

# **LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN ESPAÑA**

## **Evolución y comparación con la Unión Europea**

HÉCTOR MARAVALL GÓMEZ-ALLENDE \*

SUMARIO: I. Presentación. II. Evolución del gasto total en protección social en relación al PIB en la Unión Europea. III. Evolución del gasto por funciones en relación al PIB en la Unión Europea. IV. Evolución de los ingresos para la protección social en la Unión Europea. V. Evolución del gasto en protección social en España. VI. Evolución del gasto social por funciones en España. VII. Evolución de los ingresos para la protección social en España. VIII. Conclusiones. IX. Apéndice metodológico.

### **I. PRESENTACIÓN**

Como hoy se reconoce unánimemente, las políticas de Bienestar Social han sido y son una de las señas de identidad más importantes de los Estados democráticos europeos.

Sus orígenes se remontan a las primeras décadas del siglo XX, ligadas fundamentalmente a la protección de la enfermedad y la vejez y sus impulsores fueron los sindicatos y los partidos de la izquierda, aunque sectores y personalidades situadas en los ámbitos conservadores y liberales también defendieron políticas públicas de bienestar social.

Aunque los partidos y gobiernos demócratas cristianos de después de la segunda guerra mundial, se sumaron con mayor o menor entusiasmo a las políticas de bienestar social, la plena consolidación y gran expansión de los Estados de Bienestar Social, especialmente en el norte y centro de Europa, estuvieron ligados a los gobiernos progresistas.

En la década de los años 70, la legitimación social de las políticas públicas de bienestar social y su profundo arraigo en la población, sin distinción de clases socia-

---

\* Secretaría de Política Institucional C.S. de CCOO.

les, convirtió al Estado de Bienestar Social como una conquista irrenunciable, aceptada por la inmensa mayoría de los partidos políticos europeos.

La construcción de la Comunidad Económica Europea, aunque en los primeros años no tenía objetivos y perspectivas de política social, sin embargo con el paso del tiempo ha contribuido de manera evidente a reforzar el modelo de EBS como un referente fundamental de las instituciones comunitarias, si bien con dificultades y contradicciones, como después se analizará.

La grave crisis económica de principios de los años 80, provoca el primer cuestionamiento del Estado de Bienestar Social y no sólo en los ámbitos de la derecha y del centro.

La llamada crisis fiscal del Estado, hoy algo olvidada, pero tan de moda hace 15 ó 20 años, la rebelión fiscal de sectores de las clases medias y altas, la caída del empleo y las teorías patronales sobre los nefastos efectos que en la creación o el mantenimiento del empleo tenían las altas cotizaciones sociales de los empresarios, parecían abocarnos a una sensible reducción de las políticas públicas de bienestar social como consecuencia de la inevitable reducción de ingresos fiscales y contributivos, afectando por lo tanto a los dos modelos tradicionales de Estado de Bienestar Social, el contributivo y el fiscal-universal.

La nueva crisis económica de principios de los 90, reprodujo otra vez las demandas de reducción de las políticas sociales, ahora con un añadido algo más sofisticado, proponiendo un Estado de Bienestar Social «mixto», con una componente pública y otra, que debería ser de importancia creciente, de carácter privado, poniendo en circulación la teoría de que «menos Estado de Bienestar Social y más Sociedad de Bienestar Social».

En la actualidad estamos asistiendo a una nueva ofensiva contra los sistemas de bienestar social tomando como pretexto el acentuado proceso de envejecimiento de la población y la caída de la natalidad. En este contexto, los sectores conservadores críticos de las políticas públicas de bienestar social, están reivindicando el papel de las familias, como mucho más eficaz, humano y barato que el de los poderes públicos, proponiendo el reforzamiento de los apoyos fiscales para que las familias hagan frente a la cobertura de sus necesidades en el mercado, en lugar de tener que acudir a la dotación de programas y servicios públicos.

Afortunadamente, las luchas sociales de los últimos 20 años han frenado e incluso impedido los sucesivos intentos de reducción o congelación del Estado de Bienestar Social, de manera que desde 1980 a 2000, la media del gasto en protección social en la Unión Europea se ha incrementado en 3 puntos del PIB, pasando del 24,3 % al 27,3 %.

En España, las políticas de Bienestar Social también surgieron a principios del siglo xx, vinculadas a la protección de la enfermedad y la vejez.

Sin embargo, y apartándose notablemente de la evolución de los países occidentales (que conocieron un notable impulso tras la segunda guerra mundial, en las déca-

das de los años 50 y 60), la dictadura franquista supuso un gravísimo freno al desarrollo de las políticas sociales.

Tan sólo en la segunda mitad de los años 60, a partir de la promulgación de la Ley de Bases de la Seguridad Social y de un cierto desarrollo de las infraestructuras sanitarias, se dio un impulso a determinadas áreas de las políticas de bienestar social.

Pero el desfase seguía siendo tan intenso que, en el año 1977, el gasto público en protección social se situaba en España en torno al 12 % del PIB, prácticamente la mitad que el gasto medio existente en los seis Estados de la entonces Comunidad Económica Europea.

A esta diferencia cuantitativa tan importante, hay que sumar el hecho de que la mayor parte del gasto social se centraba en pensiones y asistencia sanitaria, característica ésta que, aunque con evidentes correcciones que posteriormente se analizarán, se ha mantenido en la evolución, sin duda desequilibrada, del sistema de protección social español.

Es cierto que en la actual Unión Europea los Sistemas de Bienestar Social no son homogéneos y responden a factores internos diversos como desarrollo económico, sistema impositivo, distribución de competencias político-administrativas, modelos y formas de gestión, evolución demográfica, papel social de las familias, actividades de las organizaciones solidarias y del voluntariado, presencia de la iniciativa privada, inmigración, etc.

Por otra parte, los dos grandes modelos públicos de bienestar social, el contributivo y el universal, aunque han tenido evoluciones nacionales dispares, han ido perdiendo sus perfiles originales configurándose en la mayor parte de los casos actuales como sistemas mixtos.

De ahí que cualquier comparación entre los 15 Estados de la Unión Europea deba hacerse con cuidado y evitando conclusiones esquemáticas.

Dicho esto, ¿cómo podemos aproximarnos a una valoración de la evolución y tendencias de las políticas de Bienestar Social en el conjunto de los 15 países de la UE y de las propias políticas de la UE?

Una de las posibles formas de comparar el desarrollo y las tendencias de las políticas de bienestar social entre los Estados de la Unión Europea, es el indicador del gasto social en relación al PIB.

A la hora de analizar este tipo de indicadores hay, igualmente, que relativizar las comparaciones en función de otros indicadores sociales, económicos y demográficos, y también tener presente que, aunque las estadísticas de gasto social en la Unión Europea se perfeccionan continuamente y han ido mejorando en los últimos años, la fiabilidad de algunos datos y países, por diversas razones, puede ser menor que la de otros.

