetros en las fases de intenso crecimiento del desempleo para intentar mantener el gasto en torno a niveles sostenibles.

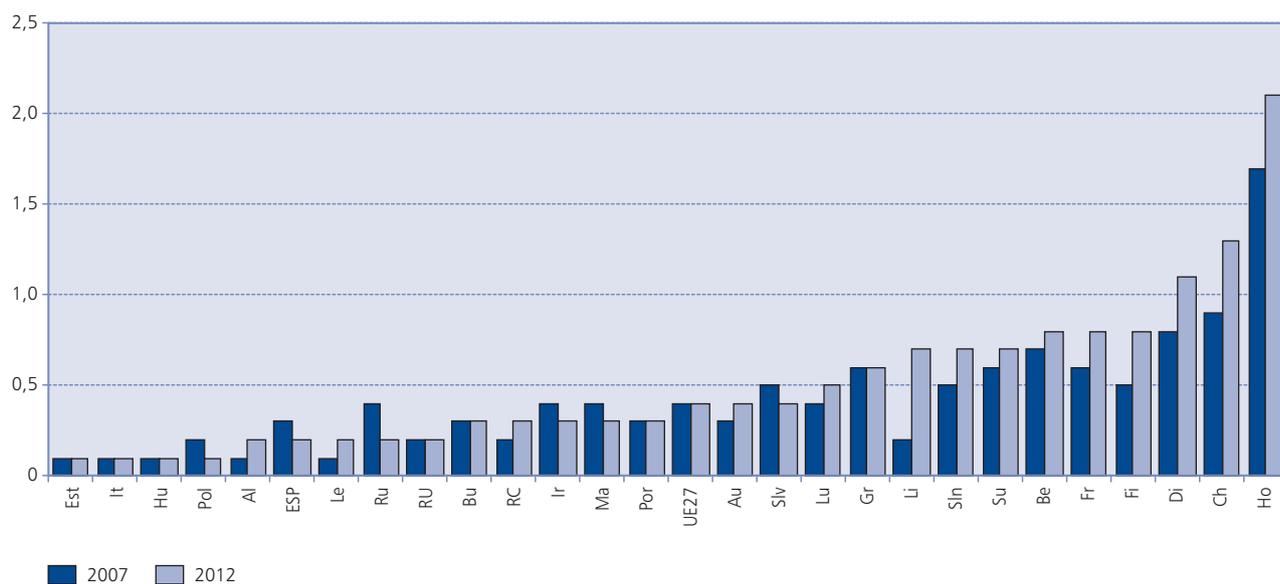
3. Diferencias en los niveles de gasto con la Unión Europea

Resulta compleja la identificación en las definiciones presupuestarias europeas del gasto dirigido a programas de garantía de ingresos. La definición de gasto contra la exclusión social

según el sistema ESSPROS utilizado en la Unión Europea no recoge bien, como señala Eurostat (2012), lo que debería ser una interpretación amplia y global del concepto, en correspondencia con los propios indicadores utilizados por la Comisión Europea. Así, en la estrategia Europa 2020 aprobada por el Consejo Europeo en 2010 se definió el indicador AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) para monitorizar los avances en la lucha contra la exclusión social. El indicador se compone de tres dimensiones: la tasa de pobreza después de transferencias sociales, la carencia material severa de bienes y la intensidad laboral en el hogar. De ahí se infiere que el gasto en programas que tratan de rebajar el riesgo en todas las dimensiones debería ser muy heterogéneo, incluyendo grupos de programas muy diferentes. En la práctica, sin embargo, la gran mayoría de los

GRÁFICO 3

GASTO EN POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA (EN % PIB)



Fuente: ESSPROS data on expenditure and receipts (Eurostat).

mínimos específicos anteriormente mencionados, como los de vejez, discapacidad o desempleo, no se recogen en esta función, sino en las más generales que abarcan ese tipo de gastos. Esto hace que la información que ofrece Eurostat sobre el gasto específico contra la exclusión social tenga un carácter residual. En esta partida solo entraría el gasto en prestaciones generales de rentas mínimas, ayudas de emergencia y algunas prestaciones en especie muy específicas (4).

Con estas cautelas, una primera aproximación a los datos muestra la existencia de niveles muy dispares de gasto (gráfico 3). Estos van desde los valores superiores al 2 por 100 del PIB en Holanda a una cifra inferior al 0,1 por 100 en Estonia o Italia. En términos comparados, el gasto español es muy reducido, cercano al 0,2 por 100 del PIB; en parte por la limi-

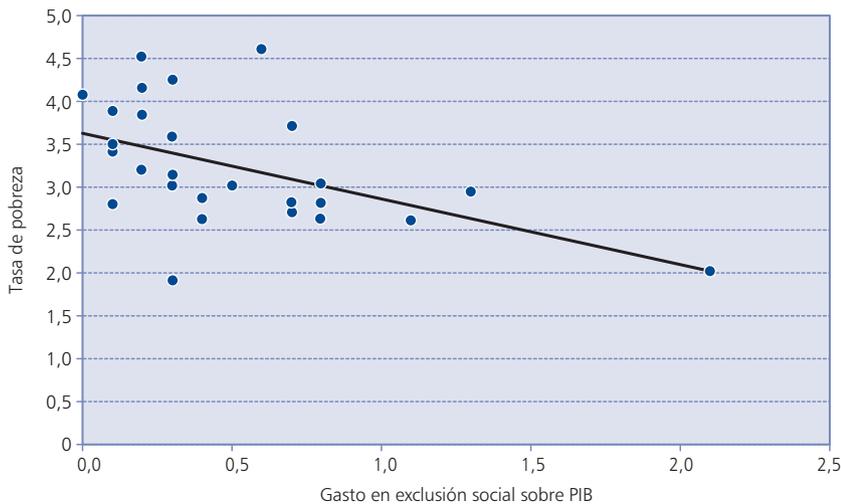
tada inversión en estos programas y, en parte, por una mayor extensión y generosidad relativa de las prestaciones de desempleo. Los países en los que más peso tiene estos gastos son los que suelen incluirse dentro de los modelos nórdicos y en los centro-europeos de protección social. Esta función del gasto recibe menos recursos que en la media europea en los países pertenecientes al modelo anglosajón y los valores son especialmente bajos en los países de Europa del Este y, sobre todo, con la excepción de Grecia, en el bloque mediterráneo (5).

La diversidad de recursos invertidos en prestaciones asistenciales supone también una amplia variedad de impactos sobre los indicadores de pobreza en cada país. Algunos autores han tratado de relacionar el gasto relativo en estos programas con la inci-

dencia de la pobreza (Marx *et al.*, 2015). Este procedimiento está limitado por las dificultades para establecer inferencias directas a partir de la relación entre una única variable, el gasto realizado, y otra, la pobreza, de naturaleza compleja y multidimensional. Si bien algunos de los métodos de predicción de la pobreza han incorporado con relativo éxito esta variable (Blank, 2009; Meyer y Sullivan, 2011), lo han hecho controlando también el efecto de los cambios en las condiciones macroeconómicas, la desigualdad salarial y la forma de la distribución personal de la renta.

Una aproximación muy general a esa relación confirma que el esfuerzo relativo en el gasto en estos programas está asociado a una menor incidencia de la pobreza (gráfico 4). Utilizando el indicador de pobreza más estándar, como es el porcentaje de hogares

GRÁFICO 4
RELACIÓN ENTRE GASTO EN EXCLUSIÓN SOCIAL Y TASAS DE POBREZA (UMBRAL: 60 POR 100 DE LA RENTA AJUSTADA)



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y ESSPROS data on expenditure and receipts (Eurostat).

con ingresos inferiores al 60 por ciento de la mediana de la renta ajustada, emerge una cierta relación lineal entre el gasto en lucha contra la exclusión social y la tasa de pobreza monetaria. La relación sería aún más nítida si se tomaran como referencia umbrales representativos de formas más severas de pobreza (40 por 100 de la mediana).

El gasto en estas prestaciones es el producto del número de beneficiarios y de las cuantías medias pagadas. La variedad ya señalada en las prestaciones que pueden considerarse componentes de la última red asistencial hace difícil el cálculo del número de beneficiarios en los distintos países de la UE27. Algunos autores han tratado de recoger datos administrativos de distintos países para establecer posibles comparaciones del número de beneficiarios. Es muy difícil, sin embargo, evitar la doble contabi-

lidad de beneficiarios que pueden recibir distintos tipos de prestaciones de garantía de ingresos y diferenciar, sobre todo, los perceptores de prestaciones asistenciales de desempleo. Algunas de estas estimaciones ofrecen un rango de variación muy amplio, que va desde porcentajes sobre la población total superiores al 6 por 100 en algunas regiones austríacas o en Suecia a otros inferiores al 1 por 100 en la mayoría de las comunidades autónomas españolas (Van Mechelen *et al.*, 2011).

El otro determinante del gasto en prestaciones asistenciales –las cuantías ofrecidas– sí es más fácil de identificar a partir de los datos que ofrece la propia Comisión Europea. En sus informes sobre la protección social en la Unión Europea ofrece información periódica sobre las características de estos programas y los baremos establecidos en los distintos

Estados miembros (MISSOC). Las cuantías que ofrecen los sistemas de garantía de ingresos para cada país se pueden comparar con los umbrales de pobreza para distintos tipos de hogar. Estos, a su vez, pueden calcularse a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea* (EU-SILC). El cuadro n.º 3 muestra los resultados de esas comparaciones para una muestra de países y distintos tipos de hogar tomando como prestación de referencia la renta mínima general. Es necesario advertir que esta comparación es, de nuevo, limitada, ya que además de la prestación básica varios países añaden complementos que tienen en cuenta una amplia diversidad de características personales y familiares, como la edad, la enfermedad, gastos de vivienda, necesidades educativas, gastos médicos y muchas otras condiciones.

Los indicadores de adecuación revelan la presencia de patrones muy diferentes en la muestra de países seleccionados, que son los de mayor renta dentro de la UE. Existen, además, divergencias notables según se considere la cuantía básica de la prestación o los complementos familiares en los dos tipos de hogar considerados además de los unipersonales (parejas con dos hijos y monoparentales con esas mismas cargas familiares). Los niveles de adecuación son muy altos en Dinamarca, con cuantías superiores al 100 por 100 del umbral de pobreza para los hogares unipersonales, Irlanda y Luxemburgo. En el extremo opuesto se sitúan Alemania y Suecia –por debajo del 40 por 100– mientras que el promedio de rentas mínimas autonómicas, con un nivel cercano al 60 por 100, se acerca al estrato intermedio. El panorama cambia drásticamente cuando se consideran otros tipos de hogar. Mientras

CUADRO N.º 3

INDICADORES DE ADECUACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UE

AÑO 2007	Persona sola			Pareja dos hijos			Monoparental dos hijos		
	Cuantía	Umbral ^a	C/U	Cuantía	Umbral	C/U	Cuantía	Umbral	C/U
Bélgica	644	878	73,4	1340	1845	72,6	1305	1405	92,8
Dinamarca.....	1201	1167	102,9	3414	2451	139,3	2212	1867	118,5
Alemania.....	345	889	38,8	1036	1867	55,5	883	1422	62,1
España	372	582	63,9	537	1223	43,9	491	932	52,7
Francia	441	822	53,6	926	1726	53,6	794	1315	60,3
Irlanda	805	1103	73,0	1830	2317	79,0	1296	1765	73,4
Italia.....	251	750	33,4	697	1576	44,2	569	1200	47,4
Luxemburgo.....	1185	1495	79,3	2387	3139	76,0	1861	2391	77,8
Holanda.....	588	912	64,5	1360	1916	71,0	782	1459	53,6
Austria	481	908	53,0	1233	1906	64,7	956	1452	65,8
Portugal	177	379	46,8	531	795	66,8	354	606	58,4
Finlandia	381	935	40,7	1154	1964	58,8	888	1496	59,3
Suecia	385	942	40,9	1148	1979	58,0	860	1508	57,0
Reino Unido	390	1057	36,9	1334	2220	60,1	1109	1691	65,6

AÑO 2013	Persona sola			Pareja dos hijos			Monoparental dos hijos		
	Cuantía	Umbral ^a	C/U	Cuantía	Umbral	C/U	Cuantía	Umbral	C/U
Bélgica	817	1074	76,1	1453	2256	64,4	1181	1719	68,7
Dinamarca.....	1433	1345	106,6	3844	2824	136,1	2024	2152	94,1
Alemania.....	391	979	39,9	1196	2056	58,2	881	1567	56,2
España	428	676	63,3	606	1420	42,7	562	1082	52,0
Francia	499	1048	47,7	1049	2200	47,7	1055	1676	62,9
Irlanda	806	953	84,6	1605	2002	80,2	1064	1525	69,8
Italia.....	448	787	56,9	895	1652	54,2	n.d.	n.d.	n.d.
Luxemburgo.....	1348	1665	81,0	2267	3497	64,8	1593	2664	59,8
Holanda.....	679	1042	65,2	1359	2188	62,1	679	1667	40,7
Austria	814	1104	73,8	1514	2318	65,3	1107	1766	62,7
Portugal	178	409	43,6	374	859	43,6	285	654	43,6
Finlandia	480	1164	41,3	1616	2444	66,1	1167	1862	62,7
Suecia	423	1321	32,0	1311	2774	47,3	987	2113	46,7
Reino Unido	390	935	41,7	1334	1963	68,0	1109	1496	74,2

Nota: ^aUmbral de pobreza: 60 por 100 de la mediana de la renta por adulto equivalente.

Fuentes: Elaboración propia a partir de MISSOC Comparative Tables Database, datos de las comunidades autónomas y EU-SILC (Eurostat).

que Dinamarca e Irlanda siguen presentando ratios muy altas, España pasa a ser, junto a Portugal, el país con menor adecuación, por debajo del 20 por 100.

De lo anterior, no debe inferirse necesariamente una mayor efectividad en la lucha contra la pobreza de los países con cuantías más elevadas. Aunque, en general, los países con menores indicadores de adecuación presentan tasas de pobreza más elevadas, la correlación, en general,

es limitada (Vandenbroucke, 2012). Tal resultado puede deberse a distintos factores. Por un lado, si la renta mínima garantizada está por debajo del umbral de pobreza, es difícil que tenga un gran impacto sobre esa tasa. Por otro lado, las condiciones de elegibilidad y el uso (*take-up*) de estas prestaciones pueden diferir considerablemente entre los países analizados, ofreciendo las cuantías relativas solo una dimensión de la intensidad protectora del sistema. Los datos

disponibles muestran, de hecho, una notable variación en el porcentaje de los beneficiarios potenciales que acceden a estas prestaciones, sobre un promedio cercano al 60 por 100 (Hernanz *et al.*, 2004; Bargain *et al.*, 2012).

III. LA DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El acento en las medidas de inserción laboral en la mayoría

de los programas asistenciales ha llevado al primer plano también en España la discusión sobre dos tipos de cuestiones relacionadas: ¿Existen problemas de dependencia? ¿Qué resultado están teniendo las medidas de activación incorporadas a buena parte de las prestaciones? Los esquemas españoles de garantía de mínimos han ido incorporando esta orientación hacia la activación. Así, desde su creación a finales de los años ochenta, las rentas mínimas autonómicas trataron de integrar en un mismo esquema de protección el derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades que promovieran la inclusión social de los beneficiarios. El Gobierno central, a comienzos de la pasada década, incorporó también esta orientación en la Renta Activa de Inserción (RAI). El énfasis en incorporar medidas activas a la prestación también ha estado presente en los esquemas extraordinarios creados durante la crisis, como el PRODI y el PREPARA. Durante la última década, también se han desarrollado otras políticas que buscan reforzar los vínculos de los perceptores de garantías de mínimos con la participación laboral.

En todas estas reformas subyace la idea de que los diferentes subsidios existentes crean desincentivos y generan problemas de cronificación. Sorprende la rotundidad de este juicio con la limitada evidencia disponible sobre la dinámica de participación en los programas. Ésta se limita, además, a la evaluación de algunos programas autonómicos específicos. Para la Comunidad de Madrid, Ayala y Rodríguez (2007a) estudiaron las características socioeconómicas que determinaban una mayor duración en los programas, encontrando que la pertenencia a minorías étnicas

y la empleabilidad eran los principales determinantes de la prolongación de las estancias. El ajuste de un modelo log-normal a la dinámica seguida por el programa desde su puesta en marcha confirmó también que la probabilidad de salida del programa aumentaba durante los tres primeros años, para reducirse paulatinamente a partir de dicho umbral. Los mismos autores (Ayala y Rodríguez, 2007b) estudiaron también los factores que contribuían a cada tipo de salida del programa. Los modelos estimados pusieron de manifiesto la notable similitud entre los perfiles de las salidas del programa consideradas como exitosas y fraudulentas por los responsables de los servicios sociales y un comportamiento claramente diferencial de las causadas por motivos administrativos. En otro trabajo estudiaron los determinantes de las reincorporaciones al programa, encontrando que el tiempo pasado fuera de este aumentaba de forma inversa a la duración del tiempo de la primera estancia, si la salida había sido hacia un empleo según cuáles fueran las condiciones macroeconómicas (Ayala y Rodríguez, 2010).

Existe también evidencia de las duraciones y de sus determinantes en el programa de Cataluña (PIRMI). Casado y Blasco (2009) encontraron patrones de utilización del programa muy diferenciados, con un primer colectivo de hogares con episodios de permanencia en el programa relativamente cortos, inferiores a dos años, y que representaban aproximadamente el 40 por 100 del total. Otro grupo de hogares permanecían más tiempo en el programa y cuando salían de lo hacían por motivos que generalmente no tenían que ver con la inserción laboral. Finalmente, un tercer grupo, era el constituido

por hogares que seguían en el programa seis años o más y que suponía en torno al 25 por 100 del total. Sus principales características eran la pertenencia a una minoría étnica, tener más de 45 años, el padecimiento de trastornos mentales u otros problemas de salud crónicos y un bajo nivel formativo. Sus resultados también mostraban que el denominado complemento por inserción laboral (CIL) (6) para incrementar las tasas de participación laboral de los hogares beneficiarios no pareció tener los efectos perseguidos. En una línea similar, Riba *et al.* (2011) analizaron si las políticas de activación tenían un efecto positivo sobre los beneficiarios de ese mismo programa. Sus resultados mostraban que solo los beneficiarios con un elevado grado de empleabilidad tenían posibilidades de encontrar trabajo, siendo limitado el impacto de la gestión pública de la inserción, en línea con los resultados de otros países europeos.

Apenas existen estudios longitudinales que abarquen más de un programa autonómico. Una de las pocas experiencias en este ámbito es la iniciativa del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de montar un registro de microdatos de perceptores de rentas mínimas autonómicas desde el cuarto trimestre de 2007 a los primeros meses de 2011 (Ayala y Rodríguez, 2012). Aceptaron participar en ese proyecto Andalucía (con datos de septiembre de 2007 a diciembre 2010), Baleares (de enero 2007 a noviembre de 2010), Cantabria (de agosto de 2006 a marzo de 2011), Ceuta (de febrero de 2009 a diciembre de 2010) y Galicia (de junio de 1999 a marzo de 2011), lo que suponía casi una cuarta parte del número total de beneficiarios de las rentas mínimas en España y casi cien

mil episodios de participación en estos programas. Aunque el diseño de estos programas difiere entre las CC.AA. participantes (7), se trata de un sistema de registros único (ficheros de registros autonómicos, RRMA) para analizar la dinámica de participación en los programas y, más concretamente, las duraciones y los flujos de entrada y salida.

La explotación de estos registros revela que en algunas categorías demográficas las duraciones son especialmente prolongadas y también son mayores los problemas de dependencia de la duración. Entre las diversas posibilidades que ofrece la literatura especializada es habitual el uso de procedimientos de estimación no paramétricos. La idea básica es tratar de representar la probabilidad que tiene cada unidad de salir del programa según el tiempo de permanencia y por las características que se deseen analizar. Una manera muy sencilla de hacerlo es a través de estimadores Kaplan-Meier.

En el gráfico 5 se comparan las funciones de riesgo, definidas como la probabilidad de salida del programa una vez pasado un determinado tiempo, para Cantabria, Baleares y Galicia (8). Si la atención se fija en cómo influye el sexo del titular de la prestación en la probabilidad de salida, los tres programas coinciden en mostrar un mayor dinamismo de los varones en las salidas. Este es un rasgo común en la literatura comparada. En cualquier caso, esta variable no es en sí misma un factor tan diferenciador de la duración en los programas como otros. Es su combinación con otras características, como el hecho de ser mujer y tener cargas familiares, el factor determinante de una menor probabilidad de salida.

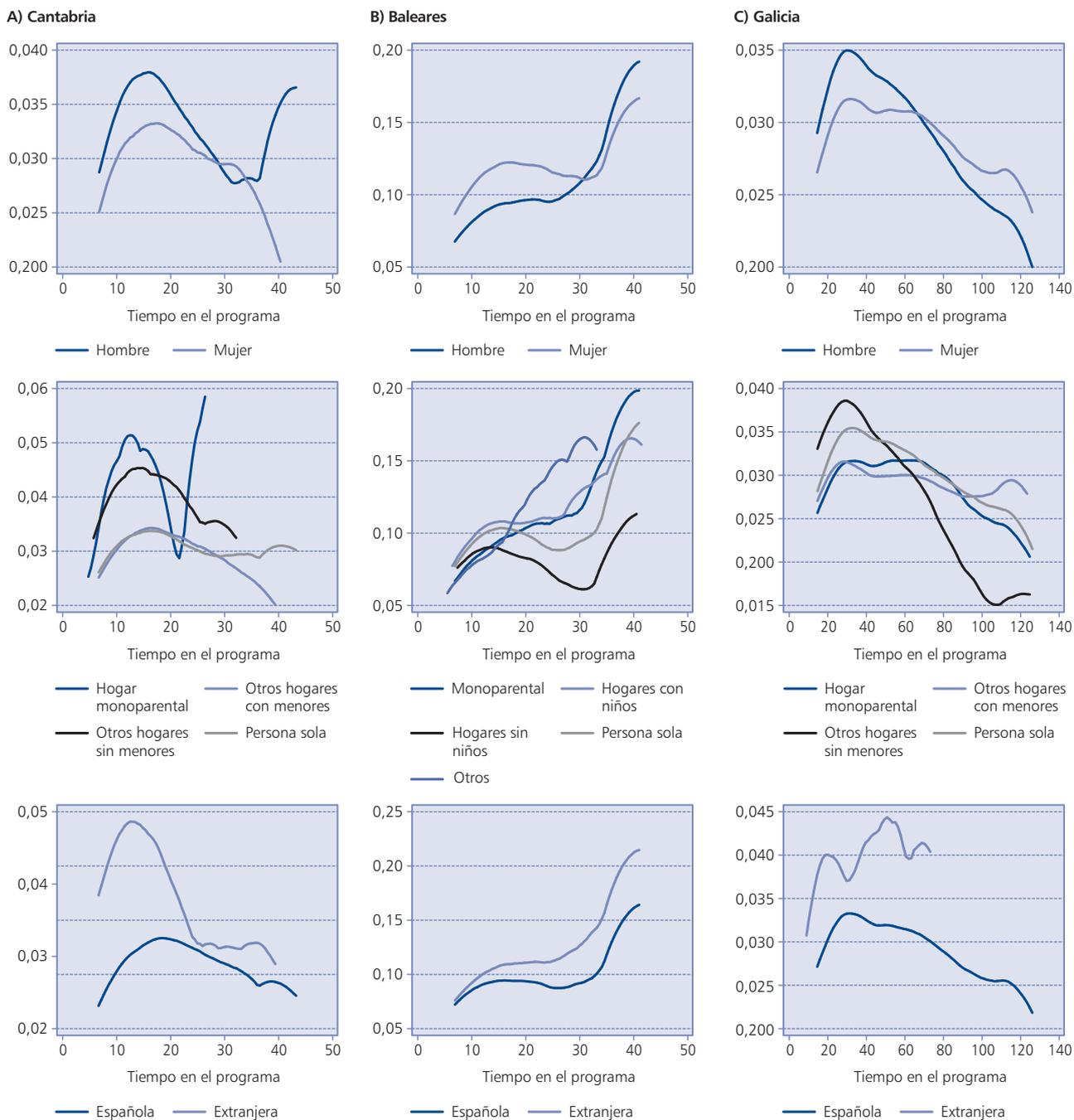
Las estimaciones de la probabilidad de salida según el tipo de hogar ofrecen resultados similares. En el caso de Cantabria, los perfiles estimados son más uniformes. Destaca que son los hogares monoparentales los que tienen una mayor probabilidad de salida en el corto plazo (9). Los hogares sin menores también presentan un perfil parecido, aunque de nuevo el umbral de doce meses parece convertirse en un determinante de la caída en la probabilidad de dejar los programas, ya que a partir de ese umbral la curva desciende monótonamente. Tal resultado debe contextualizarse teniendo en cuenta la crisis económica que caracteriza esos años. Una vez que llegan los hogares a los programas han agotado sus posibilidades de empleo y de protección a través de otros sistemas. Si no salen en el corto plazo, es difícil esperar que la situación revierta con el paso del tiempo. Los perfiles de otros hogares con menores y de las personas solas están asociados a duraciones más largas, con probabilidades de salida bajas desde el inicio. Los resultados para Baleares reflejan algunos comportamientos similares, aunque también diferencias en algunas categorías. Son, de nuevo, las personas solas uno de los colectivos que en el medio plazo presentan mayores dificultades para abandonar los programas y se repite también una probabilidad de salida de los hogares monoparentales más elevada cuanto mayor es el período de permanencia en el programa. En el corto plazo, la probabilidad de abandonar el programa es ciertamente muy limitada. En Galicia, los hogares sin menores son los que tienen una probabilidad más alta de abandonar el programa, si bien una vez transcurridos dos años y medio cobrando la prestación esa probabilidad se reduce

sustancialmente, hasta pasar a ser la más baja de todas las categorías. La situación contraria es la de los hogares con niños, con un perfil mucho más plano, indicativa de una probabilidad de abandono del programa más independiente del tiempo que se lleva cobrando la prestación.

Otra variable de la que se dispone de información homogénea para los tres programas es la nacionalidad del titular de la prestación. Existe un creciente debate sobre el acceso de los hogares inmigrantes a este tipo de prestaciones, sin que exista todavía base empírica suficiente para sostener que algunas de las afirmaciones vertidas, como su posible dependencia de los programas, sean hechos reales. La estimación de las funciones de salida del programa parece dejar pocas dudas sobre las diferentes probabilidades de salida de los hogares inmigrantes. De todas las variables seleccionadas esta es, sin duda, la que ofrece un perfil más nítido sobre el efecto de cada categoría en las duraciones: las curvas estimadas para los inmigrantes en los tres programas se sitúan sistemáticamente por encima de las de las personas beneficiarias de nacionalidad española. Esto no evita, en cualquier caso, que, como en cualquier colectivo, las probabilidades de salir del programa dejen de reducirse cuando se supera un tiempo de estancia, que en Cantabria y Baleares se sitúa entre el año y el año y medio de permanencia. En Galicia, por el contrario, es muy difícil encontrar inmigrantes que no han salido del programa después de pasar dos años y medio cobrando la prestación.

En síntesis, pese a los mayores problemas de determinados colectivos, las duraciones no parecen superiores a las de otros programas europeos (Immervoll

GRÁFICO 5
FUNCIONES DE PROBABILIDAD DE SALIDA DEL PROGRAMA^a



Nota: ^a Las funciones de riesgo se definen como la probabilidad de salida del programa una vez pasado un determinado tiempo.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de registros autonómicos (RRMA).

et al., 2015), por lo que no puede afirmarse que los proble-

mas de dependencia sean más agudos en el caso español. Sí pa-

rece aconsejable, en cualquier caso, revisar las políticas de inser-

ción laboral que tratan de reducir estos problemas de dependencia de la intervención pública. La escasa evidencia empírica conocida parece apuntar a un diseño poco eficaz. Algunos trabajos muestran que la participación en las actividades vinculadas a la percepción de las rentas mínimas tiene un éxito bajo en cuanto a acceso al mercado de trabajo, pero contribuye a la mejora de capacidades, formación o el acceso a mercados de trabajo protegidos y a evitar su aislamiento (Ayala y Rodríguez, 2006).

IV. LOS PROBLEMAS DE INEQUIDAD INTERTERRITORIAL (10)

La ausencia de mecanismos de coordinación y la autonomía completa de los gobiernos territoriales en el diseño, gestión y financiación de los programas de lucha contra la pobreza han dado lugar a un rango de variación muy amplio en la protección recibida por los diferentes tipos de hogar. La completa descentralización ha propiciado una cobertura muy heterogénea de los hogares con menores recursos, tanto en términos de población atendida como en cuanto a la suficiencia económica de las prestaciones, muy superior a las diferencias naturales que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida en cada territorio. La generación de amplias desigualdades no debe ocultar, sin embargo, que en algunas comunidades estos programas han supuesto avances importantes en la lucha contra la exclusión social o que las actuaciones ligadas a la prestación que tratan de promover la inserción social de las personas beneficiarias han dado lugar a mejoras en el funcionamiento de los servicios sociales. La cuestión básica es no

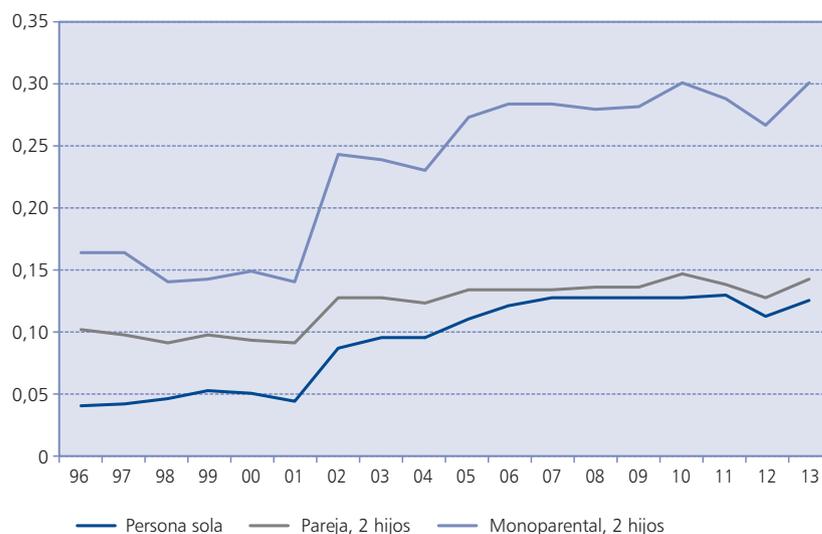
solo si esta diferenciación regional supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos sino también si ha permitido que en algunas comunidades autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico. Parece que un diseño de los programas que tuviera en cuenta este principio debería sostenerse sobre un mínimo nacional que pudiera ser complementado por las comunidades autónomas.

Desde los primeros momentos de desarrollo de las rentas mínimas, diversos estudios mostraron la existencia de diferencias sustanciales en las cuantías ofrecidas, que añadían a la fragmentación de los sistemas de garantía de ingresos la diversidad de niveles territoriales desde donde se gestionan (Arriba y Guinea, 2008). La estimación de medidas muy sencillas de desigualdad parece

revelar que, si bien la crisis ha supuesto un cierto aumento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas, sobre todo en prestaciones para hogares con hijos, ya antes de que la demanda comenzara a aumentar por el crecimiento del desempleo se registró una tendencia muy marcada de incremento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas (gráfico 6).

La valoración de la desigualdad resultante del pago de prestaciones diferentes ofrece, sin embargo, solo una dimensión de los problemas de equidad interterritorial en la evolución de las rentas mínimas. Una evaluación más completa de los resultados remite tanto al análisis de la suficiencia de esas cuantías para acercar las rentas de los beneficiarios a los umbrales de pobreza como a la valoración del grado de cobertura de los hogares potencialmente beneficiarios. La

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LAS CUANTÍAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE LAS CC.AA. (ÍNDICES DE GINI PONDERADOS POR EL NÚMERO DE BENEFICIARIOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

clave en el primero de esos aspectos es construir indicadores de adecuación de las prestaciones. Un procedimiento relativamente estándar, como se señaló, es relacionar las cuantías con los umbrales de pobreza correspondientes a los distintos tipos de hogar que cubren los programas. Para calcular la cobertura de los

hogares que podrían demandar la renta mínima se puede utilizar el número de hogares sin ingresos del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social, que ofrece la *Encuesta de Población Activa* (11).

El cuadro n.º 4 recoge un conjunto amplio de indicadores de

adecuación y de cobertura de los hogares potencialmente demandantes de las rentas mínimas. En ambos vectores se aprecian diferencias muy marcadas en la protección ofrecida por cada Comunidad Autónoma. Estas son aún superiores en el caso de la relación entre el número de hogares beneficiarios de las prestaciones y el de los hogares sin ingresos. Mientras que algunas comunidades presentan ratios superiores al 100 por 100, en otras la relación no llega al 10 por 100. En el primero de los grupos están el País Vasco y Navarra (12). A partir de estas dos comunidades se produce un salto muy importante, presentando solo otras cuatro comunidades una cobertura superior al 50 por 100. En el resto de los casos, la cobertura es muy limitada, destacando los porcentajes inferiores al 10 por 100 de Castilla-La Mancha, Extremadura y Baleares.

El cómputo de indicadores de adecuación para distintos tipos de hogar también ofrece diferencias territoriales relevantes, aunque el rango de variación es inferior al de la cobertura. Salvo en el caso de Navarra y País Vasco, no existe correspondencia entre las ordenaciones de las comunidades autónomas con los dos tipos de resultados. Si se toman como referencia las personas solas, aquellas CC.AA. presentan niveles de adecuación casi equivalentes a la cobertura completa del umbral de pobreza, por encima incluso del nivel de suficiencia en el País Vasco. Existen, sin embargo, varias comunidades que ofrecen niveles por debajo del 70 por 100 del umbral de pobreza. Estos valores caen considerablemente cuando se consideran hogares de mayor dimensión, lo que deja traslucir en el diseño de las rentas mínimas un reconocimiento excesivo de las economías

CUADRO N.º 4

INDICADORES DE COBERTURA Y ADECUACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LAS CC.AA.

Año 2007	Cobertura de los hogares sin ingresos	Indicadores de adecuación		
		Persona sola	Pareja dos hijos	Monoparental dos hijos
Andalucía.....	28,5	58,9	38,9	46,3
Aragón.....	14,0	56,0	49,9	54,6
Asturias.....	108,5	66,1	48,5	57,0
Baleares.....	11,4	60,7	46,3	56,9
Canarias.....	10,6	57,1	32,6	39,2
Cantabria.....	73,2	47,8	33,2	39,9
Castilla-La Mancha.....	3,7	58,2	36,9	44,4
Castilla y León.....	13,8	62,4	39,6	48,3
Cataluña.....	24,0	64,1	40,8	49,3
Extremadura.....	6,3	62,4	39,2	47,3
Galicia.....	37,8	62,4	41,6	50,4
Madrid.....	25,5	56,6	45,9	53,1
Murcia.....	35,7	50,0	39,5	43,9
Navarra.....	51,0	76,0	52,1	62,4
País Vasco.....	354,2	97,6	66,0	85,2
Rioja.....	8,5	55,9	41,1	48,4
Comunidad Valenciana...	9,2	60,7	32,9	41,7

Año 2013	Cobertura de los hogares sin ingresos	Indicadores de adecuación		
		Persona sola	Pareja dos hijos	Monoparental dos hijos
Andalucía.....	32,2	68,3	45,1	53,7
Aragón.....	51,1	75,3	61,0	70,6
Asturias.....	68,1	75,6	55,5	65,2
Baleares.....	9,4	72,7	55,4	68,1
Canarias.....	12,4	80,6	47,5	57,0
Cantabria.....	61,0	72,7	47,6	56,8
Castilla-La Mancha.....	4,6	63,6	37,0	44,2
Castilla y León.....	34,0	72,7	52,0	63,6
Cataluña.....	26,3	72,3	47,9	57,0
Extremadura.....	8,4	68,2	47,6	56,8
Galicia.....	33,0	68,2	42,0	49,4
Madrid.....	23,4	64,1	43,3	56,8
Murcia.....	12,3	51,2	40,5	47,2
Navarra.....	115,8	93,7	73,0	88,9
País Vasco.....	277,0	113,1	76,5	100,4
Rioja.....	57,9	63,6	30,3	39,8
Comunidad Valenciana...	13,5	65,8	35,4	44,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Encuesta de Población Activa* y *Encuesta de Condiciones de Vida*.

de escala dentro del hogar. En algunos programas los complementos por otros miembros del hogar son muy bajos y, en algún caso, incluso nulos.

¿Han aumentado con la crisis las diferencias en la cobertura ofrecida? ¿Han sido las comunidades autónomas con mayor renta las que han mostrado una respuesta más flexible al aumento de las necesidades sociales? Los trabajos que analizaron esta última cuestión antes del inicio de la recesión revelaron que las zonas con mayor renta media y menores tasas de pobreza presentaban mejores indicadores de adecuación y cobertura, resultado que no es sorprendente a la luz de las teorías del federalismo fiscal, que por razones de equidad recomiendan que esta función no se descentralice. Desde los primeros momentos de desarrollo de estos programas ha existido un serio problema de inequidad horizontal, que va más allá de las particularidades institucionales de cada programa y que se manifiesta en las desventajas que acumulan los ciudadanos más pobres de las regiones con rentas inferiores a la media nacional. El problema, en términos de equidad, no es solo la cobertura desigual de necesidades homogéneas sino el hecho de que en algunas comunidades autónomas no se llegase a un mínimo básico.

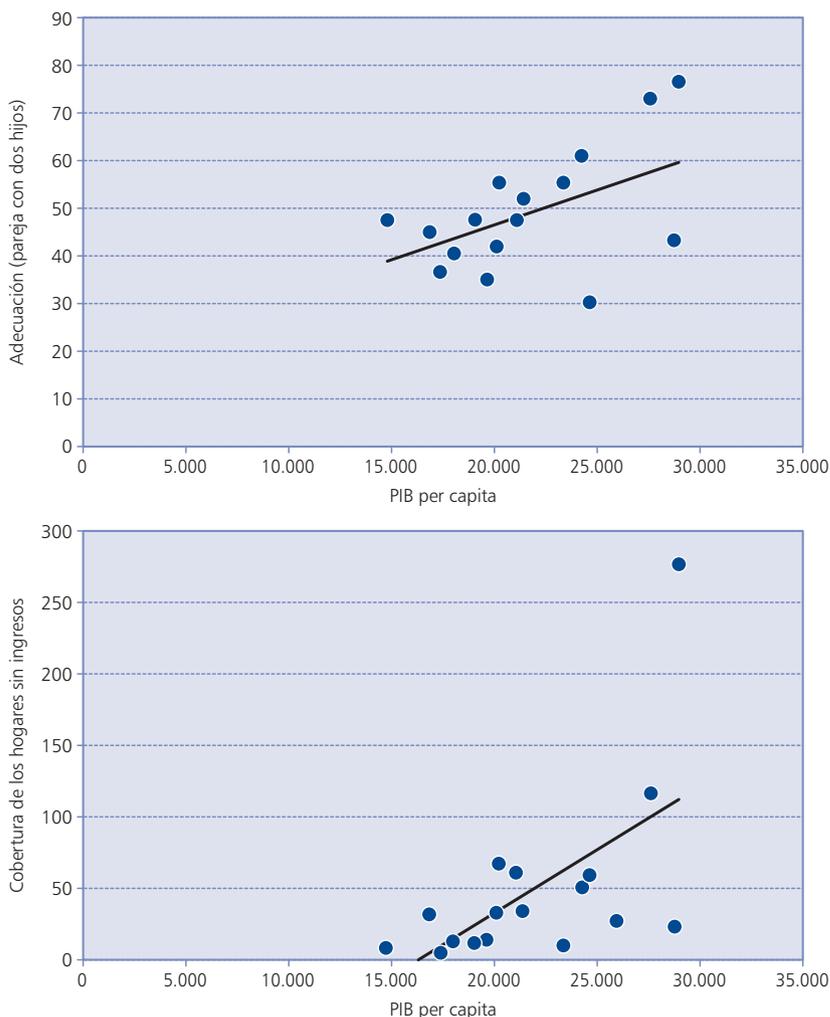
Los datos parecen indicar que no ha habido grandes cambios en la relación entre el nivel medio de riqueza de cada Comunidad Autónoma, aproximado por el valor añadido bruto por habitante, y los indicadores de adecuación y cobertura. En relación a los primeros, destaca el mantenimiento de una cierta relación lineal entre el PIB per cápita regional y el nivel de adecuación (13). Sin

embargo, aunque algunas CC.AA. aumentaron las cuantías pagadas, una parte importante de este efecto se debe a un crecimiento muy reducido de los umbrales de pobreza, que en alguno de los años del período de crisis registraron crecimientos negativos en términos nominales. Existen, además, elementos que matizan la linealidad de la relación descri-

ta. Navarra y el País Vasco presentan niveles de adecuación muy superiores al resto, con un aumento, además, de esa distancia en la crisis. Destaca también que hay comunidades autónomas de alto nivel de renta con niveles de adecuación relativamente bajos.

Un cuadro similar es el que se desprende de la relación entre el

GRÁFICO 7
ADECUACIÓN Y COBERTURA SEGÚN EL PIB PER CÁPITA, 2013



Fuentes: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Contabilidad Regional de España, Encuesta de Población Activa y Encuesta de Condiciones de Vida.

PIB per cápita regional y la cobertura ofrecida de los hogares sin ingresos. Los indicadores de cobertura han sufrido pocos cambios en la crisis, lo que permite emitir un juicio positivo sobre la respuesta de los programas, al no reducirse la cobertura ante el espectacular aumento del volumen de hogares elegibles en los programas. En el plano negativo cabe citar una relación con el nivel medio de riqueza más evidente que en el caso de la adecuación. Aunque hay excepciones importantes, en términos absolutos las CC.AA. con menor nivel de riqueza ofrecen, en general, una cobertura considerablemente inferior a la de aquellas con mayores posibilidades presupuestarias.

En síntesis, la descentralización territorial de estas prestaciones abre muchos interrogantes. La controversia que suscita el actual diseño, dada la singularidad que produce la completa descentralización de las prestaciones asistenciales generales y la centralización de las específicas, exige reformas de importante calado en el sistema de garantía de ingresos. Los resultados del modelo actual indican que este diseño está profundamente afectado por algunas de las desventajas propias de los modelos extremos de descentralización que no incorporan mecanismos de coordinación. Cualquier intento de establecer unas pautas comunes de funcionamiento desde el actual mosaico de sistemas territoriales pasa inevitablemente por alcanzar acuerdos de financiación entre los diferentes niveles de gobierno. Las fórmulas pueden ser varias, desde la cobertura de una cantidad básica por hogar financiada por el gobierno central, la financiación compartida de cada beneficiario adicional por parte del gobierno central y el autonómico, o incluso, la exten-

sión por parte del gobierno central de algunos de sus mínimos asistenciales, como la ley de pensiones no contributivas o la Renta Activa de Inserción.

V. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA MÁS INTEGRADO Y CON MAYOR COBERTURA

Sea cual sea la fórmula adoptada para el aseguramiento de unos mínimos comunes en cada territorio, parece necesario avanzar hacia 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 que dé respuesta a varias de las lagunas actuales. Una mayor integración y extensión del sistema de garantía de ingresos es condición necesaria para que los niveles de pobreza en España no sean tan elevados en el contexto comparado. Por otra parte, esa expansión del sistema debería ser compatible con el mantenimiento de un sistema de incentivos que evitara los problemas de dependencia de la prestación. Hay países que han conseguido esos objetivos a través de reformas de distinta orientación.

Frente a esta necesidad, la respuesta política ha sido la creación de instrumentos transitorios de ayuda, de cobertura limitada tanto de la insuficiencia de ingresos como del período de necesidad. El acento en la suficiencia de la prestación, sin duda relevante para comprender las posibilidades y los límites de estas medidas, ha orillado del debate algunas cuestiones cruciales desde la perspectiva del diseño óptimo de la protección social en contextos de crisis. En otros países, el aumento del desempleo no se tradujo en un empeoramiento tan

radical de la situación de los hogares con bajos ingresos. La clave ha sido la existencia de redes de seguridad económica adecuadas que acompañan a las estrategias de política económica que tratan de responder a la profunda desaceleración de la actividad, circunstancia muy limitada en España por la debilidad y fragmentación del sistema asistencial.

