



# **TRABAJO DE FIN DE GRADO**

Origen, evolución y actualidad del Estado de Bienestar  
español en el contexto europeo

**Autor:** D. José Fernández Porcel

**Tutor:** D. Domingo Bonillo Muñoz

**Grado en Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

Curso Académico: 2016/ 2017

Almería, Junio de 2017

## Índice:

Índice de Gráficas .....	3
Índice de Cuadros .....	5
1. Resumen .....	6
2. Introducción.....	6
3. Antecedentes históricos .....	7
4. Evolución de los componentes del Estado de Bienestar en España en el periodo: 2000-2014. Impacto de la crisis y comparación con Europa .....	12
4.1. Educación.....	12
4.2. Sanidad.....	18
4.3. Pensiones .....	23
4.4. Desempleo .....	29
5. Evolución del gasto social público en España en el periodo: 2000-2014. Impacto de la crisis y comparación con Europa.....	33
6. Conclusiones y líneas futuras .....	40
7. Bibliografía.....	44

## Índice de Gráficas:

Gráfica 4.1. Evolución del gasto público en educación en España y en la UE-15 en porcentaje del PIB: 2000-2014.....	13
Gráfica 4.2. Evolución del gasto público en educación, en euros constantes de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	13
Gráfica 4.3. Resultados medios del Informe PISA 2012 en varios países europeos. ....	17
Gráfica 4.4. Correlación existente entre los resultados medios del Informe PISA 2102 en varios países europeos y su nivel de gasto per cápita.....	17
Gráfico 4.5. Evolución del gasto público en sanidad, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	19
Gráfico 4.6. Evolución del gasto público en sanidad, en euros de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	19
Gráfica 4.7. Correlación entre el gasto sanitario per cápita y la esperanza de vida en varios países europeos (2014).....	22
Gráfica 4.8. Evolución del gasto público en pensiones, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	23
Gráfica 4.9. Evolución del gasto público en pensiones, en euros 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	24
Gráfica 4.10. Evolución de la ratio “gasto en vejez/gasto en total de pensiones” en España y en la UE-15: 2001-2014.....	27
Gráfica 4.11. Evolución esperada de la tasa de dependencia de los países nórdicos y los países mediterráneos a lo largo del siglo XXI.....	28
Gráfica 4.12. Evolución del gasto público en desempleo, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	29
Gráfica 4.13. Evolución del gasto público en desempleo, en euros constantes de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	30
Gráfica 5.1. Evolución del gasto social público, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	35

Gráfica 5.2. Evolución del gasto social público, en euros constantes de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.....	35
Gráfica 5.3. Relación existente entre el gasto social público per cápita (más el gasto público en educación per cápita) de diversos países europeos y su Índice de Desarrollo Humano (IDH), (2014).....	39

Índice de Cuadros:

Cuadro 4.1. Gasto público en educación en euros constantes de 2010 por habitante, en varios países europeos, en los años 2000, 2007, 2009 y 2014. . . . .	15
Cuadro 4.2. Gasto sanitario per cápita en varios países europeos: 2000-2014.....	21
Cuadro 4.3. Gasto per cápita en vejez, en varios países europeos, en los años 2000, 2007, 2009 y 2014.....	26
Cuadro 4.4. Comparación de la generosidad de las prestaciones por desempleo, en varios países europeos, en los años 2001, 2007, 2009 y 2014.....	32
Cuadro 5.1. Gasto social público en porcentaje del PIB y en euros constantes de 2010 por habitante, en distintos países europeos, en los años 2000, 2007, 2009 y 2014.....	38

## **1. Resumen**

El presente trabajo analiza la evolución del Estado de Bienestar en España, en el marco del contexto europeo, desde el origen de las políticas sociales. Para ello, se realiza un estudio comparativo del gasto público social español, tanto a nivel europeo como de diferentes países de nuestro entorno, desde mediados del siglo XIX hasta principios del XXI. De este análisis se observa como entre 1850 y 2000 España presentaba una situación bastante distante con los principales países europeos en cuestiones sociales, contando con seguros independientes y restrictivos y un gasto social menor. Dichas diferencias se intensificaron durante los periodos dictatoriales, en los que no se precisaba de consenso político-social para mantener la paz, especialmente en la primera etapa franquista. Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social en España (1963), comienza una época de convergencia en materia social con los países europeos más avanzados en esta materia que se irá intensificando con la democracia y duraría treinta años. El Estado de Bienestar en los últimos años en España se caracteriza por el aumento del gasto en pensiones y en ayudas sociales, consecuencia del envejecimiento poblacional, y del desempleo, que independientemente de mostrar grandes oscilaciones cíclicas, se ha visto paulatinamente incrementado. En general, se puede concluir diciendo que el gasto social en España continúa un paso por detrás de la media de los países más desarrollados a nivel europeo, con un marcado carácter procíclico.