Igualmente hay que evitar hacer comparaciones estrictamente cuantitativas, que nos llevarían en algunos casos a conclusiones distorsionadas, ya que hay muchos aspectos de carácter cualitativo que hay que considerar, tales como calidad de la pro-

tección social, importancia de las políticas activas, eficacia gestora, grado de cohesión social y solidaridad interterritorial, etc.

Aun así, y con todas las observaciones y comentarios que en su momento se indicarán, las comparaciones sobre el PIB arrojan interesantes elementos de información y reflexión, que pueden ser de utilidad especialmente para países como el nuestro que siguen estando distantes de la media comunitaria.

Lo más significativo de esa comparación, aunque nos anticipemos a las conclusiones, es el estancamiento y cierto retroceso que en los últimos años ha experimentado el gasto público en protección social en la Unión Europea y de forma más intensa España, habiéndose incrementado el diferencial negativo de nuestro país en relación a la media comunitaria, que ha pasado de los 6,1 puntos del PIB que había en 1980, a 7,2 puntos en el 2000 (últimos datos hechos públicos).

No se trata de propugnar de manera simplista la equiparación automática del gasto social español a la media europea. Son otros muchos aspectos de carácter cualitativo los que quizás haya que abordar de forma prioritaria en el proceso de aproximación a los países socialmente más avanzados de la Unión Europea, en calidad de la protección social, en mayor importancia de las políticas activas, en eficacia gestora, en programas de servicios sociales, de inclusión social y sobre todo en cohesión social y solidaridad interterritorial, etc.

Pero qué duda cabe que en ese proceso de equiparación hay que hacer todavía un notable esfuerzo de incremento neto del gasto público en políticas sociales.

Sin embargo, el debate en nuestro país sobre el gasto social, históricamente y en la actualidad, ha estado excesivamente polarizado en torno al sistema público de pensiones y su viabilidad futura.

La experiencia nos muestra que hay una deriva muy automatizada de las grandes partidas de gasto social, siendo extremadamente difícil introducir modificaciones estructurales que supongan abrir o potenciar nuevos ámbitos de protección social.

Lo que está sucediendo con la falta de atención a las personas dependientes o las insignificantes políticas de apoyo a las familias, que se vienen arrastrando año tras año, son ejemplos meridianos de lo difícil que es iniciar una nueva política de bienestar social, sin que esto suponga una merma o reasignación de recursos para políticas ya existentes.

Es cierto que en España, como en el resto de los Estados comunitarios, el sistema de pensiones de la Seguridad Social representa casi la mitad del total del gasto social, y por lo tanto tiene y tendrá un peso determinante en la evolución de las políticas de bienestar social. Pero es precisamente en el ámbito de las pensiones donde relativamente es mayor nuestra proximidad a la media comunitaria y son otros los ámbitos de la protección social donde son más intensas las carencias y las diferencias.

Tampoco hay que olvidar que nuestro diferencial negativo en protección social se corresponde, casi milimétricamente, con el también diferencial negativo en presión fiscal: 7 puntos del PIB, por debajo de la media comunitaria.

Por ello resulta imprescindible generar un amplio debate y movilización social sobre la realidad actual del Sistema de Bienestar Social en su conjunto, sus déficits y necesidades, y a partir de ahí establecer las prioridades, que deberían tener un horizonte de al menos una legislatura, para sustraernos en la medida de lo posible a medidas coyunturales y a superar la inercia automatizada de las grandes partidas de gasto público.

## **II. EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA**

En los 20 años transcurridos desde 1980, primeros datos disponibles y 2000, últimos hechos públicos, la media de gasto social de la Unión Europea ha pasado del 24,3 % del PIB al 27,3 %, con un crecimiento de 3 puntos.

La evolución ha tenido dos fases repetidas. Crecimiento lento pero sostenido desde 1980 a 1985, suave descenso desde 1986 a 1989, nuevo crecimiento, algo más intenso, desde 1990 a 1993, en que se llega al 28,8 % y nuevo descenso, aunque muy suave, desde 1994 a 2000.

Las fases no guardan relación con tendencias políticas predominantes en los gobiernos de los países de la Unión. Si deducimos del total del gasto social el gasto en desempleo, la evolución es muy similar, por lo que tampoco se puede deducir que el auge o el reflujo del gasto social esté muy condicionado por la incidencia de los periodos de crisis económica y de mayor gasto en políticas de empleo.

En este periodo cuatro Estados han disminuido relativamente su gasto social en relación al PIB, Suecia, Holanda, Luxemburgo e Irlanda, aunque Holanda se mantiene por encima de la media comunitaria y Suecia se encuentra cinco puntos por encima de la media comunitaria.

El resto de los Estados crecen, algunos muy poco, como es el caso de Bélgica, Dinamarca y Alemania, aunque estos países están por encima de la media comunitaria en gasto social, hasta crecimientos muy importantes en Estados que estaban muy alejados de la media comunitaria y que se han aproximado a ésta, como Portugal (+ 9,9 puntos del PIB), Grecia (+ 16,7 puntos del PIB), aunque en el caso de este último país hay un salto brusquísimo de casi 7 puntos del PIB en 1990, no suficientemente explicado en la evolución de las estadísticas de Eurostat.

España, con un crecimiento de + 1,9 puntos del PIB, se sitúa por debajo de la media de crecimiento de la Unión Europea, por detrás de Francia (+ 4,4 puntos del PIB), de Italia (+ 5,8 puntos del PIB) o del Reino Unido (+ 5,2 puntos del PIB).

Según los datos de 2000, España se situaba en penúltimo lugar, sólo por delante de Irlanda. De los países del arco mediterráneo (Grecia, Italia, Francia, España y Portugal) también nos situamos en el último lugar, aunque hay que reiterar las dudas sobre la realidad del gasto en Grecia.

Como ya se ha indicado en la introducción, es evidente que la relación gasto social/PIB es un indicador muy significativo, pero que obvia la evolución del crecimiento

del PIB; por lo tanto, penaliza relativamente a los Estados que han tenido un mayor crecimiento del PIB, como es el caso de España. Por ello las estadísticas de Eurostat utilizan de forma complementaria otro indicador que es «gasto social por habitante en unidades de paridad de compra».

Este cuadro matiza los datos anteriores, resaltando mejor los esfuerzos de cada país para mejorar su protección social. Todos los Estados han tenido una evolución positiva, desde Grecia con un crecimiento del 824 % hasta Alemania con un crecimiento del 190 %. Austria, Suecia y Finlandia, aunque son tres países con crecimiento positivo, al haberse incorporado a la UE en la década de los 90, figuran en las estadísticas sólo desde 1990, por lo tanto con datos no homogéneos en relación a los demás Estados, siendo en consecuencia el crecimiento acumulado menor que el de los 12 restantes Estados de la Unión Europea.

España, con un crecimiento del 303 %, se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria, que es del 266 %, por delante de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia y Holanda, pero por detrás de Grecia (con todas las reservas antes indicadas), Portugal, Italia, Reino Unido, Luxemburgo e Irlanda (que igualmente ve matizado su descenso al último lugar del gasto social como se indicaba anteriormente).