Como se ha señalado en apartados anteriores, la fragmentación de los subsistemas y la descoordinación de los programas se traduce en la ausencia de criterios homogéneos, contemplando la situación económica de los hogares, la acumulación de prestaciones y la composición familiar de modos muy diversos, y sin tener previsto muchas veces el paso de un programa a otro. Esta disparidad de figuras propicia la existencia de niveles de protección muy asimétricos por grupos demográficos, ya que las cuantías de los distintos esquemas difieren considerablemente y dan lugar a notables divergencias en la protección recibida, con la generación de posibles distorsiones en el propio sistema económico.

Siendo necesaria una medida que atendiera de manera urgente el espectacular aumento de las necesidades de los hogares suscitado por la crisis, el desarrollo de nuevas prestaciones de garantía de ingresos debería haber servido no solo como un mecanismo transitorio de ayuda frente a las nuevas formas de pobreza, sino como posible vía de vertebración del actual sistema de protección asistencial, ciertamente fragmentado y con lagunas evidentes. La respuesta a esta necesidad a través de un nuevo instrumento de protección debería haber ayudado a acercar el sistema de protección asistencial español a la media de los países de la Unión

Europea. España todavía pertenece al reducido grupo de países que no cuentan con un último dispositivo general de rentas mínimas que cubre el riesgo de insuficiencia de ingresos de los sectores de población que han agotado el derecho a otras prestaciones. La contundencia con la que la crisis ha golpeado a los hogares españoles ha puesto de manifiesto las carencias del sistema español: ausencia de una garantía de rentas homogénea para toda la población, fragmentación de la red de prestaciones asistenciales y desprotección de una parte significativa de los hogares sin ingresos.

Una posible alternativa sería avanzar en tres líneas de acción: el refuerzo de las prestaciones destinadas a las familias de baja renta e hijos a cargo, una mayor integración de los subsidios de desempleo y la participación del Gobierno central en la financiación de las rentas mínimas autonómicas. La primera de esas vías exigiría elevar las cuantías actuales de las prestaciones por hijo a cargo, ridículas en el contexto comparado, a niveles cercanos a los europeos (cien euros al mes por hijo en promedio). La segunda supondría unificar el subsidio de desempleo, la renta activa de inserción y los nuevos instrumentos para los que han agotado el acceso a esas figuras. La tercera podría abordarse desde distintas perspectivas. Una sería que el Gobierno central se hiciera cargo de los complementos familiares que pagan las comunidades autónomas a través de la citada expansión de las prestaciones por hijo a cargo. Otra, compatible con la anterior, sería el aseguramiento por parte del Gobierno central de un nivel básico de protección a cada hogar beneficiario en cada Comunidad Autónoma. Esta última posibilidad debería

tener en cuenta, más que las diferencias en las cuantías, las bajas tasas de cobertura que hay en muchas comunidades autónomas. Podría condicionarse la prestación a que se alcance un determinado umbral de cobertura de los hogares sin ingresos.

Algunos trabajos han simulado los posibles costes de algunas de las alternativas propuestas. Cantó y Ayala (2014) analizaron diferentes alternativas de refuerzo de las prestaciones por hijo a cargo, para encontrar con el microsimulador EUROMOD que aumentar la cuantía de esta prestación hasta cien euros mensuales podría elevar en un 12 por 100 los perceptores de la prestación, con un aumento del gasto de aproximadamente unos 1.500 millones de euros. El efecto sería una reducción de la intensidad de la pobreza de hasta un 14 por ciento.

La estimación de las necesidades de gasto de la hipotética participación del Gobierno central en los sistemas de rentas mínimas actuales es más compleja. Una primera posibilidad es que el Gobierno central asumiera el pago de los complementos familiares que ofrecen actualmente las comunidades autónomas elevando la cantidad a la fijada en una posible reforma de la prestación por hijo a cargo (100 euros mensuales). En la aproximación más general, se tomaría como referencia el número de hijos que entran en la actualidad en el cálculo de las rentas mínimas. Como aparece en la columna 6 del cuadro n.º 5, el coste para el Gobierno central de asumir esta cobertura sería algo inferior a 300 millones de euros. El problema de tomar como referencia el número de beneficiarios actuales es, como ya se ha dicho, que se obvian los bajos niveles de *take-up* que hay en muchas CC.AA. Como mues-

tra la columna 5 del mismo cuadro, en muchas Comunidades el acceso de los beneficiarios potenciales (los hogares sin ingresos según la EPA) a estos programas es muy reducido, con un promedio inferior al 40 por 100 del total. Parece razonable exigir que esos complementos se financiaran desde el Gobierno central solo si las CC.AA. alcanzaran unos niveles mínimos de cobertura de los hogares sin ingresos. Suponiendo que ese umbral fuera el 75 por 100 de los hogares en esa situación, el coste para la Administración Central sería de 620 millones de euros (columna 8) (14).

La otra alternativa de participación del Gobierno central en la financiación de estos programas podría ser mediante el aseguramiento de un nivel básico de protección de cada unidad beneficiaria. Una propuesta parecida a la de otros países sería que tanto la Administración Central como las CC.AA. asumieran, respectivamente, la financiación del 50 por 100 del coste de cada prestación. Si se exigiera, como en el escenario anterior, un nivel mínimo de cobertura del 75 por 100 de los hogares sin ingresos, el coste para la Administración central sería de casi 1.400 millones de euros. En el caso de las CC.AA., de esta cifra se deberían restar los algo más de mil millones de euros que se están gastando en la actualidad. Si se quisiera que la cobertura fuera del 100 por 100 de los hogares sin ingresos, el gasto ascendería entonces a algo más de 1.800 millones de euros.

Se trataría, por tanto, de un importante incremento del gasto, asociado, además, a posibles discusiones competenciales. Resulta, en cualquier caso, imprescindible para corregir tanto los severos problemas actuales de inequidad

CUADRO N.º 5

SIMULACIONES DEL POSIBLE COSTE DE LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA FINANCIACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

	Hogares beneficiarios, 2013	Número de personas, 2013	Hogares sin ingresos, 2013	Cobertura actual, 2013	Coste complementos familiares	Beneficiarios potenciales, cobertura: 75%	Coste complementos familiares, cobertura: 75%	Coste prestación básica con financiación del 50% (cobertura: 75%, cuantía: 80% IPREM)	Coste prestación básica con financiación del 50% (cobertura: 100%, cuantía: 80% IPREM)
Andalucía.....	55711	158146	173052	32,2	66225600	129789	154284691	331740684	442320912
Aragón.....	7236	25266	14163	51,1	25515600	10622	37455013	27149608	36199478
Asturias.....	12205	27148	17921	68,1	2443200	13440	2690498	34353599	45804798
Baleares.....	2251	7426	23892	9,4	502800	17919	4002601	45801884	61069179
Canarias.....	5866	11938	47477	12,4	4772400	35608	28969570	91013984	121351979
Cantabria.....	4671	9557	7657	61,0	34800	5743	42786	14678776	19571701
Castilla-La Mancha.....	1297	5735	28021	4,6	1788000	21016	28971524	53716123	71621497
Castilla y León.....	10372	26253	30524	34,0	11830800	22893	26112442	58513588	78018117
Cataluña.....	24988	62643	95165	26,3	64261200	71374	183551562	182432244	243242992
Extremadura.....	1266	3195	15097	8,4	1472731	11323	13171937	28941486	38588648
Galicia.....	11282	24459	34149	33,0	9526800	25612	21627164	65463537	87284716
Madrid.....	19780	63746	84395	23,4	32706000	63296	104659886	161785637	215714182
Murcia.....	2441	6858	19860	12,3	3553200	14895	21682046	38072310	50763080
Navarra.....	9472	31750	8182	115,8	9818400	6136	9818400	15684012	20912016
País Vasco.....	74528	136058	26902	277,0	43477200	20177	43477200	51571441	68761921
Rioja.....	2212	2212	3817	57,9	1024728	2863	1326298	7317764	9757019
Comunidad Valenciana.....	11840	31382	87425	13,5	15174000	65569	84031920	167593342	223457789
Ceuta.....	411	1396	911	45,1	786000	683	1306840	1746636	2328848
Melilla.....	579	2405	1004	57,7	1472400	753	1913967	1923748	2564997
TOTAL.....	258.408	637.573	719.583	35,9	296.385.859	539.688	619.004.624	1.379.441.282	1.839.255.043

Fuentes: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Encuesta de Población Activa (INE).

interterritorial del sistema como para ir cerrando la red de garantía de ingresos con un formato similar al de la mayoría de países europeos.

VI. CONCLUSIONES

— Los programas de prestaciones monetarias de lucha contra la pobreza han experimentado importantes reformas en los últimos años. Ya antes de la crisis, la mayoría de los países de la OCDE introdujeron criterios más restrictivos de acceso a los programas, mayores obligaciones para los beneficiarios y mayor énfasis en la incorporación de medidas de activación que acompañaran al cobro de la prestación. Con la caída de la actividad económica y el aumento de las necesidades sociales, se han puesto de mani-

fiesto los problemas de cobertura de algunos de estos programas, que se añaden a las dificultades para promover la autonomía de los beneficiarios.

— La principal singularidad de la experiencia española respecto a los modelos vigentes en otros países europeos es la ausencia de un sistema integrado de garantía de ingresos. El sistema actual es el resultado de la cobertura progresiva de determinadas categorías de población. Se trata de un mosaico de esquemas, con niveles de protección muy distintos por categorías demográficas, una fuerte diferenciación territorial y serios problemas de cobertura de las necesidades de los hogares sin ingresos. Esto no significa que la evolución del gasto y del número de beneficiarios no haya aumentado en el tiempo. Las cifras ac-

tuales son casi seis veces mayores que las que había a principios de los años ochenta. Esta evolución ha estado determinada tanto por los cambios en las condiciones macroeconómicas como por la ampliación de la cobertura a través de distintos tipos de reformas, si bien se aprecia una creciente relación, anterior a la crisis, entre las fluctuaciones del número de beneficiarios y el ciclo económico.

— Para aumentar la eficacia del sistema español son varias las reformas pendientes. Es necesario, en primer lugar, una mejora de las actuaciones dirigidas a promover la inserción sociolaboral de los beneficiarios. Las medidas que acompañan a la prestación monetaria siguen siendo imprescindibles, pero deben ajustarse mejor a la heterogeneidad de los

beneficiarios. En cualquier caso, lejos de los estereotipos con los que a menudo se valoran estos programas, los problemas de dependencia y cronificación no son especialmente mayores que en otros países europeos.

— En segundo lugar, sigue siendo necesaria una reforma del sistema de rentas mínimas autonómicas que asegure unos niveles básicos de protección en todas las regiones. Pese a contar con diagnósticos suficientemente robustos desde hace años sobre los problemas de inequidad interterritorial que suscitan la gestión y la financiación completamente descentralizada de estos instrumentos, se ha mantenido en el tiempo un diseño que propicia una cobertura muy heterogénea de hogares con necesidades similares. Siendo este un problema muy importante en el caso de la adecuación de las cuantías, lo es todavía más cuando la atención se fija en la cobertura de los hogares sin ingresos. Además, se mantiene una relación, no perfectamente lineal, entre los niveles de riqueza de cada Comunidad Autónoma y la cobertura ofrecida.

— Las deficiencias señaladas obligan a revisar las líneas fundamentales del diseño actual del sistema de garantía de ingresos. Tres pasos necesarios para mejorar sus resultados son el refuerzo urgente de las prestaciones por hijo a cargo, una progresiva unificación de las prestaciones asistenciales de desempleo y la participación del Gobierno central en la financiación de las rentas mínimas autonómicas. La revisión realizada del posible coste de estas medidas 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 el aumento del gasto parece imprescindible, sin embargo, para ir equiparando el cuadro de prestaciones al vigente en la mayoría de los países europeos y para evitar que el riesgo de pobreza de un amplio número de hogares sea una realidad tan enquistada en nuestra estructura social.

NOTAS

(*) El autor agradece la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (ECO2013-46516-C4-3-R) y los comentarios de Alain Cuenca, Santiago Lago, Jorge Martínez-Vázquez y los participantes en la Conferencia Funcas-RIFDE «Gasto público en España: Presente y futuro», celebrada en Santiago de Compostela los días 27 y 28 de mayo de 2015.

(1) Dicha prestación, que responde a una fórmula mixta de formación, empleo y sostenimiento de rentas, se destina a los parados mayores de 45 años que permanecen en esa situación desde hace un año al menos y con cargas familiares.

(2) Mientras que en 2007 las prestaciones relacionadas con el desempleo eran menos de la mitad del total en 2010 llegaron a ser cerca del 78 por 100. Aunque con el inicio de la crisis aumentó también el número de beneficiarios del resto de prestaciones su evolución es considerablemente menos sensible al ciclo.

(3) Otro de los problemas que plantea la teoría del federalismo fiscal para no recomendar que se asigne este tipo de función o gasto a los niveles subnacionales de gobierno son los posibles movimientos de la población potencialmente beneficiaria hacia las regiones donde las cuantías son más altas. En la práctica, el bajo nivel de las prestaciones y los elevados costes de movilidad han hecho que este problema no sea relevante en el caso español.

(4) Como los albergues para indigentes, los programas de rehabilitación para adictos al alcohol o a las drogas u otros servicios básicos de ayuda a los hogares más vulnerables.

(5) En Italia no existe un sistema nacional de rentas mínimas y en España, como ya hemos visto, éste es el resultado de la variedad de esquemas regionales, con gastos y cuantías muy reducidas en algunas comunidades autónomas.

(6) Una prestación de unos 140 euros mensuales que podía simultanearse durante

un máximo de doce meses con los ingresos procedentes de la actividad laboral

(7) En Andalucía, la normativa de la renta mínima limitaba a seis meses el tiempo de disfrute de la prestación. Las personas beneficiarias que agotaban ese tiempo tenían que esperar seis meses para volver a solicitarla. En el fichero original cada entrada aparecía con un identificador diferente, lo que impedía estudiar duraciones superiores a los seis meses.

(8) En la comparación de las formas de las funciones hay que tener en cuenta que en el caso de Baleares la información se refiere a estancias que ya han acabado y por ello los perfiles de salida del programa tienen forma ascendente.

(9) El repunte que se observa en la función de riesgo es una anomalía estadística, debida al número muy reducido de observaciones para esta categoría cuando las duraciones en el programa son especialmente largas.

(10) Una versión extendida de esta sección se encuentra en Ayala (2015).

(11) Otra posibilidad es aplicar a la *Encuesta de Condiciones de Vida* las condiciones de elegibilidad establecidas en los distintos programas autonómicos para identificar a los hogares potencialmente beneficiarios. Siguiendo este criterio, Fuenmayor y Granell (2013) encuentran diferencias muy grandes en la cobertura ofrecida por cada Comunidad Autónoma.

(12) En el caso del País Vasco, los datos incluyen los de beneficiarios con complementos salariales.

(13) Se toma como referencia la prestación correspondiente a una pareja con dos hijos.

(14) Esta medida podría tener distintos efectos sobre las comunidades autónomas, ya que elevaría el gasto de las que ahora tienen una cobertura inferior al 75 por 100 de los hogares sin ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIBA, A., y GUINEA, D. (2008), «Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas». En Renes, V. (coord.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- AYALA, L. (2015), «El sistema de garantía de ingresos en España: efectos sobre la desigualdad y la pobreza», en AYALA, L. y RUIZ-HUERTA, J. (dir.): *II Informe sobre la Desigualdad en España*, Madrid: Fundación Alternativas.
- AYALA, L., y PÉREZ, C. (2005), «Macroeconomic Conditions, Institutional Factors and Demographic Structure: What Causes Welfare Caseloads?», *Journal of Population Economics* 18: 563-581.
- AYALA, L., y RODRÍGUEZ, M. (2006), «The latin model of welfare: Do 'insertion contracts' reduce long-term dependence?», *Labour Economics* 13: 799-822.

<p>— (2007a), «Barriers to employment and welfare duration», <i>Journal of Policy Modeling</i> 29: 237-257.</p> <p>— (2007b), «Exits from Social Assistance in Spain», <i>International Journal of Social Welfare</i> 16: 168-182.</p> <p>— (2010), «Explaining welfare recidivism: what role do unemployment and initial spells have?», <i>Journal of Population Economics</i> 23: 373-392.</p> <p>— (2012), <i>Análisis de los registros de las rentas mínimas de inserción: estructura de la base de datos, perfiles de las personas beneficiarias y duraciones de las prestaciones</i>, Madrid: Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).</p> <p>— (2013), «Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success», <i>International Journal of Social Welfare</i> 22, 2013, 406-419.</p> <p>AYALA, L., y TRIGUERO, A. (2014), «Economic Downturns, Endogenous Government Policy and Welfare Caseloads», <i>EQUALITAS Working Paper</i> No. 29.</p> <p>BARGAIN, O.; IMMENVOLL, H., y VIITAMÄKI, H. (2012), «No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data», <i>Journal of Economic Inequality</i> 10(3): 375-395.</p> <p>BITLER, M.P., y HOYNES, H.W. (2010), «The State of the Social Safety Net in the Post-Welfare Reform Era», <i>Brookings Papers on Economic Activity</i> 41: 71-147.</p> <p>BLANK, R.M. (2001), «What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?», <i>Journal of Human Resources</i> 36: 85-118.</p> <p>BLANK, R. (2009), «Economic change and the structure of opportunity for less-skilled workers», en CANSIAN, M. y DANZIGER, S. (eds.): <i>Changing Poverty, Changing Policy</i>, New York: Russell Sage Foundation.</p> <p>BONOLI, G., y PALIER, B. (1998), «Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms», <i>Journal of European Social Policy</i> 8: 317-330.</p> <p>CANTÓ, O., y AYALA, L. (2014), <i>Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto</i>, Madrid: Unicef.</p> <p>CARCILLO, S., y GRUBB, D. (2006), «From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies», <i>OECD Social, Employment and Migration Working Papers</i>, No. 36.</p> <p>CASADO, D., y BLASCO, J. (2009), <i>Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de evaluación</i>, Barcelona: Ivalúa.</p> <p>CHAUDHARY, L., y GATHMANN, C. (2009), «Evaluating the US Welfare Reform: Endogeneity and Multidimensionality of</p>	<p>Welfare Policy», IZA/CEPR 11th European Summer Symposium in Labour Economics.</p> <p>COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS (CEA) (1997), <i>Technical Report: Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996</i>, Washington, DC: Council of Economic Advisors.</p> <p>DANIELSON, C., y KLERMAN, J.A. (2008), «Did Welfare Reform Cause the Caseload Decline?», <i>Social Service Review</i> 82: 703-30.</p> <p>EISSA, N.; KLEVEN, H., y KREINER, C. (2008), «Evaluation of four tax reforms in the United States: labour supply and welfare effects for single mothers», <i>Journal of Public Economics</i> 92: 795-816.</p> <p>EUROSTAT (2012), <i>ESSPROS Manual and user guidelines. The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)</i>, Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>FIGARI, F.; SALVATORI A., y SUTHERLAND, H. (2010), «Economic downturn and stress testing European welfare system», <i>Research in Labour Economics</i> 32: 257-286.</p> <p>FIGLIO, D.N., y ZILIAK, J.P. (1999), «Welfare Reform, the Business Cycle, and the Decline in AFDC Caseloads», en DANZIGER, S. (ed.), <i>Economic Conditions and Welfare Reform</i>. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research.</p> <p>FUENMAYOR, R., y GRANELL, R. (2013), «Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza», <i>XX Encuentro de Economía Pública</i>, Sevilla, 31 de enero y 1 de febrero de 2013.</p> <p>GROGGER, J. (2004), «Welfare Transitions in the 1990s: The Economy, Welfare Policy, and the EITC», <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> 23: 671-95.</p> <p>HAIDER, S.J.; SCHOENI, R.F.; BAO, Y., y DANIELSON, C. (2004), «Immigrants, welfare reform, and the economy», <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> 23: 745-64.</p> <p>HERNANZ, V.; MALHERBET, F., y PELLIZZARI, M. (2004), «Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence», <i>OECD Social Employment and Migration Working Paper</i> No. 17, OECD, París.</p> <p>IMMENVOLL, H. (2010), «Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges», <i>OECD Social, Employment and Migration Working Papers</i> No. 100, OECD, París.</p> <p>IMMENVOLL, H.; JENKINS, S. y KÖNIGS, S. (2015), «Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent?': Concepts, Measurement and Results for Selected Countries», <i>OECD Social, Employment and Migration Working Papers</i>, No. 162, OECD, París.</p>	<p>LAPARRA, M. (2005), «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España». <i>Documentación Social</i> 135: 57-76.</p> <p>LOPREST, P.J. (2012), «How Has the TANF Caseload Changed over Time?», Temporary Assistance for Needy Families Program - B08.</p> <p>MARCHAL, S.; MARX, I., y VAN MECHELEN, N. (2011), «Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded?», IZA DP No. 6264.</p> <p>— (2014), «The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in times of crisis», <i>Journal of Social Policy</i> 43: 247-267.</p> <p>MARX, I.; NOLAN, B., y OLIVERA, J. (2015), «The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries», en ATKINSON y BOURGUIGNON (2015): <i>Handbook of Income Distribution, Volume 2</i>. Amsterdam: North-Holland.</p> <p>MEAD, L.M. (2001), «Governmental Quality and Welfare Reform». Institute for Research on Poverty, Discussion Paper nº 1230-01.</p> <p>MEYER, B.D., y SULLIVAN, J.X. (2011), «Consumption and Income Poverty over the Business Cycle», <i>NBER Working Paper</i> 16751.</p> <p>PAGE, M.E.; SPETZ, J., y MILLAR, J. (2004), «Does the Minimum Wage Affect Welfare Caseloads?», <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> 24: 273-95.</p> <p>PURTELL, K.M.; GERSHOFF, E.T., y ABER, J.L. (2012), «Low income families' utilization of the federal «safety net»: Individual and state-level predictors of TANF and Food Stamp Receipt», National Poverty Center WP 2012-04.</p> <p>RIBA, C.; BALLART, X., y BLASCO, J. (2011), «Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants», <i>Reis</i> 133: 43-58.</p> <p>VAN MECHELEN, N.; MARCHAL, S.; GOEDEMÉ, T., MARX, I., y CANTILLON, B. (2011), «The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)», <i>CSB Working Paper</i> No. 5/2011, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.</p> <p>VANDENBROUCKE, F.; CANTILLON, B.; VAN MECHELEN, N.; GOEDEMÉ, T., y VAN LANCKER, A. (2012), «The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum», <i>CSB Working Paper</i> No. 5/2012, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.</p> <p>ZEDLEWSKI, S. (2008), «The Role of Welfare during a Recession», Urban Institute Recession and Recovery Report no. 3. Washington: Urban Institute.</p>
---	---	--

LAS PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y ALTERNATIVAS DE REFORMA

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

Resumen

La reforma de las pensiones en España ha consistido en bajarlas hasta que se igualen a los ingresos disponibles. Se ha bajado la pensión inicial y el número de años durante los que se cobra. También se ha introducido una regla automática de ajuste que hará bajar las pensiones tanto como sea necesario para que haya equilibrio presupuestario. Con esta regla, en el medio e incluso en el largo plazo el valor real de las pensiones disminuirá desde el momento de la jubilación. Estas reformas, además de presuponer que los pensionistas carecen de derechos y hacerles cargar con todo el coste del envejecimiento, acabarán conduciendo a una sociedad envejecida y empobrecida. Para evitarlo y respetar los derechos de los pensionistas futuros es necesaria una reforma que deshaga muchas de las medidas adoptadas, dote al sistema de recursos adicionales y garantice a los pensionistas una tasa mínima de sustitución. pleados públicos residentes en las distintas CC.AA.

Palabras clave: pensiones, reforma, financiación, sostenibilidad.

Abstract

The pension reform in Spain has been just a reduction of pensions until they equal existing revenues. The initial pension has been cut and the retirement period reduced. And now there is an automatic adjustment rule which implies that pensions will decrease as much as needed to attain a balanced budget. The rule implies that, in the medium and even in the long run, the real value of pensions will decrease continuously. The reforms assume that future pensioners don't have any rights and that they have to bear all the cost of ageing. In the end, this will lead to a society aged and impoverished. To avoid that and respect the rights of pensioners, a new reform is needed. This reform has to eliminate some of the measures taken, increase the revenues and guarantee pensioners a minimum replacement rate.

Key words: pensions, reform, financing, sustainability.

JEL classification: H11, H55.

I. INTRODUCCIÓN

EL debate sobre la sostenibilidad de las pensiones en España lleva desarrollándose desde hace más de 25 años. A mediados de la década de los noventa del siglo pasado se planteaban reformas urgentes y drásticas que, por la bonanza económica, se fueron retrasando e incluso olvidando. La crisis económica ha devuelto las pensiones al primer plano y, más por las presiones de la Comisión Europea que por una necesidad real, se han realizado reformas que han cambiado de forma drástica las perspectivas futuras de los pensionistas.

Las reformas podían haber dotado al sistema de más recursos, recortado las pensiones o una combinación de ambas. En esta disyuntiva, han optado por mantener los ingresos y recortar las pensiones de forma drástica. Aunque, quizá de forma un tanto sorprendente, las memorias económicas de las reformas han evitado calcular sus efectos sobre las cuantías de las pensiones futuras incluso el gobernador del Banco de España ha alertado, ya que las caídas de las pensiones pueden ser importantes.

El recorte de las pensiones como único elemento de ajuste financiero del sistema no solo es cuestionable por sus efectos, sino también porque se basa en el supuesto de que, independientemente de lo

que hayan cotizado, los trabajadores no tienen derecho a ningún nivel de pensiones. Bajarán lo necesario para equilibrar el sistema sin reconocer ningún derecho adquirido por los años cotizados.

Este artículo explora las implicaciones de las reformas para los pensionistas, los efectos sobre los costes y las alternativas que habría para, manteniendo la solvencia financiera del sistema, garantizar niveles de pensiones razonables a los jubilados futuros. La idea fundamental es que, si se quiere evitar una sociedad que además de envejecida esté empobrecida, España debe pasar de un modelo actuarial de pensiones (en el que los ingresos que se tienen determinan los gastos) a un modelo social de pensiones, (en el que los gastos que se desean determinan los ingresos necesarios). El punto de partida será, tras esta introducción, revisar el marco general de la reforma de las pensiones diseñado en el Pacto de Toledo (sección II) y las reformas realizadas en los años 2011 y 2013 (sección III). A continuación (sección IV) se cuantifican los efectos de las reformas recientes sobre las pensiones y el nivel de gasto. La sección V compara las reformas españolas con las de otros países y en la sección VI se hace una valoración global de las reformas. La sección VII determina el nivel sostenible de pensiones en España y la sección VIII se ocupa del nivel adecuado de pensiones. A continuación se analizan las

fuentes posibles de ingresos adicionales del sistema (sección IX) para concluir en la sección X, con las conclusiones y una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España.

II. EL PACTO DE TOLEDO

A comienzos de la década de los noventa del siglo pasado la economía estaba en una crisis profunda y el debate político sobre la sostenibilidad a corto y largo plazo del sistema de pensiones crecía en intensidad. En este clima de conflicto sobre las pensiones, los partidos acordaron en 1995 firmar el denominado Pacto de Toledo. El Pacto quería sacar las pensiones del debate político y establecer un consenso sobre las medidas que se debían tomar para garantizar la sostenibilidad del sistema. Tras el Pacto inicial, se creó una Comisión Permanente de Seguimiento que, en el mismo espíritu que guió la propuesta inicial, ha buscado un consenso amplio en las sucesivas reformas de las pensiones. Este consenso, sin embargo, se ha roto con las últimas reformas realizadas en los años 2011 y 2013.

Los acuerdos más relevantes incluidos en el Pacto de Toledo sobre el diseño futuro del sistema de pensiones eran (1):

a) Separación de fuentes. Se acordó que las pensiones contributivas se deberían financiar exclusivamente con cotizaciones sociales y las prestaciones no contributivas (sanidad, servicios sociales, pensiones asistenciales, etc.) con impuestos generales. En su momento esto parecía un buen acuerdo porque permitía dedicar a pensiones cotizaciones que en aquel momento se utilizaban para pagar la sanidad. Sin embargo, en el medio plazo la idea de financiar pensiones solo con cotizaciones está en la base del deterioro que, salvo que se cambie el sistema, tendrán en el futuro las pensiones.

b) Proporcionalidad. Se deberá tender a una proporcionalidad entre lo que cada trabajador aporta (cotizaciones) y lo que recibe (pensión).

c) Indiciación. Las pensiones se deberán actualizar según el crecimiento del índice de precios al consumo (IPC) para mantener su capacidad adquisitiva.

d) Reducción de las cotizaciones cuando sea posible para dinamizar el empleo.

e) Creación de un Fondo de Reserva que atenúe las fluctuaciones cíclicas. Este fondo acumulará los

superávits en las épocas de expansión y financiará los déficits en las de recesión.

Las condiciones a) y b) hacen que el sistema público se asemeje a un sistema privado. Las prestaciones (pensiones) se pagan exclusivamente con las primas (cotizaciones) y lo que se recibe es proporcional a lo pagado. Además, d) implica que no se deben subir las cotizaciones sociales. Las pensiones deben pagarse con cotizaciones similares (o inferiores) a las vigentes en 1995 (las actuales son, de hecho, algo inferiores a las de 1995).

Al amparo del Pacto de Toledo, entre 1997 y 2007 se adoptaron diversas medidas. Las más significativas fueron aumentar de 8 a 15 el número de años para el cálculo de la base reguladora (1997), aprobar la revalorización de las pensiones según el IPC (1997) y el reforzamiento de los incentivos al alargamiento de la vida laboral (2002 y 2007). La primera medida reducía la pensión inicial (2) y era necesaria para evitar el abuso, ampliamente extendido, de cotizar mucho en los últimos años de vida laboral para tener pensiones más altas. La segunda garantizaba el poder adquisitivo de las pensiones. Las medidas incentivadoras demostraron una efectividad limitada para retrasar la edad efectiva de jubilación.

Por otro lado, en 2003, se aprobó la Ley del Fondo de Reserva. Los superávits del sistema se acumularán en este fondo, y se establece que solo se podrá retirar un máximo anual del 3 por 100 de lo acumulado siempre que haya un déficit estructural en el sistema de pensiones (3). Esta referencia al carácter estructural del déficit sugiere que la idea era utilizar el fondo para financiar el aumento del gasto debido al envejecimiento.

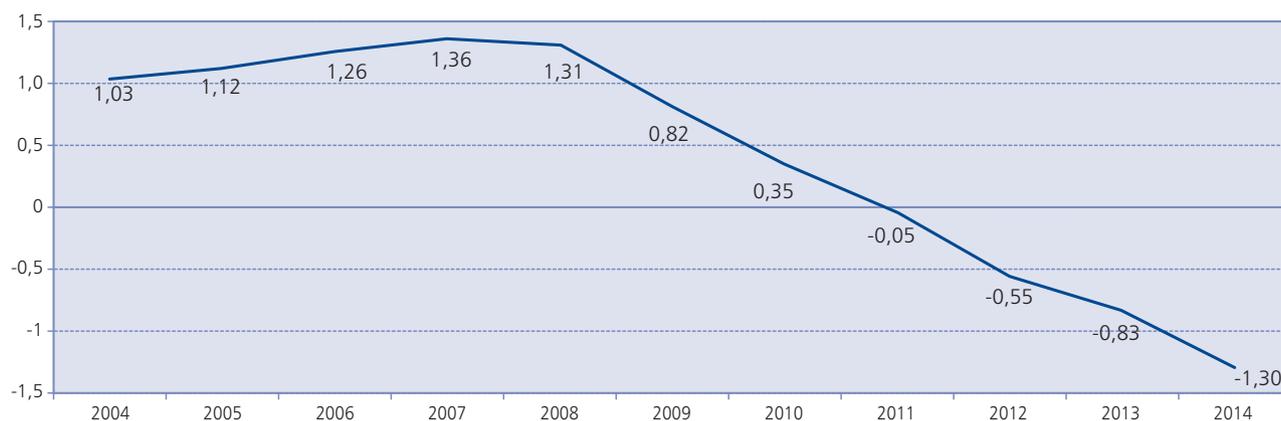
III. CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS DEL SISTEMA

A pesar de que las medidas adoptadas distaban mucho de ser suficientes para garantizar la sostenibilidad, la preocupación por las pensiones se fue diluyendo paulatinamente. Primero, porque desde 1995 la economía había empezado un proceso prolongado de crecimiento económico fuerte que parecía resolver los problemas de medio y largo plazo del sistema de pensiones. Segundo, porque al amparo de la bonanza la inmigración creció lo que, de seguir así, podría mitigar el envejecimiento de la población previsto a largo plazo.

La crisis del 2008 cambió radicalmente las cosas y devolvió las pensiones al primer plano por dos razones:

GRÁFICO 1

SALDO PRESUPUESTARIO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL* 2004-13



Nota: * Incluye Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Mutuas colaboradoras

Fuentes: Elaboración a partir de las liquidaciones Presupuestarias de la Seguridad Social e INE (PIB). Datos 2014 sin liquidar.

a) *Porque la Seguridad Social entró en déficit.* Con la crisis económica se perdieron muchos empleos y, por extensión, cotizantes a la Seguridad Social. Entre 2008 y 2013 se perdieron el 15 por 100 de los cotizantes y casi el 10 por 100 de las cotizaciones. Al mismo tiempo, el gasto en pensiones aumentó en casi un 30 por 100. El resultado fue un deterioro progresivo de las cuentas de la Seguridad Social que en poco tiempo pasaron de tener superávit a experimentar un déficit sustancial.

El gráfico 1 resume la evolución del saldo presupuestario del Seguridad Social en el período 2004-2014. Durante los años de crecimiento la Seguridad Social se fue saneando financieramente. El mayor superávit se produjo en el 2007 (casi 1,4 puntos del PIB) pero incluso en los primeros años de la crisis seguía habiendo superávit. Estos superávits se acumularon en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. A partir del año 2011 el aumento de prestaciones (más jubilados, pensiones nuevas más altas, etc.) y la reducción de cotizaciones (pérdida creciente de empleos) llevan al sistema a un déficit que se aceleró de forma progresiva. Ni siquiera el comienzo de la recuperación en 2014 cambia esta tendencia de déficits crecientes.

b) *Por las presiones de la Comisión Europea.* La crisis económica del 2008 junto con la política económica desarrollada previamente (4) y otros factores (supervisión imperfecta del sistema bancario, por

ejemplo) se tradujeron en unos déficits públicos sustanciales. Solo entre 2008 y 2012 se acumularon déficits equivalentes a 45 puntos del PIB y la deuda pública aumentó en una cuantía similar. Dentro del marco del Pacto Europeo de Estabilidad, la Comisión Europea presionó a España para que realizara reformas en diversos ámbitos, incluido el de las pensiones.

Ciertamente, el sistema de pensiones español era insostenible en el medio y largo plazo y necesitaba reformas importantes. Sin embargo, realizarlas en medio de una crisis solo podía llevar a una reducción sustancial de las prestaciones porque la opción de dotar al sistema de más ingresos no es viable en un contexto de caída de ingresos y déficit. En todo caso, que se utilice una situación de crisis y déficit presupuestario para justificar una reducción de las pensiones es, cuando menos, sorprendente. Una reforma de las pensiones puede dar lugar a reducciones significativas del coste en el medio y largo plazo pero tendrá pocos efectos presupuestarios en el corto plazo. Por ello será de poca utilidad para resolver los problemas de déficit público. Su única justificación podría ser que si se reducen las pensiones, en el largo plazo aumentan los márgenes para repagar lo que se tome prestado hoy. En cierto sentido, sería una garantía de devolución de lo que se tome prestado hoy, lo que facilitaría el acceso a los mercados privados de crédito. Este argumento es, sin embargo, dudoso, porque presupone una visión

muy de largo plazo de los inversores. En todo caso, la reducción de la prima de riesgo para España y la recuperación del acceso barato a los mercados financieros empezó en el año 2012 a raíz de la intervención del Banco Central Europeo y no tuvo nada que ver con las reformas de las pensiones en 2011 y 2013.

1. Las medidas coyunturales

Desde el 2011 el sistema de pensiones está en déficit. Esto ha planteado un problema de solvencia a corto plazo. Para intentar resolverlo, se han tomado diversas medidas:

a) Congelar las pensiones en los años 2011, 2012 y realizar aumentos mínimos en el 2013 (el 1 por 100) y 2014-2015 (0,25 por 100). Hasta 2011 las pensiones se revalorizaban según el IPC. A partir de entonces se intentó limitar el gasto revalorizándolas por debajo del IPC. Esto es, reduciendo la capacidad adquisitiva de los jubilados. Inicialmente, se tomaron decisiones discrecionales de congelación o de aumento limitado. A partir de la reforma del 2013, las normas introducidas implican que durante muchos años las pensiones aumentarán solo un 0,25 por 100 anual. El efecto presupuestario de estas medidas ha sido, por ahora, limitado porque la inflación se ha ralentizado en los últimos años. Así, mientras las congelaciones del 2011 y 2012 supusieron una reducción del coste real de las pensiones (y de la renta real de los pensionistas) del 5,3 por 100 la caída de la inflación a partir de 2013 ha hecho que, contrariamente a la intención que tenían, los límites a la revalorización de las pensiones hayan aumentado el coste real de las pensiones. En el 2015 la inflación fue incluso negativa con lo que el magro aumento del 0,25 por 100 se tradujo en una ganancia real de casi el 1,25 por 100.

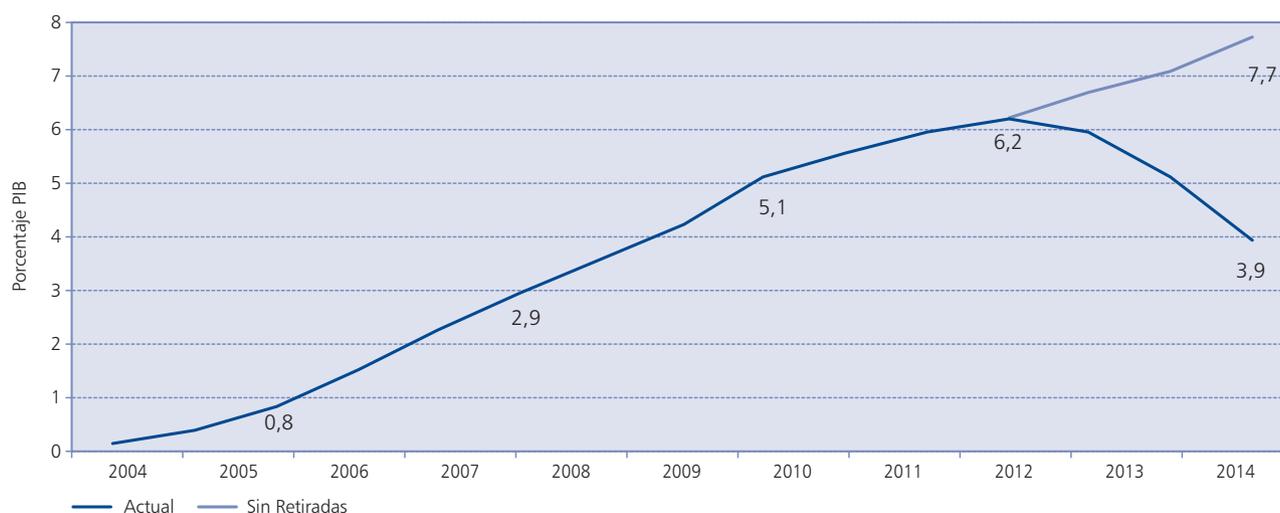
b) Cubrir el déficit con el Fondo de Reserva y otros recursos. Ante la imposibilidad de reducir el gasto de forma significativa y la caída de las cotizaciones, el Gobierno optó por financiar el déficit de las pensiones con los recursos del Fondo de Reserva y con otros excedentes de la Seguridad Social (fondos de las mutuas de accidentes de trabajo). El plan era, probablemente, financiar las pensiones con estos recursos hasta que la economía se recuperara y, posteriormente, regresar a la financiación de todo con cotizaciones. No está claro que este plan vaya funcionar debido a, por un lado, la lenta recuperación de la recaudación por cotizaciones y, por otro la expansión continua del gasto en pensiones.

En una interpretación cuestionable de la ley, en 2011 se decidió utilizar el Fondo de Reserva para pagar los déficits (coyunturales) del sistema de pensiones y eliminar el límite del 3 por 100 a lo que se podía retirar del fondo. La primera retirada se hizo en el año 2012 (7.003 millones). Posteriormente se ha retirado dinero en el 2013 (11.648), 2014 (15.300) y 2015 (375 hasta junio). Globalmente se han retirado 37.701 millones equivalentes a más del 45 por 100 del Fondo. El proceso no ha terminado porque las leyes de presupuestos permiten retirar del Fondo de Reserva hasta 8.446,7 millones en 2015 y 6.283,3 en 2016. A estas cantidades retiradas del Fondo de Reserva hay que añadir los más de 5000 millones que se han retirado del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales para pagar pensiones.

El gráfico 2 resume los efectos de las retiradas sobre los recursos en el Fondo de Reserva (superávits más intereses generados). El Fondo nunca llegó a tener grandes recursos, pero antes que comenzaran las retiradas suponía 6,2 puntos del PIB; equivalentes a unos ocho meses de pensiones. Las retiradas hasta el 2014 lo redujeron un 40 por 100 dejándolo en 3,9 puntos del PIB. Si, como permiten los presupuestos, en 2015 y 2016 se retiran otros 15 mil millones, se quedará alrededor del 2,5 por 100 del PIB. Cabe señalar que si no se hubiera retirado nada, el fondo estaría en un 7,7 por 100 del PIB (5).

El recurso al Fondo Reserva ha permitido financiar las pensiones a partir del 2012. El problema es que los recursos del Fondo se están agotando y la creación de empleo es lenta. Además, la moderación salarial, los salarios más bajos de los nuevos empleos y las reducciones incentivadoras de cotizaciones (6) ralentizan el aumento de la recaudación. En 2014, por ejemplo, las afiliaciones aumentaron un 1,6 por 100 mientras que la recaudación por cotizaciones solo creció un 1 por 100. Por otro lado, el crecimiento de las prestaciones contributivas continúa a un promedio de más del 3,5 por 100 anual. En este contexto, no cabe esperar que en el futuro inmediato las cotizaciones sean suficientes para financiar unas prestaciones crecientes. Como tanto el Fondo de Reserva como los demás recursos que se están utilizando para cubrir el déficit se están agotando, salvo un crecimiento inesperado del número y calidad de los empleos, es previsible que en el corto plazo haya que dotar de nuevos recursos al sistema o realizar un recorte sustantivo de las pensiones.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2000-2014)



Nota: Incluye lo retirado y los intereses perdidos.

Fuente: Elaboración a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social (varios años) e INE.

2. Las medidas estructurales

En 2011 y 2013 se realizaron dos reformas sustanciales del sistema de pensiones. Estas reformas se guiaron por los principios del Pacto de Toledo. Esto es, todas las pensiones contributivas se deben pagar con unos tipos de cotización que, especialmente en épocas de crisis, no deben aumentar. Consecuentemente, las reformas no aportan ningún recurso adicional al sistema (cotizaciones o de otro tipo). Cerrada la vía del ingreso la única forma para lograr el equilibrio era reducir los gastos. Y esto es lo que se ha hecho, reducir las pensiones hasta que se equilibren con los ingresos (fijos) del sistema.

2.1. Reforma del 2011

La reforma del 2011, introdujo cuatro medidas básicas.

a) *Ampliación de la edad legal de jubilación que pasó de los 65 a los 67 años.* Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027. No obstante, quien al llegar a los 65 haya cotizado a 38,5 años puede jubilarse con una pensión completa.

b) *Ampliación del período de cálculo de la base reguladora.* Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2022. El número de años para el cálculo de la base aumenta de 15 a 25 años.

c) *Linealización de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora en función de los años cotizados y aumento en dos años del período necesario para acceder a una pensión completa.* Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027. Consistente con el aumento de la edad de jubilación, tras la reforma se necesitan dos años más de cotización para acceder a una pensión completa (37 años frente a 35). El mínimo de cotización para tener una pensión sigue siendo de 15 años (que dan derecho a un 50 por 100 de pensión), pero cambia el peso de cada año adicional de cotización sobre el mínimo. Antes, cada uno de los diez primeros años añadía un 3,5 por 100 de pensión y cada uno los diez restantes aportaba un 2 por 100. Tras la reforma cada año aportará un 1,9 por 100 de pensión.

d) *Introducción del factor de sostenibilidad.* La reforma establecía que a partir del año 2027, cada 5 años se ajustaran los parámetros del sistema por el aumento de la esperanza de vida a los 67 años.