## **2. Introducción**

Recientemente se han vivido unos años en nuestro país en los que un tema ha sobresalido sobre los demás en los debates políticos y económicos, y no es otro que los recortes en gasto público, en especial los de índole social. Dada la importancia que ha adquirido el mantenimiento y la mejora del Estado de Bienestar para los gobiernos de cara a mantener el voto de los ciudadanos, por lo que supone para los mismos, estos recortes plantean una serie de preguntas a las que vamos a intentar dar respuesta en el trabajo: ¿Es esta crisis económica una crisis del bienestar? ¿Afecta a todos los países de nuestro entorno por igual? ¿Existe un grupo de países a los que pueda asemejarse más España en materia social? ¿Cuáles son los gastos en los que más se ha recortado? ¿Y en los que menos? ¿Depende el gasto público social español de los ciclos económicos? ¿Qué tendencia se ha seguido a lo largo de la historia de las políticas sociales? ¿Ha cambiado la composición de la estructura de los gastos sociales con el paso de los años?

La metodología de este trabajo puede dividirse en dos grandes apartados. El primero de ellos trata de analizar la evolución histórica de las políticas sociales en España, desde mediados del siglo XIX hasta finales del XX, a la vez que se sitúa en el contexto europeo. Para ello, nos hemos servido de los numerosos artículos, informes y libros de carácter histórico-económico que estudian las reformas sociales que han tenido lugar a lo largo de la historia, para poder realizar un recorrido histórico. Para ello, nos hemos basado no solo en sus lecciones teóricas, sino también en sus preciadas bases de datos que facilitan la tarea de contextualizar la situación española en Europa en los dos siglos anteriores. El segundo apartado se centra en los cambios producidos en el gasto social español y europeo, desde sus principales partidas hasta su conjunto, en el periodo que transcurre desde el año 2000 al 2014, con el objetivo de comprobar cuáles han sido los efectos de la crisis económica tanto en España como en Europa. Con tal propósito, hemos recopilado datos de distintas fuentes como Eurostat, en mayor medida, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Mundial, en menor grado, para realizar gráficas y tablas que nos facilitaran dicha comparación. A su vez, nos hemos nutrido de diversos artículos e informes relacionados con el análisis del gasto social reciente en España, así como de tantos otros que advierten de ciertas características peculiares sobre el caso español, para poder comentar y argumentar las cifras y su variabilidad.

Por último, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, realizamos un análisis histórico que nos sirve de enlace con la actualidad. Consiste en un breve repaso histórico con lo más destacado en cuanto a nuestras políticas sociales en desempleo, pensiones, sanidad y educación, teniendo siempre la referencia de Europa presente. Seguidamente, comparamos con más detalle las distintas partidas que configuran el gasto social en España, haciendo especial hincapié en los efectos de la crisis sobre el mismo, y sacando pequeñas conclusiones relacionadas con cada partida, su variación y su relación con los países de nuestro entorno. A modo de cierre del análisis, y para englobar lo previamente estudiado, se compara la situación del gasto público social total en los últimos años, con la media europea y con los países más relevantes, relacionando para concluir el estudio gasto público social y bienestar. El trabajo finaliza con algunas reflexiones sobre lo abordado en el mismo y unas pocas recomendaciones para el futuro.

### **3. Antecedentes históricos**

Su irrupción, así como el hecho de que se haya consolidado a lo largo del siglo XX hasta la actualidad, con un tremendo aumento del gasto público dedicado a asuntos sociales (llegando