El crecimiento mayor en España tuvo lugar en la década de los 80, con un notable repunte en 1991, consecuencia parcial de los Acuerdos negociados entre el gobierno y los sindicatos, tras la huelga general. A partir de la última legislatura socialista se inicia una desaceleración que se ha mantenido hasta ahora.

Otra fórmula de medición de la protección social es la tendencia evolutiva de cada país en relación a la media comunitaria. Cinco Estados han tenido una evolución negativa (Bélgica, Alemania, Holanda, Finlandia y Suecia); de los 9 con evolución positiva destacan nuevamente Grecia, Portugal, Luxemburgo, Irlanda, Italia y Reino Unido. Se sitúan con modestos avances España, Francia, Austria. Dinamarca se ha mantenido estable.

Por otra parte, la inflación en estas dos décadas ha sido un factor importante en la Unión Europea, con incidencia muy diversa entre unos y otros Estados. Por ello un criterio interesante de valorar el esfuerzo en protección social es seguir la evolución del gasto social por habitante a precios constantes, situados éstos en 1995.

Todos los Estados han crecido su gasto social en términos reales, habiendo crecido la media de la UE en un 8,7 %.

La horquilla oscila entre Grecia con un 42,6 % de crecimiento real, seguido por Portugal con el 27,1 %, Irlanda con el 21,4 %, Luxemburgo con el 17,9 %, hasta Finlandia que ha decrecido un 0,1 %. España se sitúa ligeramente por encima de la media de la Unión Europea, con el 9,7 %, por delante de Suecia, Finlandia, Francia, Alemania, Dinamarca, Bélgica y Holanda, y por detrás de Grecia, Portugal, Irlanda, Luxemburgo, Italia, Austria y Reino Unido.

Las primeras conclusiones que podríamos deducir de estos datos globales, aunque sometidas a muchas matizaciones, podrían ser las siguientes:

- A pesar de las dos crisis económicas que han coincidido con las dos décadas finales del siglo xx, la Unión Europea ha seguido mejorando sus políticas de protección social.
- En ese crecimiento positivo se observa una desaceleración en los últimos años.
- Los países del sur de la Unión Europea, que partían de un diferencial muy importante en protección social, han hecho un notable esfuerzo, de manera muy especial Portugal, aunque puede haber alguna reserva sobre la fiabilidad de algunos datos.
- Los Estados con un nivel de desarrollo de la protección social más alto, están desacelerando relativamente más la tendencia de crecimiento positivo, como si la protección social estuviera alcanzando un cierto «techo».
- La legitimación política del Estado de Bienestar Social es tan intensa en los Estados de la Unión Europea, que ni siquiera un largo periodo de gobiernos neoliberales, como ha sido el caso de Reino Unido, ha podido recortar el gasto social (cuestión diferente puede ser el debate sobre el deterioro de la calidad o la privatización de la gestión de políticas sociales públicas).
- En lo que respecta a España, a pesar de que se ha hecho un importante esfuerzo (303 % de crecimiento en unidades de paridad de compra; 9,7 % en pesetas constantes de 1990), el punto de partida era muy bajo, por lo que en un periodo de crecimiento sostenido del gasto social en el conjunto de la Unión Europea, el aumento de 1,9 puntos del PIB que se ha producido en España, en lugar de recortar el diferencial negativo con la media comunitaria, éste se ha incrementado en 1,1 puntos del PIB.

### III. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR FUNCIONES EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA

Los grandes capítulos de gasto social de la metodología SEEPROS de Eurostat, denominadas «funciones», son:

- *Enfermedad/Asistencia Médica* (gasto realizado para conservar, reponer o mejorar la salud cualquiera que sea el origen de la pérdida de salud; prestaciones económicas que compensen la pérdida de recursos derivada de suspensión temporal de trabajo; gastos sanitarios consecuencia de una invalidez; gasto sanitario y prestaciones temporales derivadas de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo).
- *Invalidez* (protección en situaciones de incapacidad permanente o de una duración prolongada; prestaciones económicas para personas con discapacidad física, psíquica y sensorial).
- *Vejez* (pensiones de todo tipo percibidas a partir de la edad de jubilación; jubilación anticipada; servicios sociales para personas mayores de 65 años).

- *Supervivencia* (prestaciones derivadas del fallecimiento de un cónyuge o pariente próximo, viudedad/orfandad, hasta la edad de 65 años).
- *Familia/hijos* (prestaciones económicas y servicios sociales de ayuda a los hogares; prestaciones de todo tipo, salvo educativas, por hijo; prestaciones por motivo de maternidad).
- *Desempleo* (prestaciones económicas por pérdida de empleo; políticas activas para lograr el acceso al empleo).
- *Vivienda* (ayudas para hacer frente a los costes de alojamiento siempre que sean por escasez de recursos económicos del beneficiario; quedan excluidas las transferencias de capital y las destinadas a la inversión).
- *Exclusión social* (prestaciones económicas o de servicios sociales destinadas a la lucha contra la exclusión social, siempre que no estén incluidas en otro apartado).

Como es evidente, las estructuras político-administrativas y la configuración legal de las políticas sociales no es homogénea entre los 15 Estados de la Unión Europea, por ello la distribución de los grandes capítulos de la política social o funciones de las estadísticas comunitarias, no siempre tienen un adecuado encaje en los ámbitos concretos de cada país en particular. En todo caso, en los últimos años se han desarrollado los subapartados de cada gran capítulo para hacer más fácilmente identificable el reflejo de cada política nacional. Aun así se producen algunas distorsiones de presentación y comparación, pero que en ningún caso deben afectar a los grandes datos generales.

*(Hay que aclarar como cuestión preliminar que los datos del año 2000 no están aún disponibles con un suficiente nivel de desagregación, por lo que las referencias que se hacen en este capítulo son todas del año 1999.)*

## **1. Enfermedad**

La media comunitaria apenas ha aumentado en las dos décadas, pasando del 6 % del PIB al 7,1 %. En la década de los 80 se mantuvo prácticamente sin crecimiento, elevándose en la primera mitad de la década de los 90, para reducirse ligerísimamente en la segunda mitad de la década.

La horquilla de gasto es relativamente amplia, desde un máximo en Francia con el 8,1 % a un mínimo del 5,3 % en Luxemburgo.

España se sitúa por debajo de la media comunitaria, 5,7 %, por delante sólo de Dinamarca y Luxemburgo. La evolución ha sido muy similar a la comunitaria, con un crecimiento en la primera mitad de la década de los 90 y un ligero retroceso en la segunda mitad.

A la hora de evaluar adecuadamente el gasto en enfermedad en España, hay que tener muy presente que casi el 25 % del gasto del Sistema Nacional de Salud se destina a productos farmacéuticos, muy por encima de lo habitual en los países de la Unión Europea. Esta desviación del gasto lógicamente va en detrimento de la posible ampliación de las prestaciones sanitarias y de la mejora de la calidad asistencial.

## 2. Invalidez

En esta función la media comunitaria prácticamente no ha tenido oscilaciones en las dos décadas, tan sólo ha crecido una décima, pasando del 2,1 % del PIB al 2,2 %.