El significado concreto era difuso, pero, en todo caso, implicaba que a partir del 2032 se revisarían las pensiones a la baja por el aumento en la esperanza de vida. Este factor ha sido concretado por la reforma del 2013 que lo ha adelantado en el tiempo y completado con un segundo factor de corrección (índice de revalorización).

2.2. La Reforma del año 2013

La reforma del 2011 no garantizaba la sostenibilidad. Por ello, en 2013 se realizó una nueva reforma que quería ser definitiva. Al igual que la de 2011, se basó en no aumentar los ingresos y reducir las pensiones. La reducción se automatiza y se bajan las pensiones tanto como sea necesario para lograr el equilibrio. Para lograrlo se establecen dos reglas de reducción de las pensiones. La primera se aplica cuando la población envejece (factor de sostenibilidad) y la segunda cuando los gastos son superiores a los ingresos (índice de revalorización).

a) *Factor de sostenibilidad.* Este factor ajusta el sistema por el envejecimiento de la población. A partir de 2019 las pensiones iniciales se reducirán por el aumento en la esperanza de vida a los 67 años. Básicamente, si se espera que el pensionista viva un 5 por 100 más entonces su pensión inicial se reduce un 5 por 100. Obviamente, este factor solo se aplica una vez a cada pensionista (al jubilar-se) y afecta a la pensión inicial.

b) *Índice de revalorización.* Se elimina la revalorización de las pensiones según el IPC y pasan a revalorizarse según un índice que depende de la solvencia financiera del sistema. De esta forma, la revalorización anual de las pensiones será igual a:

$$\text{Índice de Revalorización de las pensiones} = \left\{ \begin{array}{l} \text{Tasa de variación de ingresos} \\ - \text{Tasa variación del número} \\ \text{de pensiones contributivas} \\ - \text{Tasa variación de la pensión} \\ \text{media} \\ - \text{Porcentaje } (\alpha) \text{ de elimina-} \\ \text{ción del déficit} \end{array} \right.$$

Inicialmente (primer quinquenio) se establece que la tasa de eliminación (α) del déficit será el 25 por 100. Esto implica que tras unos pocos períodos el déficit se eliminará. Por ejemplo en 5 años bajará el 75 por 100 y en 10 el 90 por 100.

Esta fórmula dice que el porcentaje de incremento anual de las pensiones es igual al aumento porcentual de los ingresos del sistema (fundamentalmente la recaudación por cotizaciones) menos la tasa de aumento del número de pensiones contributivas (los que se incorporan al sistema menos los que fallecen en porcentaje de los que hay) menos el aumento de la pensión media (debido a que los que se incorporan tienen pensiones más altas que los que fallecen; el denominado efecto sustitución) menos el porcentaje en el que se quiere cerrar el déficit (por unidad de gasto) del sistema (7).

El índice de revalorización implica que una vez se llegue al equilibrio entre cotizaciones y pensiones, éstas se determinarán repartiendo lo que se recauda en proporción a las aportaciones y a la esperanza de vida de las generaciones. Mientras haya déficit, parte de lo recaudado se destinará a reducir el déficit.

Como las pensiones crecen más rápido que las cotizaciones, es claro que, por lo menos, en el corto y medio plazo este índice va a ser negativo. Máxime, cuando se parte de una situación de déficit como la actual. Para evitarlo y que, con ello, las pensiones nominales bajen, la ley establece que se aplicará una revalorización mínima anual del 0,25 por 100. Obviamente, este mínimo no evita que las pensiones pierdan capacidad real de compra porque, salvo excepciones, la inflación casi siempre será mayor que el 0,25 por 100. Si, por ejemplo, la inflación se ajustara al objetivo del Banco Central Europeo (2 por 100), habría una pérdida anual del 1,75 por 100. Como compensación al límite mínimo también se establece una revalorización máxima anual igual al IPC más 0,5 por 100.

2.3. Resumen

Tomadas conjuntamente, las reformas del año 2011 y 2013 son poco más que una rebaja generalizada de las pensiones que afecta a todos sus elementos:

a) *Baja la pensión inicial*, por tres razones. Primero, porque aumentan en 10 los años para el cálculo de la pensión inicial (base reguladora). Segundo, por la reducción del peso en la pensión de cada año cotizado y el aumento en el número de años necesarios para una pensión completa. Tercero, por el ajuste por el aumento de la esperanza de vida (factor de sostenibilidad).

b) *La pensión se cobra durante dos años menos* porque se retrasa la edad de jubilación.

c) El valor real de las pensiones disminuye tras la jubilación. En los escenarios más plausibles el índice de revalorización implica que durante muchos años las pensiones aumentarán por debajo de la inflación.

IV. IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS DE 2011 Y 2013

En esta sección se analiza el coste de las reformas para los pensionistas y el ahorro para el Estado.

1. Efectos sobre las pensiones

La reforma del 2011 redujo las pensiones para la mayoría de los jubilados futuros. El retraso de la edad de jubilación puede tener un coste de casi el 10 por 100 de la pensión vitalicia (8). La linearización puede costar a algunos contribuyentes hasta un 5 por 100 de su pensión (9). Los efectos de la ampliación de la base son difíciles de determinar con generalidad. El coste promedio puede ser de hasta un 10 por 100 de la pensión, pero hay casos en que la pensión puede incluso aumentar (10). Las implicaciones del factor de sostenibilidad no estaban claras, porque no se especificó como se iba a aplicar.

En todo caso, la reforma del 2011 no produce un patrón uniforme de pérdidas. Por ejemplo, quien llegue a los 65 años habiendo cotizado 38,5 años puede perder solo el 10 por 100 de su pensión (por el aumento de años en el cálculo de la base reguladora). La pérdida aumentará a un 20 por 100 si a los 65 se han cotizado entre 35 y 38,5 años (porque la edad de jubilación se retrasará dos años). Por otro lado, la pérdida será del 25 por 100 si se llega a los 67 años con 25 cotizados (por el efecto linealización).

La OCDE estima que la reforma del 2011 redujo la pensión mediana un 9 por 100. Esta reducción no incluye el coste del retraso de la jubilación ni las implicaciones del factor de sostenibilidad. Como el retraso de la jubilación supone una reducción de la pensión vitalicia del 10 por 100, incluso sin factor de sostenibilidad, la reforma del 2011 supuso una reducción al pensionista mediano de casi un 20 por 100. La mitad porque baja la pensión anual y la otra mitad porque cobra la pensión menos años.

La reforma del 2013 desarrolla el factor de sostenibilidad e introduce el factor de actualización. El factor de sostenibilidad afecta a las pensiones iniciales y a partir del 2019 las irá reduciendo cada vez

más. La reducción acumulada en el año 2060 será de en torno al 10 por 100 (11). En promedio la reducción anual (aproximada) será un 0,25 por 100 de la pensión.

El índice de revalorización afecta a la actualización de todas las pensiones existentes. Su evolución depende de una serie de factores difíciles de prever como la evolución de las cotizaciones, de los pensionistas, las pensiones, etc. Sin embargo, lo más probable es que durante bastante tiempo el límite de crecimiento de las pensiones sea el 0,25 por 100 porque (a) en la tendencia, las cotizaciones crecen al mismo ritmo que el PIB (12) (b) durante bastantes años el gasto en pensiones tenderá a crecer por encima del PIB y (c) hay un déficit inicial considerable que se mantendrá durante varios años. Con una inflación igual al objetivo del BCE (2 por 100) esto supondrá una pérdida creciente de capacidad adquisitiva de los pensionistas que verán que a medida que son mayores, son más pobres. Si como en 2014 y 2015, la inflación es baja o negativa, el 0,25 por 100 no implicará una pérdida de capacidad adquisitiva e incluso puede conllevar un aumento. Pero esto es coyuntural y lo relevante es la tendencia de medio y largo plazo que está determinada por el objetivo del 2 por 100 que, por cierto, España casi siempre ha superado con amplitud en el pasado. Por ejemplo, la inflación promedio en los últimos 15 años ha sido de casi el 3 por 100.

Los gráficos 4A y 4B exploran las implicaciones del índice de revalorización. En el cálculo se ha aplicado el valor del índice estimado en Rosado y Domínguez (2014). Según esta estimación el índice sería el 0,25 por 100 hasta 2023. Después comenzaría a subir, pero hasta 2048 permanecería por debajo del 2 por 100. Este índice se muestra en el gráfico 3.

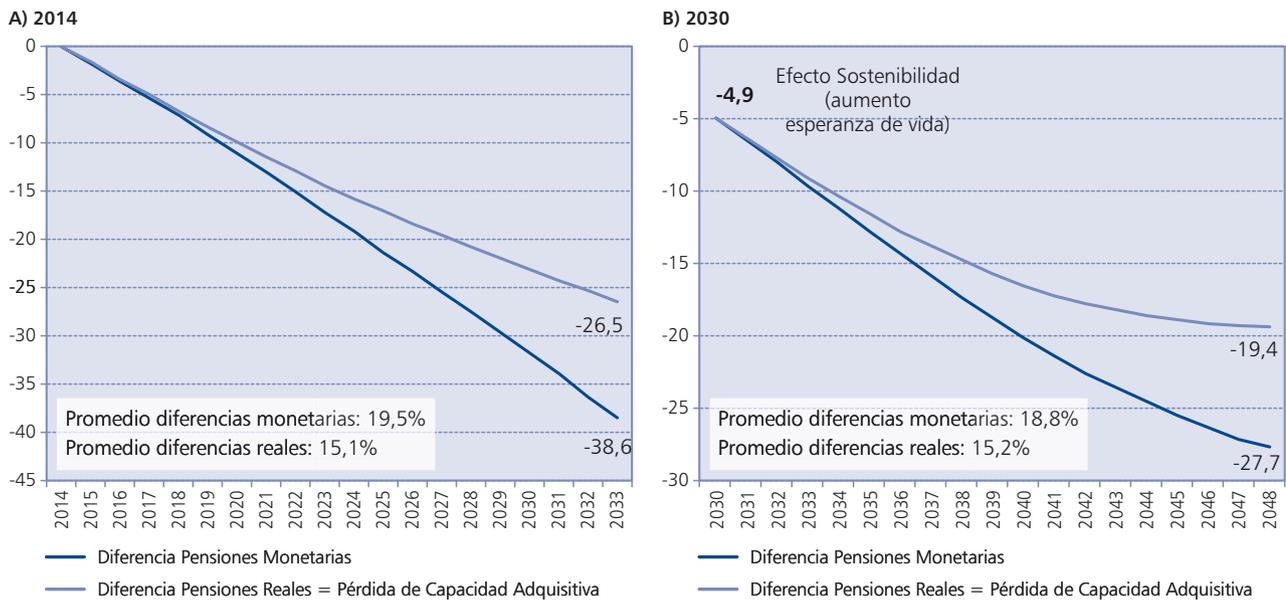
El gráfico 4, recoge los efectos de los índices de actualización y sostenibilidad para quienes se jubilan en el corto plazo (2014, panel a) y quienes se jubilan en el largo plazo (2030, panel b). Con el sistema previo, las pensiones se revalorizaban según la inflación, con lo que su valor monetario crecía y su valor real se mantenía constante. Con el sistema nuevo, en los escenarios más plausibles, el valor monetario aumentará el 0,25 por 100 durante muchos años y el valor real bajará. Quienes se jubilen a corto plazo se verán afectados esencialmente por el índice de revalorización. Quienes se jubilen en el largo plazo sufrirán algo menos los efectos del índice de revalorización, pero pagan por una mayor esperanza de vida por la vía del índice de sostenibilidad.

GRÁFICO 3
ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES 2014-2060



Fuente: Estimado a partir del gráfico en Rosado y Domínguez (2014).

GRÁFICO 4
PÉRDIDAS MONETARIAS* Y REALES CAUSADAS POR LOS ÍNDICES DE REVALORIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD 2013 PARA QUIEN SE JUBILE EN 2014 Y QUIEN LO HAGA EN 2030*****



Notas:

* Diferencia entre lo que se cobrará y lo que se hubiera cobrado antes de la reforma (por euro de pensión).

** Diferencia dividida entre el nivel de precios.

*** Se supone una vida de 20 años tras la jubilación.

Como muestra este gráfico, en términos nominales las pensiones de quienes se jubilen en 2014 bajarán en promedio el 19,5 por 100 (en relación a lo que serían si se actualizasen según un IPC del 2 por 100). Este promedio oculta que la bajada será mucho menor al principio, pero cuando el jubilado esté al final de su vida llegará a casi el 40 por 100. Simplemente, a medida que envejezca será más pobre. En términos reales su pérdida será algo menor. En promedio, la pensión bajará un 15,7 por 100 y el máximo será del 26,5 por 100 al final de su vida.

A quienes se jubilen en el 2030, el factor de sostenibilidad les restará casi el 5 por 100 de las pensiones. A esto se le añadirá una reducción pos-jubilación que previsiblemente será algo menor que para los que se jubilen en el corto plazo, porque el índice de revaloración que se les aplicará será mayor. El efecto global es, sin embargo, similar. Por ejemplo, la reducción monetaria promedio será casi el 19 por 100 y la real el 15,2 por 100. Los máximos llegarán a casi el 30 por 100 y casi el 20 por 100.

4.1. A modo de síntesis

Las reformas no dotan al sistema de más recursos. Por ello hacen que los pensionistas soporten todo el coste del envejecimiento vía pensiones más

bajas. La reducción del 2011 tendrá un coste promedio de pensión vitalicia en torno al 20 por 100. La mitad porque se cobrará menos y la otra mitad porque se cobrará durante menos tiempo. La reforma del 2013 añade una pérdida y un problema. La pérdida adicional es una reducción de la pensión media nominal tras la jubilación de en torno al 19 por 100 (equivalente a una pérdida real del 15 por 100). El problema es que al principio se pierde poco, pero a medida que pasa el tiempo las pérdidas se van acumulando pudiendo llegar al final de la vida al doble de la media. Una implicación es que los más ancianos vivirán en una pobreza mayor.

2. Efectos sobre el gasto público

El cuadro n.º 1 analiza el efecto de las reformas en el coste de las pensiones tal y como lo estima el Gobierno en sus programas de estabilidad enviados a la Comisión Europea.

La última línea recoge el gasto en pensiones tras la reforma del 2013 (13). Esta línea pone de manifiesto que el objetivo de la reforma es que el gasto en permanezca estable en torno al 12 por 100, que es lo financiable con los niveles actuales de cotizaciones (más la aportación del Estado para pensiones no contributivas, complementos a mínimos, etc.). Por tanto,

CUADRO N.º 1

REDUCCIÓN DEL COSTE DE LAS PENSIONES TRAS LAS REFORMAS DEL 2011 Y 2013

	Inicial ¹	2020	2030	2040	2050	2060
Reforma 2011						
Gasto prerreforma	10,1	10,9	11,8	14,5	16,8	16,7
Gasto posreforma sin FS*	10,1	10,6	10,6	12,3	14	13,7
Variación 2011	0,0	-0,3	-1,2	-2,2	-2,8	-3,0
Reforma 2013						
Gasto prerreforma	11,8	12,5	13	14,6	15,8	13,5
Gasto posreforma	11,8	11,8	11,2	11,9	12,3	11,0
Variación 2013	0,0	-0,7	-1,8	-2,7	-3,5	-2,5
Reforma 2011		-0,3	-1,2	-2,2	-2,8	-3,0
Reforma 2013		-0,7	-1,8	-2,7	-3,5	-2,5
Variación total**,**		-1,0	-3,0	-4,9	-6,3	-5,5
% de reducción del gasto****		7,8	21,1	29,2	33,9	33,3
Gasto final estimado		11,8	11,2	11,9	12,3	11,0

* 2011 y 2013 respectivamente.

** Sin aplicar el factor de sostenibilidad que preveía, pero no detallaba la reforma.

*** Suma de las variaciones del 2011 y 2013 Las cifras de las reformas no son directamente comparables porque se basan en supuestos poblacionales diferente.

**** Este porcentaje ignora estos problemas de comparabilidad.

Fuentes: Para la reforma 2011, *Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015* y Comisión Europea (2012). Para la reforma 2013, *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018*, y Comisión Europea (2015).

a pesar de que en los próximos 40 años el peso de los mayores de 65 años en la población total aumentará un 70 por 100, el gasto permanecerá constante. De esta forma, todo el coste adicional de las pensiones debido al envejecimiento será absorbido por los jubilados vía pensiones vitalicias más bajas.

Para lograr esto, se ha realizado un recorte sustancial de las pensiones en relación a la que los trabajadores hubieran recibido prerreforma. La reducción de la pensión media (14) es creciente en el tiempo en un proceso que va desde casi el 8 por 100 en el 2020 hasta casi el 35 por 100 en el 2050. Obviamente, los valores más relevantes son los de los últimos años, cuando la reforma haya producido todo sus efectos y afecte a todos los pensionistas. El 35 por 100 de largo plazo es consistente con la discusión anterior sobre las pérdidas individuales debidas a la reforma.

V. UN ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL

El índice de revalorización introducido en el 2013, bajo supuestos razonables, será inferior a la inflación. Esto hace que España sea una de los países que da un tratamiento más duro a sus pensionistas tras jubilarse, porque como muestra el cuadro n.º 2, la mayoría de los países de la UE actualiza las pensiones según la inflación, los salarios o una combinación de ellos. Solo Alemania y España utilizan un factor de revalorización que tiene en cuenta la sostenibilidad. Pero mientras que el sistema español carga todo el ajuste del desequilibrio en los pensionistas, el sistema alemán prevé, además de reducciones de las pensiones, aumentos en los tipos de cotización (15). En Suecia, a diferencia de lo que ocurre en España y Alemania, los desequilibrios presupuestarios del sistema de pensiones recaen, no solo sobre los jubilados, sino también sobre los ocupados (vía reducción de sus pensiones futuras).

Por otro lado, como muestra el cuadro n.º 3, muchos de los países de la UE no ajustan las pensiones por el envejecimiento. De entre lo que lo hacen, solo hay dos países (Alemania y Suecia) además de España que tienen mecanismos automáticos de equilibrio presupuestario. Por otro lado, Suecia y España son los dos únicos países que reducen las pensiones por el aumento de la esperanza de vida y, al mismo tiempo, introducen un mecanismo automático de ajuste. Tomando lo anterior en cuenta no es aventurado decir que España ha introducido unos de los ajustes por envejecimiento más severos de la UE.

Las consecuencias de la dureza de los ajustes introducidos en España quedan reflejadas en el cua-

CUADRO N.º 2

REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Parámetros que se utilizan	Países
Precios	Bélgica, Francia, Italia, Hungría, Austria,
Salarios	Dinamarca, Holanda, Suecia y Reino Unido
Precios y salarios.....	Bélgica, República Checa, Luxemburgo, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Croacia, Chipre, Letonia, Malta
Precios y PIB	Grecia (máximo 100% precios), Portugal,
Precios e impuestos sociales.....	Estonia
Decisión discrecional	Irlanda, Lituania
Factor de sostenibilidad y salarios	Alemania
Índice de revalorización	España

Fuente: Comisión Europea (2015).

dro n.º 4, donde se comparan los niveles de gasto en pensiones en diferentes países de la UE estimados por la Comisión Europea. Los efectos financie-

CUADRO N.º 3

PAÍSES QUE AJUSTAN AUTOMÁTICAMENTE LAS PENSIONES POR EL ENVEJECIMIENTO EN LA UE

	Mecanismo automático de equilibrio	Reducción de beneficios cuando aumenta la esperanza de vida	Edad de jubilación aumenta con la esperanza de vida
Dinamarca			SI
Alemania	SI		
Grecia.....			SI
España.....	SI	SI	
Francia.....		SI	
Italia		SI	SI
Chipre.....			SI
Letonia		SI	
Holanda.....			SI
Polonia		SI	
Portugal.....		SI	SI
Eslovaquia			SI
Finlandia.....		SI	
Suecia.....	SI	SI	

Fuente: Comisión Europea (2015).

CUADRO N.º 4

PREVISIÓN DEL GASTO EN PENSIONES PÚBLICAS EN % DEL PIB (2013-60)

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Bélgica.....	11,8	12,7	14,7	15,2	15,0	15,1
Dinamarca.....	10,3	8,7	8,3	8	7,5	7,2
Alemania.....	10,0	10,3	11,6	12,2	12,5	12,7
Irlanda.....	7,4	8	9,1	10	10	8,4
Grecia.....	16,2	15,5	14,4	14,1	14,4	14,3
España.....	11,8	11,8	11,2	11,9	12,3	11,0
Francia.....	14,9	14,6	14,7	13,8	12,8	12,1
Italia.....	15,7	15,3	15,7	15,8	14,8	13,8
Luxemburgo.....	9,4	10,6	11,9	12,7	12,5	13,4
Holanda.....	6,9	7,1	7,7	8,3	8,1	7,8
Austria.....	13,9	13,9	14,4	14,7	14,6	14,4
Portugal.....	13,8	14,6	15,0	14,8	14,4	13,1
Finlandia.....	12,9	14,2	15,0	13,6	12,8	12,9
Suecia.....	8,9	8,3	7,9	7,5	7,2	7,5
Reino Unido.....	7,7	7,4	7,9	8,4	8,1	8,4
UE15.....	11,4	11,5	12,0	12,1	11,8	11,5
Euro Área.....	12,3	12,4	12,9	13,1	12,8	12,3

Nota: En gris los países que gastan igual o más que España.
Fuente: Comisión Europea (2015).

ros de las reformas han sido dramáticos y España, a pesar de que a partir del año 2035 va a ser uno de los países más envejecidos de la UE, va a tener un gasto inferior no solo a la media de la UE o de la eurozona, sino también por debajo del de la mayoría de los países de la UE15. En realidad, a pesar del envejecimiento el gasto se mantendrá esencialmente constante. Esto es posible por un recorte del gasto que, como señala el cuadro n.º 1, es superior a 6 puntos del PIB. En el camino los pensionistas van a ver reducida su pensión de forma sustancial.

VI. VALORACIÓN DE LAS REFORMAS

Las reformas del sistema de pensiones tenían como objetivo garantizar la sostenibilidad. Para hacerlo se han limitado a reducir las pensiones sin aportar ningún recurso adicional al sistema. De esta forma quienes pagan por el envejecimiento de la población son los pensionistas futuros por la vía de cobrar pensiones más bajas. Hacer recaer todo el ajuste sobre los pensionistas futuros equivale a decir que los pensionistas no tienen derecho a ningún nivel de pensiones. Si han nacido en una generación muy grande, deben soportar las consecuencias de su mala suerte y el Estado no tiene ninguna responsabilidad. Y las consecuencias son que cobrarán una pensión inicial más baja, que la cobrarán menos

tiempo y que se reducirá en valor real de su pensión desde el momento que se jubile.

Para lograr el equilibrio vía pensiones más bajas se ha introducido uno de los mecanismos de corrección automática de los desequilibrios más duros de la UE. Este mecanismo mantendrá esencialmente constante el gasto en pensiones en los próximos 40 años y hará que España, a pesar de tener una de las poblaciones más envejecidas de la UE tenga un nivel de gasto relativamente bajo. Si el objetivo de las reformas era garantizar el equilibrio financiero, se ha logrado. Si era garantizar el bienestar en la vejez, es más dudoso que se haya hecho. Se ha garantizado una pensión, pero no está claro de cuánto. Por otro lado, a partir del 2013 la reducción de las pensiones reales, cuando necesaria, será automática sin necesidad de discusiones parlamentarias o votaciones de ningún tipo. Y será necesaria durante mucho tiempo.

Es sorprendente que las reformas hayan salido adelante sin prácticamente ninguna contestación sindical o social. En parte esto se debe al contexto en el que se han realizado. Una situación de profunda crisis en la que se ha dicho más que cuestionablemente que la reforma de las pensiones era necesaria para salir de la crisis. Por otro lado, la ausencia de protesta se debe a que la baja inflación de los últimos años ha ocultado las verdaderas im-

plicaciones de las reformas. Ha evitado, por ejemplo, que los aumentos de solo el 0,25 por 100 hayan mermado demasiado la capacidad adquisitiva de los pensionistas. Pero cuando la inflación vuelva a niveles normales del 2 por 100 o más, las implicaciones de una revalorización anual del 0,25 por 100 serán patentes y, sin duda, habrá a protestas.

En todo caso, el enfoque que se ha seguido en las reformas es inaceptable por razones conceptuales y prácticas. Por un lado, hay buenas razones para argumentar que los trabajadores sí tienen derecho a un cierto nivel de pensiones (16). Por otro, quien ha obligado a los trabajadores a participar en este sistema de pensiones ha sido el Estado (la seguridad social es obligatoria). Si el sistema ha salido mal, no parece aceptable que el Estado se lave las manos y les haga soportar el coste. En realidad, lo razonable es que el coste del envejecimiento se reparta entre todas las generaciones (trabajadores y pensionistas actuales y futuros) y entre todos los tipos de renta (trabajo y capital). A un nivel práctico, para muchos no es aceptable la perspectiva de una sociedad futura con muchos jubilados, especialmente los más ancianos, en situación precaria. Todo esto sugiere que, a diferencia de lo que se ha hecho en las reformas, es legítimo aportar más recursos al sistema, aunque estos recursos no vengan de cotizaciones.

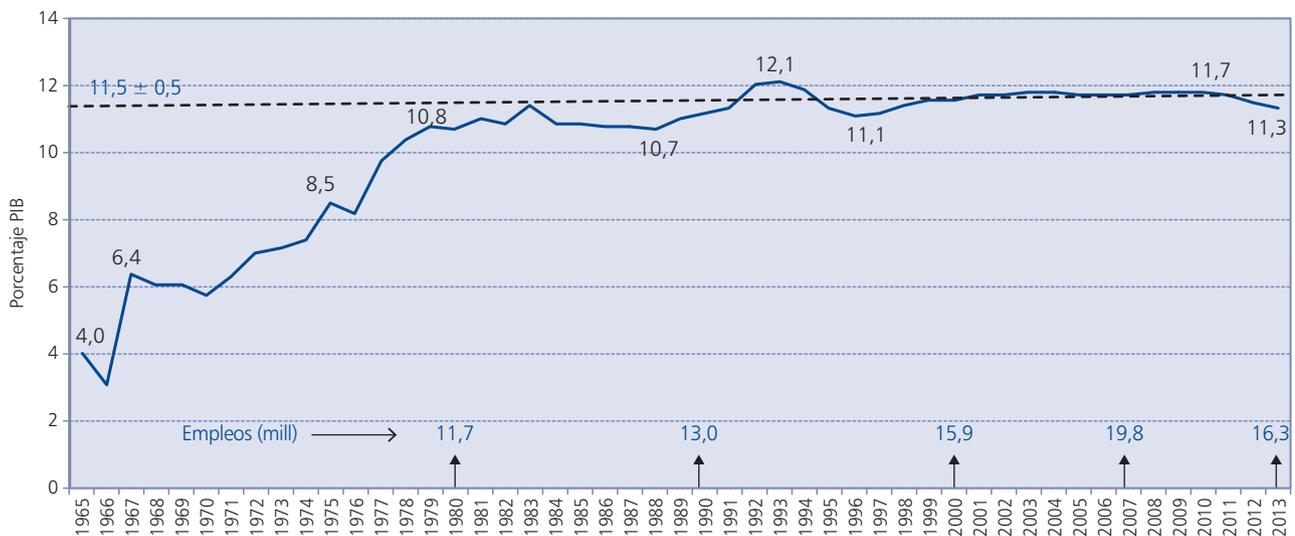
VII. EL NIVEL SOSTENIBLE DE PENSIONES

Antes de analizar cuáles deben ser las reformas en el sistema español de pensiones es conveniente a determinar cuál es el nivel sostenible de pensiones y cuál es el nivel de pensiones que, por razones éticas, se desea (o se debe) mantener. Esto depende de la concepción que se tenga del sistema público de pensiones. En lo esencial hay dos concepciones posibles: la actuarial y la social. En la primera, los ingresos (mediante cotizaciones) determinan las pensiones posibles. En la segunda las pensiones que se desean son las que determinan los ingresos que debe obtener el sistema (mediante cotizaciones, impuestos u otros). Ambas concepciones no son equivalentes porque cuando, como ocurre en España, las cotizaciones no se pueden aumentar significativamente, el único mecanismo de ajuste del sistema actuarial es la reducción de las pensiones.

1. El modelo actuarial

En España hay un consenso amplio sobre que no hay márgenes para subidas sustanciales de los tipos de cotización. Limitar los ingresos a las cotizaciones y no subir los tipos tiene implicaciones importantes para el sistema de pensiones. Para verlas, el gráfico 5

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR COTIZACIONES (EN % DEL PIB)



Fuente: OCDE Statistics.

analiza la evolución de la recaudación por cotizaciones en España (en por 100 del PIB) desde 1965. Como muestra este gráfico, desde hace más de cuarenta años la recaudación ha permanecido esencialmente estable en torno al 11,5 por 100 del PIB. Y esto ha sido así a pesar de que en España el número de empleos ha variado sustancialmente. La recaudación ha sido casi la misma con casi 20 millones de empleos (en 2007) que con 16 millones (2010 y 2013) o incluso con 13 millones (1990) o menos de 12 (1980).

La razón de esta constancia es simple. La recaudación como porcentaje del PIB es:

$$\begin{aligned} \text{Recaudación} &= \text{Tipo impositivo} \times (\text{Renta Salariales/PIB}) \\ &= \text{Tipo impositivo} \times \text{Participación de las rentas salariales en el PIB} \end{aligned}$$

Como el tipo ha permanecido esencialmente constante desde hace más de treinta años (17), la constancia de la recaudación se debe a que, en lo esencial, la participación de los salarios en el PIB ha sido constante. Cuando se crea más empleo aumenta la recaudación en euros, pero también crece el PIB (porque las rentas no salariales crecen a la misma tasa que las salariales). Como resultado el cociente recaudación/PIB permanece constante.

La Contabilidad Nacional de España muestra que, la participación de los salarios en el PIB, aunque no es contante, ha cambiado poco en los últimos 30 años (18). Esta constancia de la participación de las rentas salariales, no es específica de España. Se produce en la mayoría de los países avanzados. De hecho la Comisión (19) basa sus estimaciones sobre la evolución de las pensiones en el supuesto de que la participación de los salarios en la renta es constante (20). No obstante, hay quien cuestiona esta idea y considera que las participaciones de las rentas del trabajo en la renta está disminuyendo desde hace varias décadas (21).

En todo caso, si aceptamos que en el futuro en el mejor de los casos la participación de las rentas salariales el PIB va a permanecer constante (y en el peor va a bajar), con tipos constantes, la recaudación por cotizaciones va a permanecer estable en torno al 11,5 por 100 ($\pm 0,5$) del PIB. Dado que alrededor del 85 por 100 de las cotizaciones se dedican a pensiones, el gasto en pensiones financiable con cotizaciones estaría en torno al 10 por 100 (22). A esto hay que añadir la subvención del Estado para complementos a mínimos, que en el año 2013 fue de un 0,7 por 100 del PIB. Tomando todo en cuenta

parece razonable suponer que el gasto en pensiones financiable con cotizaciones estaría en torno al 11 por 100 del PIB. Dado que el gasto en pensiones ya está a ese nivel, la implicación es que los aumentos futuros de pensiones deben eliminarse. Esto es, las pensiones individuales deben reducirse para que, a pesar del envejecimiento, el gasto total no aumente. Y esto es exactamente lo que han hecho las reformas de las pensiones.

Obviamente, los ingresos por cotizaciones pueden aumentarse. Primero, subiendo los tipos de cotización. Segundo, si la tasa de paro baja sustancialmente, trasladando a pensiones parte de las cotizaciones que hoy se dedican a desempleo. Estas opciones, a pesar de que no pueden aportar demasiados recursos, se exploran en la subsección 9.2.

2. El modelo social de pensiones

En el modelo social, los gastos determinan los ingresos. La cuestión entonces es, ¿cuál es la capacidad de la economía española para financiar pensiones? Una forma de responder a esta cuestión es comparar lo que se gastan en la actualidad España y otros países tanto en pensiones como en otras actividades. El cuadro n.º 5, explora esta cuestión recogiendo algunos indicadores de la actividad pública. Como el año 2013 está aún afectado por una crisis severa, las cifras se ofrecen para este año y para el promedio desde el 2002.

España es uno de los países de la UE15 que menos gasto público realiza. En el año 2013 su gasto estaba 6 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE y en el promedio de los doce últimos años la diferencia ha sido incluso algo superior (6,5 puntos). La diferencia con los países que más gastan es de más de 10 puntos. En 2013 solo tres países gastan igual o menos que España (Alemania, Irlanda y Luxemburgo) y en el promedio de los últimos doce años solo Irlanda ha gastado menos. El Plan de Estabilidad 2015-18 muestra que el plan de gobierno es que el gasto, lejos de aumentar, se reduzca aún más.

En los ingresos públicos, las diferencias son incluso mayores que en el gasto. En 2013 España ingresó 9,3 puntos menos que la media de la UE15 y en el promedio 2002-13, 7,3 puntos menos. El único país que ingresa menos que España (tanto en 2013 como el promedio) es Irlanda. Hay cinco países (Francia, Suecia, Bélgica, Dinamarca y Finlandia) que en 2013 recaudan casi 15 puntos más que España.

CUADRO N.º 5

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

	Gasto Público		Ingresos Públicos		Pensiones*		
	2013	Media 2002-13	2013	Media 2002-13	2013	Máximo	Media
Bélgica	54,4	50,9	51,5	48,8	11,8	15,2	14,4
Dinamarca.....	56,7	53,9	55,9	54,6	10,3	10,3	8,2
Alemania.....	44,3	45,5	44,5	43,5	10,0	12,7	11,7
Irlanda	40,5	40,6	34,8	34,5	7,4	10,2	9,1
Grecia	59,2**	51,9**	47,0	41,9	16,2	16,2	14,6
España.....	44,3	41,7	37,5	37,8	11,8	12,5	11,7
Francia	57,1	54,3	53,0	50,1	14,9	14,9	13,8
Italia.....	50,5	48,4	47,7	45,0	15,7	15,8	15,2
Luxemburgo.....	43,8	42,0	44,5	42,9	9,4	13,4	11,9
Holanda.....	46,8	45,3	44,5	43,0	6,9	8,3	7,8
Austria	50,9	51,2	49,5	48,6	13,9	14,7	14,4
Portugal	50,1	47,3	45,2	41,5	13,8	15,0	14,4
Finlandia	57,8	51,5	55,4	52,6	12,9	15,0	13,7
Suecia	53,3	52,3	51,9	52,6	8,9	8,9	7,8
Reino Unido	45,5	44,7	39,7	39,2	7,7	8,4	8,0
UE15.....	50,3	48,1	46,8	45,1	11,4	12,8	11,8

Notas:

* Máximo y media del período 2013-60.

** Media 2006-13.

Fuentes: Eurostat para gastos e ingresos y Comisión Europea (2015) para pensiones.

El cuadro n.º 5 presenta también datos del gasto en pensiones estimados por la Comisión Europea. Según estas estimaciones, el gasto en pensiones en España es, y será, muy similar al promedio de la UE15. En el 2013, está 0,4 puntos por encima, pero en la media del período 2013-2060 está 0,1 puntos por debajo. El máximo de este período está 0,3 puntos por debajo del promedio. En la UE15 hay 8 países con un gasto medio (en 2013-60) superior al de España y cuyo gasto máximo es más alto que el de España. Más aún, el gasto máximo de España, (el 12,5 por 100 en 2050) es inferior a lo que hoy gastan en pensiones países como Grecia, Francia, Italia, Austria o Portugal. España debería pagar estas pensiones cuando sea significativamente más rica que lo que hoy son estos países. Por ejemplo, según los supuestos que se usan para estimar las pensiones, en el año 2060 España tendrá una renta real per cápita que casi duplica la actual.

Tomando todo en cuenta, parece claro que, desde un punto de vista económico, España podría soportar sin grandes esfuerzos un nivel de pensiones del 15 por 100. Esto implica gastar un 30 por 100 más de lo que se deriva de la última reforma. En realidad, si se desea, incluso se podría ir más algo allá del 15 por 100 sin que esto supusiera un coste inasumible.

VIII. EL NIVEL ADECUADO DE PENSIONES

En el modelo actuarial de España los trabajadores no tienen derecho a ningún nivel predeterminado de pensiones. Sin cambios en el sistema, sus pensiones irán bajando tanto como sea necesario para que haya equilibrio presupuestario. No hay ningún punto en la Ley de pensiones que diga que si bajan de un cierto nivel el Estado deberá dotar de recursos al sistema para mantener los niveles de pensiones a los que tiene derecho el trabajador. La ley en cambio sí dice que, automáticamente, se bajen las pensiones (23).

Este enfoque hace soportar todo el coste del envejecimiento al trabajador. Pero al trabajador le han obligado a entrar en este sistema de pensiones y nunca le han dicho que podría cobrar poco o nada, o que la rentabilidad del sistema podía ser muy baja. En cierta forma, todo el mundo se ha fiado de un Estado que, sin haber avisado, ahora quiere recortar las pensiones. En realidad, que el sistema público obligatorio sea tan ineficaz que produzca pensiones muy bajas, incluso cuestiona la propia justificación del sistema público de pensiones.

En contra de lo que dice el enfoque actuarial, para muchos el objetivo de la seguridad social no

debe ser actuar como una empresa privada de seguros que iguale ingresos por cotizaciones a gastos en pensiones, sino garantizar determinados niveles de bienestar en la jubilación. El nivel que se garantiza es una cuestión que se debe determinar colectivamente. Un nivel mínimo razonable es suponer que cada trabajador tiene derecho cuando se jubile a unas prestaciones similares a las que él está pagando hoy (con sus cotizaciones) a los jubilados actuales. Simplemente, cada trabajador tiene derecho a esperar (y probablemente espera) prestaciones, similares a las que él está ayudando a pagar. Este argumento muchas veces se formula como la existencia de un contrato implícito entre generaciones por el cual cada generación joven paga a sus jubilados pensiones similares a las que ellos pagaron. Una prestación similar significa que es posible realizar ajustes en los niveles de prestaciones siempre que por alguna razón (alargamiento de la esperanza de vida, por ejemplo) haya una tendencia a que estas prestaciones aumenten. Pero, al mismo tiempo, limita la magnitud de los recortes admisibles.

La diferencia entre el enfoque actuarial y el enfoque social va más allá de lo estético (si el ingreso determina el gasto o viceversa), porque el enfoque social se basa en el principio de que los trabajadores tienen derecho a recibir un determinado nivel de prestaciones y el Estado tiene la obligación de financiarlo con los ingresos que sean necesarios. En un sentido básico, el modelo social recoge la obligación moral de un Estado para con unos trabajadores a los que se les ha obligado a incorporarse a un sistema público de pensiones de reparto sin darles opciones de salirse ni informarles que, en caso de problemas, ellos serían los que pagarían la factura.

IX. LOS INGRESOS ADICIONALES DEL SISTEMA

La cuestión clave para pasar de un modelo actuarial a otro social es de dónde deben provenir los ingresos adicionales. Y en principio pueden venir de impuestos, aumentos en tipos de cotización y otros ingresos. Para discutir el potencial de estas fuentes, conviene recordar antes algunos datos de la fiscalidad en España.

1. Fiscalidad comparada

El cuadro n.º 6 compara la recaudación en España y otros países de la UE en el 2013 y en la

media de los últimos 12 años. Los datos se desglosan en impuestos generales y cotizaciones sociales. Este cuadro muestra que desde una perspectiva comparada hay un amplio margen para recaudar más por impuestos generales (IRPF, IVA, etc.). No es solo que en 2013 España esté casi 6,7 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE15 (casi 6 en el promedio de los últimos 12 años). Es que España es uno de los países que menos recauda. Por debajo de Grecia, Portugal o, incluso, Eslovenia y Hungría. La reforma fiscal realizada en 2015 conlleva una bajada de impuestos que, lejos de reducir estas diferencias, las aumentará.

En el ámbito de las cotizaciones, los márgenes de aumento son menores y están más en las cotizaciones a cargo del trabajador que las que son a cargo del empresario. España es uno de los países donde los trabajadores soportan menores cotizaciones (1,6 puntos del PIB menos que el promedio de la UE15). En cuanto a los empresarios, sus cotizaciones están entre las más altas de la UE (2,2 puntos del PIB por encima de la media). Hay que tener en cuenta, no obstante, que hay países en los que los convenios laborales conllevan que las empresas paguen beneficios sociales a sus trabajadores (pensiones privadas o prestaciones médicas). Esto ocurre, por ejemplo, en Holanda o Dinamarca. Si añadieran estas prestaciones sociales casi obligatorias en muchos países, el resultado de la comparación sería algo diferente. A pesar de esto, parece razonable aceptar que en comparación con otros países, los márgenes de subida de las cotizaciones empresariales son limitados. Máxime, cuando los empresarios españoles son los que soportan un mayor porcentaje de la cotización total. Como se señala más adelante, la división de cotizaciones entre empresarios y trabajadores es ampliamente irrelevante en el largo plazo, pero puede tener implicaciones en el corto y medio plazo.

2. Aumentos de las cotizaciones para financiar pensiones

Hay tres vías para aumentar las cotizaciones dedicadas a pensiones. Primero, en el medio plazo, trasladar cotizaciones de desempleo a pensiones. Segundo, subir los tipos de cotización. Tercero, eliminar los topes actuales de cotización.

En cuanto a la primera vía si, como sugieren casi todas las predicciones, en el medio plazo la población activa disminuye, el paro bajará y se podrían pasar cotizaciones de desempleo a pensiones.

CUADRO N.º 6

IMPUESTOS EN ESPAÑA Y EN LA UE (EN PORCENTAJE DEL PIB)

	Impuestos (Sin Cotizaciones)		Cotizaciones Sociales							
			Totales*		Empresario (A)		Trabajador (B)		A/(A+B)	
	2013	Media 2002-13	2013	Media 2002-13	2013	Media 2002-13	2013	Media 2002-13	2013	Media 2002-13
Austria	27,9	27,3	14,6	14,1	6,8	6,6	5,9	5,7	53,5	53,6
Bélgica	30,4	29,5	14,2	13,7	8,7	8,3	4,2	4,2	67,4	66,6
Dinamarca.....	47,8	46,4	0,8	1,0	0,0	0,0	0,8	1,0	0,0	1,7
Finlandia	31,3	30,3	12,7	11,8	8,9	8,7	2,9	2,3	75,4	78,8
Francia	28,2	26,6	16,8	16,0	11,3	10,9	4,1	4,0	73,4	73,3
Alemania.....	22,7	21,5	14,0	13,6	6,6	6,5	6,2	6,0	51,6	52,1
Grecia	22,9	20,7	10,6	10,7	4,8	4,9	4,5	4,2	51,6	54,0
Irlanda	23,9	24,2	4,4	4,1	3,0	2,9	1,1	1,0	73,2	73,6
Italia.....	29,6	28,5	13,0	12,5	8,9	8,6	2,3	2,3	79,5	79,3
Luxemburgo.....	28,0	27,1	11,3	10,8	4,9	4,7	5,1	4,9	49,0	49,0
Holanda*	21,3	22,6	15,0	13,3	5,1	4,4	6,5	6,0	44,0	42,3
Portugal	24,5	22,4	8,9	8,5	5,2	4,8	3,4	3,3	60,5	59,1
España.....	21,3	21,4	11,3	11,7	7,8	8,3	1,7	1,8	82,1	82,0
Suecia	33,0	33,0	9,8	11,4	7,2	8,7	2,7	2,6	72,7	77,1
Reino Unido	26,7	27,1	6,2	6,3	3,6	3,6	2,4	2,5	60,0	58,7
UE15	28,0	27,2	10,9	10,6	6,2	6,1	3,6	3,4	59,6	60,1
España-UE15.....	-6,7	-5,8	0,4	1,1	1,6	2,2	-1,9	-1,6	22,5	21,9
Rep. Checa	19,3	19,0	14,8	14,7	9,4	9,3	3,0	3,2	75,8	74,6
Estonia	20,7	20,5	11,1	11,2	10,4	10,6	0,6	0,4	94,5	96,0
Hungría.....	26,0	25,9	12,9	12,1	4,8	7,8	7,8	4,0	38,1	66,2
Polonia**	20,0	20,7	12,1	11,9	4,9	4,9	4,8	4,7	50,5	50,8
Eslovaquia	16,3	17,1	13,3	12,5	7,5	7,0	3,0	2,9	71,4	70,9
Eslovenia	22,0	22,7	14,8	14,2	5,7	5,5	7,4	7,4	43,5	42,5
UE21	25,9	25,5	11,6	11,2	6,5	6,5	3,8	3,5	60,4	62,0
España-UE21.....	-4,6	-4,0	-0,3	0,4	1,3	1,8	-2,1	-1,7	21,7	20,0

Notas:

* Incluye las de empresarios, trabajadores, autónomos y parados.