La horquilla es también relativamente amplia, desde un máximo del 3,8 % de Suecia, hasta un mínimo del 0,7 % en Irlanda.

España se sitúa por debajo de la media, con un crecimiento de 1 décima en las dos décadas, situándose por detrás de la mayoría de los países, igualada a Italia y sólo por delante de Irlanda.

## 3. Vejez

La evolución de la media comunitaria ha sido de un claro crecimiento de 2,9 puntos del PIB, pasando del 7,9 % al 10,8 %, con una tendencia sostenida de elevación durante todo el período, resultado evidente de la evolución del envejecimiento.

La horquilla está bastante abierta, con dos notabilísimas desviaciones: Irlanda con tan sólo el 2,7 % del PIB e Italia con el 12,9 %.

España, con el 8,2 % del PIB, se sitúa dos puntos por debajo de la media comunitaria, pero con un notable crecimiento de 2,8 puntos en el período, y a pesar de ello ha sido ligeramente inferior al crecimiento de la media comunitaria, estando por delante sólo de Portugal e Irlanda.

## 4. Alojamiento

Dentro de lo limitadísimo que es el gasto de la Unión Europea en esta función, la tendencia ha sido de crecimiento lento, pero sostenido, pasando del 0,2 % del PIB al 0,6 %.

La horquilla, aunque no muy amplia, está condicionada por la existencia de dos países, Portugal e Italia, sin gasto social en esta función. En relación a los Estados que tienen gasto, Austria y Luxemburgo se sitúan en los mínimos con el 0,1 % del PIB y Reino Unido en el máximo con el 1,6 %. España, con el 0,2 %, se sitúa muy por debajo de la media.

## 5. Empleo

La media comunitaria, aunque ha tenido oscilaciones en las dos décadas, con repuntes en los dos períodos de crisis económica, primeros años 80 y primeros años 90, el crecimiento total ha sido de 0,3 puntos del PIB, pasando del 1,5 % al 1,8 %.

La horquilla es relativamente amplia, consecuencia de los muy diversos sistemas de protección al desempleo que hay en la UE, desde un 3,2 % de Dinamarca a un 0,5 % de Italia y Luxemburgo, lo que no siempre está directamente relacionado con la situación de paro existente en cada país, sino sobre todo con la intensidad de la protección al desempleo. Así, por ejemplo, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Bélgica están por encima del 2,5 %, y Grecia y Portugal están en el 1,4 % y 0,7 %, respectivamente.

Es esta función la única en la que el gasto social de España está por encima de la media comunitaria, 2,5 %, habiendo experimentado un crecimiento sostenido desde 1980 a 1993, año en que llegó a doblar el gasto medio comunitario (5,2 % del PIB en España frente al 2,6 % de la UE). A partir de 1993 se inicia un paulatino descenso, en consonancia con las sucesivas reformas normativas que afectaron a las prestaciones por desempleo y a la disminución del desempleo.

## 6. Supervivencia

Esta es una función en la que ha habido un retroceso en la evolución del gasto en la media comunitaria, pasando del 2,1 % del PIB al 1,3 %.

La horquilla oscila entre un máximo del 2,8 % en Austria a un 0 % en Dinamarca y un 0,5 % en Alemania.

Significativamente los Estados mediterráneos, excepto España, tienen un mayor gasto relativo (Francia el 1,7 %, Portugal el 1,4 %, Italia el 2,7 % y Grecia el 2,3 %), mientras los estados anglosajones y nórdicos tienen un menor gasto relativo, lo que se acentúa más aún si lo vinculamos a la totalidad de su gasto social (Dinamarca el 0,0 %, Alemania el 0,5 %, Finlandia el 1 %, Reino Unido el 1 %, Suecia el 0,7 %, Luxemburgo el 0,7 %).

España se sitúa por debajo de la media comunitaria, con un descenso de 1 punto, desde el 1,8 % al 0,8 %, situándose por delante de Dinamarca, Alemania, Luxemburgo y Suecia, y en el mismo nivel que Irlanda.

El limitado gasto en esta función en los países del centro y norte de la UE, seguramente tiene mucho que ver con las elevadas tasas de ocupación de las mujeres de estos países.

## 7. Protección a la familia

Igualmente se trata de una función en la que, aunque ligerísima, ha habido una disminución del gasto social en la media comunitaria, pasando del 2,4 % al 2,2 %.

La horquilla es relativamente amplia, desde un 3,7 % en Dinamarca a un 0,4 % en España.

Al revés de lo que sucedía en la función supervivencia, el gasto de los Estados mediterráneos, con la excepción de Francia, se sitúa muy por debajo de la media comunitaria (España el 0,4 %, Portugal el 1 %, Grecia el 1,9 % e Italia el 0,9 %), mientras los países nórdicos se sitúan notablemente por encima de la media (Suecia el 3,4 %, Finlandia el 3,3 %, Dinamarca el 3,7 %, Luxemburgo el 3,3 %).

España no sólo se sitúa en el último lugar, sino que además ha tenido una sustancial reducción en este período, pasando del 0,8 % del PIB al 0,4 %. Aunque hay que tener presente que, con posterioridad a 1999, se han aprobado diversas disposiciones y muy en especial la Ley de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar, que va a suponer un pequeño incremento del gasto social en esta función en los próximos años.

El contraste en esta función entre los Estados comunitarios del norte y centro de Europa y los mediterráneos, refleja una política más activa y progresista de los primeros en el apoyo a las familias, frente a la verborrea populista que en esta materia ha venido caracterizando a los países mediterráneos, todavía condicionados por rémoras ideológicas de un conservadurismo que supuestamente defiende a las familias, pero que en la práctica se desentiende de sus problemas y necesidades.

## 8. Exclusión social

Esta función aparece reflejada estadísticamente sólo desde el año 1990, con un escasísimo gasto social, que apenas se ha incrementado en una décima en los 9 años considerados, pasando del 0,3 % del PIB al 0,4 %.

La horquilla es relativamente pequeña, aunque significativa, desde un máximo del 1,5 % en Holanda a un 0 % en Italia.

Nuevamente aparece la gran disparidad entre los Estados del sur (España el 0,1 %, Italia el 0 %, Portugal el 0,3 % y Grecia el 0,5 %) y los países nórdicos (Holanda el 1,5 %, Suecia el 0,8 % y Dinamarca el 1 %).

España, con el 0,1 %, se sitúa en penúltimo lugar y con el mismo nivel de gasto que en 1990.

El bajísimo nivel de gasto en políticas de inclusión social, muy generalizado en toda la UE, explica la reciente iniciativa comunitaria de impulsar la elaboración de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

## IV. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PARA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Con carácter previo hay que indicar que la homologación conceptual no es sencilla entre los 15 Estados de la UE, a la hora de establecer las grandes partidas de ingresos, debido a los muy diferentes sistemas de cotización, de imposición fiscal y de las propias características de las Administraciones Públicas como empleadoras.

Igualmente hay diferencias entre los sistemas de pago delegado de prestaciones del empresario a los trabajadores, cuando éstas existen; en la estructura del mercado laboral y la amplitud del sector de trabajadores no asalariados; las aportaciones de los usuarios de los sistemas de protección social son, igualmente, diferentes entre los diversos países que tienen establecida este tipo de aportación, y por último son también diferentes los efectos de la situación de desempleo de cara a las cotizaciones.

En el apartado *ingresos procedentes de los empleadores* se incluyen las cotizaciones empresariales del sector privado y de las administraciones públicas, así como las cotizaciones imputadas que se corresponden con prestaciones de protección social pagadas directamente por los empresarios a sus trabajadores.

El apartado *ingresos procedentes de las administraciones públicas*, incluye todo tipo de aportaciones que éstas realizan al sistema de protección social.

El apartado *ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios* incluye las cotizaciones de los trabajadores del sector privado, del público y por cuenta propia, así como las aportaciones que puedan realizar los usuarios, y las cotizaciones de los trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo.

*(De nuevo hay que aclarar que los datos son de 1999, ya que las estadísticas del año 2000 todavía no están homogeneizadas en relación a las series de años anteriores en lo que se refiere al porcentaje del PIB.)*

## **1. Ingresos procedentes de los empleadores**

La evolución de la media comunitaria ha sido de una ligera disminución, pasando del 11,9 % del PIB, al 10,8 %, con una bajada pronunciada en los años 1990-1993, período más agudo de la crisis económica.

La horquilla de diferencias es muy acentuada, en función de las propias características del sistema de protección social (universalista o contributivo) y de la propia función del sistema fiscal en relación a la protección social. El mínimo de aportaciones es Dinamarca, con el 3 % del PIB, seguida de Irlanda con el 3,8 % y el máximo Bélgica con el 14,8 %, seguida de Francia con el 14,3 %.

España se sitúa muy cerca de la media comunitaria, 11 %, dos décimas por encima de la media comunitaria, con una ligera disminución de 7 décimas a lo largo de las dos décadas, siendo significativamente el período de mayor incremento los años 1992-1994, en que llegó a situarse en un 12,7 % del PIB.

España se encuentra por debajo de seis países, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Finlandia y Suecia.

## **2. Ingresos procedentes de las Administraciones Públicas**

La evolución de la media comunitaria ha sido un claro incremento de 2,9 puntos del PIB, pasando del 7,3 % al 10,2 %.

La horquilla, también muy amplia, guarda una evidente relación con lo indicado en relación a los ingresos procedentes de los empleadores y con lo que a continuación se indicará sobre las aportaciones de los trabajadores y usuarios, desde un 21,3 % del PIB en Dinamarca a un 5,2 % en Holanda.

España, con el 5,7 % del PIB, se sitúa en el penúltimo lugar, si bien en estas dos décadas casi ha duplicado el esfuerzo de aportación de las Administraciones, pasando del 3 % al 5,7 %. Aunque los demás países del sur mediterráneo, que también tenían baja aportación de las Administraciones públicas, han tenido notables crecimientos, superando la media de aportación que tiene España, así Francia ha pasado del 4,6 % al 9,4 %, Portugal del 3,3 % al 9,5 %, Italia del 5,1 % al 10,1 % y Grecia del 0,5 % al 7,5 %.

### 3. Ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios

La media comunitaria se ha incrementado ligeramente, pasando del 5,8 % del PIB al 6,5 %.

La horquilla es también importante, desde un máximo del 12,7 % en Holanda hasta la mínima del 2,3 % de Irlanda.

España, con el 3,6 % del PIB, se mantiene en el antepenúltimo lugar, sólo por delante de Irlanda y Suecia, con un ligero incremento de 4 décimas en las dos décadas.

La tendencia mayoritaria ha sido el incremento de las aportaciones de trabajadores y usuarios, duplicándose incluso en algunos países: Dinamarca del 0,7 % al 6,3 %, Reino Unido del 3,7 % al 6,6 %, Suecia del 0,8 % al 3,3 %, Portugal del 2,4 % al 3,9 %, Italia del 3 % al 3,7 %, Grecia del 3,5 % al 6,1 %, Bélgica del 5 % al 6,7 %, Austria del 6,7 % al 7,7 %.

## V. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

El gasto en protección social en España, según los datos ya disponibles hasta el año 2000, ha tenido un crecimiento real del 91,7 % en las dos décadas transcurridas desde 1980 al año 2000. Sin embargo, este importantísimo crecimiento del gasto social hay que matizarlo si lo relacionamos con la evolución del PIB, dado que éste ha experimentado igualmente un importante crecimiento en este período (73,40 %), por lo que la participación del gasto social en el PIB ha pasado de un 18,2 % en 1980 al 20,1 % en el año 2000.

Tras estos 1,9 puntos de crecimiento sobre el PIB hay una evolución muy irregular, incluso con un año (1994) con evolución negativa. El período de mayor crecimiento en la participación del gasto social en el PIB tuvo lugar en la segunda y tercera legislaturas de gobierno del PSOE, con una brusca caída de la participación en la cuarta y última legislatura socialista. La primera legislatura del PP ha acentuado la caída de la participación en el PIB.

El crecimiento real del gasto social, aunque en su tendencia a medio plazo ha sido de un relativo paralelismo con el crecimiento real del PIB, en períodos más cortos, por ejemplo de legislaturas estatales, no siempre han evolucionado en forma paralela, especialmente a partir de la última legislatura socialista, tendencia agudizada en la primera legislatura del PP.

En la primera legislatura socialista el crecimiento real del gasto social fue por delante del crecimiento del PIB. En la segunda legislatura socialista, aunque globalmente también fue por delante el crecimiento del gasto social que el del PIB, fue una trayectoria algo más pareja. En la tercera legislatura socialista el crecimiento del gasto social fue muy por delante del crecimiento del PIB. En la cuarta legislatura socialista el crecimiento del gasto social fue por detrás del crecimiento del PIB.

En la primera legislatura del PP, el crecimiento del gasto social ha ido muy por detrás del crecimiento del PIB.

Hay que reiterar de nuevo, que el insuficiente gasto público en protección social en España, está muy condicionado por la menor presión fiscal que existe en nuestro país. Este diferencial supone en términos del año 2000, un diferencial negativo en torno a 7 billones de pesetas o 42.000 millones de euros, lo que da idea de la magnitud del mismo y de las dificultades de alcanzar la media comunitaria, salvo que se modificara profundamente la política fiscal de los últimos años.

Por otra parte, en coherencia con el modelo constitucional de Estado descentralizado, tras la culminación de las transferencias de la inmensa mayor parte de las políticas sociales y el traspaso de competencias en materia fiscal, una parte de la responsabilidad del incremento del gasto social corresponde a las Comunidades Autónomas.

## VI. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA

Aunque ya se han hecho algunas referencias generales al analizar la evolución del gasto social por funciones en la UE, resulta conveniente profundizar algo más en determinados aspectos de esta evolución en España.