** Datos del 2012.

Fuente: OCDE.

Actualmente casi el 15 por 100 de las cotizaciones se dedica a desempleo. Sobre una recaudación de entorno al 11,5 por 100 del PIB, si se pasara la mitad de las cotizaciones por desempleo a pensiones se aportaría al sistema casi un punto del PIB. Pero, para ello, el paro tendría que bajar a niveles significativamente por debajo del 10 por 100.

La segunda vía es subir los tipos de cotización. Cada punto adicional supondría aproximadamente unos ingresos de 0,3 puntos del PIB. Para explorar la posibilidad de subir los tipos de cotización, el cuadro n.º 7 resume cuánto son en los países de la UE15.

Como muestra este cuadro, en España la aportación de los trabajadores es sustancialmente más baja que en otros países. Esto abre la posibilidad de

si, necesario, aumentar las cotizaciones de los trabajadores. El problema de esta solución es doble.

a) Primero, que es posible que, como sugieren diversos estudios, los trabajadores estén ya soportando (vía salarios más bajos) no solo sus cotizaciones sino también las de los empresarios. Por ejemplo, González Páramo y Melguizo (2013) tras revisar 45 estimaciones empíricas sobre la incidencia de las cotizaciones concluyen que en las economías continentales-mediterráneas y anglosajonas, los trabajadores soportan en el largo plazo 2/3 de las cotizaciones mientras que en las nórdicas soportan 100 por 100 de las cotizaciones (24).

b) Segundo, porque incluso si hoy fuera una solución viable, no está claro que en el futuro lo siga

CUADRO N.º 7

TIPOS DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL (2014)

	Empresario	Trabajador	Estado*	% Empresario
Austria.....	19,30	17,00		53,2
Bélgica.....	13,07	24,77		34,5
Dinamarca.....	0,00	8,00		0,0
Finlandia.....	22,59	6,89		76,6
Francia.....	30,50	9,95		75,4
Alemania.....	18,25	19,15		48,8
Grecia.....	22,6	12,05		65,2
Irlanda.....	10,75	4,00		72,9
Italia.....	28,80	8,40		77,5
Luxemburgo.....	11,10	11,10	8	50,0
Holanda.....	17,30	18,50		48,3
Portugal.....	23,25	11,00		67,9
España.....	29,10	6,25		82,3
Suecia.....	21,20	0,00	7	100,0
Reino Unido.....	13,8***	12,2**		53,5
UE15.....	18,77	10,47		60,4

Notas:

* El Estado aporta recursos al sistema de forma periódica.

** 12 por 100 de los ingresos entre 153 y 805 libras y 2 por 100 por encima de 805 libras.

*** Aplicable a ingresos superiores 153 libras/semana.

Fuente: OCDE.

siendo porque la relación ocupados/pensionistas se reducirá notablemente. Aumentar las cotizaciones de una población trabajadora que ya tiene que financiar a una población jubilada muy amplia, puede no ser viable social o económicamente.

La otra forma para aumentar los ingresos por cotizaciones sería aumentar las cotizaciones empresariales. Estos aumentos, pueden ser criticados en base a dos tipos de argumentos. Primero que las cotizaciones actuales ya están entre las más altas de la UE. Segundo, que aumentar las cotizaciones reduce la creación de empleo y la competitividad.

La primera afirmación solo es parcialmente cierta porque, como ya se ha señalado, ignora que en muchos las empresas, además de las cotizaciones para financiar la protección social pública, tienen que pagar, obligatoria o voluntariamente (vía negociación colectiva) el coste de ciertas prestaciones privadas (pensiones privadas o cobertura médica).

Por otro lado, no está claro que las cotizaciones tengan efectos en el largo plazo sobre el empleo y la competitividad porque en el largo plazo es probable que sean los trabajadores quienes soportan la parte más importante de las cotizaciones. No obs-

tante, la traslación de las cotizaciones puede requerir tiempo (25) y en el caso de los trabajadores menos cualificados ser imposible (26). De esta forma los empresarios soportarían temporalmente las cotizaciones y, en el caso de los menos cualificados, permanentemente. En este contexto, subir las cotizaciones podría dar lugar a una reducción temporal del empleo en general y permanente del empleo menos cualificado. Con los niveles de paro que tiene España esto sería inaceptable.

La tercera forma de aumentar la recaudación por cotizaciones sería destopándolas. Esto es, quintando el límite superior a la base de cotización que existe actualmente. Este aumento de la base no debería ir acompañada de un aumento de las prestaciones futuras. De esta forma se lograría aumentar los ingresos y hacer el sistema de pensiones más progresivo (27) sin aumentos futuros en el coste de la pensiones.

En todo caso, salvo que sean muy grandes, los aumentos de cotizaciones difícilmente van a restablecer el equilibrio financiero del sistema. Si la participación del trabajo en el PIB permanece constante, cada punto del PIB de aumento del gasto en pensiones requeriría casi 3,5 puntos adicionales de tipo de cotización. Tres puntos adicionales del PIB requerirían, entonces, casi 11 puntos adicionales de tipo de cotización. Si la participación del trabajo en el PIB disminuyera, el aumento necesario sería incluso mucho mayor.

3. Impuestos

La concepción actuarial de las pensiones excluye utilizar impuestos para financiar las pensiones. Sin embargo, el principio de que las pensiones deben financiarse solo con cotizaciones no es ninguna inevitabilidad económica. Solo es una posición ideológica que, además, es contraria a la experiencia pasada de España y a mucho de la experiencia internacional.

En realidad es llamativo que muchos de los que se oponen a utilizar los impuestos para pagar las pensiones son defensores de la llamada devaluación fiscal. Esto es, reducir las cotizaciones y compensar los ingresos perdidos con una subida del IVA. Dejando al margen la dudosa efectividad de esta medida para crear empleo, la propuesta es sorprendente si viene de quien defiende el modelo actuarial de pensiones porque implica que aunque el resultado final sea el mismo (parte de las pensiones se

pagan con impuestos) no es legítimo usar impuestos para subir las pensiones, pero sí lo es para bajar lo que los empresarios pagan de las pensiones.

A un nivel conceptual el modelo social de pensiones legitima el uso de impuestos para financiarlas porque es la forma de respetar los derechos de los pensionistas. Simplemente, si los niveles de pensiones que colectivamente se determinen no pueden ser financiados con cotizaciones, es legítimo que el Estado provea los recursos necesarios usando los ingresos generales. Más aún, dado que los impuestos generales gravan las rentas no salariales, aportar impuestos es una forma de hacer que las rentas del capital soporten parte coste del envejecimiento. En general esto es justo, pero lo es aún más si como sugieren algunos, la participación de las rentas no salariales en el PIB aumenta.

La financiación mediante impuestos tampoco plantea problemas de equidad intergeneracional. Primero, porque buena parte de las rentas de las generaciones futuras (que tendrán que pagar impuestos para financiar las pensiones de los jubilados de la generación presente) se deriva de gastos que han realizado las generaciones presentes y que se les han transmitido sin coste (educación, tecnología y buena parte de las infraestructuras de cada generación han sido pagadas por las generaciones precedentes). Segundo, porque los trabajadores futuros pertenecen a generaciones que, por no tener un problema de envejecimiento, tendrán pensiones altas.

Más allá de cuestiones conceptuales, ni la evolución pasada de las pensiones en España ni la experiencia internacional comparada avalan el principio de que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones. En España, por ejemplo, hasta la aprobación del Pacto de Toledo en 1995 nunca se había buscado un equilibrio entre pensiones y cotizaciones. Antes de la creación del Fondo de Reserva en el año 2000, los superávits se dedicaban a financiar gastos públicos generales y los déficits se financiaban con impuestos.

En cuanto a la experiencia internacional, casi todos los países financian ciertas prestaciones mediante impuestos. Esto incluye las pensiones no contributivas y los complementos a mínimos. Además muchos países financian parcialmente con impuestos alguna prestación concreta (invalidez, por ejemplo,) los beneficios a algún grupo (agricultores o marineros, por ejemplo) o las cotizaciones de quienes temporalmente no trabajan (quienes cuidan a sus hijos, por ejemplo). Algunos países están obli-

gados a financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema (Reino Unido, Irlanda, Noruega, Holanda y Austria). Otros financian con impuestos total o parcialmente una pensión básica (Dinamarca, Finlandia y Suecia). También hay países que asignan parte de los impuestos a las pensiones (Bélgica, Francia, Suiza o Alemania). Alemania, por ejemplo, realiza aportaciones del presupuesto que financian más del 25 por 100 del coste de las pensiones (28). En Francia el Fondo de Reserva se financia con ingresos de privatizaciones.

Dado lo anterior parece claro que no hay razones conceptuales ni de comparación internacional para excluir que una parte de las pensiones se financie con impuestos. Una vez se acepta esto la cuestión central de la reforma de las pensiones no sería cuánto hay que reducirlas para poder pagarlas con los ingresos que se tienen, sino cuánto hay que ingresar para pagar las pensiones que se consideran justas. Y, como muestra el cuadro n.º 6, en España el margen para financiar pensiones mediante impuestos es amplio. Especialmente si se diseña un sistema fiscal justo y se reduce el fraude (29).

4. Otras formas de financiación

Además de los impuestos y las cotizaciones las pensiones futuras se pueden financiar potenciando el Fondo de Reserva que existe y, teóricamente, emitiendo deuda en el futuro. El Fondo de Reserva es una forma de redistribuir el coste de las pensiones en el tiempo y que las rentas presentes (del trabajo y capital) paguen las pensiones futuras. Por su parte, si a partir del 2030 se emitiera deuda para financiar las pensiones, esto permitiría trasladar parte del coste de las pensiones de los años de más envejecimiento a los de menos envejecimiento. Financiar, por ejemplo un punto del PIB anual de pensiones durante 20 años, conllevará emitir menos de la mitad de deuda que la que ha emitido España en cuatro años de crisis financiera. Esto no significa que haya que emitir 30 ó 40 puntos de deuda para financiar las pensiones. Simplemente pone de manifiesto que no es probable que financiar las pensiones parcialmente con deuda lleve a ningún país a la quiebra. El problema de este instrumento es que ni en la actualidad ni en el futuro previsible se podrá utilizar por las restricciones que los países de la zona del euro se han autoestablecido en aras, supuestamente, a favorecer el crecimiento y la estabilidad del euro. Esto impide que la deuda forme parte de un plan integral de reforma de la financiación de las pensiones. Sin embargo, es bueno tener

en mente que si en el futuro se relajan los requisitos de deuda o la deuda en España cae por debajo del 60 por 100, entonces financiar con deuda parte de las pensiones será una alternativa razonable.

X. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

La reforma del sistema de pensiones era necesaria porque con el diseño que tenía (pagos financiados con cotizaciones) no era sostenible (no se podían pagar las pensiones que prometía el sistema). La reforma podía aumentar los ingresos, reducir las pensiones o una combinación de ambas. En esta elección, siguiendo el modelo actuarial iniciado en el Pacto de Toledo, las reformas del 2011 y 2013 han optado por reducir las pensiones hasta que se igualen a los ingresos por cotizaciones. Como no es previsible que los ingresos por cotizaciones (en porcentaje del PIB) aumenten, esta estrategia implica una reducción de las pensiones igual al aumento del coste futuro de las pensiones. Con ello, los trabajadores soportarán todo el coste del envejecimiento vía reducción de sus pensiones futuras. A los trabajadores se les ha reducido la pensión inicial, el tiempo durante el que cobran la pensión y, quizá peor, el valor real de su pensión irá disminuyendo a medida que envejecen. Esto llevará a muchos jubilados, especialmente los más ancianos, a situaciones de precariedad. Eso sí, a pesar de que el peso de la población jubilada aumentará un 70 por 100, el coste de las pensiones (en porcentaje del PIB) será el mismo. Las reformas garantizan que el sistema de pensiones no quiebre, pero también que, en promedio, las pensiones serán un 35 por 100 más bajas que antes de la reforma.

Estas reformas son cuestionables no solo por sus resultados, sino porque ignoran los derechos morales de los pensionistas a recibir prestaciones similares a las que ellos ayudaron a pagar. En realidad supone que los pensionistas actuales y futuros no tienen derecho a ningún nivel de pensiones. Por ello es necesario que se cambie el principio ético subyacente al sistema de pensiones. El punto de partida debe ser aceptar que los trabajadores tienen derecho a un determinado nivel de pensiones y los ingresos deben ajustarse a dicho nivel. El nivel de prestaciones debe decidirse colectivamente, pero una opción razonable es que los jubilados reciban prestaciones similares a las que ellos ayudaron a pagar con sus cotizaciones. Y la economía española genera y va a generar recursos suficientes para hacerlo. Ciertamente, los genera para pagar pensiones por lo menos un 30 por 100 superiores a las que se

derivan de las reformas realizadas. Probablemente, incluso más.

Cuando se acepta que hay un nivel de pensiones garantizado se pasa de un sistema actuarial de pensiones como el actual (en el que los ingresos determinan los gastos) a un sistema social de pensiones (en el que los gastos determinan los ingresos necesarios). Los recursos necesarios para este nuevo sistema de pensiones pueden provenir de diversas fuentes. Cotizaciones más elevadas, más impuestos, un Fondo de Reserva adecuadamente dotado y, en función de la normativa europea vigente en el futuro, deuda. Cada uno de estos recursos implicará una distribución distinta entre generaciones y fuentes de renta de los costes adicionales del sistema de pensiones debidos al envejecimiento. La reducción de las prestaciones vitalicias afecta a los pensionistas cuando se jubilen, los impuestos a las rentas del trabajo y del capital futuros, el Fondo de Reserva a las generaciones actuales y la deuda a las generaciones posteriores a los años de mayor envejecimiento, etcétera.

Para pasar de un sistema actuarial a un sistema social, las medidas que deberían adoptarse son las siguientes:

a) Por el lado de los gastos:

1. Extender la jubilación a los 67 años a toda la población
2. Eliminar las jubilaciones anticipadas
3. Establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). No debería ampliarse más el número de años en la base reguladora.
4. Eliminar el factor de sostenibilidad
5. Eliminar el índice de revalorización introducido en la reforma del 2013 y sustituirlo por el IPC.
6. Establece una cota mínima a la tasa de sustitución definida en términos netos (pensión después de impuestos/salario después de impuestos)

b) Por el lado de los ingresos:

1. En el corto plazo los recursos del sistema se incrementarían con:
 - 1.1. Un aumento de las cotizaciones a cargo del trabajo de tres puntos y del empresario de un

punto. Se debería eliminar el tope de las cotizaciones (sin aumento de prestaciones). A los trabajadores se les compensaría este aumento con el compromiso.

1.2. 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.

1.3. Lo que se obtuviera con estos ingresos financiaría las pensiones y el exceso se acumularía en el Fondo de Reserva.

2. El Fondo de Reserva puede utilizarse coyunturalmente. No obstante, cualquier disposición antes del 2030 debe ser repuesta. El objetivo debería ser, llegar, al menos, al 20 por 100 del PIB. Este fondo podría dotarse con ingresos ordinarios o extraordinarios (venta de activos, cobro de préstamos, etc.).

3. Compromiso de financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro. En todo caso, cualquier reducción de cotizaciones empresariales será compensada con una aportación permanente al sistema de pensiones.

4. Se debe reducir el fraude en las cotizaciones. En el largo plazo, cuando sea posible, se pasarán cotizaciones de desempleo a pensiones.

5. Si es viable según los acuerdos de estabilidad vigentes con la UE a partir del 2030, parte de las pensiones se deberían financiar emitiendo Deuda (en vez de con impuestos).

NOTAS

(1) Boletín de las Cortes (1995).

(2) La base reguladora es el salario promedio a efectos de la pensión. Como los salarios suelen ser crecientes con la edad (antigüedad, experiencia, etc.) al incluir más años en la base se reduce el salario promedio y, por extensión, la pensión inicial.

(3) El Pacto de Toledo se refería a déficits cíclicos, no estructurales.

(4) Rebajas fiscales del 2007, eliminación del impuestos sobre el patrimonio en el 2008, aumentos de recursos a las CC.AA. (2009) y gastos electoralistas.

(5) Esto incluye las cantidades retiradas más los intereses que hubieran generado.

(6) Se ha establecido una tarifa plana de 100 euros mensuales durante dos años para las contrataciones indefinidas. En el año 2014 esta reducción costó más de 625 millones de euros en cotizaciones.

(7) Para evitar variaciones bruscas coyunturales el índice se aplica utilizando medias de once años (cinco pasados, el presente y cinco estimados en el futuro).

(8) La pensión vitalicia es el valor presente de las pensiones futuras. Aunque esta medida no reduce el valor de la pensión anual, reduce el número de años durante los que se cobra la pensión por lo que reduce la pensión vitalicia. Por ejemplo si la esperanza de vida de los pensionistas a los 65 años es 22 de años, el retraso de dos años en la jubilación supondrá en promedio una pérdida del 9,1 por 100 de la pensión vitalicia.

(9) A quienes hayan cotizado en torno a 25 años.

(10) Esto puede ocurrir cuando, previo a la jubilación el trabajador haya estado en paro sin cobertura, pero sin embargo haya trabajado con sueldos significativos en los diez años que se añaden al cálculo de la base reguladora. No parece probable que en la práctica estas condiciones se den en muchos casos.

(11) La Ley utiliza las tablas de la Seguridad Social. Según ellas, la esperanza de vida a los 67 años pasará de 19,35 años en 2019 a 21,32 años en 2060. Esto equivale a un aumento de la esperanza de vida (reducción de la pensión) del 10,1 por 100. Con la propuestas que hicieron los llamados expertos (basada en la esperanza de vida del INE), la reducción podría superar el 16 por 100 (Devesa *et al.* (2013)).

(12) Véase la sección 7.1.

(13) Esta cifra es la misma que la estimada por la Comisión Europea.

(14) Si la población pensionista y el PIB no cambian como resultado de la reforma de las pensiones, la reducción porcentual del gasto es igual a la reducción en la pensión media.

(15) El objetivo es, no obstante, que el tipo de cotización esté por debajo del 20 por 100 hasta el 2020 y por debajo del 22 por 100 hasta el 2030.

(16) Véase la sección VIII.

(17) Desde comienzo de los 80 el tipo total de cotización se ha mantenido casi siempre entre el 36 por 100 y el 37 por 100.

(18) ZUBIRI (2012).

(19) Comisión Europea (2014).

(20) La función de producción *Cobb–Douglas*, que es la que se utiliza en muchas estimaciones empíricas, solo es válida cuando la participación de las rentas factoriales en la renta total es constante.

(21) Véase, por ejemplo, KARABARBOUNI y NEIMAN (2014).

(22) Hay que tener en cuenta que parte de las cotizaciones deben ir a pagar prestaciones contributivas diferentes a las pensiones.

(23) La variable independiente de la fórmula de actualización son los ingresos y la dependiente las pensiones.

(24) Las diferencias se deben al diseño institucional de los países, la forma de negociación salarial, el poder de los sindicatos, etc.

(25) Si se suben las cotizaciones, no es probable que los salarios de los trabajadores bajen inmediatamente. Lo que ocurrirá es que en el futuro los aumentos salariales serán menores que lo que hubieran sido sin la subida de cotizaciones. De esta forma la traslación (vía salarios menores) requerirá cierto tiempo.

(26) La leyes de salario mínimo pueden impedir la traslación vía salarios más bajos.

(27) Sería una redistribución entre rentas del trabajo. Evidentemente sería mejor una progresividad que incluyera a las rentas del capital. Esto implicaría una financiación adicional mediante impuestos.

(28) Comisión Europea (2015).

(29) Para un análisis de las reformas fiscales necesarias véase, por ejemplo, Zubiri (2014).

BIBLIOGRAFÍA

Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015.

Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017.

Boletín Oficial de las Cortes Generales (1995), Serie E: Otros Textos 12 de abril de 1995 Núm. 134.

Comisión Europea (2012), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), *European Economy*, 2|2012.

— (2014), The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, *European Economy*, 8|2014.

— (2015), The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States 2013-2060, *European Economy*, 3|2015.

DEVESA, J.E; DEVESA, M; ENCINAS, B; DOMÍNGUEZ, I., y MENEU, R. (2013), Comparación entre el FEI y el FS propuesto por el Ministerio. www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/FEI_FS.pdf

Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2015), http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/FondodeReservadelaS48074/index.htm

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y MELGUIZO, A. (2013), Who Bears Social Security Taxes? A Meta-Analysis *SERIEs* 4:247–271. <http://link.springer.com/article/10.1007/s1002Fs13209-012-0091-x>

KARABARBOUNIS, L., y NEIMAN, B. (2014), The Global Decline of the Labor Share, *The Quarterly Journal of Economics*, 61-103.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011), *Memoria Económica del Anteproyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social*.

OCDE (2011), *Pension at a glance 2011: Country note*.

ROSADO, B., y DOMÍNGUEZ, I. (2014), Solvencia Financiera y Equidad en el Sistema de Pensiones Español tras las reformas de 2011 y 2013, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, 3ª época, 20: 117-164.

ZUBIRI, I (2012), Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica, *Economía española y Protección Social*, N.º. 4: 59-105.

— (2014), El Sistema Fiscal Español Las Reformas Necesarias, *Mediterráneo Económico*, 25: 117-145.

COLABORACIONES

IV.
**EL GASTO EN SANIDAD
Y EDUCACIÓN: ENTRE
LO PRODUCTIVO Y LO SOCIAL**

Resumen

El sistema sanitario está sometido a presiones de los agentes implicados (profesionales, pacientes, industria) con fuerte estímulo de la nueva tecnología sanitaria y los avances terapéuticos. Todas esas fuerzas empujan hacia el aumento del gasto sanitario. La falta de una cultura de evaluación y priorización alimenta el *universalismo de barra libre*; junto con el *buenismo* sanitario, caracterizado por la inoperancia de proponer reformas pero no concretarlas después, terminan imponiendo un fuerte coste en términos de eficiencia. España, que ocupa el lugar que se esperaría en cuanto a gasto sanitario, dada su renta, tiene varios frentes interconectados que tensionan su sanidad, como los déficits de gobernanza, los incentivos inadecuados que no mueven a los agentes a asumir su responsabilidad, y la falta de un modelo consensuado de articulación entre lo público y lo privado. Se proponen varios antídotos: compaginar gobernanza con autonomía, cambiar los copagos y modificar la arquitectura institucional de toma de decisiones de cobertura, impulsando el entramado de agencias como ha hecho el Reino Unido con la agencia NICE. Ese país, y los Países Bajos, son dos ejemplos de los que podemos aprender.

Palabras clave: gasto sanitario, atención sanitaria, priorización, recortes, sistema sanitario.

Abstract

The health system is under pressure from groups of stakeholders –professionals, patients, pharmaceutical industry– with strong thrusts involving new medical technologies and therapeutic advances. All these forces push toward increasing health spending. The lack of a culture of evaluation and prioritization feeds an environment of open bar universalism; this along with the health do-goodism, which is characterized by the failure to propose specific reforms, end up imposing strong costs to the system in terms of efficiency. Spain has the expected level of health expenditure, given its income, once compared to other countries with similar health systems and stages of development. However, the Spanish healthcare system has several idiosyncratic interconnected sources of problems including, a deficit of good governance, inadequate incentives for agents to take proper responsibility, and a lack of a consensus model for articulating the public and private sectors. In this paper we propose some antidotes in order to improve the future prospects of the system: to combine governance with autonomy, to change co-payments and to modify the institutional architecture in making coverage decisions, by creating an independent agency, along the line of NICE in England. This latter country as well as the Netherlands provides reform lessons from which the Spanish system may learn.

Key words: health care expenditure, medical care, prioritization, social spending cuts, health care system.

JEL classification: H50, H75, I10, I18.

EL SISTEMA SANITARIO EN ESPAÑA, ENTRE LO QUE NO ACABA DE MORIR Y LO QUE NO TERMINA DE NACER (*)

Guillem LÓPEZ i CASASNOVAS

Universitat Pompeu Fabra

Beatriz GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

I. INTRODUCCIÓN

EL sistema sanitario español exhibe un buen registro que, a nivel macro, merece todo tipo de valoraciones positivas. No obstante, sabemos que la bondad de sus indicadores de salud no puede atribuirse exclusivamente a dicho sistema. Preocupa hoy del sistema sanitario más que su nivel de servicio y resultados, su deriva y tendencia, marcada por las aspiraciones de una sociedad desarrollada, pero que no parece dispuesta a financiar los gastos necesarios adicionales para sufragar las tensiones que hoy encubre el sistema.

El sistema ha pasado un punto complicado, como el que ha supuesto la doble recesión económica vivida, y los fuertes recortes en el control del gasto (gráfico 1), tanto para el global de Servicios Públicos Fundamentales (SPF en la financiación autonómica), como para sus componentes de educación y protección social. Y en el caso de la sanidad con reducciones en el entorno del 20 por 100 en el gasto real per cápita desde 2009, ciertamente amortiguadas gracias a sus profesionales, que han acabado asumiendo en general las restricciones financieras sin grandes quebrantos para la salud de los españoles. Se puede decir que, por lo de ahora, el sistema sanitario ha superado el test de estrés que la crisis ha supuesto a nivel

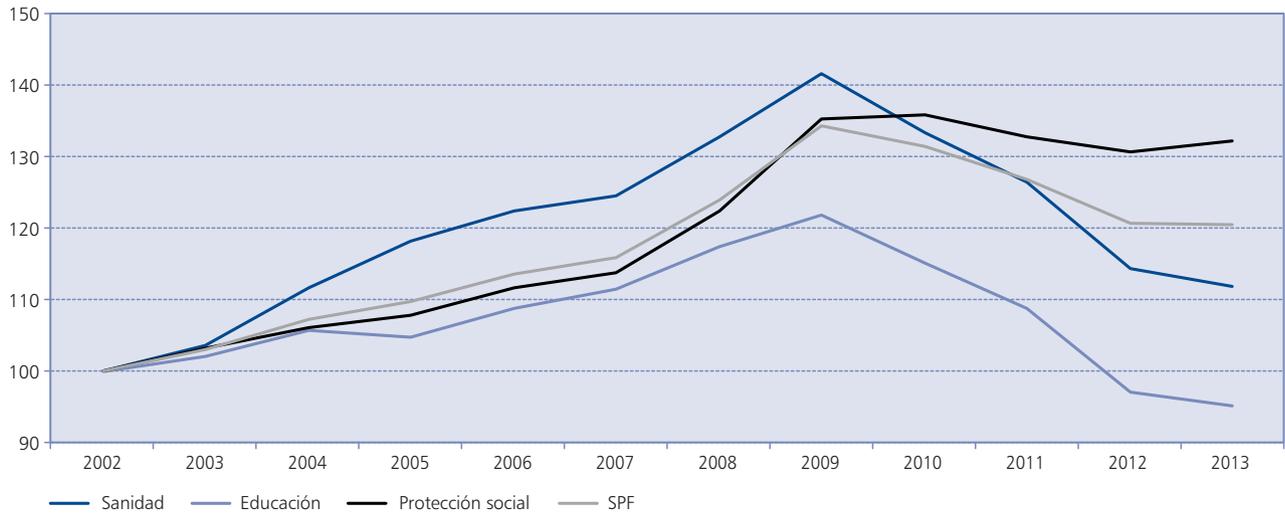
micro y mantiene la posición que le corresponde en el mundo desarrollado en cuanto al nivel macro del gasto sanitario.

Pero continúa la presión de más y mejores servicios a rebufo de la nueva tecnología sanitaria y los avances terapéuticos. Incapaz el sistema español de imponer un catálogo racional de prestaciones, las tensiones de acceso y utilización se mantienen *in crescendo* movidas a veces por los profesionales, la industria y los pacientes en combinaciones diversas. Esta ha de ser nuestra preocupación fundamental. La falta de educación acerca de lo que implica una priorización social del gasto, y así de aceptación de sus consecuencias en la política y en los medios de comunicación, confinan a la Economía de la Salud en una situación poco popular.

El sistema, como comentaremos, tiene que afrontar los retos identificados más adelante asumiendo aquellos que sean *handicaps* endógenos inevitables, pero superando todos aquellos que son evitables desde la acción de las políticas sanitarias.

Más allá, sin embargo, del cuestionamiento que de nuestro sistema provocan las presiones que está ejerciendo la coyuntura económica actual sobre su sostenibilidad financiera, existen cuestiones estructurales que nos preocupan más. Se trata de discernir

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO REAL POR HABITANTE EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES
ESPAÑA 2002-2013



Fuentes: IGAE (2015) tomado de Pérez-García et al., 2015.

la capacidad que alberga el funcionamiento operativo del sistema sanitario para solventar los retos cambiantes que afectan a la salud de las poblaciones. Cómo puede responder a nuevas disyuntivas que requieren interdisciplinariedad de foco, actuaciones intersticiales y coordinación de recursos, escapando de la inercia de las actuaciones administrativas burocratizadas y sesgadas políticamente. Identificar qué restricciones son exógenas y que por tanto se han de conllevar, y cuáles son endógenas y por tanto constituyen restricciones mitigables por la acción debería ser objetivo de análisis. En este artículo confrontamos datos internacionales de gasto sanitario, para una correcta comparativa y destacamos nuestras posiciones de facto frente a nuestros homólogos (sección II); los riesgos del sistema vistas las tendencias actuales de los sistemas sanitarios en países desarrollados (sección III) y la

dirección que deberían tomar, a nuestro entender, las reformas estructurales para afrontar las restricciones endógenas (sección IV). En la sección V ofrecemos dos ejemplos internacionales de buena práctica a tener en cuenta en la priorización de las prestaciones (Reino Unido) y en explicitar las condiciones del aseguramiento (Holanda). Finalmente, concluimos en la sección VI.

II. ESPAÑA OCUPA LA POSICIÓN QUE LE CORRESPONDE A NIVEL INTERNACIONAL

La imagen que ofrece nuestro sistema en el contexto internacional, analizada a través del nivel del gasto sanitario público sobre el PIB, del gasto per cápita y de los indicadores de salud españoles, es más que aceptable. Y ello aún reconociendo la dificultad de resolver la comparativa según la

relación coste efectividad agregada del conjunto del sistema a la vista de la función de producción de salud, la composición del gasto y sus efectos sobre la equidad social.

No ayuda a resolver la confusión el hecho de que no está claro cuál debe ser la referencia media de comparación, ante la distinta naturaleza de los sistemas sanitarios occidentales o europeos. Y dentro de estos últimos, los que tienen base de aseguramiento social, servicios nacionales de salud administrados, y con distintos niveles de centralización/ descentralización de sus redes asistenciales. Para aproximarnos a dicha comparativa con mejor criterio se debería considerar correctamente lo que son diferencias en financiación, ya pública presupuestaria, ya privada regulada, pero igualmente coactiva, con o sin ingresos afectados, con o sin copagos, y aún en este

caso, siendo estos más o menos evitables. Un ajuste estadístico adecuado que contemple aquellos factores exógenos relevantes nos permite afirmar que los modelos sanitarios se aproximan sistemáticamente al nivel de recursos financiero dado el nivel de desarrollo económico de los países. Ese es también nuestro caso en España (López-Casasnovas et al., 2014).

Es a menudo tentador intentar resolver las bondades de los sistemas acudiendo tan solo a las cifras de gasto. Reina sin embargo confusión sobre cómo interpretar las cifras relativas de los recursos empleados por el sector sanitario. Por ejemplo, en España algunos han extendido la percepción de que se gasta poco en sanidad y como consecuencia se ha instalado cierta resistencia, en particular entre los grupos más directamente implicados en el sector de cuidados de la salud, contra la contención del gasto público bajo el supuesto de que a ellos esta limitación de gasto no les debería afectar.

Parte de los equívocos procede de los errores de cálculo y las tergiversaciones generadas al forzar la interpretación de las cifras. Un primer extremo se refiere a si el gasto considerado ha de ser el gasto sanitario total o tan solo el público, al ser distinta la valoración que merece uno u otro, tanto en relación al modo en que se financia como en la manera que se decide su aplicación. Entendiendo que nos referimos solo al gasto sanitario público, ya que el privado ofrece coordenadas de análisis de bienestar diferentes, el segundo paso es fijar el indicador de referencia, ya sea este la renta del país, o ya sea su población beneficiaria. Si la consideración parte desde esta última perspectiva, cabrá añadir un

punto relativo a la moneda con la cual computamos el gasto (sin problemas en la zona del euro, pero no si comparamos datos de EE.UU. o del Reino Unido al tener divisas diferentes), y cómo aproximamos su capacidad adquisitiva real (por aquello de que un euro no compra idéntica cesta de bienes y servicios entre países). Eurostat da la pauta en cuanto a la valoración según «euros ppp» (*purchasing power parity* o paridad de capacidades adquisitivas). Si comparamos de este modo el gasto sanitario público per cápita en términos reales, el diferencial entre países es mucho menor que con los datos iniciales.

No hace falta ser experto en la cuestión, sin embargo, para ver que el denominador de nuestra variable (ya poblacional o de renta), por aquello sabido de que cada país gasta en salud lo que se puede permitir o porque el gasto puede acabar dependiendo de la evolución de sus beneficiarios potenciales. Como resultado, el coeficiente a interpretar en las comparativas puede variar tanto por el numerador como por el denominador. Baja el PIB y sube la ratio (¿conlleva esto un mejor estado de bienestar?) O, las cosas van mal, se hunde el PIB sube el subsidio de paro y otros gastos de protección social, y se eleva doblemente la ratio ¿Es ello síntoma de que las cosas están mejor? Adicionalmente, si se descontrola el numerador (más gasto en recetas, más urgencias, más utilización inadecuada) aumenta el coeficiente. ¿Es acaso por ello mejor nuestro sistema de salud? Finalmente, si la elasticidad renta es superior a la unidad (cuando España crecía, o creía que lo hacía, y gastaba en proporción creciente en sanidad), el reconocimiento ya inapelable de que hemos vivido, como ha hecho España, bastante por enci-

ma de nuestras posibilidades (endeudamiento externo, déficit exterior muy superior a nuestra producción) ¿no debiera ahora de deflactar correspondientemente la ratio gasto sanitario/PIB más por el lado del numerador que del denominador? En definitiva, ¿es «más» siempre «mejor»?

Especificado correctamente el indicador, faltaría definir el ámbito concreto de países a comparar. Relativizar valores a la media de los países occidentales no es decir mucho. Aunque la referencia OCDE domina, esta comparación puede ser tramposa. La media OCDE está muy influida por el peso de sistemas privados tales como Estados Unidos, y en buena parte Japón. De modo que no parece lógico distanciarse operativamente de estos modelos de base aseguradora privada para luego «aprovechar» su mayor gasto para establecer el término de comparación. Uno debiera de compararse con los sistemas que se desean emular. Nuestro sistema es de naturaleza pública y en principio es con estos sistemas con los que se ha de comparar. La tradición que ofrece la Europa social, y de nuevo la mayor homogeneidad y comparabilidad de los datos (Eurostat), facilita, pues, una referencia europea. Toca aquí sin embargo identificar si valoramos la media de la Europa de 10, 15 o 28 países, dado su distinto grado de desarrollo y tiempo de pertenencia a la Unión. Por lo demás, fijémonos que la Europa social de los ciudadanos debiera de aproximarse por la media ponderada de gasto por población y no por simples medias aritméticas en las que pesen igual todos los países.

Por ejemplo, si cuantificamos valores medios sobre la base de medias aritméticas, el gasto sani-

CUADRO N.º 1

GASTO SANITARIO TOTAL EN ESPAÑA, OCDE, EUR-21 Y EN LOS PAÍSES DE MODELOS BEVERIDGE Y DOUGLAS. PROMEDIOS SIMPLE Y PONDERADO POR POBLACIÓN. 2000-2012 (% SOBRE EL PIB SIN PONDERAR Y PONDERANDO POR POBLACIÓN)

Año	España			OCDE		EUR21		Modelo Beveridge-Douglas*	
	%Gasto Sanitario/PIB	%Gasto Sanitario/PIB	% ponderado por población	%Gasto Sanitario/PIB	% ponderado por población	%Gasto Sanitario/PIB	% ponderado por población	%Gasto Sanitario/PIB	% ponderado por población
2000	7,2	7,7	8,7	7,6	8,2	7,3	6,3		
2001	7,2	7,9	9,1	7,9	8,4	7,6	6,6		
2002	7,3	8,2	9,4	8,1	8,7	7,9	6,8		
2003	8,2	8,5	9,7	8,4	8,9	8,1	7,0		
2004	8,2	8,5	9,8	8,5	9,0	8,1	7,1		
2005	8,3	8,6	9,9	8,6	9,2	8,2	7,3		
2006	8,4	8,5	9,9	8,6	9,1	8,2	7,3		
2007	8,5	8,5	10,0	8,5	9,1	8,3	7,4		
2008	8,9	8,8	10,3	8,9	9,4	8,6	7,7		
2009	9,6	9,5	11,1	9,6	10,1	9,2	8,2		
2010	9,6	9,3	11,0	9,4	10,0	9,0	8,0		
2011	9,4	9,2	10,9	9,2	9,8	8,8	7,9		
2012	9,3	9,3	10,9	9,3	9,8	8,8	7,9		

Nota: * Incluye Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Corea, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia, Reino Unido; Australia, Canadá, Turquía. Fuente: OCDE Health Data (acceso 30 abril 2015).

tario total español en 2012 coincide con el de la OCDE y con el de la EUR-21 (9,3 por 100 del PIB), aunque si ponderamos por la población relativa de los países, ambos conjuntos, OCDE y EUR-21 nos superan ligeramente. Sin embargo, España está claramente por encima de los países con los que comparte modelo *Beveridge* (1) tanto si se ajusta por población como si no (cuadro n.º 1).

Asimismo, planteando la media europea, surge la cuestión de con qué lógica comparamos países como Austria, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, que cuentan con sistemas de aseguramiento social, con sistemas de salud administrados (tipo *National Health Service* -NHS), al ser su «fenotipo» diferente. Es bien sabido que los sistemas de aseguramiento social son más caros, pero mantienen cotas más elevadas de satisfacción entre sus ciudadanos. Según el *Eurobarómetro*, el porcentaje de población que valora positivamente la calidad de

la asistencia sanitaria en sus respectivos países es, para los países con un sistema de aseguramiento social del 92 por 100, mientras que la media en los sistemas NHS se encuentra en el 82 por 100 (López-Casasnovas *et al.*, 2014). Menos regulación, más barra libre, sin listas de espera, libre elección, etc., consiguen al parecer que la población esté más satisfecha con el sistema aunque resulte más caro. Los NHS operan como servicios administrados (más racionados, con más tiempo de espera, más condicionantes de acceso, formalidades, etc.), más baratos (mejor coordinación, menos duplicidades, más filtros desde la atención primaria), pero con poblaciones al parecer menos satisfechas.

Vemos pues que las comparativas difícilmente resuelven la cuestión de la mayor o menor «eficiencia» de un sistema sanitario por el lado de los recursos, vistos los términos de comparación, y menos aún si se omite la parte

más substantiva de la evaluación: los resultados de salud. Como mínimo, sin embargo, debemos enfatizar que un sistema se debiera de comparar con aquellos a los que quiera emular. Ese grupo de comparación es el que ha de facilitar el *benchmarking*.

Con estas salvedades identificaríamos pues la referencia europea (aceptemos que el sistema español se sitúa en la tradición «NHS»). Para tener un marco concreto es el del Reino Unido (y variantes nacionales internas), Italia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suecia... Bajo esta perspectiva la diferencia de nuestro gasto es máxima si nos comparamos con los sistemas de aseguramiento social: más de dos puntos de PIB tanto en gasto total como en gasto solamente público. Pero si nos comparamos con los sistemas con Servicios Nacionales de Salud, estamos por encima en gasto sanitario sobre PIB (cuadro n.º 1). Naturalmente, la comparación relevante no es la que solo conside-

ra el gasto, sino que lo relativiza, en términos de eficiencia, comparándolo con los logros o resultados de los sistemas de salud en los distintos países. Un artículo de este mismo número (Lago y Martínez, 2015) se centra en esa comparación, y obtiene buenos resultados relativos para España.

Además, puesto que el gasto sanitario agregado tiene elasticidad renta mayor que la unidad, la comparación relevante es con los países del modelo *Beveridge* cuando tenían la renta per cápita que hoy tiene España, y una vez habiendo ajustado por la tendencia temporal que acoge a un mayor desarrollo tecnológico y su demografía. Y con un poco más de sensibilidad, ajustando también por sus características diferenciales externas (estructura poblacional y organización territorial cuando menos).

Cuando se compara con países comparables en cuanto modelo sanitario (López-Casasnovas

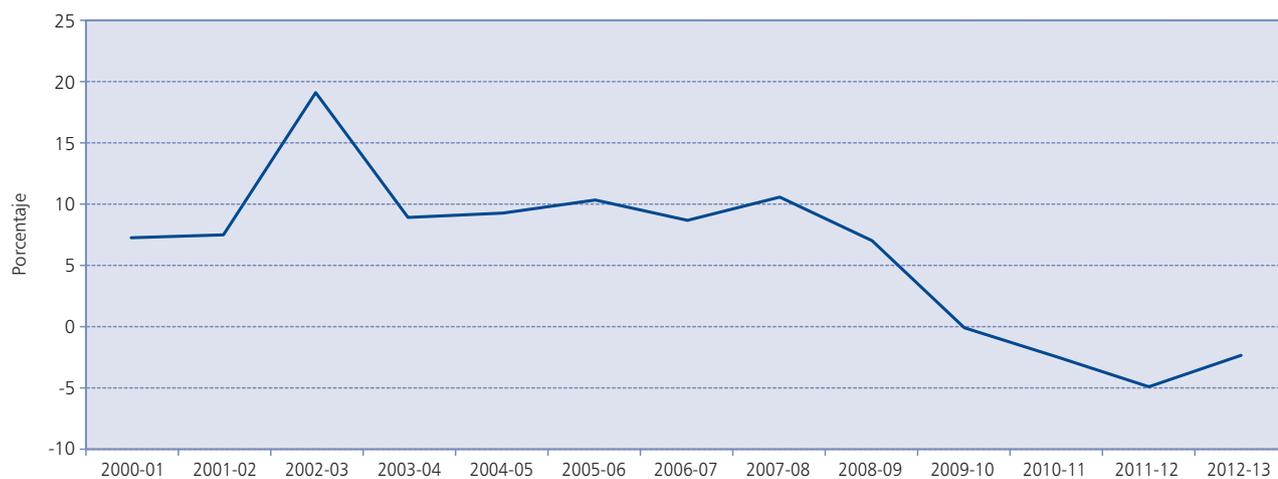
et al., 2014), calculando el umbral promedio como una media del gasto sanitario ponderado por el PIB o por la población, España está muy cerca de aquellos niveles de gasto sanitario público que le corresponden: en la «recta de regresión estadística» que se deriva de una estimación objetivada en el sentido anterior. Más aún, si asumimos linealidad en la recta de regresión estamos comparando escalares de ratios idénticos, siendo ambas escalas logarítmicas, asumiendo que la elasticidad renta del gasto sanitario público es constante, lo cual es contrario al supuesto de elasticidades más altas cuanto mayor renta tiene el país. Ello permitiría afirmar incluso que probablemente España gasta más, y no menos que otros países comparables. El problema es, pues, sin duda cómo y en qué gasta; el nivel de eficiencia del sistema.