*(Los datos utilizados en este apartado son avances del año 2001, por lo tanto no son cifras definitivas, ni homogeneizadas con las estadísticas SEEPROS de la Unión Europea.)*

La evolución de la función «enfermedad» ha sido bastante estable, con un crecimiento de algo más de un punto del PIB en las dos décadas, pasando del 4,46 % en 1980 al 5,82 en 2001, con un mayor crecimiento en la tercera y cuarta legislatura socialista, años 1990-1996, con un ligero descenso en la primera legislatura del PP. De nuevo se recuerda la gran y creciente incidencia del gasto farmacéutico en el conjunto del gasto del Sistema Nacional de Salud.

La función «invalidez» ha tenido un comportamiento absolutamente estable, del 1,30 % del PIB en 1980 al 1,46 del PIB en el año 2001. Este dato contrasta con la imagen deformada que sobre el gasto en invalidez se proyecta desde sectores interesados en reducir el sistema de protección por esta contingencia.

El crecimiento de la función «vejez» ha sido importante en este período, pasando del 5,13 % del PIB en 1980, al 8,1 % del PIB en el año 2001, con un crecimiento sostenido bastante regular, que sólo se ha invertido ligeramente en la primera legislatura del PP, en este caso como efecto combinado de la desaceleración del crecimiento del número de nuevos pensionistas de jubilación y un sensible crecimiento real del PIB.

Sin dejar de valorar muy positivamente el crecimiento del gasto en vejez, hay que tener muy presente la evolución demográfica de España en los últimos 20 años, en que se ha pasado de un 11,2 % de población mayor de 65 años en 1981, a un 17 % en el año 2000.

En la función «muerte y supervivencia» ha habido una reducción de su participación en el PIB que, si globalmente no es muy importante, relativamente sí lo es, pasando del 1,71 % del PIB en 1980 al 0,8 en el año 2001.

En la función «familia» ha habido igualmente una reducción de su participación en el PIB que, si globalmente tampoco es muy importante, relativamente y cualitativamente sí lo es, pasando del 0,73 % del PIB en 1980 al 0,51 % del PIB en el año 2001, con una caída y estancamiento en el período de las cuatro legislaturas socialistas y una levísima recuperación en la primera legislatura del PP.

Desde algunos sectores vinculados al gobierno central se defiende que el bajo gasto en políticas de familia está compensado con el importante gasto fiscal que en los últimos años se está produciendo por los incrementos de las desgravaciones fiscales por tener familiares menores y mayores a cargo, así como por las que afectan a las personas con discapacidad. Siendo discutible que estos gastos fiscales se pueden asimilar a gasto en protección social, sin embargo es una realidad que conviene tener presente.

La función «desempleo» ha tenido una evolución irregular, con un crecimiento sostenido desde el 2,72 % del PIB en 1980, hasta el 5 % del PIB en 1993 y una posterior y continuada reducción hasta llegar al 2,53 % del PIB en el año 2001.

Las tendencias en el gasto en desempleo han estado relacionadas con dos factores: la evolución del número de parados y el nivel de cobertura de prestaciones. Así, el techo alcanzado en los primeros años 90 está vinculado a las altas tasas de desempleo y al mayor nivel de cobertura. La caída desde 1994, se puede relacionar tanto con la paulatina caída de la cobertura como con la reducción del desempleo.

La función «alojamiento», identificada desde el año 1983, ha tenido un cierto crecimiento, aunque globalmente es insignificante, pasando del 0,01 % del PIB en 1983 al 0,16 % del PIB en el año 2001, con un relativo crecimiento en la última legislatura socialista y un claro retroceso en la primera legislatura del PP.

Al igual que lo indicado en relación al gasto en familia, hay sectores que defienden la complementariedad de los gastos fiscales en materia de vivienda que hay en España, que supondrían un notable apoyo al gasto de las familias en vivienda. Gasto fiscal que también es muy discutible su asimilación a gasto social, aunque se pueda tener presente como una referencia a considerar.

La función «exclusión social», identificada desde el año 1990, ha tenido un ligero crecimiento, dentro de lo marginal que resulta este gasto, pasando del 0,07 % del PIB en el año 1990 al 0,14 % del PIB en el año 2001.

La insignificancia de este capítulo de gasto está también muy relacionada al limitadísimo desarrollo de los salarios por parte de las Comunidades Autónomas.

## VII. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

En estas dos décadas, además de un importante crecimiento real de los ingresos, ha habido un cambio importante en la distribución interna de los mismos.

*(Aunque ya hay datos provisionales del año 2000, al no estar aún homogeneizadas con las estadísticas SEEPROS de la Unión Europea, y dado que las oscilaciones son insignificantes en el año 2000, las referencias son todas del año 1999.)*

Los ingresos procedentes de las empresas son los que relativamente han tenido menor crecimiento real, con un 87,9 %; en segundo lugar está el crecimiento de los ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios con el 97 %, y el mayor crecimiento, con gran diferencia, es el de los ingresos procedentes de las Administraciones Públicas, con el 281 %.

Los ingresos procedentes de las empresas, aún con ligerísimas oscilaciones, se han mantenido muy estables en torno al 10,5 %-11 % del PIB, situándose en el año 2001 en el 11,77 %, ligeramente superior al 11,18 % del año 1980.

Los ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios han tenido un comportamiento muy estable en relación a su participación en el PIB, pasando del 3,31 % en 1980 al 3,65 % en el año 2001, con apenas oscilaciones.

Los ingresos procedentes de las administraciones públicas han duplicado su participación en el PIB, pasando del 2,81 % en 1980 al 6,03 % en el año 2001, con un crecimiento sostenido hasta el año 1993, en que alcanzó el 7,43 % y una paulatina disminución de la participación desde el citado año 1993 hasta el año 2001.

## VIII. CONCLUSIONES

I. En lo que se refiere a la evolución de las políticas y el gasto en protección social en la Unión Europea, además de lo ya indicado en el apartado en que se analizaban éstas, se puede avanzar como conclusiones:

- El gasto total, con una evolución con ciertos altibajos, se ha incrementado un 12,3 % desde 1980 al 2000, con unas desviaciones sobre la media comunitaria de evidente importancia, desde un más 18,3 % en la banda superior (Suecia) a un menos 48 % en la banda inferior (Irlanda), aunque la mayoría de los países se sitúan en una banda intermedia entre el 24 % del PIB y el 30 % del PIB.
- Se ha incrementado en un 18,3 % el gasto en atención sanitaria, existiendo una cierta diversidad en el conjunto de países de la UE, con desviaciones del más/menos 20 % en relación a la media comunitaria.
- El gasto en invalidez se mantiene constante, aunque hay una acentuada diversidad de niveles de gasto entre los Estados, con desviaciones del más/menos 70 % en relación a la media comunitaria.
- El mayor crecimiento se ha producido en políticas de vejez, es decir, básicamente en pensiones, con un crecimiento de un 36,7 %, también con elevadísimas desviaciones de hasta un 73 % por abajo y un 20 % por arriba en relación a la media comunitaria, aunque la mayoría se sitúan en una banda intermedia entre el 9 % del PIB y el 11 % del PIB.
- En políticas de empleo, aunque con una evolución en sierra, ha tenido un claro crecimiento global del 25 %, igualmente con desviaciones intensas, de hasta un 78 % por arriba y un 37 % en relación a la media comunitaria.