Hay más temas relevantes en la comparativa para identificar mejor de qué estamos hablando.

Quizás desde la percepción de muchos, debiéramos de considerar el gasto neto de la financiación que no proceda de los impuestos, ya que tasas y precios públicos (copagos) ofrecen una racionalidad distinta para dicho gasto público de la que ofrece un gasto financiado por contribuyentes y no usuarios a través de impuestos generales.

Según el *Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013* (2), el gasto sanitario público en términos absolutos se redujo un 14 por 100 entre 2009 y 2013 (3), mientras que el gasto público total disminuyó un 6 por 100. Por tanto, la sanidad cargó con una parte proporcionalmente mayor del ajuste de la crisis. Según la base de datos de salud de la OCDE, las tasas negativas del gasto sanitario público se iniciaron en 2010 (gráfico 2) y fueron en aumento durante los años siguientes. La crisis se afrontó con recortes, fundamentalmente

GRÁFICO 2

CRECIMIENTO INTERANUAL DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA 2001-2012 (€ CORRIENTES)

Fuentes: OCDE Health Data 2014. Para 2012-13, datos provisionales de Contabilidad Nacional de España.

de inversiones pero también de gasto corriente en personal e insumos. Sin embargo, la *frenada en seco* iniciada en 2010 siguió a una década de fuerte expansión del gasto sanitario público. Entre 2002 (año en que las últimas diez CC.AA. del extinto Insalud Gestión Directa asumen las transferencias sanitarias) y 2009 (año de gasto máximo), el gasto sanitario público se multiplicó por 2,16. Incluso a pesar de los recortes, el gasto sanitario público en 2013 es el doble del de 2001 en euros corrientes.

Aunque son datos provisionales, los de *Contabilidad Nacional* señalan que la caída del gasto sanitario público en 2013 ha sido de 1.473 millones de euros (2.29 por 100). Por tanto, en 2013 se habría ralentizado el proceso de caída del gasto.

No obstante, el escenario del marco financiero contemplado para la sanidad pública en el *Programa de Estabilidad 2015-2018* presenta un panorama de reducciones ulteriores del gasto sanitario público, al que, una vez hechos los recortes de lo iatrogénico y de lo inefectivo, cada vez le costaría marginalmente más en términos de salud seguir reduciéndose. No hay que perder de vista que la caída del PIB nominal ha incrementado las ratios respecto al PIB, pero el Programa de Estabilidad planea bajarlo significativamente en los próximos tres años. ¿Qué incidencia tendría esto sobre vuestras conclusiones sobre el volumen de gasto dedicado a sanidad? ¿Es creíble el práctico congelamiento del gasto sanitario en términos nominales a 3-4 años vista?

III. LOS RIESGOS Y AMENAZAS

Dicho lo anterior, la realidad es que el sistema se halla frente a

varios factores de riesgo, interconectados entre sí.

1. Tensiones al alza en los precios de los *inputs*

La retribución media de los profesionales en relación al salario medio de la economía se denuncia por parte de los afectados como de las más bajas de Europa. Los datos parecen avalarlo, pero las condiciones de trabajo, el régimen de incompatibilidades imperante y una reducida asunción de riesgo financiero en prácticas profesionales aminoran sin duda el diferencial tomado crudamente. Pero la presión de futuros aumentos salariales está solapada en bastantes reivindicaciones sanitarias, y el estallido irrumpirá probablemente en cuánto la recuperación económica se consolide. Solo instrumentos que «des-asalaricen» estos comportamientos pueden actuar de antídotos, en tanto que impongan a los profesionales la asunción de una parte del riesgo financiero del sistema y les responsabilicen en mayor medida de las pérdidas y ganancias de productividad.

El gasto en medicamentos de prescripción ambulatoria recientemente se ha visto fuertemente comprimido respecto del anterior estado de cosas. Un estado marcado por una inflación de recetas más que de precios, en una regulación considerablemente obsoleta que cuestionaba precios, pero dejaba abierta la espita de cantidades. En el gráfico 3, que contiene los índices de recetas, gasto público y precios unitarios (aproximados por el cociente entre gasto y número de recetas) puede verse claramente que, hasta 2010, el gasto evolucionaba al ritmo de los cambios en las cantidades (recetas), mientras que a partir de 2010 se imponen rebajas de pre-

cios, y desde mediados de 2012 se incrementan los copagos, moderando, al menos a corto plazo, las cantidades de medicamentos dispensados con cargo a la seguridad social; pero manteniendo precios medios (Puig-Junoy *et al.*, 2014). La presión sobre el gasto público hace que los copagos sean tentadores. El RD 16/2012 terminó con el statu-quo de gratuidad para la mayor parte de los pacientes (pensionistas). Posiblemente, en el futuro se exigirán más copagos, bajo el reclamo de tratamientos más individualizados.

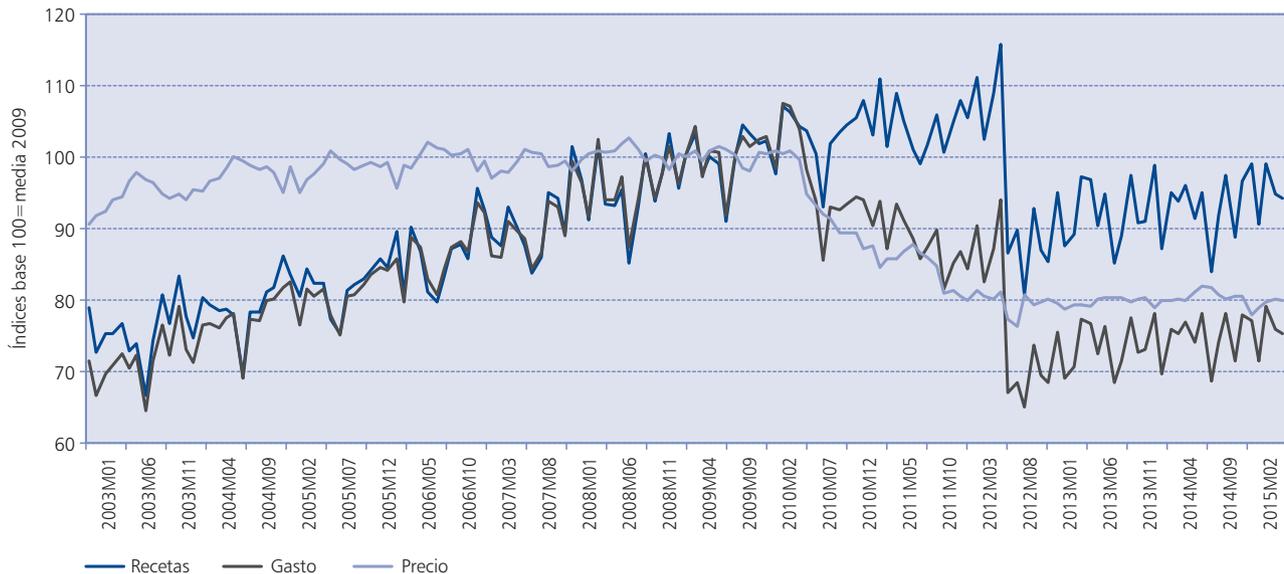
El avance tecnológico, bajo la forma de nuevos tratamientos disponibles a precios crecientes, es otro factor de presión sobre el gasto. Particularmente, el gasto en medicamentos de uso hospitalario está sometido a un proceso de fuerte tensión alcista.

La vinculación del crecimiento del gasto farmacéutico al del PIB, propuesta por el Gobierno en algún momento, se puede interpretar como síntoma de pánico del financiador público, que cree que controla menos el gasto en farmacia que los salarios; al fin y al cabo, estos se publican en el BOE, por tanto, supuestamente están bajo su control. Pero ese anclaje no resuelve el problema, más bien lo traslada al interior del sector, y desvía el foco de atención fuera de la cultura de la priorización y de la evaluación, tan necesarios para decidir coberturas en sanidad.

2. Los déficits de gobernanza y de incentivos: en busca de un «modelo»

Siempre en primer lugar, los déficits de *gobernanza* del sistema marcan el futuro. Estos se deben tanto a su estructura funcional

GRÁFICO 3

ÍNDICES DE SERIES MENSUALES DE RECETAS PRESCRITAS, COSTE UNITARIO MEDIO FINANCIADO POR EL SECTOR PÚBLICO («PRECIO») Y GASTO PÚBLICO. TOTAL ESPAÑA. ENERO 2003-FEBRERO 2015


Fuente: MSSSI. Facturación de recetas médicas (<http://msc.es/profesionales/farmacia/datos/home.htm>)

como a sus operaciones descentralizadas. Se reflejan en actuaciones de las partes, y responden a unos incentivos que no siempre son compatibles con los del conjunto.

Una cuestión clave es, pues, la de los incentivos. Específicamente para los profesionales asalariados, hay gran diversidad de propuestas, pero pocas iniciativas eficaces evaluadas. Esto se debe, en parte, a la incapacidad del gestor público de manejar adecuadamente los componentes fijos y variables de las retribuciones como forma de incentivar comportamientos profesionales alineados con el sistema, y de sustituir el seguimiento y control en corto del profesional por un sistema semiautomático de rendimiento de cuentas ligado a retribuciones. Pero también por la dislexia que supone que los profesionales del

sistema reivindiquen autonomía en las decisiones clínicas sin desear asumir las consecuencias económicas de dichas decisiones.

Y es que excedente lo hay en toda actividad humana; la cuestión es quien se apropia de este, ya en forma monetaria directa, ya indirecta; en términos de productividad baja, exceso de costes de los insumos, o coste salarial unitario elevado. Pero la visualización de los beneficios monetarios de las prácticas clínicas y profesionales es borrosa. Ni la sociedad, ni los políticos, ni los grupos profesionales reconocen, más bien ignoran, la apropiación privada de excedentes. Por ejemplo, en las realidades de profesionales que compatibilizan actividad en el sector público y privado, y también de algunas instituciones públicas o parapúblicas que in-

cluyen en sus cuentas actividad privada indiferenciada de la pública en sus mismos recintos asistenciales. La gestión puede en este sentido requerir que, ante una lista de espera por incapacidad de financiar toda la demanda disponible, la oferta ociosa busque sufragar sus déficits a través de una mayor utilización privada. Un amplio esquema de regulación es necesaria para que el propio sistema público no pierda legitimación, diferenciando correctamente prestaciones públicas y privadas.

Pese a algunos cambios recientes, se continúa con una elevada presencia de los proveedores en la formación/información, influyendo en la actividad clínica cotidiana, con folletos informativos y tiempo de visitantes médicos, como un coste de transacción más que se incorpora en la

factura farmacéutica. Las regulaciones recientes han mejorado algunas prácticas, pero carece de lógica que ésta sea una pieza supuestamente de apoyo de la actualización de conocimientos de nuestros profesionales.

El discurso liberal se impone poco a poco –aún con dificultades y disfunciones– en lo que atañe al apoderamiento de los usuarios y a la libre elección, pero mucho menos en asignar nuevas parcelas de responsabilidad individual de los ciudadanos sobre su propia salud.

3. El espacio para la colaboración público-privada y el papel de los seguros privados

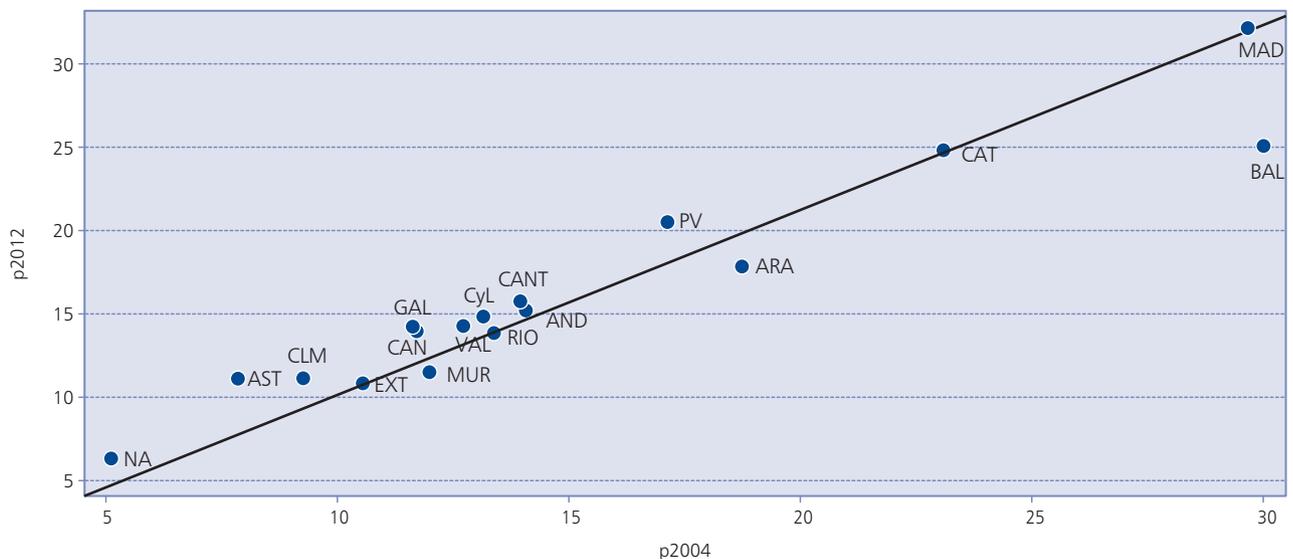
En España se han ido acumulando muchas y variadas expe-

riencias de gestión indirecta de la sanidad (Abellán-Perpiñán *et al.*, 2013; Sánchez-Martínez *et al.*, 2014), que han suscitado debates encendidos e ideologizados. El sector público convive con un sector privado predominantemente lucrativo y crecientemente reivindicativo al que la crisis también ha pasado factura (Aguar-Díaz *et al.*, 2015). Desideologizar el debate sobre las fórmulas de colaboración público-privada y poner a disposición de la sociedad toda la información relevante sobre los operadores, en términos de calidad, costes y actividad, son los primeros pasos para avanzar en la regulación óptima de la oferta de servicios sanitarios de financiación pública. Asepsia y datos han de complementarse con un tercer pilar: el de una regulación clara de buenas prácticas de convivencia público/privada: control efectivo de cumplimiento

de los contratos, regulación de conflictos de interés y de las *puertas giratorias*, etcétera.

Durante los peores años de la crisis, el gasto sanitario privado ha aumentado su participación en el total. Las primas de seguros sanitarios privados voluntarios han continuado teniendo mejor comportamiento, pese a los años de crisis, que el resto de ramas de seguro. En 2014 han aumentado un 3,44 por 100 (1,94 por 100 en 2013) (4), aunque las perspectivas del sector son inciertas (5). La penetración del seguro de asistencia sanitaria, que tiene un marcado perfil urbano, es muy desigual entre CC.AA. (entre el 27,86 por 100 en Madrid y el 10,4 por 100 en Asturias en 2012) (6) y ha aumentado desde 2004 salvo en tres CC.AA. (UNESPA, 2014) como se puede apreciar en el gráfico 3. El 40,5 por 100 de

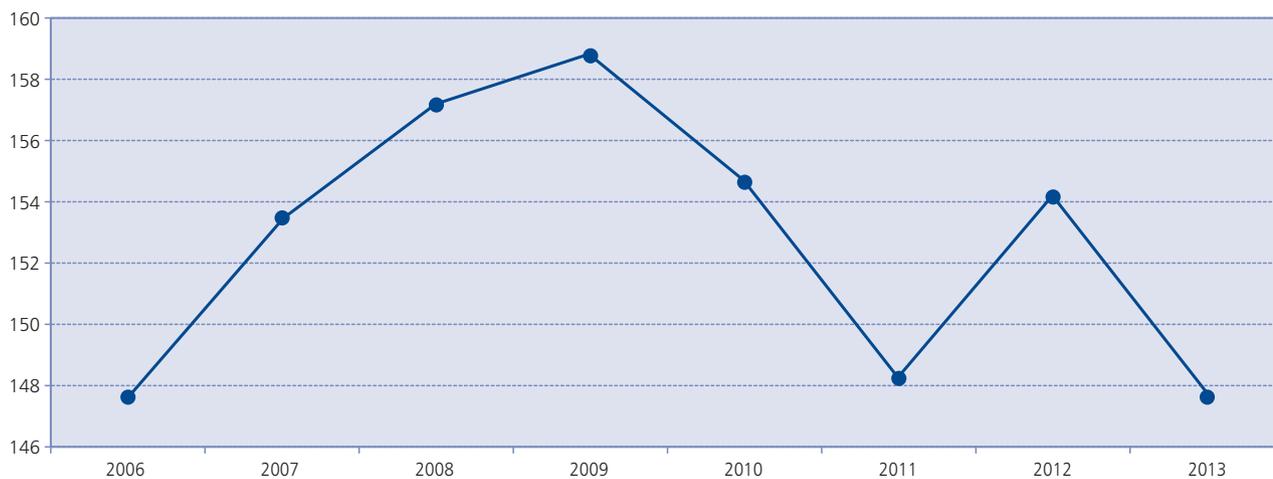
GRÁFICO 4
PENETRACIÓN DE LOS SEGUROS PRIVADOS DE ASISTENCIA SANITARIA EN ESPAÑA 2002-2012:
PORCENTAJE DE LOS HOGARES CON PÓLIZA DE SEGURO



Fuente: UNESPA (2014).

GRÁFICO 5

GASTO MEDIO DE LOS HOGARES EN SEGUROS DE ENFERMEDAD 2006-2013 EN EUROS CONSTANTES DE 2006



Fuente: INE: Encuesta de Presupuestos Familiares.

los asegurados de servicios privados de asistencia sanitaria en 2011, en torno a 3,5 millones, tenían una prima libre individual; el 28,3 por 100 tenían un seguro libre colectivo y el 22,6 por 100 una póliza financiada por las AA.PP. según el modelo Muface (UNESPA, 2014).

Según la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, el gasto medio de los hogares en servicios de seguros sanitarios voluntarios, en términos constantes, es procíclico (gráfico 5). En los años 2010 y 2011 se redujo, y en 2013 es prácticamente igual al nivel de 2006. Por su parte, el reducido gasto privado de bolsillo de los hogares en servicios sanitarios (14.878 millones € en 2013), que había aumentado un 14,7 por 100 entre 2006 y 2008, cae desde 2009 y en 2013 es inferior al de 2006. Sin embargo, esta cifra agregada encubre comportamientos diferenciados de los distintos componentes del gasto (gráfico 5). Mientras el gasto por

hogar en medicamentos aumentó un 28,5 por 100 durante el período, en términos reales, el de servicios médicos, dentistas y pruebas complementarias se redujo considerablemente. Es decir, los hogares han sustituido marginalmente (unos 50 € año por familia) servicios profesionales por medicamentos.

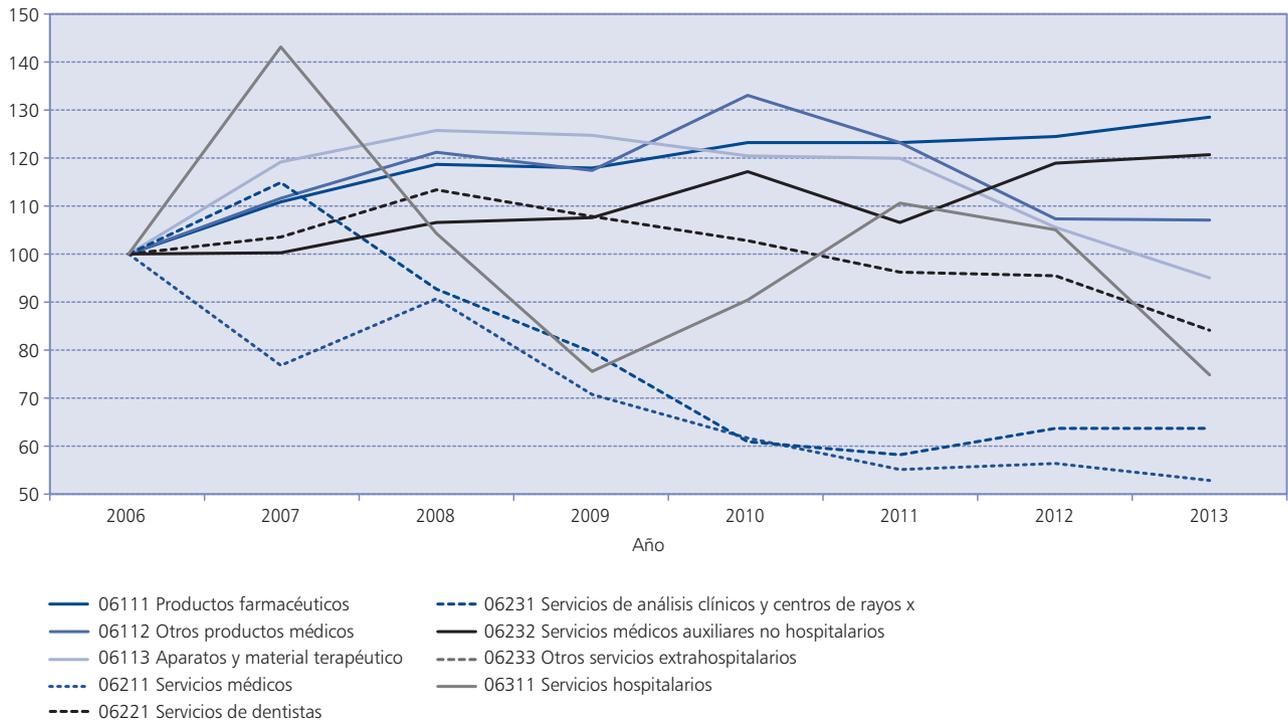
4. Los consensos en política sanitaria y la inoperancia del «buenismo»

A la hora de dar contenido a las políticas públicas, es más fácil ponerse de acuerdo en la salsa que en el pescado que las haya de condimentar. En concreto, en la política sanitaria encontramos muchos eufemismos de frases hechas en términos equívocos y pensados para permitir un consenso inicial pero que, a poco que se profundice en los detalles semánticos, resulta obvio que no se sabe muy bien que se ha acordado concretamente. Términos

tales como la colaboración público-privada, las responsabilidades de la sociedad civil, la gobernanza clínica, la gestión clínica o la participación de los profesionales en la gestión, por no mencionar grandes palabras como las relativas a las garantías de un supuesto derecho a la salud, y las consecuciones de equidad y eficiencia a la par.

No hay nada de malo en utilizar algunos envoltorios que creen un entorno amable que predisponga a los acuerdos. Los encontramos en el reclamo político de la conveniencia de «pactos de Estado» para todas las políticas, como si las ideologías o la heterogeneidad cultural, o el registro del pasado de sus actores principales no contase. El problema radica en no avanzar en contenidos más allá del umbral *buenista* que se anticipa. El *buenismo* es inoperante porque está vacío conceptualmente de guías precisas y evaluables para la acción. Se dice así que la sanidad crea riqueza,

GRÁFICO 6
GASTO REAL MEDIO POR HOGAR ESPAÑA 2006-2013 (BASE EN 100 EN 2006)



Fuente: INE: Encuesta de Presupuestos Familiares.

que es inversión, elemento de cohesión social; pero también sabemos que es gasto corriente, retribuciones de profesionales suficientemente corporativizados y de unos grupos industriales de suministros que presionan por su propio interés con gran poder negociador e influencia. Por tanto, cuando a menudo se quiere controlar desde la política sanitaria pública una financiación que se le puede escapar de las manos fácilmente al responsable político, se tienen que recordar las limitaciones que la utilización de recursos sanitarios impone en sus efectos sobre la investigación, la creación de ocupación, la inversión en infraestructuras de valor añadido y, ciertamente, en la balanza comercial del país.

La dinámica sanitaria es hoy rica en partenariados públicos, fundaciones, consorcios, sociedades de profesionales, etc., que son música que suena bien para la mejora de la gestión que se busca fuera de un modelo administrativo tradicional que ha tocado techo. Pero si no se precisa, si no se identifica de qué estamos hablando, es fácil que uno se ponga efectivamente de acuerdo, pero no sabiendo muy bien en qué y naturalmente con pocos resultados.

5. Cobertura y universalismo «de barra libre»

El universalismo «de barra libre» es una amenaza en dos

sentidos: como ausencia de priorización explícita en el sistema (por ejemplo, en la regulación de las listas de espera), y como interpretación de que toda diferencia en términos de gasto sanitario público es injusta. Pero es cada vez más evidente que este enfoque ni cumple con los postulados de eficiencia ni de equidad. No es eficiente, ya que ofrece los recursos diagnósticos y terapéuticos que están disponibles con poca restricción médica, sin atender a necesidades relativas ni priorización. Y no es equitativo porque un sistema universal no estrictamente proporcionado a la necesidad, acaba siendo tomado ventajosamente por quienes consiguen convertirse en los mayores usuarios gracias a un mejor acce-

so. Y la utilización es bien sabido tiene que ver con los costes de oportunidad de acceso, la educación y la influencia en ahorrarse tiempos de espera; un coste de oportunidad para rentas altas mucho mayor que el precio monetario que pudiera exigírseles pagar por los servicios. Así, pues, reorientar el universalismo, no en el sentido de elegibilidad universal, sino de elección específica priorizada, parece del todo adecuado.

Ello tiene también su traducción territorial, contexto en el que se confunden las cifras de gasto autonómico medio (¡quién se acuerda de la variación interna!) con las de financiación centralizada, aduciendo inequidad donde puede haber sobre-esfuerzo fiscal o de priorización local. O la falsa pista seguida por quienes toman el coste efectivo (a más ineficiencia en el gasto, mayor coste) como indicador de «necesidad», o estandarizan a partir de la utilización observada ignorando que ésta viene influida en sanidad por la oferta disponible. Con máximo error cuando se identifica la generalización de las transferencias sanitarias a todas las CC.AA. (de lo que antes eran cifras de un muy desigual gasto sanitario autonómico consolidado por el llamado «Insalud gestión directa») con una supuesta quiebra de la cohesión territorial, habiendo la descentralización simplemente hecho aflorar desigualdades hasta el momento encubiertas y, con una lectura política de éstas, empujar en gasto sanitario en regresión a la media.

IV. LOS ANTÍDOTOS

Son contrapuntos que pueden en segunda derivada redireccionar el sistema hacia aguas menos

procelosas. A nuestro juicio, disponemos de los siguientes:

1. Compaginar gobernanza con autonomía

La descentralización, aun pudiendo ser parte del problema, es ciertamente también y en mayor medida parte de la solución, tanto funcional como territorialmente. Permite comparar y evaluar las prácticas diversas registradas y emular las mejores políticas, siempre que se acompañe de transparencia y rendición de cuentas. En un reciente estudio sobre el impacto redistributivo de la sanidad y educación públicas en España (Jurado *et al.*, 2015) se concluye, como en los análisis agregados para el país (cf 4.2 más adelante) que la sanidad es un elemento igualador de rentas entre CC.AA., aunque la robustez del resultado requiere de unas imputaciones más ajustadas que las que permiten los datos disponibles y se hacen corresponder con los niveles de renta medios regionales. De hecho, la prueba más fehaciente de los impactos redistributivos del gasto sanitario en salud poblacional se debería obtener al contrastar años de nivelación estatal de recursos con las reducciones en las desigualdades personales de salud *intra* CC.AA. Y de ello sabemos poco, pese a las argumentaciones políticas que se mantienen al respecto no basadas en evidencia.

El fenómeno de una posible convergencia entre CC.AA. puede analizarse también desde la perspectiva del gasto sanitario. ¿Están convergiendo las CC.AA. españolas en gasto sanitario público per cápita? ¿Lo hacen en términos de ratio PIB? En el cuadro n.º 2 se presentan las medias y coeficientes de variación de los presupuestos iniciales de salud

para los años 2007 a 2015 de las CC.AA., sin incluir, de acuerdo con la nueva metodología de 2007, los gastos de fundaciones, consorcios y entes públicos. Pueden observarse dos procesos. Primero, que el coeficiente de variación tiene tendencia a aumentar, salvo en los dos últimos años, 2014 y 2015. Segundo, que la ratio entre el gasto máximo y el mínimo ha aumentado de 1,31 en 2007 a 1,61 en 2014. Por tanto, con los datos disponibles se podría decir que no se observa una tendencia a la convergencia del gasto per cápita entre comunidades autónomas. Sin embargo, de nuevo, aquellas afirmaciones no pueden ser concluyentes: se trata de gasto y no de financiación transferida (esta última es la que contiene los criterios de equidad aceptados), presupuestado inicial y no liquidado, y referido a población total y no a la beneficiaria del sistema público, y obviando que en términos reales existen diferencias en la capacidad adquisitiva de un mismo euro sobre la geografía española. En un trabajo reciente (Pérez-García *et al.*, 2015, pág. 105 y ss.), los autores ofrecen datos anuales de gasto público efectivo para el período 2002 a 2013 con esos datos. En el cuadro n.º 3 calculamos el coeficiente de variación y la ratio Máximo/Mínimo para los años 2002 a 2013, excluyendo a Ceuta y Melilla. El coeficiente de variación se ha calculado sin ponderar y ponderando las CC.AA. según su peso en el PIB del país y poblacional. Destacamos los siguientes resultados: a) la variabilidad interregional en el gasto efectivo per cápita (coeficiente de variación) es menor que en los presupuestos iniciales; b) en los últimos años, desde 2011, parece apreciarse una cierta tendencia a aumentar la disparidad interregional en gasto sanitario per cápita; c) las conclusiones

CUADRO N.º 2

**GASTO PÚBLICO EN SALUD (PRESUPUESTOS INICIALES) 2007 A 2015 DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS.
EUROS CORRIENTES POR HABITANTE***

Comunidad Autónoma	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Andalucía.....	1.083	1.166	1.184	1.174	1.113	1.115	1.010	977	1.007
Aragón.....	1.262	1.316	1.397	1.416	1.374	1.376	1.211	1.211	1.208
Asturias.....	1.245	1.267	1.437	1.512	1.435	1.440	1.392	1.399	1.409
Baleares.....	1.054	1.116	1.148	1.064	1.057	1.092	1.058	1.083	1.195
Canarias.....	1.245	1.350	1.393	1.349	1.195	1.230	1.225	1.239	1.251
Cantabria.....	1.259	1.297	1.347	1.344	1.230	1.269	1.310	1.336	1.340
Castilla-León.....	1.206	1.303	1.330	1.375	1.353	1.347	1.289	1.283	1.313
Castilla-La Mancha.....	1.217	1.289	1.371	1.391	1.330	1.228	1.167	1.150	1.166
Cataluña.....	1.204	1.244	1.261	1.316	1.220	1.157	1.108	1.103	1.126
Valencia.....	1.042	1.085	1.111	1.119	1.078	1.071	995	1.074	1.098
Extremadura.....	1.339	1.457	1.558	1.530	1.417	1.366	1.191	1.204	1.277
Galicia.....	1.222	1.307	1.347	1.333	1.269	1.269	1.238	1.201	1.077
Madrid.....	1.069	1.109	1.115	1.069	1.099	1.104	1.109	1.082	1.130
Murcia.....	1.129	1.238	1.281	1.358	1.376	1.223	1.072	1.107	1.124
Navarra.....	1.332	1.408	1.438	1.549	1.514	1.419	1.341	1.394	1.457
País Vasco.....	1.366	1.515	1.633	1.667	1.605	1.591	1.607	1.570	1.585
La Rioja.....	1.336	1.260	1.249	1.276	1.197	1.131	1.090	1.100	1.108
Coefficiente de Variación.....	0,084	0,089	0,106	0,120	0,119	0,112	0,126	0,121	0,121
Max/Min.....	1,31	1,4	1,47	1,57	1,52	1,49	1,61	1,61	1,57

Nota: * Datos de población correspondientes al padrón del INE. Los cálculos para 2015 se han hecho con la misma población que los de 2014

Fuente: MSSSI. Presupuestos iniciales para sanidad de las Comunidades Autónomas, la Administración Central y la Seguridad Social
<http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/docs/presupuestosIniciales.pdf>

cambian no solamente según se consideren presupuestos iniciales o liquidados, también cuando se pondera por PIB y por po-

blación. Específicamente, la lectura de los coeficientes de variación de 2013 cuando se calculan sin ponderar las 17 CC.AA. es

que la variabilidad ha aumentado, pero cuando ponderamos por cualquiera de los dos criterios, PIB o población, vemos que

CUADRO N.º 3

VARIABILIDAD ENTRE CC.AA. EN EL GASTO PER CÁPITA PÚBLICO 2002-2013. (CÁLCULOS SIN PONDERAR Y PONDERANDO POR PIB Y POR POBLACIÓN)

Año	Gasto medio per cápita total CC.AA. (€ corrientes)	Coefficiente de Variación (%)	Max/Min	Máximo	Mínimo	CV ponderado por PIB (%)	CV ponderado por población (%)
2002.....	925	18,1	1,82	1399	771	16,6	17,6
2003.....	983	9,4	1,47	1312	895	7,4	7,6
2004.....	1094	9,0	1,45	1420	979	6,9	7,1
2005.....	1201	6,6	1,31	1430	1090	6,6	6,8
2006.....	1278	8,6	1,40	1638	1167	6,9	7,1
2007.....	1354	10,8	1,58	1914	1213	7,5	7,8
2008.....	1463	6,3	1,22	1651	1357	6,3	6,4
2009.....	1573	7,6	1,30	1811	1391	7,6	7,9
2010.....	1527	7,1	1,34	1784	1329	8,4	8,6
2011.....	1482	8,4	1,38	1736	1260	9,1	9,6
2012.....	1383	8,6	1,44	1683	1173	9,0	9,4
2013.....	1357	8,9	1,45	1714	1182	8,7	9,0

Fuente: Elaboración propia con los datos de Pérez García et al. (2015) e INE (Contabilidad Nacional de España y cifras de población a 1 de julio de cada año).

realmente la variabilidad se ha reducido ligeramente.

Ante la dificultad de apreciar correctamente los datos a efectos de su interpretación en términos de equidad y eficiencia, una posibilidad es la de que el gasto sanitario tuviera una financiación mínima garantizada y se suprimiese el techo de acuerdos con las prioridades de los parlamentos autonómicos. Que cada palo aguante su vela y que la procepción tenga un recorrido marcado. Se trataría con ello de compaginar cohesión, *gobernanza* y autonomía. En el ámbito de la descentralización funcional y de proveedores, el equivalente a lo anterior podría traducirse en que «quien quiera ser parte (*stakeholder*) se ha de integrar claramente en el todo». Por ejemplo, el medicamento, si ha de entrar con voz propia en la función de producción conjunta de la salud poblacional, ha de aceptar su papel en el global, con elementos tanto complementarios como substitutivos, en una integración asistencial de riesgo compartido a presupuesto cerrado. En este sentido, la reciente propuesta de ligar el crecimiento del gasto farmacéutico público en recetas al del PIB no parece una buena idea si no se es capaz de legitimar «extramuros» del gasto farmacéutico y sanitario la racionalidad de hacerlo solo en esta partida, e «intramuros», en el reparto interno a efectuar por Farmaindustria fuera de criterios de coste efectividad.

Para todas aquellas cuestiones, la gobernanza es una especie de pegamento que dota de sentido el quehacer de las organizaciones sanitarias en su día a día. Hacer o rehacer la gobernanza de una institución allí donde se ha perdido no es una tarea sencilla, ya que ésta deviene de la intersección de distintos compor-

tamientos, resultado a la vez de unos incentivos que se tienen que alinear hacia los que sean objetivos comunes de la institución. Esto requiere a menudo la formulación de las relaciones internas y externas de sus protagonistas principales y de la consolidación de una cultura organizativa que no se improvisa con facilidad.

Empezando por esta última, dos son los rasgos distintivos que marcan el valor de una cultura que puede hacer más o menos propensa la gobernanza. Entre CC.AA., la sensación de proyecto compartido, de coordinación por interés mutuo, no impuesta, sin jerarquías. En organizaciones públicas, reforzando la idea comunal. En sus extremos encontramos, por un lado, la negligencia y la falta de cuidado que suele llevar al abuso por el lado de sus partes integrantes. Y, por el otro, la interpretación más política de que «quien paga manda», entendiéndose como pagador a la propia administración y no a los contribuyentes que la financian.

En los sistemas sanitarios públicos, la dificultad de empujar el interés particular en favor del conjunto tiene la dificultad añadida de la multiplicidad de las motivaciones presentes, cada una con su propia racionalidad y lógica individual. Este es el caso que distingue de manera «granular» la racionalidad de los ciudadanos/contribuyentes, de los usuarios/pacientes, de los profesionales de los gestores, de los responsables de política sanitaria, de los responsables estatales de su armonización y, finalmente, de los grupos empresariales que conforman la prestación de los servicios sanitarios. Notemos que cada uno de ellos puede intentar hacer prevalecer su interés particular sobre el general coaligándose entre sí, haciendo fuertes unas

partes respecto de las demás. Por ejemplo, entre pacientes y sus asociaciones, y algunos profesionales de la especialidad, frente al contribuyente y el responsable financiero; o los grupos empresariales y los responsables económicos respecto de las consejerías de sanidad, o entre grupos empresariales y determinados profesionales delante de los gestores y entre los mismos responsables de la política sanitaria. Son coaliciones heterogéneas pero que en determinadas coyunturas –por ejemplo, una huelga o una restricción presupuestaria fuerte– pueden ser ganadoras a la vista de las debilidades de terceros.

Resolver este tipo de problemas en la sanidad pública pasa, posiblemente, por consolidar e internalizar dentro de cada grupo relevante, el potencial conflicto de intereses que las distintas circunstancias pueden hacer emerger. Se trata de evitar que los problemas se redirijan a conveniencia contra las partes más débiles del sistema, erosionando de esta manera los equilibrios de la gobernanza en su conjunto. No existen recetas universales para alcanzar esto, pero parece razonable que el debate entre escasez de recursos y susceptibilidad de los mismos a usos alternativos, que benefician a grupos de interés distintos, a partir del financiamiento disponible, favoreciera en una primera etapa la discusión interna de los problemas relevantes. Esto se puede hacer por ejemplo, entre ciudadanos/contribuyentes y usuarios/pacientes, o entre prestadores y financiadores, a través de priorizaciones explícitas y transparentes de las coberturas sanitarias (lo que entra y lo que no, lo que se paga mediante impuesto y lo que se repercute al bolsillo del usuario, y respecto de los derechos y deberes que devengan). O entre diferentes

gestores haciendo que, pongamos por caso, el exceso de gasto de uno se tenga que valorar en primera instancia sobre el déficit del otro, evitando trasladar el problema, por agregación, al financiador. Esta es una situación común entre atención primaria y especializada, con centrifugación externa de costes de utilización y de prescripciones inducidas. La financiación conjunta sobre base poblacional puede ser un instrumento que fuerce a la consolidación interna, evitando que, ante una mejora coste-efectiva en la atención ambulatoria no se responda defensivamente con una mayor actividad de la especializada menos coste efectiva. Sin forzar la consolidación del gasto, la solidaridad de las partes implicadas en reclamar más financiación o la simple defensa del *status quo* de cada institución por separado, se acabará proyectando fácilmente como un vector de mayor gasto sobre el financiador, sin que este tenga, desde fuera, las llaves necesarias para la racionalización conjunta.

En suma, compaginar gobernanza con autonomía requiere:

— 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. La cartera común de servicios sanitarios debería definirse de acuerdo a esa financiación mínima.

— Los proveedores han de aceptar que si quieren ser parte del sistema tienen que integrarse en el mismo, respetando unas reglas de juego y aceptando, por ejemplo, acuerdos de riesgo compartido.

— Establecer un sistema de financiación conjunta de base po-

blacional ajustada por riesgo que alinee los intereses de primaria y especializada respecto de resultados de salud poblacionales.

Además, es preciso, como se ha argumentado arriba, clarificar la regulación de la compatibilidad entre el ejercicio público y el privado, resolver satisfactoriamente el problema del infradesarrollo de la gestión clínica, y considerar el empoderamiento del paciente un instrumento más al servicio de la eficiencia y equidad del sistema sanitario y en último término, del bienestar social.

2. Llevar el copago a la renta más que la renta a los copagos. El papel redistributivo del gasto sanitario

Los cambios en la utilización sanitaria, así como las medidas tomadas para afrontar la crisis económica, sobre todo el RDL 16/2012, pero también otras medidas de los gobiernos central y autonómicos, han incidido sustancialmente en la situación de partida y posiblemente en el papel redistribuidor de la sanidad. Ello se debe, entre otras razones, al hecho de que el sistema, aún siendo universal, acaba haciendo que las decilas de más renta utilicen menos la atención sanitaria pública que lo que les corresponde por peso poblacional, y al contrario para la de menos renta. Ello hace que sus efectos sean muy sensibles a la utilización de los servicios, aunque ello ha de examinarse con cuidado por funciones asistenciales, ya que los patrones de utilización son distintos por gradiente social, y considerando el peso relativo de dichas funciones en el total del gasto sanitario.

Por lo que atañe a los copagos farmacéuticos, sabemos que re-

ducen la renta monetaria disponible de las familias en distinta proporción según su renta, su estatus de activo o pensionista y su utilización de medicamentos. Para algunas familias no pensionistas ni con enfermos crónicos, los gastos farmacéuticos no tienen, en principio, límites de aportación mensual. En este sentido, los enfoques de equilibrio parcial son limitados, ya que las prestaciones sanitarias en especie –o su retirada– pueden alterar los comportamientos de los agentes económicos. Por ejemplo, según el sistema de información de atención primaria, ha habido una reducción muy significativa de frecuentación al médico de familia en España tras el inicio de la crisis (de 6,10 visitas por persona asignada en 2007 a 5,48 en 2012 (7)), lo que cuadra con el aumento de copagos en medicamentos, en principio de consumo complementario de aquella asistencia que se mantiene gratuita en acceso, pero no si se considera substitutivo.

Los primeros resultados del análisis de una muestra aleatoria estratificada de más de 60.000 personas de Canarias (8), con información individual y longitudinal del consumo de medicamentos desde un año antes hasta un año después de la entrada en vigor del nuevo copago (1 de julio 2012) indican que:

— La aportación de los usuarios podría haberse duplicado, del 6 por 100 al 12 por 100 del total de la factura farmacéutica.

— El 22 por 100 de los usuarios no había comprado ningún medicamento durante los dos años del estudio.

— Antes del RD16/2012, el 54 por 100 de los usuarios no había pagado nada por medicamentos con receta, después del RD, ese

porcentaje ha caído hasta el 34 por 100.

— El índice de Gini de concentración del gasto en medicamentos era 0,69 antes de la reforma y se ha reducido ligeramente (hasta 0,66) después de la misma.

El análisis de esos datos refleja dos hechos, 1) la gran heterogeneidad individual en el gasto en medicamentos; 2) que la elasticidad-precio de la demanda de medicamentos prescritos, como concluye la literatura internacional, es baja y por tanto el copago no reduce «abuso moral» ni utilización; pero puede estar redistribuyendo la financiación entre el contribuyente y el paciente, cargando a éste con parte de los costes que antes asumía el primero.

La nueva regulación del copago permite diferenciar entre tres niveles de renta familiar (inferior a 18.000 euros; entre 18.000 euros y 100.000 y por encima de 100.000 euros). Un análisis más detallado del gasto de los usuarios en medicamentos por niveles de renta excluyendo a los de más de 100.000 euros anuales por su pequeño peso muestral (9) (cuadro n.º 4) indica

que el gasto medio anual financiado por el usuario se multiplicó por 2,2 para los de renta inferior a 18.000 euros anuales, y por 2 para los de renta superior. Las cifras medias son bajas en cualquier caso. Las ratios entre el gasto (medio, mediano, tercer cuartil y percentil 95) de los usuarios de renta alta y los de renta baja se ha mantenido, con ligera reducción (de 1,3 a 1,2). Por tanto, a pesar de que el nuevo copago ajusta por renta, el gradiente de gasto según renta se ha mantenido o incluso se ha reducido ligeramente tras la reforma.

Mantenemos la idea de llevar el *copago* a la renta (declarada) y no señalar a la población con copagos diferenciados según renta (monetaria). Se trata de identificar la utilización de los servicios fuera de la regulación establecida según los circuitos de contacto, cribaje y acceso, marcando el coste adicional que ello supone al sistema, para sumarlo como prestación en especie. Este coste para el sistema es un ingreso (gasto evitado) que no se debería de haber meritado, por lo que cabe sumarlo a una base imponible que generará con esta adición tipos impositivos más ele-

vados (copago progresivo). Fuera de ello, los copagos en consumo debieran de ser evitables para no interferir con la equidad, y si se puede actuar por la vía del aseguramiento complementario a prima colectiva, mejor que hacerlo por la vía de precios, dada su dosis implícita de solidaridad. Particularmente, si fuera de catálogo se incluyen las prestaciones igualmente efectivas, pero de coste no asumible para la financiación pública.

Por otra parte, y como se ha señalado reiteradamente, son preferibles los copagos evitables (ejemplo, mediante precios de referencia) que los obligatorios, los copagos modulados según el coste-efectividad de los tratamientos, y las excepciones y consideraciones personales y familiares, incluyendo límites monetarios, como antídoto frente a la pérdida de equidad que conllevan los copagos.

2.1. El papel redistributivo del gasto sanitario como antídoto frente a una desigualdad económica creciente

El gasto sanitario tiene, en principio, un claro papel redistribu-

CUADRO N.º 4

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL COPAGO EN UNA MUESTRA DE POBLACIÓN DE LAS ISLAS CANARIAS

Gasto (copago) en recetas del SNS	Antes del RD 16/2012 (1 julio 2011 a 1 julio 2012)			Después del RD16/2012 (1 julio 2012 a 1 julio 2013)			Gasto después(gasto antes)	
	Renta < 18.000 € ¹	Renta entre 18.000 € y 100.000 € ²	Ratio ^{2/1}	Renta < 18.000 € ¹	Renta entre 18.000 € y 100.000 € ²	Ratio ^{2/1}	Renta < 18.000 € ¹	Renta entre 18.000 € y 100.000 € ²
	Gasto medio (€)	18,2	24,1	1,3	40,4	48,7	1,2	2,2
Gasto mediano (€)	2,0	2,4	1,2	14,9	18,5	1,2	7,5	7,7
Tercer cuartil (€)	14,4	18,2	1,3	49,9	57,4	1,2	3,5	3,2
Percentil 95 (€).....	95,0	126,9	1,3	165,2	202,1	1,2	1,7	1,6

Fuente: Elaboración propia con datos de una muestra de asegurados del Servicio Canario de Salud.

butivo, que ha de contribuir a contrarrestar el aumento de desigualdades económicas en España (García-Altés y Ortun, 2014). Si excluimos las pensiones, la sanidad tiene el papel redistributivo y de aminoramiento de la desigualdad económica más importante entre las prestaciones públicas en especie analizadas por Verbist y colaboradores para 2000 y 2007 en 27 países de la OCDE (Verbist *et al.*, 2012). El efecto redistributivo de la sanidad en España representaba en 2007 más de la mitad de la redistribución total por prestaciones en especie (cuadro n.º 5). En ese año, éramos el cuarto país de los 27 más redistribuidor en sanidad según la ratio 90/10, y el quinto según la razón S80/20. La sanidad pública contribuía, también según ese estudio, a una reducción de la brecha de pobreza del 60 por 100, y más todavía para las mujeres, en el conjunto de países de la OCDE (10). Sin embargo, este efecto se debe a la cuantía que representa dicho gasto, ya que por euro gastado, diferentes estudios prueban que el gasto selectivo en vivienda y ayuda a las familias es el más redistributivo; lo que no podía ser de otro modo, al

venir afectada su concesión a la prueba de medios (López-Casasnovas y Albasanz, 2015).

En cualquier caso, vale la pena dejar constancia que para analizar la capacidad redistributiva del gasto social importa tanto su composición como su agregado. Por sus efectos sobre el bienestar, no son idénticas las consecuencias de transferir recursos, prestaciones monetarias, de libre disposición a las familias, que ofrecer prestaciones en especie gratuitas en el acceso, que se pierden si no se utilizan. Como no es idéntico hacerlo desde una financiación general a cargo del contribuyente o de un pago o tasa a cargo del beneficiario. Algunos países intervienen no gastando públicamente, sino regulando la obligación de que el gasto se asuma privadamente, con multas y sanciones en su caso por incumplimiento. Además, a veces lo transferido u obligado está libre de impuestos o incluso incentivado con deducciones fiscales; en otras no. En algunos países lo que no es un beneficio por prestación directa lo puede ser indirectamente con precios regulados para determinados colectivos, ya

con cargo a las empresas suministradoras o mediante subvenciones (transporte, luz, agua). Todo ello, su naturaleza y composición, acaba afectando el bienestar de los ciudadanos. Como muestra recientemente un estudio de la OCDE, ello cambia incluso el *ranking* de los países en la importancia de su política social. Por ejemplo, Dinamarca pasa de ser el segundo país al noveno; España del noveno al 14; Reino Unido del doceavo al cuarto; Estados Unidos, de ocupar el puesto veintitrés al segundo.

Específicamente, para España y el gasto sanitario, Calero y Gil estiman separadamente el efecto redistributivo de las distintas prestaciones sanitarias en especie (atención primaria, especializada, medicamentos) para 2005 y 2010 (Calero y Gil, 2014) con microdatos de las Encuestas de Condiciones de Vida. También ellos encuentran un fuerte efecto redistributivo, cuya explicación de fondo es que las personas mayores utilizan proporcionalmente más la sanidad que el resto de grupos etarios, dada su mayor necesidad, y a la vez tienen en promedio menor renta disponi-

CUADRO N.º 5

CAMBIO (%) EN LOS INDICADORES DE DESIGUALDAD DESPUÉS DE INCLUIR LAS PRESTACIONES EN ESPECIE DE SANIDAD Y DE LOS OTROS CUATRO SERVICIOS PÚBLICOS*

Indicador de desigualdad	Renta monetaria disponible			Después de ajustar por prestaciones sanitarias en especie			Después de ajustar por todas las prestaciones en especie		
	España	OCDE-27	Puesto de España en OCDE-27**	España	OCDE-27	Puesto de España en OCDE-27(*)	España	OCDE-27	Porcentaje de sanidad sobre total gasto en especie España
Índice de Gini	0,31	0,298	12	-11,60%	-11%	9	20,6%	-21,8%	53%
S80/20	5,33	4,95	10	-22,70%	-18,40%	5	-40,7%	-35,3%	64%
P90/10	4,38	3,94	8	-21,30%	-17,00%	4	-34,0%	-31,5%	68%

Notas:

* Sanidad, educación, vivienda, atención a la infancia y a los mayores.

** Ordenados los 27 países en orden decreciente de redistribución.

Fuente: Verbist *et al.* (2012) tabla A6 (reproducido de Urbanos y G López-Valcárcel (2015).

ble. En 2005 el índice de *Gini* en España antes de las prestaciones públicas monetarias era 0,453, se reducía a 0,312 cuando se incluían todos los componentes de la renta disponible, y bajaba hasta 0,265 cuando se incluían las prestaciones sanitarias en especie. El índice de Kakwani resultaba mayor para el gasto farmacéutico, seguido de atención primaria –son por tanto los que más contribuyen a la progresividad– y menor para atención especializada. No obstante, hay que señalar que el gasto farmacéutico considerado solo se refiere a las recetas de la seguridad social, excluyendo los medicamentos de dispensación hospitalaria, que han crecido mucho en los últimos años, particularmente para pacientes no ingresados (Lobo, 2014). La desigualdad de renta de mercado era mayor en 2010 que en 2005 y las transferencias monetarias del sector público contribuyeron más a reducir la desigualdad en 2010 que en 2005, pero la sanidad perdió capacidad redistributiva en ese quinquenio (cuadro n.º 6).

También el índice de Kakwani de la sanidad en su conjunto es menor en 2010 (0,4413) que en 2005 (0,4816), debido a una caída del 23 por 100 del gasto en farmacia (su índice de Kakwani pasa de 0,602 a 0,463 en ese período), pues atención primaria, especializada y urgencias ganan progresividad y atención hospita-

ria se mantiene aproximadamente en los niveles de 2005. En consecuencia, el sistema sanitario parece haber perdido, aunque no dramáticamente, algo de su capacidad redistribuidora e igualadora.

El resultado de farmacia es sorprendente (Urbanos-Garrido y López-Valcárcel, 2015). Las recetas facturadas se prescriben desde la atención primaria, por lo que se esperaría una evolución similar de los índices de Kakwani de ambas prestaciones, farmacia y atención primaria. Hasta 2013 no se generaliza la receta electrónica. Los únicos cambios significativos en cuanto a medicamentos en 2010 han sido dos Reales Decretos de marzo y mayo de 2010 respectivamente (Real Decreto Ley 4/2010 de 26 de marzo de racionalización del gasto farmacéutico del SNS y Real Decreto Ley 8/2010 de 24 mayo, de medidas extraordinarias para reducir el déficit público). Ambas medidas se concentran en reducir los precios de los medicamentos y los márgenes comerciales de las farmacias. Por tanto, reducen el coste de producción y, en consecuencia, la valoración de las transferencias en especie de la sanidad. Pero esta reducción es únicamente fruto del artefacto, y no de los bienes y servicios prestados (Urbanos-Garrido y López-Valcárcel, 2015).

Es interesante reflejar algunas conclusiones, desde una óptica

autonómica, de otro estudio más reciente y ya comentado (Pérez-García *et al.*, 2015). La intensidad regional de las transferencias en especie, de las que la sanidad supone casi dos terceras partes, no parece presentar una relación significativa con los niveles de renta per cápita, siendo ello el reflejo de que el acceso a los servicios en los distintos territorios no depende del nivel de su renta inicial. Si bien la incidencia regional de las políticas redistributivas responde en general a un patrón de progresividad –saldos mayores en las regiones con menor renta– presenta limitaciones de orígenes muy distintos. Por una parte, las políticas de protección social basadas en derechos reconocidos se relacionan en buena medida positivamente con las rentas, como no podía ser de otro modo; y por otra, los ingresos de las CC.AA. no responden tanto a sus necesidades como a otras causas, por lo que los gastos y los volúmenes de servicios por habitante son muy diferentes. A la vista de su evolución, el análisis del gasto en Servicios públicos fundamentales (SPF) y su distribución regional en el período 2002-2013 no respalda la tesis de la destrucción de las columnas del Estado del bienestar que representan estos gastos. Aunque sin duda este se ha visto afectado por la crisis, los perfiles del impacto de la misma y su gestión son relevantes. El crecimiento del gasto en SPF fue rápido en los años de expansión, en especial en el caso de la sanidad y la protección social, las dos funciones más relacionadas con el envejecimiento. Con la llegada de la crisis, el gasto en SPF ha sido preservado en parte mediante el mayor esfuerzo que reflejan el mantenimiento del porcentaje que representa en el PIB y el crecimiento del porcentaje que supone del gasto público. Ahora bien, esa protección de los nive-

CUADRO N.º 6

CAMBIOS EN EL EFECTO REDISTRIBUTIVO GENERADO POR EL GASTO SANITARIO PÚBLICO DE 2005 A 2010

	2005	2010
Índice de <i>Gini</i> antes de las prestaciones públicas monetarias ...	0,453	0,5040
Índice de <i>Gini</i> de la renta disponible.....	0,312	0,3365
Índice de <i>Gini</i> después de las prestaciones sanitarias en especie	0,265	0,2991

les de gasto en SPF se ha concentrado en las actividades desarrolladas por las administraciones centrales (pensiones y seguro de desempleo) mientras que en las funciones responsabilidad de las administraciones territoriales (sanidad, educación y servicios sociales) no ha sucedido lo mismo.

Las responsabilidades según el Informe comentado son, pues, inequívocas y caen mayormente en el tejado de una financiación central del gasto autonómico claramente insuficiente.

3. Priorización explícita con sustrato institucional

Y finalmente, se considera adecuado crear una agencia especializada para tomar las decisiones de priorización a efectos de sacarlas del cortoplacismo político para reconducir el debate hacia recomendaciones del tipo «haz, o explica por qué no haces». Dicha *agencialización* es imprescindible para ordenar el catálogo de prestaciones.

En el panorama europeo, España es una excepción, pues 15 países de la Europa28 incorporan explícitamente la evaluación económica de las innovaciones sanitarias para establecer condiciones de reembolso. Podemos aprender de otros países (cf. 5.1 más abajo). El reto es más acuciante, en la medida en que habrá fuertes presiones por aprehender las holguras presupuestarias de la relajación postcrisis por parte de los distintos proveedores y grupos de interés, y porque incluso en plena crisis, se están produciendo asignaciones insostenibles e ineficientes que implican pagar medio millón por AVAC en algunos tratamientos oncológicos (Oyagüez *et al.*, 2013). La falta de cultura evalua-

dora en el país tiene un altísimo coste en términos de bienestar, y la hoja de ruta hacia el cambio cultural es una de las claves para la mejora, sino supervivencia, del sistema. Resulta paradójico que la sanidad, caracterizada por continuos avances tecnológicos que impulsan en gasto más que en otros sectores, no se caracterice por una mayor cultura evaluadora que en las demás políticas públicas. Los economistas de la salud, entrando en los detalles del gasto con prospecciones de profundidad, han de analizar las consecuencias de las distintas opciones de *policy making* y exigir transparencia en el gasto (sanitario), aceptando que quizá incluso no sea el más ineficiente dentro del gasto público.

Nuestra propuesta para España es una agencia, tipo NICE a la española (véase el apartado 5.1), que haría el *assessment* más objetivado de las tecnologías sanitarias, mientras que el *appraisal* n su aplicación al caso concreto quedaría bajo la responsabilidad de las CC.AA.

4. La salud en todas las políticas requiere coordinación al más alto nivel gubernamental

De manera similar sería adecuado que en materia de políticas públicas una sola voz marque las posiciones de los ámbitos conjuntos de gasto y de financiación (desde la Presidencia, por ejemplo), consolidando la discusión de los intereses de los distintos departamentos (sanidad/protección social/ hacienda y economía y empresa) al sí de la comisión de gobierno de las instituciones. Este hecho, entre otros efectos, fuerza una mayor horizontalidad de las políticas públicas y hacer explícitos los costes

de oportunidad de cada euro gastado en la administración pública, y de este respecto de la economía para las distorsiones fiscales que genera la tributación sobre la eficiencia en la asignación de recursos y en la capacidad adquisitiva de los contribuyentes. En cualquier caso, y como principio de precaución, antes de incrementar el gasto sanitario habría que decir y justificar para qué.

La salud en todas las Políticas (STP) requiere que la salud esté en la agenda política al más alto nivel y que las actuaciones se coordinen al máximo nivel en el Gobierno. Pero solo dos veces se pronunció la palabra *salud* de un total de 47.747 palabras pronunciadas en los discursos de investidura de los presidentes de gobierno de España desde el inicio de la democracia. Hay experiencias de las que aprender en la aplicación de los principios de STP, como la de California o incluso de algunas experiencias en España (Urbanos-Garrido y López-Valcárcel, 2014).

5. A vueltas con lo público y lo privado: clarificar el alcance de la intervención pública

Dar contenido a las propuestas implica ser claro en las disyuntivas que hay que evaluar. Así, cuando alguien dice que más allá de garantizar la equidad de acceso en los servicios sanitarios lo que hace falta es hacerlo sobre los resultados de salud, se ha de recordar que ello requiere interferir en toda clase de espacios individuales de decisión, pasando por encima de la voluntad de los individuos en el uso de los recursos, si se quiere ser efectivo en los resultados propuestos. También requiere pensar «fuera de la caja» (*out of the box* en terminología

inglesa) de la sanidad para localizar formas no sanitarias de producir salud eficientemente, mediante políticas intersectoriales y de departamentos específicos (vivienda y urbanismo, medio ambiente, agricultura, transporte,...). Por tanto, seguir las implicaciones que supone igualar resultados en términos de bienestar requiere sacar los servicios sanitarios de su agujero de gasto, ya que estos no son sino un ingrediente para aquel objetivo, como lo son la educación o la ocupación, que afectan igualmente a la salud. De manera similar, cuando decimos que los profesionales no tienen que ser solo partícipes pasivos, sino que se han de involucrar en la gestión, debemos recordar que esto demanda necesariamente asumir riesgos. Y en simetría, quien acepta otorgar autonomía efectiva a los proveedores tiene que permitir la mejor gestión patrimonial de las capacidades ociosas que se produzcan; oferta disponible dado que su utilización no es financiable públicamente, y se exprese en una lista de espera en manos de un financiador, que no puede sufragar toda la capacidad que permite la infraestructura disponible. Con reciprocidad, quien desee decidir por cuenta propia ha de aceptar responsabilidad financiera; de otro modo, como trabajador por cuenta ajena que es, deberá compartir en el día a día las dificultades financieras de su patrón y las guías clínicas que para el buen funcionamiento esperado del sistema se impongan. Cuando queremos que las instituciones sanitarias cuenten con la gobernanza efectiva de sus trabajadores, se ha de querer decir en coherencia que éstos acepten ser «accionistas» e «ir a resultados». Esto implica que los profesionales están dispuestas a avalar el capital público utilizado, a sufragar el coste de las instalacio-

nes que les son cedidas para la gestión, ya sea con su propio pecunio inicialmente, o a partir de una retribución futura parcialmente recibida en forma de «papel», que es el valor de la acción de las sociedades de gestión de las que ellos sean propietarios. Este proceder se ha de seguir ciertamente de manera voluntaria, respetando derechos adquiridos, sin retroactividad obligada, pero incentivada. Y no solo a través de formas mercantiles anónimas, también con mutuas, cooperativas u otras organizaciones de naturaleza mixta. También cuando la sociedad civil forma parte de patronatos y órganos del gobierno, hace falta que se recuerde que sus representantes asumen una responsabilidad delante de la comunidad que tiene consecuencias civiles y penales. O cuando se reivindica que la realidad sanitaria impone no una organización «administrativa pública», sino híbridos en el tránsito público-privado, y con ello requerir flexibilidad gestora presupuestaria y contable, cabe recordar que dicha afirmación supone que se acepta también competir para una financiación «a tarifa», con concurrencia privada, sin poder consolidar y arrastrar fondos públicamente garantizados año tras año. Así lo reclama en todo caso el Sistema Europeo de Cuentas Públicas (SEC) para limitar la frontera de lo público y lo privado, más allá de las buenas palabras.

V. DOS EJEMPLOS DE LOS QUE APRENDER

1. Para formalizar la priorización: el Reino Unido y su agencia del NICE

El Servicio Nacional de Salud (*National Health Service*, NHS en inglés) es paradigma hoy de una

manera de administrar la sanidad: por un lado, el de un «servicio» como si fuese una parte más de la administración, con aspiraciones a la cohesión «nacional», y por otro lado, «de salud» como pretensión de actuaciones intersectoriales, pero que no escapan demasiado, a la realidad, de las propias de la industria sanitaria.

Desde un gran convencimiento que la oferta es la que induce la demanda en sanidad, ya que son los profesionales quienes interpretan la necesidad de los pacientes, el NHS orienta toda su regulación a lo que tiene que ser suministrado y lo que no tiene que serlo bajo financiamiento público a cargo del contribuyente. Ni un replanteamiento del universalismo, todo y que se pretende esté «proporcionado» a la necesidad relativa, ni la implantación de tickets moderadores de la demanda, entran en el debate. Ni en las etapas de los gobiernos más conservadores se han cuestionado estos principios. El racionamiento público se impone: el de los circuitos asistenciales, el de las listas de espera y el propio de las prestaciones excluidas, que fuera del financiamiento están sometidos a un copago implícito del 100 por 100.

La acción fundamental de un NHS es, por tanto, la de definir el catálogo de prestaciones. Tema complicado, que de momento se dirige a las novedades terapéuticas más que a cuestionar las que ya se están proporcionando. Como ya se veía que era más que probable que los efectos de las decisiones sobre el catálogo acabasen alimentando el debate político más pequeño, ahora hará doce años los grandes partidos acordaron que siendo la limitación una causa justa, en la medida en que fuese realizada, mandase quien mandase, obser-

vando el proceso debido, de las decisiones no se haría batalla. Crearon la agencia independiente llamada NICE en la práctica acrónimo para Instituto Nacional para la Excelencia Clínica, aunque algunos vemos en las siglas CE el coste efectividad imperante. Se crea una institución de prestigio, con responsabilidades académicas y sociales alejadas del debate partidista, con nombramientos que superen los ciclos electorales y que trabaja en red con los centros de estudio del país.

El procedimiento de cálculo sobre si una nueva tecnología, prestación o medicamento es *good value for money* (vale lo que cuesta) se basa en la valoración de resultados según los años de vida ganados ajustados por calidad (AVAC, con la calidad medida en parámetros de dolor e impedimento físico) y de los costes vinculados: que aporta la novedad terapéutica en gasto respecto a los tratamientos alternativos existentes (placebo incluido). Ambos extremos determinan qué impacto adicional supone en clave de «incremento de años de vida ajustados por calidad» el aumento de costes asociado. Para este propósito, toman como políticamente dada la restricción presupuestaria (el financiamiento que en sede parlamentaria los contribuyentes ponen en manos del NHS), hecho que determina, tentativamente, un punto de corte, un límite de lo que es financiable a partir de esos recursos: en torno a las 30 mil libras esterlinas por AVAC. Casi 40 mil euros por año de vida ajustado por calidad. Si la ratio incremental del coste efectividad de la prestación es menor, se recomienda la inclusión; si está entre los 40 y 50 mil libras por AVAC, sacan la lupa y miran si hay algún aspecto excepcional a considerar, y si no es el caso se deja fuera, la

cual cosa quiere decir que se deja bajo la responsabilidad completa del usuario.

Aceptado lo anterior hará falta firmeza para con todos los que, como resultado de la evaluación, se sientan damnificados (discriminados en negativo, ¡que los que lo son en positivo daban por garantizado que tenían derecho!). Ni *lobbies* industriales, ni de corporaciones profesionales, ni de asociaciones de enfermos, en principio, tuercen la recomendación del NICE británico. Este es el músculo político y la cultura necesaria para una priorización democrática, transparente y coherente con un financiamiento público limitado. Más allá de la propuesta del NICE, si el político se quiere alejar de esta recomendación tiene que dar explicaciones y justificar su decisión, y para quien no lo vea claro, resulta fácil calcular el exceso de gasto que esta contravención supone.

Recientemente, el nuevo Gobierno del Reino Unido propone flexibilizar las decisiones considerando precios de medicamentos que atienden más al valor de los productos: su capacidad innovadora, también para las indicaciones cuyos efectos aún se desconocen, etcétera. En todo caso los supuestos para este hecho se tienen que poder contrastar y validar: para tratamientos que no tengan alternativas, que son de enfermedades raras, que afectan al tramo de final de vida (los últimos tres meses, o que no permitan una expectativa de vida superior a dos años) se pueden hacer algunas excepciones. Así se hace con los oncológicos. Para financiar los tratamientos específicos contra el cáncer funciona un fondo especial, limitado en fondos, al margen del presupuesto bajo la jurisdicción de NICE, que se creó en 2010 y se ha ampliado

en 2014. Esta consideración diferenciada del cáncer se traduce en mayores precios para los tratamientos que financia el fondo específico, que en último término reflejan ineficiencias (11) y no necesariamente responden fielmente a las preferencias de la sociedad (Linley and Hughes, 2013).

Fuera de los tratamientos, tecnologías y medicamentos financiados públicamente, ningún insumo de financiación privada fuera de catálogo es compatible con la asistencia prestada en el sistema público. Lo efectivo, pero con un coste para el presupuesto público elevado, no se considera (no existe en las guías clínicas públicas) ni se acompaña su consumo privado con ninguna deducción fiscal. Ni tan solo se permite que se suministre en el centro público, aun siendo efectivo y totalmente pagado por el paciente.

Establecer condiciones de cobertura y financiación pública basadas en valores compartidos y en una agencia independiente, como en el Reino Unido, será muy difícil en España, pues requiere cambiar a una cultura de transparencia y priorización, y exige tiempo. Lo importante es hacia donde se navega, que haya rumbo. El caso que planteamos en este apartado puede ser para España luz de faro.

2. Aprender de los holandeses: clarificar las condiciones del aseguramiento

Cuál es el mejor sistema sanitario a emular no tiene una respuesta fácil, ya que requiere matizaciones, pero a grandes rasgos el sistema holandés ofrece algunas claves de interés. Con una población relativamente menor que la de muchos otros estados

Europeos, y una ciudadanía relativamente homogénea, el modelo holandés tiene algunas características que merece la pena considerar: es flexible (tiene dos vías de financiación), se muestra capaz de discriminar las prestaciones según coste efectividad (y comunica el paquete básico con el complementario de acuerdo con el criterio adoptado en la priorización pública), da señales de precios (primas, copagos) en el uso de los servicios, y mantiene responsabilidades individuales explícitas dentro de un sistema de competencia regulada. Se trata en cualquier caso de un sistema de afiliación obligatoria (público, sin opción de salida, no permite seguro alternativo bajando impuestos al ciudadano), pero permite servicios suministrados por diversas aseguradoras sin ánimo de lucro, bajo una estricta regulación pública; aseguradoras que contratan profesionales mayoritariamente autónomos y que trabajan en equipo.

Los ciudadanos que incumplen esta obligación de afiliación, o son ilegales en el país, tienen acceso a un nivel menor de servicios, de beneficencia. La cobertura universal se extiende a un paquete básico estándar bastante generoso. Lo que contiene está definido en principio por criterios de coste efectividad por la recomendación de una agencia pública al respecto. Algunos tratamientos se cubren parcialmente (tres intentos para la fertilización *in vitro*) o quedan excluidos (los preventivos, ya que se considera una responsabilidad individual cuidar el estilo de vida). La mayor parte de la población se asegura complementariamente de manera voluntaria (la cobertura dental predomina). El seguro para los cuidados de larga duración está vinculado al sanitario, y tiene una cotización social obligatoria.

El sistema sanitario se financia por contribuciones específicas vinculadas a la renta y a través de primas comunitarias, dentro de una misma aseguradora se paga lo mismo sin diferencias de edad ni de condición de salud. Los copagos son generales excepto para la atención primaria, cuya utilización se quiere favorecer (12). La parte que recauda el Estado la redistribuye después con criterios capitativos ajustados por el riesgo poblacional, que resulta ser el sistema que más incentiva la coordinación asistencial, entre las aseguradoras libremente elegidas por los ciudadanos, en sistema de afiliación abierta que no permite discriminaciones. Estas mismas aseguradoras son las que ofrecen cobertura complementaria y suplementaria si alguien quiere, esta última ya de manera libre. Las entidades aseguradoras, atendiendo al sistema de financiamiento que tienen, son las primeras interesadas en poner atención a la atención primaria como cribaje para la utilización de servicios. La ciudadanía elige aseguradora y después el médico de cabecera dentro de esta. Estos profesionales independientes cobran en parte por cartilla y en parte por acto o servicio, separando el coste de la consulta, enfermería, los programas y el trabajo fuera del horario. Ellos son quienes después pagan al resto del personal (normalmente mediante un salario) y asumen los costes operativos. Los especialistas de los ambulatorios tienen base en los hospitales de la zona y trabajan en práctica conjunta. Solo los que pertenecen a hospitales universitarios suelen ser asalariados. Los centros de cirugía ambulatoria son muy comunes (13).

Son claves de bóveda de todo el proceso la función explícita de aseguramiento (que hoy en casa nuestra realizarían los consorcios

públicos integrados de proveedores en el territorio, financiados con base poblacional), la libre elección –de aseguradoras y cabeceras–, la competencia regulada entre aseguradoras (quién ofrece más y mejor a cambio del financiamiento estipulado, más allá de los mínimos del paquete estándar, o en primas complementarias más atractivas) y un énfasis importante en fijar las responsabilidades individuales en los estilos de vida.

VI. CONCLUSIONES

No concluimos. Debemos seguir analizando, pero desde la óptica que aquí hemos argumentado como más apropiada. A nuestro juicio, tomar otros caminos no lleva a ninguna parte. No se trata de gastar más ni de gastar menos, sino siempre y simplemente de gastar mejor, con brújula imantada en el norte de la equidad y desde la eficiencia en la aplicación de los recursos. Hace falta erradicar el estudio de nuestro sistema sanitario del ámbito corporativo, y sacarlo de un clúster en el que sus actores se mueven con comodidad, pero a menudo ajeno a las realidades de la financiación pública y de las coyunturas económicas. Nuestro sistema de salud se debería situar y poner en valor en su contribución a la macroeconomía, en causalidad bidireccional, y en el bienestar de las personas.

En todo caso, queremos destacar que sería bueno que el análisis pormenorizado al que como gota malaya someten los economistas de la salud al gasto sanitario, se extendiera también de modo urgente a otras áreas del gasto social con el que confluye, y que por falta de tradición en nuestro país se mantiene incólume a la disciplina de la economía

—o lo hace en grado menor— y a la racionalización de sus expectativas de solvencia y sostenibilidad.

NOTAS

(*) Agradecemos los comentarios y sugerencias de los participantes en el seminario FUNCAS «Gasto público en España. Presente y futuro» celebrado en Santiago de Compostela los días 26 y 27 de mayo de 2015. En particular queremos mentar a José María Abellán, que actuó de comentarista.

(1) El modelo Beveridge, llamado así por su creador, es un modelo de Sistema Nacional de Salud que atiende a todas la población y se financia con impuestos. El llamado modelo Douglas se refiere a un «Aseguramiento Nacional de Salud», que combina proveedores públicos y privados y se financia con fondos públicos bajo la forma de aseguramiento universal liderado por el gobierno. Puesto que ambos modelos, el Beveridge y el Douglas comparten rasgos de universalidad y papel del gobierno, en el cuadro n.º 1 los hemos agregado.

(2) Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Contabilidad nacional. Informes de Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas. Información anual.* http://www.igae.pap.mihap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documentos/Informes%20Anuales/Avance_AAPP_2013.pdf

(3) Se redujo un 13,3 por 100 según los datos del estudio del IVIE-BBVA referenciado más arriba.

(4) <http://www.cuetolopez.es/recaudacion-2014-55-343-millones-92-billones-de-pesetas/>

(5) <http://www.finanzas.com/noticias/empresas/20150206/sector-asegurador-despega-2015-2863642.html>

(6) El dato de penetración de Navarra podría estar sesgado a la baja, ya que la Clínica Universitaria de Navarra, que proporciona cobertura a una parte considerable de la población, ofrece una modalidad peculiar de seguro mediante un sistema propio (ACUNSA) al margen de UNESPA (véase http://www.acunsa.es/seguros_clinica_universidad_navarra.asp?IdSeccion=2)

(7) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Sistema de Información de Atención Primaria: http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/estadisticas/estMinisterio/docs/2012_Actividad_ordi-naria_AP.pdf

(8) Estudio en marcha. Resultados todavía no publicados.

(9) Considerando solo los que han hecho algún gasto en los dos años y no han cambiado de intervalo de renta (n=36.949).

(10) Definiendo la línea de pobreza en el 50 por 100 de la mediana de la renta equivalente.

(11) <http://www.economist.com/news/britain/21640343-well-meaning-gesture-causing-more-and-more-trouble-benign-or-malignant>

(12) Todos los adultos soportan un pago similar con un máximo anual. La contribución vinculada a la renta es del 7,75 por 100 para los primeros 32.000 euros de renta anual gravable. Lo pagan los empresarios para los empleados. Para las otras categorías de trabajadores, la contribución es menor (no llega al 6 por 100). Existe una prima uniforme entre 80 y 100 euros al mes, que el Gobierno paga para los jóvenes por debajo de 18 años.

(13) Existe un sistema de urgencias con horario extendido de 5 de la tarde a 8 de la mañana a cargo de médicos de atención primaria, quienes deciden si se debe o no hacer el ingreso en hospital. Se financian y gestionan desde la proximidad de los ayuntamientos. Los hospitales son entidades privadas, de nuevo sin ánimo de lucro, y la mayor parte de los especialistas son profesionales libres organizados en práctica cooperativa conjunta. Solo una tercera parte (los universitarios) son asalariados. La provisión de los cuidados de larga duración se puede recibir a través de un presupuesto global —y el beneficiario decide cómo lo gasta—, o en servicios específicos. La atención paliativa está integrada y potenciada en el sistema de manera ordinaria. Para la salud mental, también es el médico de cabecera quien filtra el enfermo hacia el resto de profesionales. La regulación sobre calidad y seguridad está bastante extendida y es responsabilidad de la autoridad sanitaria. Un instituto público promueve el cambio hacia una mejor práctica sobre la base de la evidencia disponible.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN-PERPIÑÁN, J., SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, F.; MARTÍNEZ-PÉREZ, J., y MÉNDEZ-MARTÍNEZ, I. (2013), *El sistema sanitario público en España y sus Comunidades Autónomas. Sostenibilidad y reformas*, Fundación FBBVA.

AGUIAR-DÍAZ, M.; RUIZ-MALLORQUÍ, M., y LÓPEZ-VALCÁRCER, B. (2015), Insurance company as dominant shareholder and financial performance in spanish private hospitals, *en evaluación*.

CALERO, J., y GIL, M. (2014), Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España, *Informe FOESSA 2014.* http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014141702_937.pdf.

GARCÍA-ALTES, A., y ORTUN, V. (2014), [Vertical social mobility in Spain and ways to

improve it. SESPAS report 2014]. *Gac Sanit*, 28 Suppl 1: 31-36.

JURADO, A.; PÉREZ-MAYO, J., y PEDRAJA, F. (2015), The Impact of Public Services Expenditure on the Spanish Income Distribution, *Social Indicators Research*: 1-25.

LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015), «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?», *Papeles de Economía Española*, 147: 1-25.

LINLEY, W.G., y HUGHES, D.A. (2013), Societal Views On Nice, Cancer Drugs Fund And Value Based Pricing Criteria For Prioritising Medicines: A Cross Sectional Survey Of 4118 Adults In Great Britain. *Health economics*, 22, 948-964.

LOBO, F. (2014), *La intervención de precios de los medicamentos en España: Panorama de la regulación y los estudios empíricos*, Springer Healthcare.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G., y ALBASANZ, G. (2015), Reformas estructurales y estado del bienestar. *3CONOM14 Consejo General de Colegios de Economistas de España.*

LÓPEZ-CASASNOVAS, G.; MAYNOU, L., y SAEZ, M. (2014), Another look at the comparisons of the health systems expenditure indicators, *Social Indicators Research*: 1-27.

OYAGÚEZ, I.; FRÍAS, C.; SEGÚI, M.; GÓMEZ-BARRERA, M.; CASADO, M., y QUERALT, M. (2013), Eficiencia de tratamientos oncológicos para tumores sólidos en España. *Farmacia Hospitalaria*, 37: 240-259.

PÉREZ-GARCÍA, F.; CUCARELLA-TORMO, V., y HERNÁNDEZ-LAHIGUERA, L. (2015), *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, IVIE Fundación BBVA.

PUIG-JUNOY, J.; RODRÍGUEZ-FEIJOO, S., y LÓPEZ-VALCÁRCER, B.G. (2014), Paying for formerly free medicines in Spain after 1 year of co-payment: changes in the number of dispensed prescriptions, *Appl Health Econ Health Policy*, 12: 279-87.

SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, F.; ABELLÁN-PERPIÑÁN, J., y OLIVA, J. (2014), La privatización de la gestión sanitaria: efecto secundario de la crisis y síntoma de mal gobierno. *Gac Sanit.*, Suplemento 1; Informe SESPAS 2014, capítulo 12.

UNESPA (2014), Memoria social del seguro español 2013.

URBANOS-GARRIDO, R.M., y LÓPEZ-VALCÁRCER, B. (2014), Determinantes de salud y salud en las políticas. In: DEL-LLANO-SEÑARIS, E.; ORTÚN, V., y RAIGADA, F. (eds.) *Gestión Clínica. Vías de avance*. Ed. Piramide.

URBANOS-GARRIDO, R.M., y LÓPEZ-VALCÁRCER, B. (2015), *Salud y sanidad. En II Informe sobre desigualdad en España*, Madrid, Fundación Alternativas.

VERBIST, G.; FÖRSTER, M.F., y VAALAVUO, M. (2012), The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources.

Resumen

En un Estado en el que las competencias educativas están descentralizadas en las comunidades autónomas, la distribución de recursos financieros entre las mismas deberá garantizar el cumplimiento de los objetivos de suficiencia, estabilidad y distribución equitativa. Este artículo evalúa la trayectoria del gasto público en educación en España, entre 2000-2013, desde una triple perspectiva: temporal, internacional y regional. El análisis indica que España ha realizado ajustes severos, que ponen de manifiesto que los compromisos financieros asumidos eran insostenibles. Por tanto, sería recomendable diseñar un fondo de reserva para garantizar la estabilidad del gasto educativo. Respecto a la equidad, las desigualdades territoriales de gasto son tan importantes que provocan que personas con el mismo nivel de ingresos y necesidades educativas reciban servicios diferentes en cantidad y calidad según su lugar de residencia. Sin embargo, existe poca preocupación por la discriminación financiera que repercute en la cantidad y calidad de los servicios educativos prestados en los diferentes territorios.

Palabras clave: educación, gasto público, diferencias territoriales, equidad, crisis.

Abstract

In a country in which the educational responsibilities have been transferred to its regional governments, the distribution of financial resources among regions should guarantee the achievement of the sufficiency, stability and equitable distribution objectives. This article carries out an empirical evaluation of public expenditure on education in Spain, in 2000-2013, from a triple perspective: temporal, regional and international. The analysis shows that Spain has made severe adjustments, which reveal that the financial commitments were unsustainable. It would be advisable to design a reserve fund to guarantee the stability of education spending. Regarding equity, regional disparities in spending are so large that they cause people with the same level of income and same educational needs to receive different services in quantity and quality depending on their place of residence. However, there is little concern on the effect of financial discrimination that provides different quantity and quality of the educational services in each territory.

Key words: education, public expenditure, regional disparities, equity, crisis.

JEL classification: D63, H52, H75, I20.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS (*)

Francisco PÉREZ

Universitat de València e Ivie

Vicent CUCARELLA

Ivie

I. INTRODUCCIÓN

La situación de la educación en España puede analizarse desde múltiples perspectivas relevantes, referidas tanto a los recursos dedicados a la prestación del servicio como a sus resultados. Este artículo pone el foco en el estudio del gasto educativo, dejando a un lado otros aspectos importantes referidos a los productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) de las actividades educativas, ya tratados en el artículo de Lago Peñas y Martínez-Vázquez (2016) con el que arranca este número. En torno a los mismos existen problemas importantes relacionados con la eficacia, la eficiencia y la equidad con la que se prestan los servicios educativos en España, pero que no consideraremos aquí (1).

En muchos países las actividades educativas son desarrolladas y financiadas fundamentalmente por el sector público, por razones que han sido ampliamente discutidas. La primera de ellas es evitar la escasez de ciudadanos cualificados que puede derivarse de un mercado educativo en el que operan incentivos demasiado débiles para promover la inversión en capital humano, un activo cuyo rendimiento se produce a largo plazo y que requiere contemplar horizontes en los que existe elevada incertidumbre. La importancia para las sociedades y sus economías de contar con población suficientemente for-

mada ofrece argumentos de peso para que las políticas públicas promuevan la escolarización obligatoria y que en gran medida asuman colectivamente los costes y riesgos de financiar las actividades educativas, pero dejando espacio al esfuerzo de las familias. La segunda razón para la intervención tiene que ver con la justicia social, concretada en el principio de igualdad de oportunidades formativas. Para hacerlo efectivo es clave la financiación pública de la educación, con el fin evitar las diferencias de acceso a los servicios educativos derivadas de la capacidad de pago de los estudiantes o sus familias.

Si tras el gasto público en educación se encuentran las razones destacadas, dicho gasto deberá cumplir objetivos como el de la suficiencia, la estabilidad –difícil de alcanzar en un marco regulatorio de la educación tan cambiante como el español– o el de lograr una asignación que promueva la igualdad de oportunidades. En un Estado en el que las competencias educativas están descentralizadas en las comunidades autónomas (CC.AA.) la distribución de recursos financieros entre las mismas tiene que servir a esos tres objetivos. Sin embargo, la trayectoria del gasto en educación en España durante los años transcurridos del siglo XXI ofrece abundantes evidencias que ponen en cuestión su suficiencia, estabilidad y distribución equitativa. Analizar la información dis-

ponible sobre estas cuestiones es el objetivo de este artículo.

Los gobiernos han declarado con frecuencia su voluntad de proteger el gasto social en un período en el que los ingresos privados y públicos se han visto seriamente afectados por la grave crisis económica padecida. No obstante, los recursos públicos dedicados a la educación y la sanidad no se han librado de ajustes importantes, como se constata en buena parte de los artículos de este número (2). Esta circunstancia ha sido considerada por parte de la comunidad educativa –profesores, alumnos, familias–, las fuerzas políticas y la opinión pública como una de las razones de la pérdida de confianza en las instituciones y en los gobernantes, por considerar que defraudan promesas que son relevantes para lograr una efectiva participación en las oportunidades laborales, sociales y económicas (3).

Este artículo aporta información para abordar estos debates con objetividad, realizando una evaluación empírica de la trayectoria del gasto público en educación en España en los años transcurridos del siglo XXI contemplando el gasto educativo desde tres perspectivas. En primer lugar, la temporal: en el período analizado se sucedieron años de fuerte expansión económica y crecimiento de los ingresos y gastos públicos (2000-2007) y otros de intensa crisis en diversos ámbitos, incluido el de las finanzas públicas (2008-2013). La evolución del gasto público en educación en estos últimos años será estudiada con especial atención. La segunda perspectiva es la internacional: para valorar la situación española es importante comparar el esfuerzo en educación que realizamos con el del resto de países desarrollados. La tercera perspec-

tiva será la regional: dado que en 1999 se completaron las transferencias educativas a todas las comunidades autónomas, en lo sucedido desde entonces se cristaliza su gestión. La diversidad de experiencias resulta útil para evaluar la importancia de las diferencias de gasto y la garantía de igualdad de oportunidades a los habitantes de diferentes territorios. Asimismo, es de interés analizar si los ajustes recientes en el gasto educativo se han producido de manera diferente en cada comunidad y por qué.

Tras esta breve introducción y para abordar los temas planteados, el análisis del gasto educativo se ordena en el resto del artículo del siguiente modo. La segunda sección describe la evolución del gasto público en educación en España desde principio de siglo mediante una batería de indicadores, considerando con atención los años de crisis y evaluando el esfuerzo educativo realizado desde distintas perspectivas. La tercera sección contempla la evolución temporal y los niveles de esfuerzo público relativo en educación por niveles formativos, con el fin de comprobar si existen diferencias sustanciales. La sección cuarta ofrece una comparación internacional de los niveles de gasto y esfuerzo, pues los resultados no dependen solo de cuánto se gasta sino de cómo se gasta, y en España no solo se gasta menos que en otros países sino que se gasta peor. La quinta analiza las diferencias regionales de gasto: su importancia, evolución durante el período analizado, causas e implicaciones. El trabajo se cierra con un balance del análisis realizado, considera las perspectivas para gasto público educativo en España a la luz de las informaciones que ofrecen el Programa de Estabilidad, presenta las principales conclusiones y

alguna propuesta de mejora de la situación.

II. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA

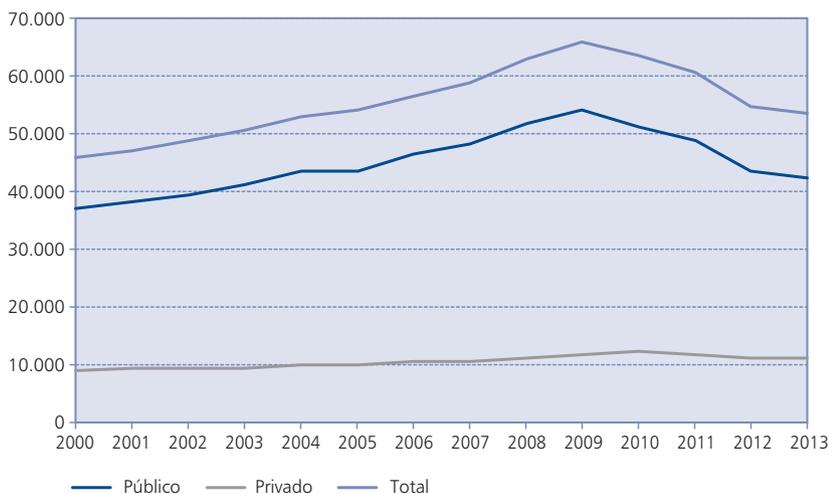
El gasto en educación en España es mayoritariamente público, representando la contribución de las administraciones alrededor del 81 por 100 del total. La evolución del gasto total en educación desde 2000 a 2013 muestra dos etapas: crecimiento continuado entre 2000 y 2009 (en este período aumenta un 44 por 100 en términos reales) y fuerte caída a partir de 2010, que conduce el gasto en 2013 al nivel de diez años antes. Como se observa en el gráfico 1a, la trayectoria del gasto total en educación viene marcada por la evolución de la componente pública, por ser la mayoritaria y porque protagoniza el intenso crecimiento de los años de expansión pero también la caída en los de crisis, siendo la principal responsable de la inestabilidad observada. El gasto privado crece menos, pero resiste mejor durante la crisis.