- El gasto en supervivencia, aun no siendo de los más importantes, ha tenido un claro retroceso, el 38 %, igualmente con importantes desviaciones, desde estados que no tienen gasto en esta materia, hasta los que tienen un 38 % más de la media comunitaria.
- Las políticas de protección a las familias han tenido una ligera disminución, el 8,3 %, con importantes desviaciones de hasta un 82 % por abajo hasta del 72 % por arriba de la media comunitaria.
- El gasto en exclusión social, siendo insignificante, ha tenido un crecimiento del 33 %, es este caso desde 1990, siendo las desviaciones significativas, desde Estados que no destinan nada hasta países con una desviación por encima de la media comunitaria del 366 %.
- Las políticas de vivienda social, siendo también reducidísima, han tenido un crecimiento del 200 %, igualmente con países que no tienen gasto social en esta materia y países con una desviación por encima de la media comunitaria del 166 %.

En consecuencia no podemos hablar de una situación homogénea en las políticas de gasto social en la Unión Europea, aunque esta homogeneidad sería globalmente evidente si la relacionáramos con la situación de gasto social en los demás países del resto del mundo, salvo los restantes Estados de la OCDE, que no son miembros de la UE.

**II.** En lo que se refiere a la financiación del gasto en protección social, podemos resumir las siguientes conclusiones:

- La aportación de los empleadores ha disminuido ligeramente, el 9,2 % y las diferencias de aportación son importantísimas, consecuencia del modelo original de protección social de cada país, contributivo o universal.
- Las aportaciones de las Administraciones Públicas han tenido un crecimiento notable, 39,7 %, siendo la situación igualmente muy diversa en función del modelo de protección social, prioritariamente universal o contributivo.
- La aportación de los trabajadores y usuarios ha crecido un 12 %, siendo también las diferencias muy pronunciadas, en función del modelo de protección social existente.

En consecuencia se puede decir que el crecimiento del gasto social, 3 puntos del PIB, se ha financiado fundamentalmente mediante los 2,9 puntos del PIB que se han incrementado las aportaciones de las Administraciones Públicas, es decir, a través de la vía fiscal.

**III.** En lo que se refiere al gasto en protección social en España, además de lo ya indicado en los respectivos apartados, podríamos señalar las siguientes conclusiones:

- El gasto en protección social desde 1980, aunque ha crecido de forma importante, si lo relacionamos con el también importante crecimiento del PIB, sin em-

bargo no ha sido suficiente para acortar distancias con la media comunitaria, por lo que en el año 1999 se tienen un mayor diferencial negativo que el existente en el año 1980, 7,2 puntos del PIB, con una desviación por debajo de la media comunitaria del 26,3 %.

- Resulta significativo que en las dos últimas legislaturas, cuarta y última del PSOE y primera del PP, haya habido un retroceso de la participación del gasto social en el PIB.
- Hay ámbitos en los que resulta especialmente grave el diferencial con la media de la UE, que es protección a la familia, lucha contra la exclusión social y vivienda social, lo que refleja el escaso interés político que todos los gobiernos han prestado a estas materias.
- La participación de los empleadores en la financiación del sistema de protección social ha disminuido 6 décimas en su participación en el PIB, aunque es cierto que se mantiene 2 décimas por encima de la media comunitaria.
- La participación de las administraciones públicas en la financiación del sistema de protección social se ha duplicado, con un crecimiento de 3,2 puntos en la participación en el PIB, por lo que se puede decir que el incremento global de la protección social en España se ha financiado a través de la aportación de recursos de las administraciones públicas, es decir, vía fiscal. Sin embargo, estamos todavía en un 41 % por debajo de la media comunitaria.
- La participación de los trabajadores y usuarios en la financiación del sistema de protección social ha tenido un ligero incremento de 3,4 décimas sobre el PIB, aunque tiene un notable diferencial con la media comunitaria, estando un 43,8 % por debajo.

En definitiva, y aunque, como se ha indicado en la presentación de este documento, la relación Gasto en protección social/PIB no puede ser el único elemento de valoración del estado de situación del sistema de protección social de un país, ni las comparaciones con la Unión Europea (más allá de la fiabilidad que pueda haber en algunos casos), pueden ser hechas de forma lineal, si es evidente que este tipo de análisis comparativos confirman lo que en la experiencia cotidiana sabemos: que el sistema de protección social de España tiene graves deficiencias y está relativamente distante de la situación mayoritaria en los países de la Unión Europea.

En ese marco deficitario y sin considerar como ya suficientes los gastos en prestaciones económicas de la Seguridad Social, desempleo o atención sanitaria, las prioridades de política social para los próximos años deberían situarse en los ámbitos con mayores carencias: apoyo a las familias, lucha contra la exclusión social, vivienda social.

La brutal caída de la natalidad experimentada en España en las dos últimas décadas no es ajena a esas tres carencias. Igualmente el intenso proceso de envejecimiento de la sociedad española, el incremento de las personas con dependencia y la necesidad de incrementar sustancialmente la hoy muy insuficiente tasa de actividad de las mujeres

de nuestro país, son argumentos adicionales para incrementar las políticas sociales indicadas.

El crecimiento de la población inmigrante, significativo en los dos últimos años, que previsiblemente se va a mantener en el futuro, es también un factor a tener muy en cuenta en el impulso de políticas contra la exclusión social, vivienda social y apoyo a las familias.

En este sentido resulta relativamente esperanzador que en estos meses previos al inicio de los procesos electorales, autonómicos, locales y posteriormente estatal, se estén haciendo propuestas por todas las fuerzas políticas, estén en el gobierno o en la oposición, de necesidad de incrementar el gasto social especialmente en atención a la dependencia, de apoyo a las familias o a las situaciones de exclusión social, con menciones reiteradas a la tremenda insuficiencia de nuestros servicios sociales. Aunque, como «prometer es gratis», habrá que ver en qué quedan después tantas promesas contenidas en los programas y declaraciones electorales.

Incrementar el gasto público en protección social es realmente incompatible con la carrera de «a ver quién baja más impuestos», en la que se hayan inmersos la mayoría de los partidos políticos, incluyendo al partido mayoritario de la oposición. Si en España no hay un incremento de la presión impositiva y desde luego un reequilibrio hacia los impuestos directos y una mayor progresividad de los mismos, rompiendo la actual dinámica de incremento de los impuestos indirectos y regresividad de los directos, resulta una falacia prometer mejor protección social.

## IX. APÉNDICE METODOLÓGICO

La Administración General del Estado aún no ha abordado en nuestro país la elaboración de unos estudios serios y de carácter integral, en primer lugar sobre la evolución y situación actual del Sistema de Protección Social y en segundo término su comparación con la realidad de los Estados Comunitarios.