El gasto público por alumno (4) sigue una trayectoria similar al gasto total, ascendiendo hasta 2009 para caer con fuerza a partir del 2010. El retroceso acumulado en los últimos tres años de la serie ha devuelto el gasto por alumno al nivel de principio de siglo. Será necesario poner en relación esa trayectoria con los intensos cambios que se han producido en la situación económica y en las finanzas públicas para valorar los cambios en el esfuerzo realizado por el sector público español para financiar la educación.

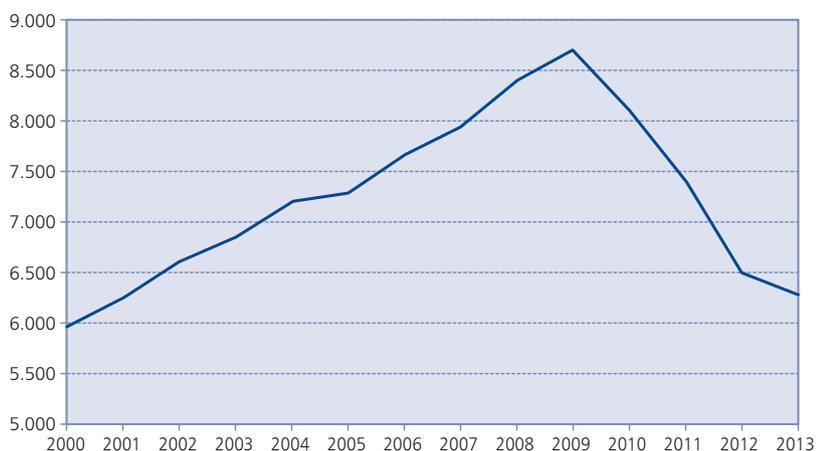
El gráfico 1c muestra la evolución de la ratio (gasto en educación por estudiante/Producto Interior Bruto (PIB) por habitante).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA

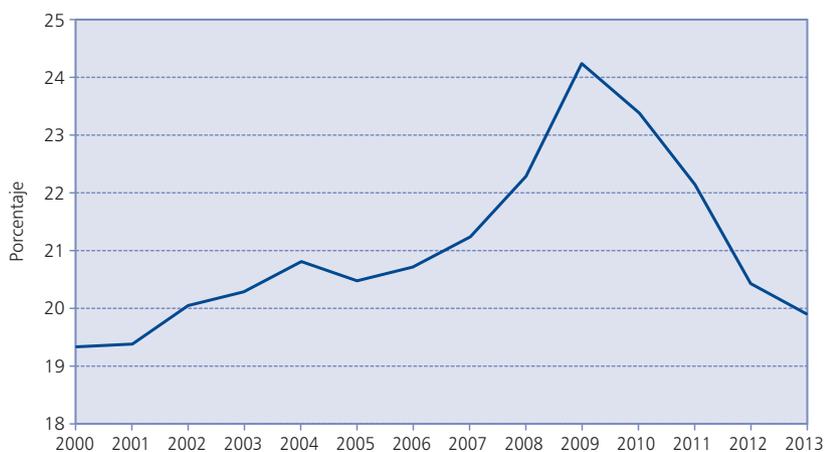
A) Gasto público, privado y total en educación. Millones de euros de 2013



B) Gasto público por alumno. Euros constantes de 2013



C) Gasto por alumno en relación con el PIB por habitante



Fuentes: IGAE, INE, MECD y elaboración propia.

Este indicador equivale a multiplicar dos cocientes –el cociente (gasto/PIB) por el cociente (habitantes/estudiantes)– y permite tener en cuenta tanto el esfuerzo respecto al nivel de renta como el porcentaje de la población que está cursando estudios. La evolución de este indicador para España presenta un perfil similar al del gasto por alumno: fuerte crecimiento hasta 2009 y retroceso hasta los niveles de partida posteriormente. No obstante, la trayectoria de la variable del gráfico 1c es algo más suave, pues tanto el aumento de la ratio del gasto por alumno como su caída son menores cuando se corrigen por la evolución del PIB per cápita. Mientras en el gráfico 1b las variaciones tanto positivas como negativas alcanzan el 40 por 100, en el 1c son del 26 por 100. Así pues, las variaciones en el peso de los estudiantes en la población hicieron que el aumento del gasto por habitante se repartiera en la fase de expansión entre más alumnos (y creciera menos) y entre menos en los años de crisis (y frenara la caída del gasto por alumno).

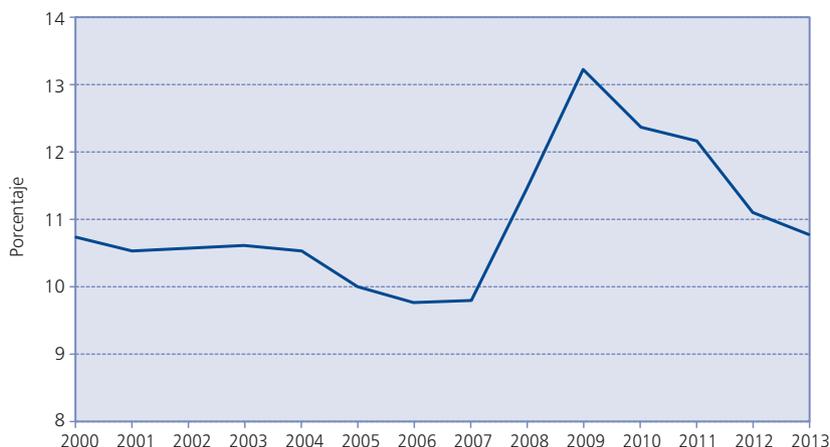
La evaluación del esfuerzo en educación realizado por el sector público puede apoyarse en varios indicadores basados en los recursos y gastos, presentados en los gráficos 2 y 3. El primer indicador es el porcentaje que representa el gasto público en educación en relación al PIB (gráfico 2a). El importante crecimiento del gasto educativo en los años de expansión no implicó variaciones en el porcentaje de un PIB que también crecía con fuerza –si acaso, en 2005 y 2006 hubo disminuciones–, manteniéndose el esfuerzo en torno al 4 por 100 del PIB. En cambio al llegar la crisis, en 2008 y 2009 el esfuerzo aumentó mucho, hasta el 4,6 por 100: el primero de estos años porque el gasto sigue creciendo, pero el PIB

GRÁFICO 2
ESFUERZO PÚBLICO EN EDUCACIÓN: INDICADORES BASADOS EN RECURSOS

A) Gasto público en educación como porcentaje del PIB



B) Gasto en educación en porcentaje de los ingresos públicos no financieros



C) Gasto autónómico en educación en porcentaje de los ingresos autónómicos no financieros



Fuente: IGAE y elaboración propia.

ya no lo hace, mientras que en 2009 el PIB se reduce. A partir de 2010, pero sobre todo de 2011, el esfuerzo comienza a reducirse al caer el gasto en educación más rápidamente que el PIB, hasta volver en 2013 el 4 por 100 inicial.

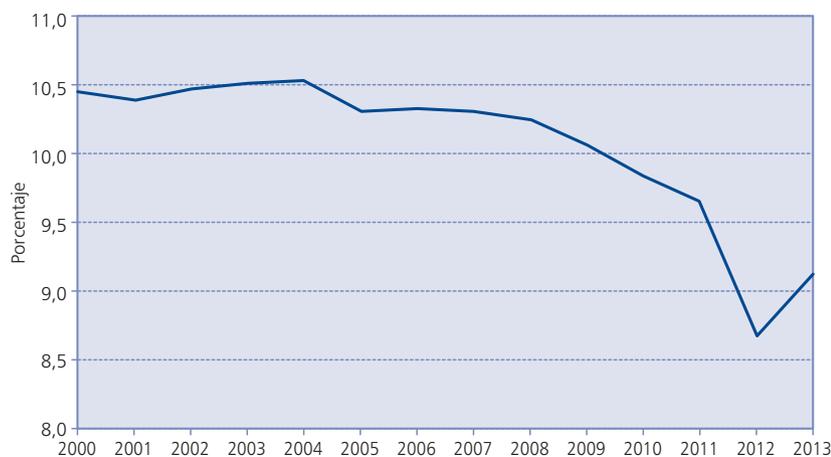
El perfil del esfuerzo en educación no es igual cuando se define respecto a los ingresos públicos no financieros de las administraciones públicas (AA.PP.) (gráfico 2b). Este indicador decrece suavemente durante la expansión, crece al llegar la crisis y es de nuevo decreciente durante los ajustes. Las variaciones en la importancia del gasto educativo en relación con los ingresos son sustanciales en los subperíodos de la crisis.

Un tercer indicador de esfuerzo considera el peso del gasto autónómico en educación en los ingresos autónómicos no financieros, porque son las CC.AA. las administraciones responsables presupuestarias principales de estos servicios. En el período analizado se produce una caída inicial, hasta 2002, que puede asociarse a la asunción de las competencias sanitarias por algunas comunidades, pasando esta función a competir por los recursos de las comunidades. En los años posteriores de expansión, las caídas prosiguen y son mucho más importantes que las observadas en el gráfico 2b. Indican que los crecientes ingresos de las comunidades en esos años permiten aumentar el gasto educativo per cápita, pero la educación pierde peso en los presupuestos debido al rápido avance de los compromisos en las funciones relacionadas con el envejecimiento, como la sanidad y la dependencia.

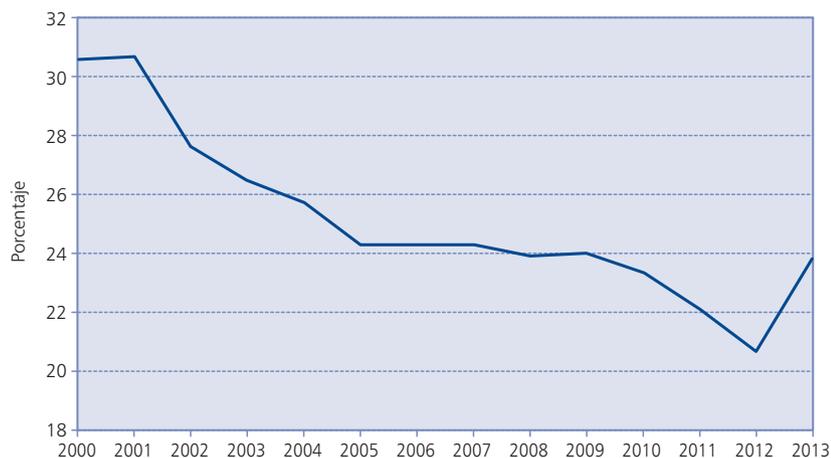
En suma, los indicadores del gráfico 2 muestran que el esfuerzo público en educación del conjunto de las AA.PP. es similar al

GRÁFICO 3
ESFUERZO PÚBLICO EN EDUCACIÓN: INDICADORES BASADOS EN GASTOS

A) Gasto en educación en porcentaje del gasto público



B) Gasto autonómico en educación en porcentaje del gasto público autonómico



Fuente: IGAE y elaboración propia.

principio y al final del período analizado, y es decreciente en relación con los ingresos de las CC.AA. durante buena parte del mismo. Pero los indicadores no han presentado una tendencia estable sino una fuerte oscilación, al alza al principio de la crisis y a la baja durante los ajustes. El gasto público en educación ha seguido por tanto una evolución muy marcada por la situación de

la economía y de los ingresos públicos. Cuando estos fueron abundantes el gasto creció y cuando se redujeron el gasto se contrajo aunque con un cierto retraso, debido a que el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ralentiza el efecto de la caída de ingresos tributarios y a la resistencia de los gobiernos a enfrentarse a los ajustes fiscales.

Otra forma de evaluar el esfuerzo en educación es contemplar la evolución de su peso en el gasto público total. Dado que una parte del gasto puede financiarse con déficit, este indicador puede diferir de los calculados a partir de los ingresos no financieros y, de hecho, su perfil es muy diferente. El gráfico 3a muestra el porcentaje de la educación en el gasto de las AA.PP. y el gráfico 3b en relación al gasto de las CC.AA., responsables del 90 por 100 del gasto público educativo en el período analizado.

La educación pierde peso en el gasto de las AA.PP. de manera continuada desde 2000 a 2012 y también en el gasto de las CC.AA. El perfil temporal de las caídas difiere en cada caso y también su intensidad. En las comunidades autónomas la pérdida de peso es más rápida, ya que se produce en buena medida antes de la crisis, y más intensa, siendo en la actualidad de poco más de un 20 por 100, cuando a principio de siglo era de un 30 por 100. En el conjunto de las AA.PP. el retroceso se produce fundamentalmente en el período de consolidación fiscal.

En síntesis, los indicadores de gasto en educación ponen de manifiesto que la expansión del mismo —en cifras absolutas, por habitante o por alumno— se concentra en los años de abundancia de recursos públicos, pero no refleja que la educación haya sido una prioridad. Ni desde la perspectiva de su peso en los ingresos y gastos públicos, ni tampoco a la vista de la protección de la misma de los efectos de los ajustes.

III. DIFERENCIAS DE GASTO POR NIVELES EDUCATIVOS

La mayor parte del gasto en educación se concentra en finan-

ciar servicios de educación infantil y primaria (31,8 por 100 en el conjunto del período), secundaria y profesional (31,2 por 100) y universitaria (18,0 por 100) que, conjuntamente, representan el 81 por 100 del gasto total. En los escalones educativos no universitarios el gasto público financia mayoritariamente la producción de servicios en centros públicos, pero también la oferta privada de centros concertados. Otros gastos dentro de esta función son realizados en el resto de niveles educativos y servicios conexos (educación especial, de adultos, compensatoria, comedor, residencia, transporte), que representan el 12,3 por 100, en formación ocupacional (3,6 por 100) y en becas y ayudas al estudio (3,1 por 100).

El cuadro n.º 1 muestra la evolución del gasto público en educación en las actividades enumeradas, en cifras absolutas y en índices (de los recursos totales y por alumno) que toman como año base 2000. La importancia relativa de las distintas actividades ha cambiado a lo largo del período, advirtiéndose en esa evolución la incidencia de la crisis y los ajustes. Hasta 2009 ganan peso la educación universitaria, el resto de niveles educativos y servicios conexos y las becas y ayudas; lo pierden los niveles no universitarios y la formación ocupacional. A partir de 2010 todas las partidas retroceden, excepto la de becas y ayudas, que lo hace un año más tarde. No obstante, cae con mayor intensidad el gasto en educación universitaria y –sorprendentemente, dada la magnitud del desempleo– el gasto en formación ocupacional, cuya reducción es del 43 por 100 desde 2008 a 2012.

La evolución del gasto por niveles educativos resulta engañosa

si no se considera la evolución del alumnado en cada uno de ellos. El número de alumnos se ve afectado por factores demográficos, por las tasas de abandono escolar temprano, elevada en España y acentuadas durante el boom económico (5), y por las decisiones de matriculación en los niveles secundarios postobligatorios y superiores.

Hasta 2008-2009 hay crecimientos del gasto por alumno en todos los niveles educativos. Un crecimiento que es particularmente intenso en la educación secundaria y profesional (el índice base 2000 aumenta un 42 por 100) y universitaria (aumento del índice un 81 por 100 hasta 2009, año que marca el máximo). A partir de 2010 se producen ajustes en todos los niveles. El gasto por alumno cae un 24 por 100 en la educación infantil y primaria, un 26 por 100 en la secundaria y profesional y un 29 por 100 en la universitaria. No obstante, debido a que las trayectorias previas de expansión habían sido muy distintas por niveles, el gasto por alumno en 2012 era un 20 por 100 inferior al de 2000 en la educación primaria, mientras que en secundaria y profesional era similar al de 2001 y en universitaria se mantenía próximo al de 2005.

IV. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

El esfuerzo realizado por España para financiar las actividades educativas es menor que el de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuando se considera el indicador del gasto total (público y privado) en relación al PIB. En todos los países el sector público realiza la mayor parte de este gasto, aunque en algunos –como Estados Unidos, Corea, Japón

Australia o Canadá– el peso del gasto privado es significativamente mayor que en Europa.

En 2011, último ejercicio para el que están disponibles las comparaciones internacionales que realizan la OCDE y Eurostat y un año después de que comenzaran los ajustes en España, nuestro país realizaba un gasto público en educación que representaba el 4,7 por 100 del PIB (6). La cifra era claramente inferior a la media de la OCDE y de la UE21 (7) correspondiente a este indicador de esfuerzo del sector público en educación (5,6 por 100), aunque similar a la de Estados Unidos (4,7 por 100) y superior a la de Alemania (4,4 por 100), Australia (4,3 por 100), Italia (4,2) y Japón (3,6 por 100) (gráfico 4).

Un segundo indicador de esfuerzo útil para las comparaciones internacionales es la ratio gasto en educación por estudiante/PIB por habitante, equivalente al producto (gasto/PIB) × (habitantes/estudiantes) que permite tener en cuenta tanto el nivel de renta per cápita como el porcentaje de la población que está cursando estudios.

La información internacional disponible no permite calcular el indicador para el gasto público pero sí para el gasto total en educación (público y privado). El cuadro n.º 2 compara el gasto por alumno en relación con el PIB per cápita en 2011 de veinte países de la OCDE entre los que se encuentran casi todos los desarrollados de mayor dimensión de Europa y el mundo (8). En las columnas aparece el gasto en el conjunto de niveles y en cada nivel educativo, diferenciándose cinco escalones formativos desde la educación infantil a la superior, incluyendo la universitaria y los ciclos formativos profesionales.

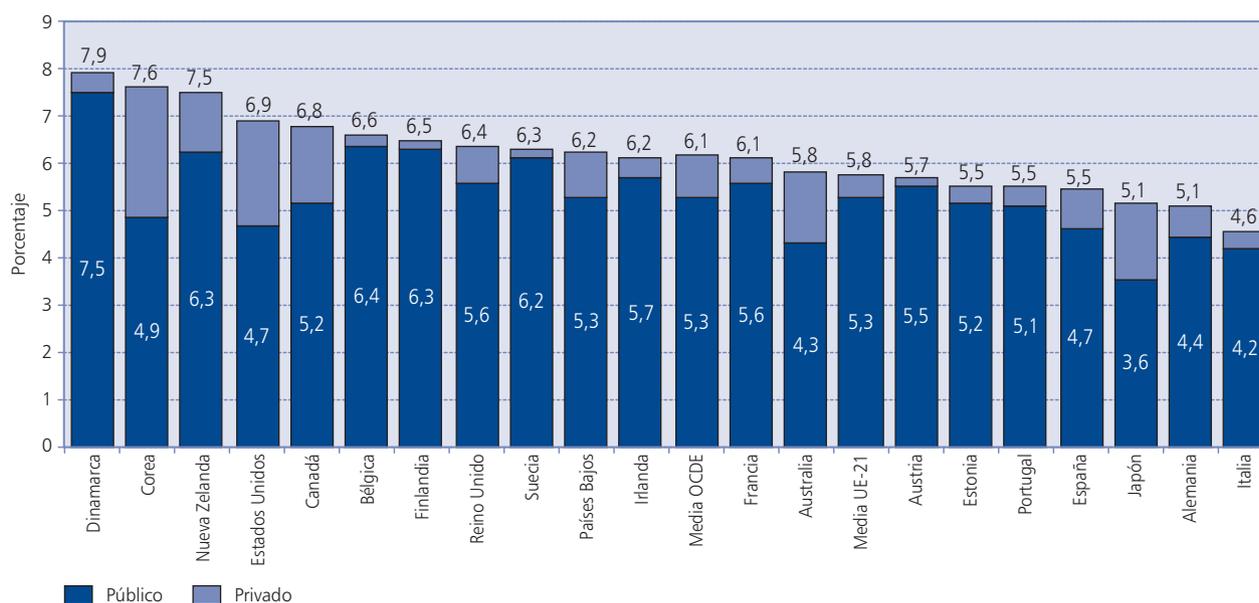
CUADRO N.º 1

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, POR NIVELES EDUCATIVOS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Miles de euros constantes de 2012													
Todos los niveles educativos	43.432.898	44.332.269	46.252.544	47.892.701	49.955.200	50.279.576	52.535.380	54.965.384	57.921.905	58.906.780	56.583.938	53.750.569	47.000.382
E. Infantil y P. Primaria	14.534.771	14.265.732	14.676.957	14.511.329	15.095.472	15.714.092	16.493.340	17.352.085	18.458.784	18.841.143	18.185.795	17.291.332	15.390.588
E. Secundaria y F. Profesional	13.480.540	14.201.555	15.221.086	15.861.997	16.097.499	16.252.507	16.706.398	17.069.824	17.427.540	17.652.686	16.717.225	16.094.544	14.117.276
Resto de niveles educativos y servicios conexos	4.647.344	4.705.915	5.332.559	5.682.096	5.989.248	6.250.480	6.874.403	7.153.993	7.474.546	7.651.194	7.472.868	6.971.766	6.139.248
Educación Universitaria	7.594.264	7.867.139	8.065.079	8.498.889	9.620.090	8.608.862	8.945.801	9.803.928	10.572.860	10.956.673	10.342.805	10.100.892	8.465.766
Formación Ocupacional	2.016.089	2.088.160	1.774.605	2.021.030	1.871.358	1.971.794	1.925.343	1.851.074	1.995.659	1.856.695	1.730.315	1.275.048	1.134.438
Becas y Ayudas	1.159.982	1.203.767	1.182.257	1.317.360	1.372.534	1.481.841	1.590.096	1.734.480	1.992.514	1.948.390	2.134.930	2.016.987	1.753.065
Índice 2000 = 100, euros constantes													
Todos los niveles educativos	100,0	102,1	106,5	110,3	115,0	115,8	121,0	126,6	133,4	135,6	130,3	123,8	108,2
E. Infantil y E. Primaria	100,0	98,1	101,0	99,8	103,9	108,1	113,5	119,4	127,0	129,6	125,1	119,0	105,9
E. Secundaria y F. Profesional	100,0	105,3	112,9	117,7	119,4	120,6	123,9	126,6	129,3	130,9	124,0	119,4	104,7
Resto de niveles educativos y servicios conexos	100,0	101,3	114,7	122,3	126,9	134,5	147,9	153,9	160,8	164,6	160,8	150,0	132,1
Educación Universitaria	100,0	103,6	106,2	111,9	126,7	113,4	117,8	129,1	139,2	144,3	136,2	133,0	111,5
Formación Ocupacional	100,0	103,6	88,0	100,2	92,8	97,8	95,5	91,8	99,0	92,1	85,8	63,2	56,3
Becas y Ayudas	100,0	103,8	101,9	113,6	118,3	127,7	137,1	149,5	171,8	168,0	184,0	173,9	151,1
Euros constantes de 2012, por alumno													
E. Infantil y E. Primaria	4.329	4.230	4.271	4.139	4.223	4.319	4.421	4.490	4.601	4.533	4.284	3.984	3.490
E. Secundaria y F. Profesional	4.476	4.864	5.343	5.633	5.751	5.861	6.070	6.230	6.366	6.336	5.783	5.454	4.738
Educación Universitaria	5.164	5.514	5.784	6.205	7.144	6.523	6.924	7.790	8.550	9.328	9.082	8.036	6.665
Índice 2000 = 100, euros constantes de 2012 por alumno													
E. Infantil y E. Primaria	100,0	97,7	98,7	95,6	97,5	99,8	102,1	103,7	106,3	104,7	98,9	92,0	80,6
E. Secundaria y F. Profesional	100,0	108,7	119,4	125,9	128,5	131,0	135,6	139,2	142,2	141,6	129,2	121,9	105,9
Educación Universitaria	100,0	106,8	112,0	120,2	138,4	126,3	134,1	150,9	165,6	180,6	175,9	155,6	129,1

Fuentes: MECD e INE.

GRÁFICO 4
GASTO PÚBLICO Y PRIVADO SOBRE PIB. COMPARACIÓN INTERNACIONAL (EN PORCENTAJE)



Fuente: Education at a glance, 2014 (OCDE).

CUADRO N.º 2

GASTO EN EDUCACIÓN POR ALUMNO SOBRE EL PIB PER CÁPITA. COMPARACIÓN INTERNACIONAL. 2011

	Total	Educación infantil	Educación primaria	Enseñanza secundaria obligatoria	Enseñanza secundaria postobligatoria	Ciclos formativos de grado superior	Educación universitaria	Educación superior
Australia	24,8	24,8	20,1	24,7	22,8	19,7	41,7	37,6
Austria	30,5	20,8	24,7	31,5	31,8	16,2	34,8	34,7
Dinamarca	29,0	33,8	22,5	26,2	26,1	nd	nd	50,8
Finlandia	28,2	14,8	21,1	32,5	21,9	0,0	46,6	46,6
Francia	28,7	18,2	19,0	26,6	35,9	34,5	44,9	42,2
Alemania	26,6	20,4	18,5	22,6	29,3	21,7	44,8	40,8
Irlanda	25,3	nd	19,8	26,6	27,0	nd	nd	37,5
Italia	26,0	23,2	24,9	25,6	25,2	27,9	29,5	29,5
Japón	30,8	16,2	23,9	28,0	29,2	29,4	52,4	47,6
Corea	28,9	23,6	24,0	23,0	33,4	19,6	38,7	34,2
Países Bajos	27,1	18,6	18,6	27,9	28,2	23,7	40,7	40,7
Nueva Zelanda	29,1	35,2	25,7	27,5	31,8	28,1	34,9	33,6
Noruega	30,6	14,4	26,7	27,3	31,8	nd	nd	40,3
Portugal	30,2	22,1	22,8	32,3	35,6	nd	nd	37,6
España	29,4	20,9	22,7	29,0	31,4	31,2	43,3	41,0
Suecia	29,8	16,6	24,7	25,9	26,4	15,8	52,9	49,9
Reino Unido	30,7	28,6	29,1	41,0	19,2	nd	nd	42,0
Estados Unidos	31,1	20,3	22,2	25,0	26,6	nd	nd	52,8
Media OCDE	27,5	20,7	22,8	26,1	26,6	23,1	43,4	40,6
Media UE-21	26,9	20,4	22,2	25,7	26,8	21,7	41,4	39,0

Fuente: Education at a glance, OCDE (2014).

España realiza un gasto por estudiante en educación equivalente al 29,4 por 100 de su PIB pc, dos puntos porcentuales (pp) más que la media de la OCDE y 2,5 pp más que la media UE-21. En general, avanza posiciones frente a los demás países cuando se considera este indicador –se sitúa en octava posición–, respecto a las que ocupaba en la ratio gasto/PIB. Ello es debido a que el esfuerzo de gasto en educación que realiza España en relación al PIB lo distribuye entre un porcentaje menor de población que cursa estudios. La principal razón por la que en nuestro caso hay menos estudiantes en relación con la población no es que las tasas de matriculación en los distintos niveles de estudios sean menores –son prácticamente iguales a la media en enseñanza primaria, secundaria y superior– sino a que la estructura demográfica está más envejecida y el porcentaje de población menor de 30 años es, en este momento, inferior en más de 2pp a la media europea.

De la desagregación por niveles educativos cabe destacar dos aspectos. El primero se puede observar siguiendo en el cuadro la línea correspondiente a cualquier país, incluido España: en general, el coste por alumno aumenta con el nivel educativo considerado, aunque hay excepciones a esta regla (9). En España, el coste por alumno de la educación infantil representa el 20,9 por 100 de la renta pc, el de la educación primaria el 22,7 por 100, la secundaria obligatoria el 29 por 100 y la postobligatoria el 31,4 por 100, y la educación superior el 41 por 100. En los dos primeros niveles educativos los porcentajes correspondientes a este indicador de esfuerzo son similares a la media de la OCDE y la Unión Europea (UE), mientras que los de

la educación secundaria y superior son superiores a las medias respectivas en el caso de España.

Estas comparaciones internacionales muestran que la situación del gasto en educación en 2011 no se encontraba alejada de los estándares internacionales. Su gasto en relación al PIB era algo inferior, pero, pese a ello, debido a razones fundamentalmente demográficas, el peso de la población estudiantil atendida en la población total era menor y por esa razón, fundamentalmente, el esfuerzo en gasto por alumno en relación con el PIB pc resultaba superior a la media en los niveles postobligatorios.

Sobre lo sucedido desde 2011 no se dispone de comparaciones internacionales, pero sabemos que el gasto público en educación por alumno se ha contraído en España un 28 por 100 desde 2009 hasta 2013. Aunque no conocemos con exactitud lo sucedido en otros países, dado que la mayoría de los que tomamos como referencia no han realizado ajustes fiscales tan severos, es muy probable que la brecha de gasto en educación sobre PIB entre España y la media se haya abierto más y nuestros indicadores de esfuerzo, en relación al PIB y por alumno sean ahora menores en perspectiva comparada (10).

V. DIFERENCIAS REGIONALES

Para evaluar los objetivos mencionados en la introducción, en España se ha de tener presente que el servicio está transferido a las CC.AA., siendo estas las que realizan el 90 por 100 del gasto público en educación. El gráfico 5 presenta el gasto medio anual en educación de las CC.AA. por alumno en los períodos

2002-2009 y 2010-2013. Se observan diferencias muy notables entre comunidades, que llegan a superar el 100 por 100, teniendo en cuenta las disparidades en la estructura demográfica de las comunidades y también sus distintas tasas de escolarización en los niveles postobligatorios. Entre el norte de la península (más envejecido) y el centro y el sur, las diferencias de gasto por alumno son de una magnitud tan grande que cuestionan la hipótesis de que el nivel de los servicios sea compatible con la igualdad de oportunidades de acceso a la educación de los ciudadanos que viven en los distintos territorios, especialmente si están domiciliados en las forales.

Dado que la financiación de las CC.AA. no depende solo –ni principalmente en algunos casos– de los recursos fiscales generados en su territorio, los indicadores de esfuerzo en relación con el PIB regional tienen poco sentido. En cambio, son significativos los referidos al porcentaje dedicado a la educación de los ingresos no financieros de cada comunidad y de su gasto total no financiero. Ambos aparecen reflejados en el gráfico 6 y muestran también importantes abanicos de valores (hasta 15 puntos porcentuales entre Comunitat Valenciana y Navarra).

La comparación de la posición de las comunidades en los gráficos 5 y 6 revela que un mayor gasto por alumno (p. e. Navarra) no requiere necesariamente mayor esfuerzo financiero a algunas comunidades. La razón es que disponen de niveles de ingresos y gastos sustancialmente mayores. En cambio, hay comunidades que gastan menos en educación pero lo hacen con mayor esfuerzo, dedicando a este servicio porcentajes superiores de sus recursos y

gasto totales que son menores que la media (p. e. Murcia).

Las diferencias entre comunidades en el gasto en educación por habitante pueden deberse a tres factores de naturaleza muy diferente: a) una distinta intensidad de sus necesidades educativas (asociada a sus diferentes estructuras demográficas, concretamente al peso de los jóvenes en su población o a la distribución de su población sobre el territorio); b) la existencia de restricciones presupuestarias diversas, motivada por el hecho de que los sistemas de financiación autonómica y el resto de fuentes de ingreso (en particular las transferencias de la Administración Central y de la UE) ofrecen niveles de recursos por habitante muy dispares a las comunida-

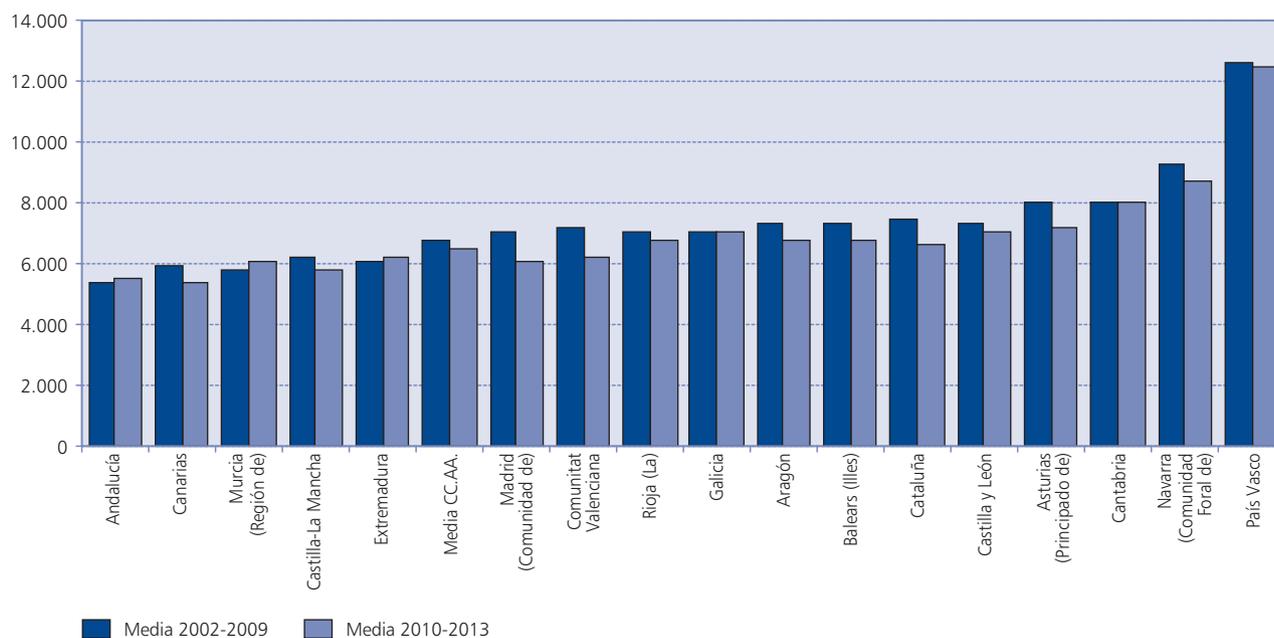
des (11); y c) la distinta preferencia por el gasto educativo de cada comunidad, reflejo de las preferencias de sus ciudadanos y/o de su gobiernos, manifestadas gracias al reconocimiento de su autonomía.

Para evaluar la importancia del primer factor, Pérez, Cucarella y Hernández (2015) calculan un índice de necesidades educativas por habitante (12), atendiendo a la estructura de edades de la población, los incrementos de coste unitario que pueden derivarse de la dispersión demográfica sobre el territorio y las diferencias de coste de la vida, que afectan a los salarios del personal docente. El resultado de ese cálculo confirma que existen diferencias de necesidades por habitante entre regiones importantes (13), pero guar-

dan una escasa correlación con la diversidad de gasto por habitante observada (gráfico 7). La diversidad de gasto también es amplia pero no se explica por las necesidades (no resultan estadísticamente significativas) sino, fundamentalmente, por el segundo y el tercero de los factores mencionados: las diferencias en la capacidad de financiación y en las preferencias de los ciudadanos por el servicio.

En efecto, cuando se consideran los ingresos no financieros por habitante de las comunidades, su capacidad de explicar las diferencias de gasto en educación per cápita es notable y la relación entre ambas variables estadísticamente significativa (gráfico 8). La dispersión de las observaciones alrededor de la recta de regresión indica, no obstante, que

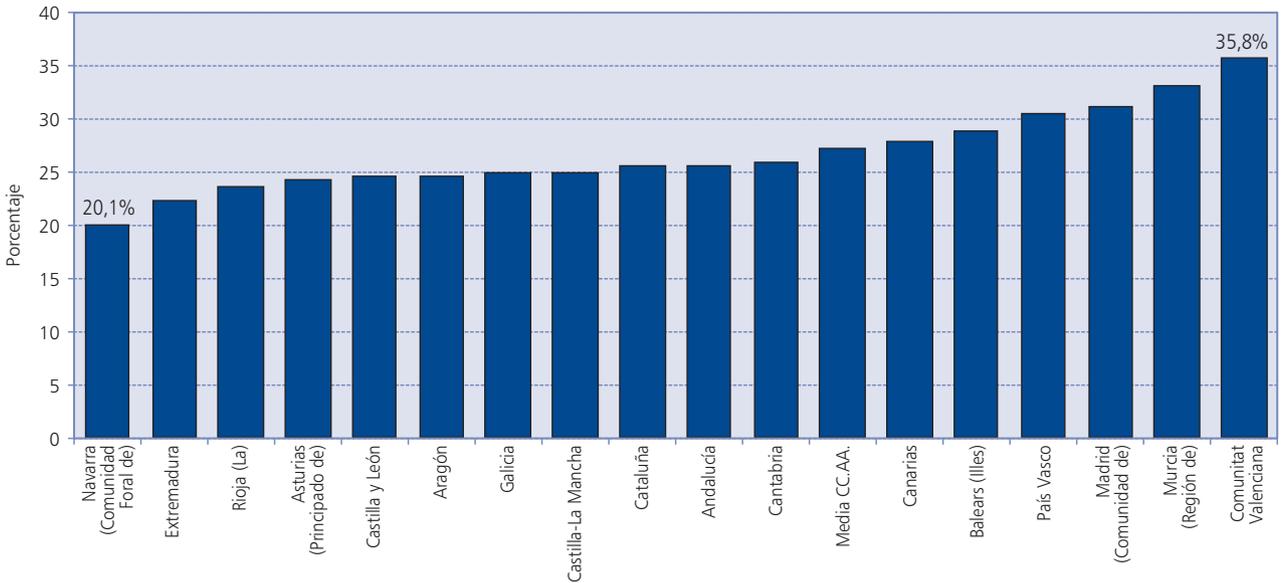
GRÁFICO 5
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DE LAS CC.AA. POR ALUMNO. MEDIA 2002-2009 Y 2010-2013, EN EUROS DE 2013



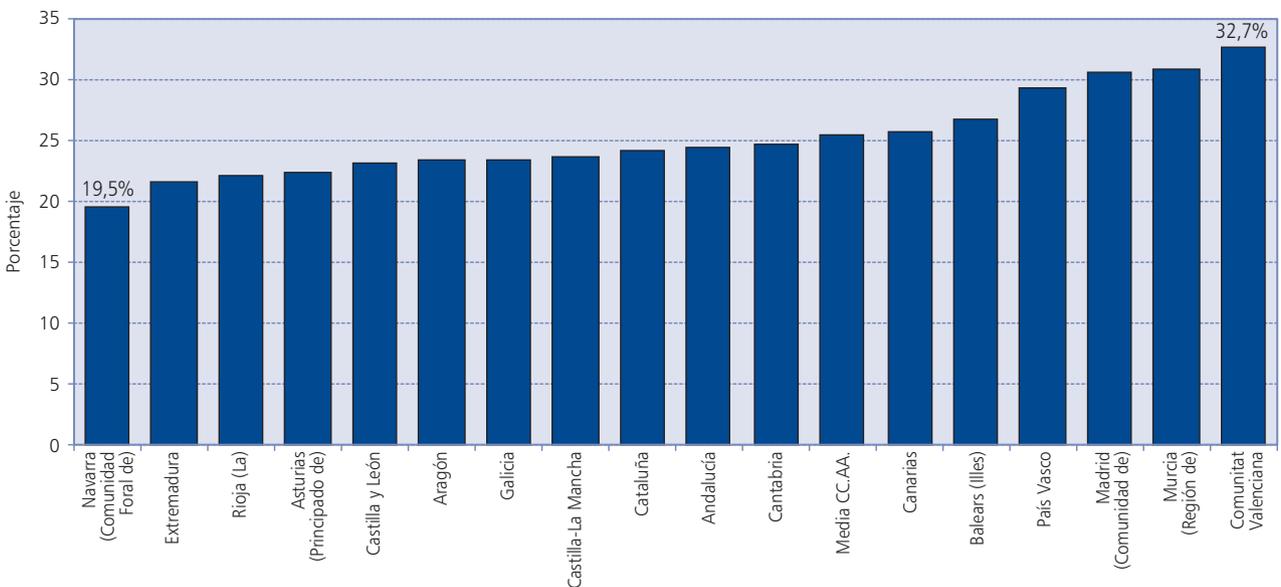
Fuentes: Fundación BBVA-Ivie (2015), INE, MECD y elaboración propia.

GRÁFICO 6
ESFUERZO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EDUCACIÓN. MEDIA 2002-2013

A) Porcentaje de ingresos no financieros



B) Porcentaje del gasto no financiero



Nota: Entre los gastos de Navarra se ha descontado la aportación a la hacienda central. No obstante, las competencias asumidas por Navarra no son comparables a las de las comunidades autónomas de régimen común.

Fuentes: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, IGAE, Fundación BBVA-Ivie (2015) y elaboración propia.

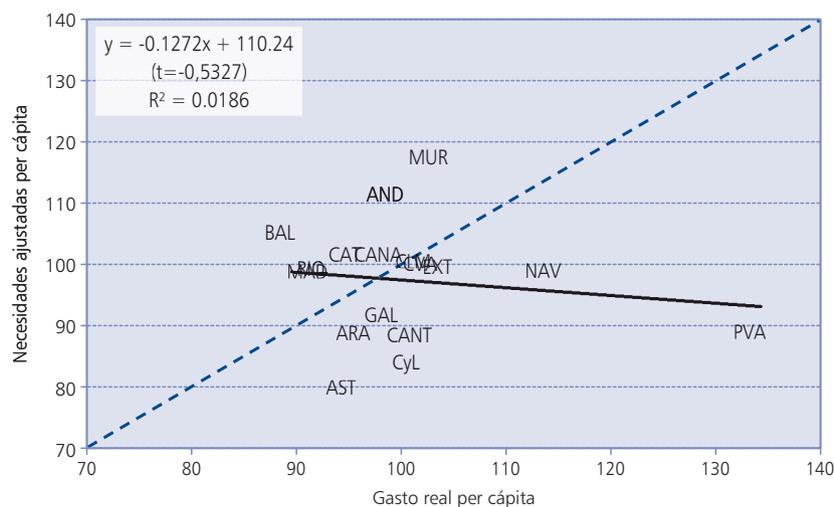
otros factores influyen, como la intensidad de las preferencias de las comunidades por estos servi-

cios, también pueden influir en el esfuerzo de gasto educativo de algunas comunidades.

En el trabajo citado se constata que en las comunidades cuyos recursos y gasto en educación

GRÁFICO 7

COMPARACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES DE NECESIDADES EDUCATIVAS RELATIVAS PER CÁPITA Y EL GASTO EDUCATIVO REAL PER CÁPITA REALIZADO POR LA COMUNIDADES AUTÓNOMAS. MEDIA 2002-2013



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2015).

centaje de los ingresos dedicado a esta función (cuadro n.º 3). Así, pues, gastan más en educación las comunidades con más recursos y las que priorizan más este servicio, y el resultado es que ofrecen mayores niveles de servicios educativos por habitante. En cambio, se rechaza la hipótesis de que sean las diferencias de necesidades la explicación de las diferencias de gasto observadas (16).

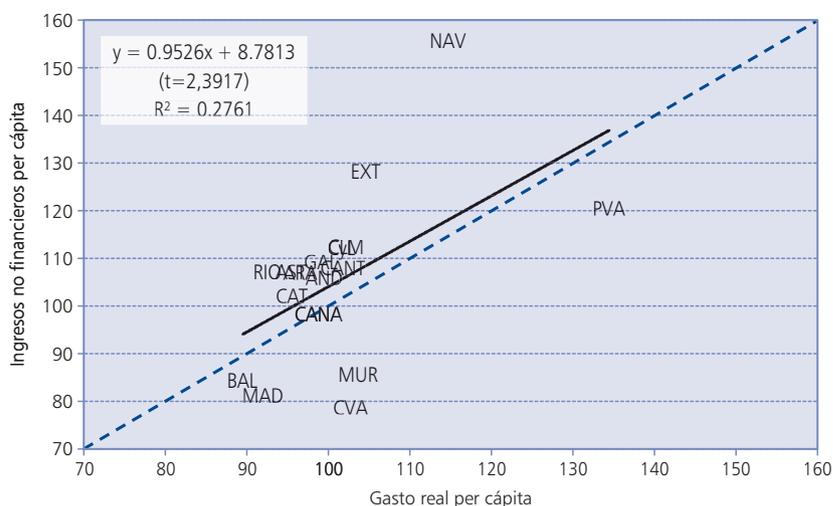
Esta diversidad de ingresos y gastos entre comunidades debe ser tenida en cuenta al analizar lo sucedido en los años recientes, en los que cada una ha tenido que realizar ajustes importantes en el gasto educativo, pero en condiciones de partida muy diversas. Todas las han realizado, como se aprecia en la comparación entre 2009 y 2013 que ofrece el gráfico 10, pero su alcance

por habitante son superiores, el nivel de prestación de los servicios es más elevado en cantidad o calidad: el volumen de recursos docentes por habitante empleados en los distintos escalones de los servicios educativos es mayor. El índice de intensidad de prestación de servicios por habitante calculado (14), basado en la dotación de profesores por alumno de los distintos niveles educativos, aparece en el eje vertical del gráfico 9 y correlaciona positiva y significativamente con el gasto en educación por habitante, representado en el eje de abscisas (15).

El análisis econométrico del efecto conjunto de las diferencias de necesidades, de recursos y de volumen de servicios como variables explicativas de las diferencias de gasto por habitante indica que son significativas las dos últimas y también la prioridad que recibe en los presupuestos la educación, medida por el por-

GRÁFICO 8

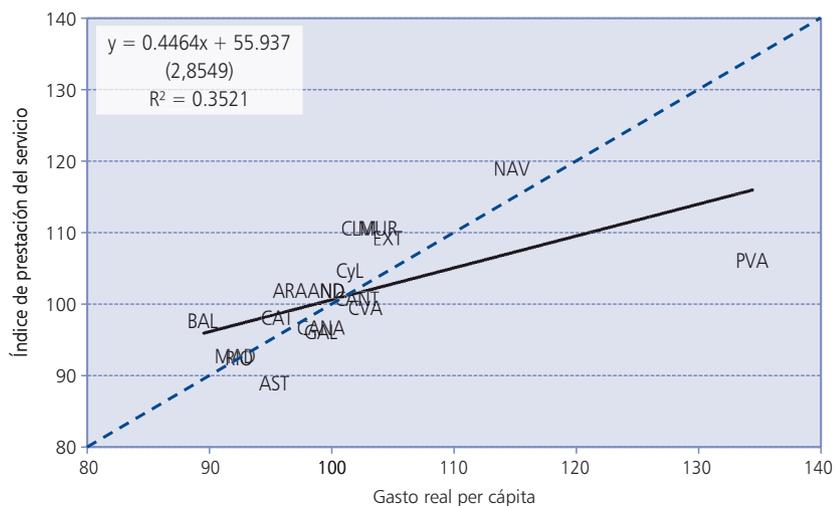
COMPARACIÓN ENTRE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS PER CÁPITA Y EL GASTO EDUCATIVO REAL PER CÁPITA REALIZADO POR LA COMUNIDADES AUTÓNOMAS. MEDIA 2002-2013



Nota: Entre los ingresos de Navarra se ha descontado la aportación a la hacienda central. No obstante, las competencias asumidas por Navarra no son exactamente comparables a las de las comunidades autónomas de régimen común. Si en la regresión se elimina Navarra, los coeficientes pasan a ser: $y = 0,9613x + 5,2689$, con $R^2 = 0,796$.

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2015).

GRÁFICO 9
INTENSIDAD DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO Y GASTO EDUCATIVO PER CÁPITA. MEDIA 2002-2013



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2015).

En segundo lugar, en el panel b del gráfico puede observarse la intensidad porcentual de los ajustes en el gasto educativo en cada comunidad (eje de ordenadas) y su relación con el nivel de gasto de partida (eje de abscisas). Las holguras financieras de las CC.AA. han condicionado la intensidad de los ajustes, pues las que contaban con más recursos y se hallaban menos endeudadas (comunidades forales, Cantabria, Extremadura) no se han enfrentado a procesos de consolidación fiscal tan severos. En cambio, algunas de las que cuentan en el conjunto del período con menos recursos y están más endeudadas (Comunidad Valenciana, Cataluña y Castilla-La Mancha) han realizado las reducciones de gasto más importantes. Téngase en cuenta que muchas de estas comunidades efectúan una reducción proporcionalmente mayor de un gasto que era menor ya en 2009.

no ha sido el mismo. En el panel a del gráfico puede apreciarse que en algunas comunidades (Madrid, Illes Balears, Asturias y La Rioja) el gasto en educación por habitante ya era antes de los

ajustes inferior al de las comunidades forales después de los mismos. En otras palabras: en las primeras nunca se alcanzaron los niveles de gasto a los que ahora otras han descendido.

En general, la evolución de las diferencias relativas de gasto en educación por alumno durante el período analizado muestra (gráfico 11) que hubo convergencia-

CUADRO N.º 3

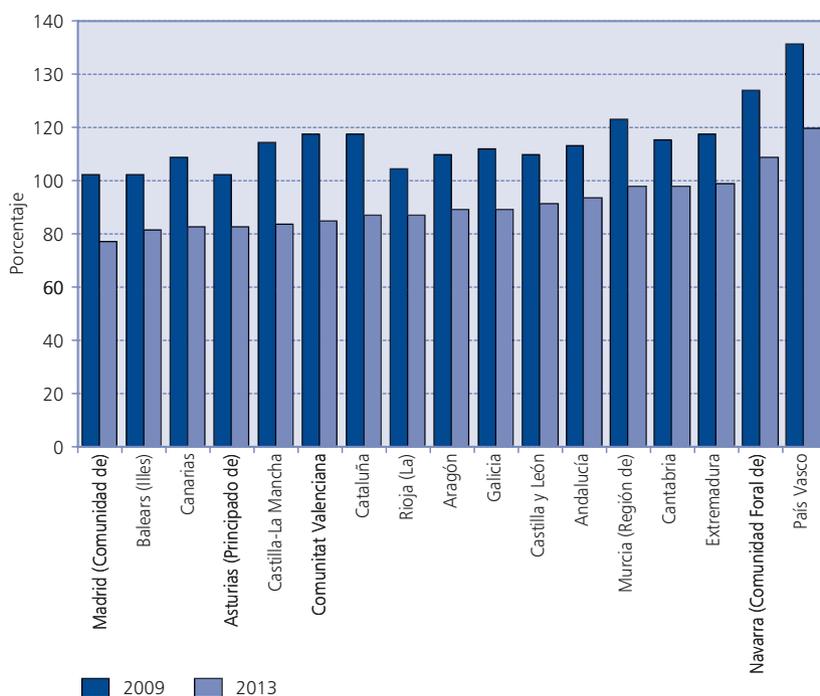
DETERMINANTES DEL GASTO PER CÁPITA EN EDUCACIÓN DE LAS CC.AA. 2004-2013

	Con efectos fijos CC.AA. y temporales		Pool	
	(1)	(2)	(3)	(4)
I. Ingresos no financieros	3,203*** (3,521)	3,143*** (3,355)	4,05*** (6,316)	4,641*** (6,830)
I. Esfuerzo educativo	4,989*** (5,442)	4,950*** (5,897)	5,060*** (6,035)	5,07*** (5,774)
I. Volumen servicios educación	4,999*** (3,985)	4,596*** (4,872)	4,467*** (4,200)	3,022*** (2,972)
I. Necesidades educativas	-1,141 (-0,618)	-2,155*** (-2,708)		
Constante	-312,381 (-1,367)	-381,326** (-2,560)	-225,695* (-1,715)	-353,657** (-2,600)
N	170	170170	170	
R²	0,975	0,975	0,526	0,507
R² ajustado	0,970	0,970	0,514	0,498

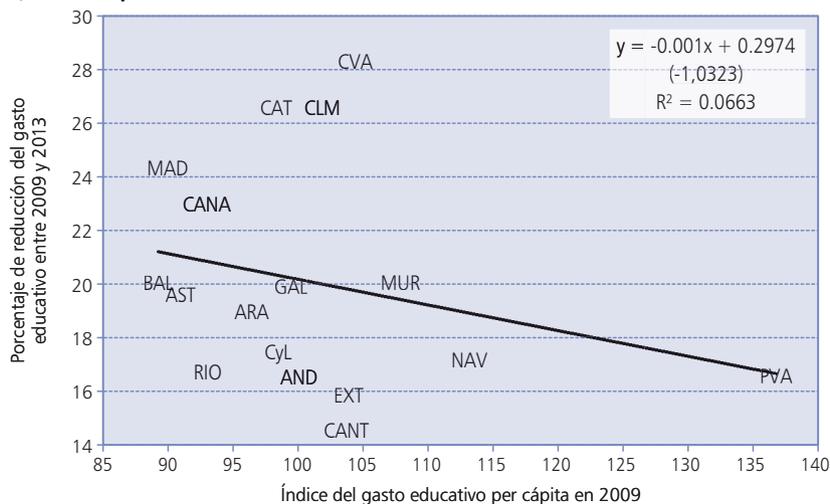
Notas: t entre paréntesis. * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01

GRÁFICO 10
AJUSTES EN EL GASTO EN EDUCACIÓN POR HABITANTE POR CC.AA.
2009 VERSUS 2013

A) Gasto por habitante. Media España 2009 = 100



B) Variación porcentual 2009-2013 vs nivel en 2009



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2015) y elaboración propia.

tajes mayores de sus ingresos que otros. Así mismo, se observa que al principio de la crisis la rigidez de los gastos educativos frenó esa tendencia a la divergencia, pero la llegada de los intensos ajustes fiscales ha provocado un aumento notable de la dispersión y su nivel ha vuelto en 2013 a donde se encontraba en 2002.

VI. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La información analizada en los apartados anteriores muestra las siguientes características del gasto público en educación en España durante el período 2000-2013:

— El gasto público total en educación, por habitante y por alumno, fue creciente en la expansión, pero el nivel alcanzado antes de llegar la crisis no se ha sostenido. Al contrario, ha sufrido ajustes importantes que han privado al sistema de la estabilidad financiera deseable para el desempeño de sus funciones.

— El gasto español en educación se encontraba claramente por debajo de la media de la OCDE y la UE en porcentaje de PIB en el momento de comenzar el proceso de consolidación fiscal. Aunque no existe información internacional para hacer comparaciones precisas posteriores a 2011, es muy probable que la intensidad de los ajustes en el caso español nos haya alejado más de la media de los países desarrollados.

— España se encuentra en niveles similares a la media en gasto por alumno en relación al PIBpc. Este indicador mejora la posición en las comparaciones internacionales en relación con la que se ocupa cuando se conside-

sigma durante la etapa de expansión, pero ha habido divergencia en los años de crisis, a pesar de

que los gobiernos con menos recursos han priorizado el gasto en educación, dedicándole porcen-

GRÁFICO 11
**COEFICIENTE DE VARIACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN
 POR ALUMNO DE LAS CC.AA. 2000-2013**



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2015) y elaboración propia.

ra el gasto en relación al PIB, porque el peso del alumnado en la población es menor en España, debido al proceso de envejecimiento demográfico.

— El crecimiento del gasto por estudiante fue más intenso en los niveles secundarios y superiores, pero también lo han sido los ajustes. La inestabilidad financiera ha sido mayor en las universidades, situándose el gasto por alumno en cifras similares a las de 2004 en la educación superior, tras un período de incrementos sustanciales en los recursos. El gasto por alumno avanzó menos en los otros niveles educativos y por ello, a pesar de haber caído también menos, es actualmente inferior al de 2000 en la enseñanza primaria y similar al de 2001 en la secundaria.

— El esfuerzo de las AA.PP. en educación, medido por el porcentaje dedicado a esta función de sus ingresos no financieros o

de sus gastos totales, no ha aumentado desde principio del siglo XXI. En la actualidad es similar, tras recorrer un camino alejado de la estabilidad deseable, lleno de irregularidades que han estado en función de la disponibilidad de recursos públicos. Esta circunstancia pone de relieve que la programación financiera de la educación ha sido deficiente.

— En los años de abundancia de recursos públicos el peso de la educación en los presupuestos tendió a decrecer, dedicándose mayores porcentajes a otras funciones de gasto, en particular las dedicadas a atender necesidades ligadas al envejecimiento. Eso no impidió que el gasto educativo total y por alumno aumentara, pero los crecimientos se han demostrado insostenibles durante la crisis.

— Durante los años de crisis se observan dos subperíodos muy distintos en el comportamiento del gasto. Al comenzar la

caída de ingresos públicos, el esfuerzo de las CC.AA. para sostener el gasto educativo aumenta, pero no se evita su caída; posteriormente la prolongación de las dificultades financieras desemboca en fuertes ajustes del gasto educativo.

— Las CC.AA. se diferencian sustancialmente entre sí atendiendo a su nivel de gasto. Las diferencias territoriales alcanzan el 50 por 100 en términos per cápita y hasta el 100 por 100 en relación con los alumnos. Son tan elevadas que ponen en cuestión la igualdad de oportunidades de los ciudadanos que viven en distintos territorios en el acceso a estos servicios fundamentales.

— Las necesidades educativas de las comunidades derivadas de la demografía y el asentamiento de la población presentan notables diferencias por habitante, pero no están correlacionadas con el gasto observado. La principal variable explicativa de las diferencias regionales de gasto en educación es la diversidad de recursos no financieros de las comunidades autónomas, aunque también es estadísticamente significativo el esfuerzo educativo que cada comunidad hace en educación, medido por el porcentaje de sus ingresos dedicados a la misma.

— Las diferencias de gasto observadas llevan asociadas distintas dotaciones de recursos humanos de los sistemas educativos regionales. Los recursos docentes por alumno son más abundantes en las comunidades con más recursos financieros, existiendo en este sentido diferencias de cantidad y calidad significativas en la oferta de los servicios educativos entre territorios.

Estas conclusiones señalan problemas en los tres ámbitos se-

ñalados en la introducción: la suficiencia de recursos, la estabilidad de los mismos y la equidad. En relación a la primera, los datos sobre el nivel y la evolución del gasto público en educación indican que España no padecía al llegar la crisis una insuficiencia general en este ámbito, pero en estos últimos años se han puesto de manifiesto dos problemas estrechamente relacionados. Primero, los ajustes han sido severos y ahora nos encontramos en una posición de desventaja en términos comparativos. Y segundo, los ajustes han puesto de manifiesto que los compromisos financieros asumidos con las actividades educativas se habían incrementado a tal velocidad que resultaba más probable que no fueran sostenibles, siendo por ello mayor el riesgo de que se tuvieran que asumir las consecuencias que la inestabilidad financiera tiene sobre el funcionamiento de las unidades del sistema educativo, como en efecto ha sucedido.

Las perspectivas sobre los recursos disponibles en el futuro que refleja la última actualización del *Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018* (PERE) muestran un escenario en el que se contemplan caídas adicionales del esfuerzo del sector público: medido en porcentaje del PIB, se prevé que pase desde el 4 por 100 en 2013 al 3,7 por 100 en 2018. Son objetivos correspondientes a una opción de política fiscal que propone reducir el gasto público total del 43,8 por 100 al 38,4 por 100 del PIB y dedicar al gasto educativo un peso en el gasto público total del 9,6 por 100 en 2018 (frente al 9,1 por 100 de 2013).

El cumplimiento de las previsiones de crecimiento del PIB que contempla el PERE permitiría que

el menor porcentaje del mismo dedicado a educación fuera compatible con un aumento del gasto per cápita del 4 por 100 en ese período. Esta perspectiva de crecimiento anual del gasto en educación por habitante inferior al 1 por 100 es algo más optimista que la de los últimos años, aunque su confirmación depende de que se ratifique el crecimiento esperado del PIB. La experiencia de los últimos años enseña que cuando esto no sucede y no se adoptan medidas para paliar los efectos de la inestabilidad en los ingresos sobre los gastos a realizar, el funcionamiento de estos servicios públicos se resiente.

Un ejemplo de cómo evitar anticipadamente los efectos no deseables de la inestabilidad de recursos destinados a servicios públicos fundamentales es la experiencia reciente de las ventajas para el sostenimiento del gasto en pensiones de disponer de un fondo de reserva de la Seguridad Social (17). Sería recomendable diseñar y poner en funcionamiento un instrumento similar para garantizar la estabilidad del gasto educativo, protegiéndolo de las fluctuaciones del PIB mediante dotaciones en los períodos de crecimiento de los ingresos. Un fondo de esta naturaleza requiere implicar al conjunto de las AA.PP. en priorizar los recursos destinados a educación y también a la comunidad educativa, comprometiéndola en políticas ambiciosas en sus objetivos pero financieramente prudentes (18).

Por lo que respecta a la equidad, las desigualdades territoriales de gasto son tan importantes que, en algunos aspectos, valorar lo que sucede observando solo el promedio español tiene un alcance muy limitado para representar la realidad de comunidades dis-

tintas. Con toda probabilidad, personas con el mismo nivel de ingresos y necesidades educativas reciben en la actualidad servicios dispares en cantidad y calidad en función de su lugar de residencia. Y ello se debe no solo a las preferencias de los gobiernos sino principalmente a los recursos de los que estos disponen. Por tanto, esas diferencias de recursos ponen en cuestión la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios educativos de los individuos que viven en distintos territorios. La causa fundamental del problema es que los recursos de los que disponen las CC.AA. representan un filtro del que depende mucho el gasto educativo. Para advertir la importancia que la restricción financiera puede tener se debe señalar que para algunas comunidades tiene un efecto permanente de reducción de ingresos muy importante, mayor que el de los ajustes que todas las comunidades han realizado durante la crisis. Sorprendentemente, la preocupación ciudadana por los ajustes de los últimos años es mucho mayor que la existente por una discriminación financiera que algunos españoles están padeciendo de manera estructural y que repercute en los servicios educativos (19).

Abordar este grave problema de equidad y diseñar un mecanismo financiero capaz de paliar la elevada inestabilidad de los recursos educativos padecida en estos años son dos objetivos intermedios muy relevantes para mejorar las políticas educativas en España y el funcionamiento del Estado del Bienestar. Tampoco deben olvidarse otros aspectos relacionados con la eficacia y eficiencia de los servicios, que han quedado fuera de este análisis, pero condicionan también los resultados educativos.

NOTAS

(*) Los autores agradecen a Ángel Soler y Laura Hernández su colaboración en la preparación de algunos materiales utilizados en este trabajo y su lectura del mismo.

(1) Véase PÉREZ *et al.* (2014, cap. 7), INEE (2012a, 2012b, 2013) y SERRANO y SOLER (2015).

(2) Véase también PÉREZ, CUCARELLA y HERNÁNDEZ (2015).

(3) Véase, FERNÁNDEZ DE GUEVARA, PÉREZ y SERRANO (2015).

(4) En el cálculo de los distintos indicadores de gasto público en educación por alumno se incluyen tanto los alumnos de centros públicos como de centros concertados.

(5) Véase SERRANO y SOLER (2015).

(6) Este dato es superior al que recogen los datos de la IGAE y a las estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

(7) Los países de la UE que entran en la estadística de la OCDE.

(8) La información se ofrece para los países en los que está disponible también la desagregación del indicador para los distintos niveles de estudio, por ser este un aspecto a considerar.

(9) La información de la OCDE permite distinguir en la educación superior entre ciclos formativos de grado superior y educación universitaria, pero esta desagregación es muy incompleta entre países y presenta fuertes contrastes que hacen dudar de su homogeneidad, por lo que se ha omitido.

(10) Las tasas de abandono escolar temprano se han reducido durante la crisis en España pero siguen siendo elevadas en comparación con otros países, situándose alrededor del doble del valor que presenta la UE27.

(11) Véase DE LA FUENTE (2014).

(12) Véase *op. cit.*, cap. 3, y el Anexo donde se describe la métrica utilizada.

(13) Las diferencias de necesidad en educación de las regiones con mucha población joven se compensan con sus menores necesidades en servicios relacionados con el envejecimiento, de manera que el efecto agregado sobre las necesidades per cápita de las CC.AA. presenta una moderada dispersión. *Op. cit.*

(14) *Op. cit.*, cap. 4.3. Ver recuadro adjunto.

(15) También es positiva y significativa la relación entre el índice de servicios educativos por cápita y el de ingresos no financieros per cápita.

(16) Pueden consultarse los ejercicios en PÉREZ, CUCARELLA y HERNÁNDEZ (2015), apartado 4.4.

(17) Véase el análisis comparativo de las distintas funciones de gasto en servicios fundamentales realizado en PÉREZ, CUCARELLA y HERNÁNDEZ (2015).

(18) Ciertamente, la prudencia financiera también se puede poner en práctica manteniendo el endeudamiento en niveles bajos para poder hacer uso del déficit en las fases bajas del ciclo con el fin de mantener el gasto educativo. Pero la dotación de un fondo de reserva para pensiones, educación u otros servicios fundamentales –que en términos financieros equivale a adquirir activos que reducen el endeudamiento neto– puede tener la ventaja de visualizar ante los ciudadanos el destino que se da a los recursos en épocas de expansión: prevenir las necesidades futuras en esos servicios. En otras palabras, que algunos gastos futuros pueden ser más prioritarios que otros que se proponen para el presente en los años de vacas gordas.

(19) Véase PÉREZ y CUCARELLA (2015).

BIBLIOGRAFÍA

DE LA FUENTE, A. (2014), «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2012», *Documento de Trabajo* n. 14/25, BBVA Research.

FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J.; PÉREZ, F., y SERRANO, L. (2015), *Crisis económica, confianza y capital social*, Bilbao: Fundación BBVA.

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (2015a), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015]

—. (2015b) *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector comunidades autónomas (COFOG)*, Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015].

—. (2015c) *Contabilidad nacional. Cuentas de las Administraciones Públicas*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015].

—. (2015d) *Contabilidad nacional. Cuentas regionales*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015].

—. (2015e) *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras del subsector ad-*

ministración regional. Detalle por comunidades, Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015].

—. (2015f) *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015].

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2015a), *Censo de población y Viviendas 2011*. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm [consulta: abril de 2015].

—. (2015b), *Contabilidad nacional de España. Base 2008*. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm [consulta: abril de 2015].

—. (2015c), *Contabilidad regional de España. Base 2008*. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm [consulta: abril de 2015].

INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). *PIACC. Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la población adulta, 2013, Análisis secundario*. Volumen I. Madrid. Disponible en internet: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/piacc/piacc2012/pisa2012.pdf?documentId=0901e72b8181d500>

INEE. *PISA2012. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto*. Madrid. Disponible en internet: http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012lineavolumen_i.pdf?documentId=0901e72b8195d643

INEE. *PISA 2012. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Informe español. Volumen II: Análisis secundario*. Madrid. Disponible en internet: http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012lineavolumen_ii.pdf?documentId=0901e72b817ab56d

Gobierno de España (2015), *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018*. Disponible en internet: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/programa_estabilidad_30_04_14_17_horas.pdf [consulta: mayo de 2015].

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), *Estadísticas de educación*. Disponible en internet: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas.html> [consulta: abril de 2015].

LAGO PEÑAS, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2016), «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo

<p>suficiente? ¿Gastamos bien?, <i>Papeles de Economía Española</i>, 147: 2-25.</p> <p>OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2014), <i>Education at a Glance 2014</i>. París. Disponible en internet: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en</p> <p>PÉREZ, F. (dir.); ALCALÁ, F.; GOERLICH, F. J.; MAS, M.; MAUDOS, J.; QUESADA, J.; REIG, E.; SERRANO, L.; CHORÉN, P.; CUCARELLA, V.; HERNÁNDEZ, L.; PÉREZ, J.; ROBLEDO, J. C.; SALAMANCA, J., y SOLER, A. (2014), <i>Crecimiento y competitividad: Los desafíos de un desarrollo inteligente</i>, Bilbao: Fundación BBVA.</p>	<p>PÉREZ, F., y CUCARELLA, V. (2015), «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas», <i>Papeles de Economía Española</i> 143: 52-74.</p> <p>PÉREZ, F. (dir.); CUCARELLA, V., y HERNÁNDEZ, L. (2015), <i>Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades</i>. Madrid: Fundación BBVA: 248.</p> <p>SERRANO, L., y SOLER, A. (2015), <i>La formación y el empleo de los jóvenes españoles. Trayectoria reciente y escenarios futuros</i>. Bilbao: Fundación BBVA: 159.</p> <p>SGCAL (Secretaría General de Coordinación autonómica y Local) (2015a), <i>Ejecuciones presupuestarias de las comunidades</i></p>	<p><i>autónomas</i>. Disponibles en internet: http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DG%20Coordinacion%20Financiera%20CCAA%20EELL.aspx [consulta: abril de 2015].</p> <p>— (2015b) <i>Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas de régimen común a través del sistema de financiación</i>. Disponibles en internet: http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DG%20Coordinacion%20Financiera%20CCAA%20EELL.aspx [consulta: abril de 2015].</p>
--	---	--

ANEXO

CÁLCULO DE NECESIDADES DE VOLUMEN DE SERVICIOS EDUCATIVOS PER CÁPITA DE LAS CC.AA.

Siguiendo la metodología propuesta en Pérez, Cucarella y Hernández (2015), calculamos un índice (imparcial) de necesidades educativas de gasto ajustadas (NAk), siguiendo criterios aplicables de igual modo en toda España:

$$NAk = \sum_j \sum_h P_{jk} \alpha_j g (1 + \beta_{jh} q_{jkh}) (1 + \gamma_k w_i)$$

que considera:

- el peso de los grupos de población con distintas necesidades educativas (P_{jk}),
- la intensidad media en España de las necesidades educativas de cada grupo (α_j)
- el gasto medio por habitante en educación en España (g)
- los coeficientes de intensificación del coste h que inciden en el gasto educativo (por ejemplo, dispersión de la población). Se estiman para cada grupo de población (β_{jh}), basándose en la media española
- la población usuaria de la educación atendida en cada comunidad en las condiciones que implican el incremento del coste debido al factor h (q_{jkh})
- el nivel de precios relativo de la comunidad k (γ_k).
- el peso de los salarios en el gasto educativo (w)

Asimismo, calculamos un índice de volumen de prestación de los servicios educativos de la comunidad (S_k) a grupos con distintas necesidades (j), a partir de la siguiente expresión:

$$S_k = \sum_j S_{jk} = \sum_j P_{jk} s_j e_{jk}$$

que tiene en cuenta:

- la población con distintas necesidades educativas de cada comunidad (P_{jk}),
- la intensidad con la que se ofrece educación a cada grupo de población j en España (s_j)
- el gasto medio en España en la educación de cada grupo de población (g_j)
- la intensidad relativa –con respecto a España– con la que se ofrece educación en la comunidad k a cada grupo j (e_{jk}), estimada a partir de las ratios profesor/alumno

El índice relativo de los servicios educativos por habitante ofrecidos en la comunidad k con respecto a España se calcula mediante la expresión:

$$\epsilon_k = (S_k / P_k) / (S / P)$$

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALBI, Emilio. Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y por la Universidad de York (Inglaterra) Ph.D. Economics. Censor jurado de cuentas. Catedrático de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, desde el curso 1980-81, donde en la actualidad es profesor emérito. Autor de veintidós libros dedicados al Sistema Fiscal y a la Economía y Gestión Pública, y más de 120 artículos. Ha llevado a cabo tareas de asesoramiento tanto en el sector privado como en el público.

AYALA CAÑÓN, Luis. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es catedrático de Economía en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido subdirector general del Instituto de Estudios Fiscales. Su labor investigadora se ha centrado en el estudio de la distribución de la renta, la política social y el mercado de trabajo. Es autor de varios libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza desde 1996. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón entre 1999 y 2006. Su actividad académica e investigadora se ha orientado principalmente al ámbito de la Economía Pública, con especial atención a las cuestiones relacionadas con el gasto público, la distribución de la renta y el Estado del bienestar. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, así como varios libros individuales y colectivos. Es director de Economía Pública y Bienestar de Funcas y editor de la revista *Cuadernos de Información Económica*.

CAAMAÑO ALEGRE, José. Miembro del *Governance and Economics research Network (GEN)*. Profesor del área de Economía Política y Hacienda Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela. Su labor investigadora se ha centrado primordialmente en el presupuesto y la gestión financiera públicos, colaborando en revistas como *Public Finance Review*, *Local Government Studies*, *Revista de Economía Aplicada*, *Papeles de Economía Española* o *Presupuesto y Gasto Público*, y siendo autor de la amplia monografía *El control del gasto bajo un prisma de Gestión Pública: análisis teórico y aplicaciones a la IGAE* (Instituto de Estudios Fiscales). Editor regional de la *American Journal of Economics and Business Administration*. Ha asesorado externamente a la Xunta de Galicia en materia de procesos presupuestarios, transparencia y buenas prácticas.

CUCARELLA TORMO, Vicent. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de València (1990) y técnico de investigación del Ivie desde 1992. Sus principales áreas de investigación son las cuentas públicas, el *stock* de capital, el gasto en servicios públicos fundamentales y el sistema de financiación autonómica, temas sobre los que ha participado en más de cincuenta publicaciones.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín. Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela. En la actualidad es director del Instituto de Desarrollo Económico de Galicia (IDEGA) de la USC. Miembro de GEN (Universidad de Vigo) y de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización en España (RIFDE). Tiene publicaciones en *Revista de Economía Aplicada*, *Papeles de Economía Española*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Información Comercial Española*, *Cuadernos de Información Económica*, *Investigaciones Regionales*, entre otras; referee de *Investigaciones Regionales*, *Hacienda Pública Española*. Ha sido vicerrector de Asuntos Económicos de la USC, teniente de alcalde de Hacienda en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y diputado en el Parlamento de Galicia.

GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, Beatriz. Doctora en Economía y catedrática de Métodos Cuantitativos en Economía y Gestión de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Profesora de cursos de posgrado y doctorado en decenas de universidades españolas y extranjeras. Investigación en Economía de la Salud y métodos cuantitativos. Cinco sexenios de investigación. Índice h=12 (scopus), con una media de cincuenta y tres citas por año los últimos cinco años, y dieciséis publicaciones JCR en el primer cuartil (Q1). Colaboradora de investigación del CRES (Universidad Pompeu Fabra) y profesora de la Barcelona Graduate School of Economics (2012-2013). Visiting scholar del MIT (Cambridge, USA). Consultora internacional en México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Mozambique. Nombrada profesora Honoris Causa por la Universidad Isalud (Buenos Aires, Argentina) en 2015. Consultora en España para el Ministerio de Sanidad y para la Agencia Catalana de Evaluación de Tecnologías. Actualmente presidenta de Sespas (Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria). Cruz de la orden del mérito civil de sanidad (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad). Hija adoptiva de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. Can de plata de la ciencia otorgado por el Cabildo Insular de GC.

HERNÁNDEZ DE COS, Pablo. Jefe de la División de Análisis de Políticas Económicas del Banco de España y presidente del Grupo de Trabajo de Finanzas Públicas del Banco Central Europeo. En 2013 fue miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. Previamente, trabajó como asesor del Consejo Ejecutivo del Banco Central Europeo y como titulado del Servicio de Estudios del Banco de España. Doctor en Ciencias Económicas y licenciado en Derecho, ha sido también profesor asociado de Economía de la Universidad Carlos III. Es autor de numerosos artículos en revistas académicas y de divulgación sobre políticas macroeconómicas y reformas estructurales, entre otros.

KASPERSKAYA, Yulia. MSc y doctora por la Universitat Pompeu Fabra. Ha impartido docencia en la Universitat Autònoma de Barcelona y Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es profesora del área financiera en el departamento de Economía y Organización de Empresa de la Universitat de Barcelona. Desarrolla su investigación en el campo de las técnicas presupuestarias y financieras en el sector público y privado. Sus trabajos publicados se encuentran en revistas como *Financial Accountability and Management*, *Public Administration and Development*, *Managerial Auditing Journal*.

LAGO PEÑAS, Santiago (1971). Catedrático de Economía Aplicada y director de GEN (Universidad de Vigo). Ha publicado sus trabajos en múltiples revistas especializadas; entre otras: *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, *Economic Modelling*, *Economics and Politics*, *Papers in Regional Science*, *Empirica*, *Publius: The Journal of Federalism*, *Economics of Governance*, *Public Finance Review*, *Contemporary Economic Policy*, *Applied Economics*, y *Environment and Planning C: Government and Policy*. Sirve en varios consejos editoriales y es editor asociado de la revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. Es codirector de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización en España (RIFDE), director del Foro Económico de Galicia, dirige la Cátedra de la empresa familiar de la Universidad de Vigo y es investigador asociado del Institut d'Economia de Barcelona.

LÓPEZ i CASASNOVAS, Guillem. Licenciado en Economía (premio extraordinario) y en Derecho por la Universidad de Barcelona. Doctor en Economía Pública por la Universidad de York (1984). Catedrático de Economía en la Universidad Pompeu Fabra desde 1992, donde ha sido vicerrector y decano. *Visiting scholar* de la Universidad de Stanford (1991), en 1996 funda y dirige el Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES-UPF). Codirector del máster en *Health Economics and Policy* de la Barcelona Graduate School of Economics y del máster oficial de Gestión Pública (UAB-UB-UPF). Consejero de gobierno del Banco de España desde el 2005, colegiado de mérito del Colegio de Economistas de Cataluña, académico numerario de la Real Academia de Medicina de Cataluña, miembro del Consejo Asesor del Ministerio de Sanidad y Política Social. Premio Ramón Llull (Govern de Les Illes Balears, 2007). Autor o coautor de más de treinta libros e innumerables artículos, fue uno de los cinco técnicos que revisaron la aplicación de la Ley de Dependencia a instancias del Congreso de Diputados. Fue presidente de la Asociación Mundial de Economía de la Salud (IHEA, 2007-13) y ha ejercido de asesor experto para la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre las desigualdades en salud en la Unión Europea.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (1948). *Regents Professor of Economics* y director del *International Center for Public Policy* en la Georgia State University. Ha publicado más de 20 libros y numerosos artículos en revistas especializadas tales como *Econometría*, *Journal of Political Economy*, *Journal of Public Economics*, *Southern Economic Journal*, y *Review of Economics and Statistics*. Sirve en varios consejos editoriales y es editor ejecutivo de *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. Ha dirigido o trabajado en reformas fiscales en más de setenta países incluyendo China, Indonesia, México, Rusia y

Sudáfrica. Es consultor del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de otras organizaciones. Ha recibido honores académicos en China, India, Rusia y es Doctor Honoris Causa por la Universidad de Vigo. Codirector de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización en España (RIFDE), e investigador afiliado a GEN (Universidad de Vigo).

MAS IVARS, Matilde. Licenciada y doctora en Economía por la Universidad de Valencia, catedrática de Análisis Económico en dicha Universidad y directora de Proyectos Internacionales del Ivie. Sus campos de especialización son la economía del crecimiento, el análisis del capital público, en especial, de las infraestructuras, las nuevas tecnologías de la información y los intangibles. Es coordinadora del proyecto SPINTAN (*Smart Public Intangibles*) del 7º Programa Marco de la UE, directora del proyecto DICTA (*Data for European ICT industries Analysis*) de la UE, y asesora del proyecto LA KLEMS. Ha sido responsable en España para los proyectos europeos EU KLEMS, INDICSER y PREDICT. Pertenece a los consejos de redacción de *Investigaciones Regionales* y *Hacienda Pública Española*. Es coautora de sesenta y un libros y capítulos de libros, y ha publicado más de ochenta artículos en revistas especializadas.

MORAL BENITO, Enrique. Doctor en Economía por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (Cemfi). Actualmente es economista titulado del Servicio de Estudios del Banco de España. Con anterioridad trabajó como investigador asociado en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, la Universidad de Oviedo y el *Development Research Group* del Banco Mundial. También ha trabajado como profesor de Econometría y Estadística en la Universidad Carlos III y en el Cemfi. Sus campos de especialización son la econometría de datos de panel y el análisis de los determinantes de la productividad.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, donde es profesor titular del departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, del que fue director (2007-2011). Es investigador asociado en Fedea y miembro de GEN (*Governance and Economics research Network*). Ha sido secretario del consejo editor y miembro del consejo de redacción de *Hacienda Pública Española*. Es editor asociado de *Revista de Economía Aplicada* y coeditor ejecutivo de la revista *e-pública*. Ha sido vocal asesor de investigación en el Instituto de Estudios Fiscales. Ha realizado proyectos de investigación para la Fundación BBVA, FIES, Funcas, entre otras instituciones. Durante 2013 disfrutó de una estancia de investigación en el Banco de España. Entre sus líneas de investigación están la economía de la imposición, la administración tributaria, la distribución de la renta o el análisis económico de la gestión pública. Ha publicado en revistas científicas como *International Tax and Public Finance*, *Journal of Economic Inequality*, *Journal of Housing Economics*, *Public Finance Review*, *Applied Economics*, *Eastern European Economics*, *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada*, además de otras revistas como *Papeles de Economía Española*, *Presupuesto y Gasto Público*, *Nota d'Economia o Economistas*. Ha publicado varios libros como autor y coeditor. Página Web: <https://www.ucm.es/ecpublic/jorge-onrubia>

PÉREZ, Javier J. Responsable de la Unidad de Política Fiscal del Servicio de Estudios del Banco de España. Anteriormente, entre otras posiciones, ha sido economista principal en la División de Políticas Fiscales del Banco Central Europeo, y profesor en las Universidades Pablo de Olavide de Sevilla y Complutense de Madrid. Es doctor en Economía por esta última universidad (con premio extraordinario). Actualmente es miembro del Comité de Dirección de la revista *Hacienda Pública Española*. Su investigación se centra en temas relacionados con el análisis macroeconómico y las políticas fiscales. En estos campos ha publicado extensamente en revistas académicas y de divulgación nacionales e internacionales.

PÉREZ GARCÍA, Francisco. Premio nacional fin de carrera y doctor en Economía por la Universidad de Valencia, es catedrático de Análisis Económico en dicha universidad y director de investigación del Ivie desde su creación. Sus campos de especialización son el crecimiento económico, la competitividad, la economía regional, la economía de la educación y la economía pública. Ha dirigido nueve tesis doctorales y visitado más de cincuenta universidades y centros de investigación de España, Europa y Estados Unidos. Desde hace treinta años participa de manera continuada en proyectos del Plan Nacional de Investigación y actualmente dirige un grupo de excelencia de la Generalitat Valenciana. Ha publicado 59 libros y más de ciento setenta artículos y capítulos de libro nacionales e internacionales, teniendo acreditados seis tramos de productividad investigadora.

XIFRÉ, Ramon. Profesor titular y director de investigación en ESCI-Universitat Pompeu Fabra, Policy Research Fellow en el Centro Sector Público-Sector Privado del IESE y coordinador del proyecto Spanish Reforms. Licenciado en CC. Económicas

y Empresariales por la Universitat Pompeu Fabra, MSc en Economía y Filosofía por la London School of Economics y doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid. Sus temas de interés son la competitividad de las economías española y de la UE y las reformas estructurales y políticas públicas relacionadas en ámbitos como la I+D+i, la internacionalización, el emprendimiento, la competencia y la regulación del entorno económico en general. Sobre estos temas, ha dirigido numerosos proyectos de investigación y es coautor de dos libros y de numerosas publicaciones. Entre 2009 y 2011, en excedencia de la universidad, ocupó el puesto de vocal asesor en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

ZUBIRI, Ignacio. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco (UPV). Obtuvo el máster en Economía Pública y el Phd (doctorado) en Economía en la Universidad de Princeton. Realizó su tesis bajo la dirección de Joseph Stiglitz. Ha sido profesor en Princeton y la UPV. Ha impartido cursos y seminarios en más de una treintena de universidades y organismos. En la actualidad es catedrático de Hacienda Pública en la UPV. Ha sido editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* y director de la revista *De Economía Pública*. Ha pertenecido o pertenece al Consejo de varias revistas científicas españolas. Ha sido director y dirige en la UPV varios másteres de especialización en Hacienda y Tributación. Ha actuado como evaluador para más de una veintena de revistas nacionales e internacionales y para diversos organismos. Ha sido miembro del Comité Europeo de Expertos en el Programa SOCRATES. Ha publicado más de cien artículos científicos y varios libros, siendo, además, coautor de un manual de Hacienda Pública. Ha actuado también, como asesor para diversas instituciones y organismos nacionales e internacionales.

PUBLICACIONES DE FUNCAS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 145. Regulación y política de defensa de la competencia en España

N.º 146. Mercados de crédito

PANORAMA SOCIAL

N.º 21. Educación, investigación e innovación, bases de un modelo productivo de futuro

N.º 22. Un balance social de la crisis

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 248. Estabilización y saneamiento inmobiliario

N.º 249. Recuperación del crédito y retos del sector bancario

SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

Vol. 4, N.º 5 (2015). Spain's property market post correction: Recovery or stabilisation?

Vol. 4, N.º 6 (2015). Spain's financial sector post-restructuring: Credit recovers amidst outstanding challenges

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

N.º 75. Evolución reciente del crédito y las condiciones de financiación: España en el contexto europeo

N.º 76. Eficiencia de los sistemas regionales de innovación en España

PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

AÑO 2016

Publicación	Suscripción*			Números sueltos**	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital €	Edición papel €	Edición digital €
Papeles de Economía Española	4 números	50	30	15	12
Cuadernos de Información Económica	6 números	40	Gratuita	10	-
Panorama Social	2 números	20	Gratuita	13	-
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	30	Gratuita		
Focus	6 números	-	Gratuita		
Estudios (números sueltos)	-	-	-	12	9

Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.

* Gastos de envío: España, 7 €/año; Europa, 10 €/ejemplar; resto países: 20,85 €/ejemplar.

** Gastos de envío: correo postal (Madrid y provincias): 1 €.

Servicio de mensajería: Madrid capital, 3,45 €; resto provincias, 10,44 €.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria y tarjeta de crédito.

SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

INTERNET: <http://www.funcas.es/Publicaciones/Publicaciones.aspx?Id=0>

E-MAIL: publica@funcas.es

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente Funcas. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido.

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros Papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Departamento de Edición y Documentación de Funcas, Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid.

funcas

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

2014

- N.º 759 *Changes in the unconditional variance and arch*
Amado Peiró
- N.º 760 *Cesión del 100% a las comunidades autónomas de régimen común: Un ejercicio de simulación*
Alain Cuenca y Rosa González

2015

- N.º 761 *El sistema competencial y la financiación del Estado autonómico en el marco de la estabilidad presupuestaria: Algunas propuestas de reforma*
Eduardo Sanz Arcega
- N.º 762 *Evolución de la Pobreza Multidimensional en Nicaragua, 2001-2009*
José Luis Espinoza Delgado y Julio López Laborda
- N.º 763 *El aprendizaje cooperativo. Una propuesta docente hacia el aprendizaje significativo de los estudiantes en la universidad*
Raquel Pérez Estébanez y Rosa López Fernández Escandón
- N.º 764 *Distribution of present value under different processes for future pay offs*
Amado Peiró
- N.º 765 *Evolución y futuro de la IDE española. El papel de la empresa multinacional*
David de Matías Batalla
- N.º 766 *El comportamiento del sector de construcción a nivel provincial y autonómico utilizando modelos econométricos*
Alejandro M. Vasallo Rapela y Juan M. Vilar Fernández
- N.º 767 *Physical work intensity and the split workday*
Jorge González Chapela
- N.º 768 *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué es lo que sabemos?*
Alberto Vaquero García, Santiago Lago Peñas y Xoaquín Fernández Leiceaga
- N.º 769 *Efficiency of non-life insurance market in US*
Sara Suárez-Fernández, Raquel Quiroga-García, Eva Suárez-Álvarez e Isabel Manzano Pérez
- N.º 770 *High-impact entrepreneurship through the interplay between formal and informal institutions*
Lucio Fuentelsaz, Consuelo González y Juan P. Maicas
- N.º 771 *Análisis de las políticas climáticas, modelo integrado del EU ETS para la industria española*
Pedro Linares y Pablo Pintos