Con motivo de los diversos procesos de reforma del Sistema de Seguridad Social, en los primeros años de la década de los 80, se realizaron algunos estudios analizando el Sistema de Protección Social, centrándose especialmente en la Seguridad Social del período de la transición política. A partir de 1986, prácticamente desaparecen los trabajos de análisis del Sistema de Protección Social, en lo que se refiere a una visión global del mismo.

Sin duda en ello han influido razones técnicas y también otras de carácter político, ante la insatisfactoria evolución del gasto social.

Entre las técnicas podemos señalar la penuria de datos y estadísticas fiables que había hasta hace pocos años en nuestro país y la dificultad obvia de un trabajo de elaboración, actualización y mantenimiento de los mismos.

Por otra parte, cuando han existido los datos, el abordar el tratamiento de las series históricas de más de una década, ha sido una auténtica tortura.

Si las deficiencias en relación al período anterior a la reforma institucional de la Seguridad Social de 1978, son acusadísimas, el seguimiento anual de las estadísticas de la década de los 80 adolece de un cambio permanente de datos y una frecuente heterogeneidad en su presentación y tratamiento.

Estos problemas se agravan a partir de los sucesivos procesos de transferencias a las Comunidades Autónomas.

La descentralización administrativa establecida en la Constitución democrática de 1978, tan profunda y tan relativamente rápida en su materialización, hubiera exigido el diseño y puesta en marcha de unos instrumentos adecuados de cooperación técnica entre las tres Administraciones Públicas (General del Estado, Autonomías y Corporaciones Locales), para garantizar, entre otras cosas, la realización de sistemas estadísticos integrados. Pero es una realidad que ha habido una dejación de competencias en materia estadística por parte de la Administración General del Estado, correspondida por una falta de colaboración, cuando no claro obstruccionismo, por parte de las Administraciones Autonómicas, aunque siempre haya habido algunas loables excepciones.

Si la falta de transparencia informativa, también con notables excepciones, ha sido una pauta de conducta de la Administración General del Estado hacia las Cortes Generales, hacia las instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y ciudadanas en general, la opacidad de la mayor parte de las administraciones autonómicas en sus ámbitos respectivos es también evidente.

En consecuencia numerosos indicadores básicos de protección social en materia de Salud, Servicios Sociales, Exclusión Social, Apoyo a las familias, Emigración, etc., son inexistentes o muy deficientes a nivel del Estado y en algunos casos a nivel autonómico.

Tan sólo el ámbito estricto de las prestaciones económicas, gastos e ingresos globales de la Seguridad Social, responden a parámetros de claridad, amplitud y rapidez, aunque sería deseable un mayor grado de desagregación territorial y un más intenso aprovechamiento en el tratamiento de datos disponibles.

Por otra parte reformas legislativas como la sucedida en el ámbito de las pensiones de invalidez que recientemente han pasado a considerarse pensiones de jubilación a partir de los 65 años de edad, cambian la coherencia de la evolución estadística, factor éste que hay que tener muy presente.

Estas limitaciones estadísticas e informativas, aunque en algunos aspectos se van corrigiendo lentamente, pueden estar distorsionando en más o en menos la realidad del gasto público en protección social.

Es posible que existan recursos no adecuadamente contabilizados, sobre todo en los ámbitos locales y también es posible que haya solapamientos y cómputos duplicados de gasto público en programas que conllevan financiación compartida entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

La falta de adecuada respuesta pública en el conocimiento de las políticas sociales, cuyo trasfondo definitivo es la voluntad política de no facilitar de manera clara y general el conocimiento de la realidad de un Estado de Bienestar Social insuficiente y sobre todo estancado, ha intentado ser paliada por la iniciativa privada: Fundaciones, Instituciones académicas, expertos, ONGs, etc.

Los estudios realizados, sin duda valiosos y reflejo de un gran esfuerzo de elaboración, en algunos casos están sesgados por la orientación o condicionantes de sus promotores. Otros estudios, siendo evidente su rigor técnico y su objetividad, sufren las limitaciones de las fuentes de información con las que han tenido ineludiblemente que trabajar.

Por otra parte, las limitaciones informativas y estadísticas de estos trabajos privados, suelen llevar aparejadas desfases temporales de cierta importancia, por lo que a veces cuando se publican estudios que han exigido un notable esfuerzo, su eficacia queda mermada por la obsolescencia relativa de los datos.

Por todas estas circunstancias, los datos suministrados por la Unión Europea (EUROSTAT/SEEPROS) se convierten en la referencia más comúnmente empleada, con los pros y contras que sin duda tienen.

En primer lugar las series históricas tienen como punto de partida el año 1980, salvo para los Estados que se incorporaron en la década de los 90, en los que las series se inician en 1990.

A lo largo de los años la Unión Europea ha ido perfeccionando sus estadísticas, modificando los grandes conceptos en que se agrupan las políticas sociales, integrando nuevas partidas presupuestarias. Por ello los cambios en los datos han sido muy frecuentes, aunque el sentido global de la evolución general de la Unión Europea y de cada uno de los países no ha experimentado alteraciones sustanciales. Aun así, como se destacará en su momento, hay evoluciones, especialmente la de Grecia, que resultan sorprendentes.

Las modificaciones de datos, aunque con menor intensidad, se siguen produciendo todos los años, si bien prácticamente ya no afectan a los correspondientes a la década de los 80.

Por otra parte hay que tener presente que no es homogénea la presentación de la información de cada país en relación a los ejercicios presupuestarios más recientes, ya que mientras para unos los datos son ya definitivos, en otros son avances provisionales.

También hay que tener muy en cuenta que en los últimos años ha habido importantes modificaciones en el cálculo del Producto Interior Bruto, que en lo que se refiere a España ha supuesto una sensible elevación del mismo, lo que ha influido negativamente en la evolución de la proporción de gasto social en relación con el PIB.

En sentido diferente, el volumen de economía informal o sumergida de un país reduce el PIB identificado y sobrevalora el gasto social en relación al mismo. Esta realidad, más extendida en los Estados mediterráneos, supondría en términos de gasto

social real, que éste sería aún más reducido que el de los países del centro y norte de Europa, cuyo PIB identificado es más real que el de los países mediterráneos.

La fiabilidad de los datos de las estadísticas suministrados por cada país debe darse por supuesta, lo que no es óbice para que haya carencias en el proceso de elaboración de los mismos. Ya se ha indicado que, en lo que respecta a España, la integración estadística tiene aún deficiencias a la hora de computar o clarificar el conjunto del gasto de las tres administraciones públicas, por lo que en el caso concreto de nuestro país podría haber incluso una infravaloración del gasto real en alguna décima del PIB, lo que en ningún caso alteraría de manera significativa los datos generales.

Por último hay que indicar que dado el dinamismo del Sistema de Protección Social, así como la amplia distribución de competencias administrativas en su gestión, los datos y en especial todo lo que se refiere a ejecución de presupuestos, experimentan continuas modificaciones, lo que conviene tener muy presente a la hora de utilizar el presente documento, sobre todo las cuantías de los últimos años.

Los datos utilizados son todos de procedencia pública: Eurostat/Seepros, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de la Seguridad Social e INE.