a alcanzar un tercio del Producto Interior Bruto (PIB) de algunas economías, como veremos más adelante), han hecho del Estado de Bienestar el mayor cambio producido en el siglo pasado, según Espuelas (2013). No solamente por modificar los paradigmas de la protección social decimonónica, basada en acciones caritativas, sino que ha llegado a convertirse en una exigencia de parte de la ciudadanía, por no hablar del profundo cambio del rol del Estado en el panorama económico. Tanto es así, que la mayoría de las más avanzadas economías tienen en las políticas sociales uno de los principales destinos de sus recursos. Actualmente, los países que más gastan en protección social lo hacen en torno a un 30% de su PIB, como Francia, Finlandia o Suecia; algo más rezagada se encuentra España al no superar el 26% de su PIB (Eurostat, 2017). Antes del comienzo de la última crisis, la Europa de los 15 presentaba unos porcentajes de gasto social en relación al PIB en torno al 26%, sin embargo España no superaba el 21% (Eurostat, 2017). Esta ha sido la tónica de la evolución del gasto social en nuestro país, es decir, se ha situado en unos niveles inferiores a la media de los países de referencia europea. Buscándole explicaciones a esto, normalmente se recurre a motivos históricos.

La evolución en el último siglo y medio del Estado de Bienestar en España, constata que el Sector Público ha podido seguir la estela de los países comunitarios en cuanto a ingresos y gasto público, pero de manera a veces retardada, peculiar e insuficiente, según Comín (1996). Esto tiene su explicación en motivos de índole económica, como el tardío desarrollo industrial español, pero también en circunstancias políticas y sociales, como la manera en que se han aferrado al poder los diferentes regímenes, así como el rechazo a una reforma fiscal de los grupos que les mostraban apoyo, como sucedió durante la Restauración o la dictadura franquista, según Comín y Díaz (2005). Por otra parte, las políticas sociales en España han presentado periodos en los cuales han sido desequilibradas, desiguales e ineficientes en su recorrido desde el siglo XIX, compartiendo este comportamiento con países del sur de Europa. Autores como Ferrera (1996) defienden la existencia de un Estado del Bienestar propio en los países del sur de Europa, debido a los rasgos comunes que los caracterizan. Sin embargo, otros como Esping-Andersen (1999) proclaman que estos países forman parte del modelo continental, pero con ciertas diferencias particulares. En realidad, suele explicarse la existencia de estos puntos en común por razones históricas largoplacistas de estos países, como un desarrollo industrial tardío, permanentes desigualdades geográficas, extensos periodos bajo dictaduras y un papel protagónico de la Iglesia (Ferrera, 1996).



En España en el siglo XIX, las políticas sociales no existían como tales. Lo que más podía parecerse a un comienzo de una “sanidad” era la beneficencia. Sus prácticas eran utilizadas por los defensores del ideal liberal para el mantenimiento del orden público e impedir peligros que afecten a la salud pública, como pueden hacerlo las epidemias. En esta época, el principal medio de prevención para proteger a la sociedad era la higiene, siempre pensándose en la importancia del colectivo social, obviando a los individuos. Mientras los más pobres no enfermaran, no propagarían nada a los demás. Por lo tanto, no se trataba de luchar contra la pobreza a través de estas políticas. Para tal labor, los liberales diagnosticaban trabajo y ahorro como mejores remedios, considerando ser vago algo que debía ser reprimido (Comín, 1996). Esta beneficencia tenía un carácter local, debido a que municipios y provincias la provisionaban con medidas como la implantación de médicos a domicilio en los municipios, recogida de la Ley de Sanidad de 1855. Pese a todo, el gasto público en beneficencia era escaso al ocuparse de ello en su mayoría entes privados y/o religiosos (Campos y otros, 2007).

A finales de este siglo las influencias alemanas en cuestiones sociales llegaron a España, y los liberales españoles iniciaron en el siglo XX una serie de medidas de escaso impacto, como la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 (Comín, 1996). Continuando en la misma senda, se creó el Instituto Nacional de Previsión en 1904, cuya principal consigna era la gestión de un seguro voluntario de retiro obrero. Fue su carácter voluntario y restrictivo el que limitó su éxito (Comín, 1996).

El final de la Primera Guerra Mundial trajo consigo novedades en materia social, como la aprobación del Retiro Obrero Obligatorio en 1919, que provocó un aumento de las pensiones de vejez (aunque poco significativo) (Espuelas, 2013). Ese mismo año intentó ponerse en marcha un seguro de desempleo, pero la falta de acuerdo entre empresarios y trabajadores lo retrasó. En 1922 se presentó el proyecto del seguro de desempleo, pero no llegó a aprobarse (Espuelas, 2010). Así pues, los años veinte estuvieron marcados por una paralización del proceso de reformas sociales debido a la dictadura de Primo de Rivera. Durante la dictadura la paz social se conseguía por vías diferentes al consenso político (Comín, 1996). Con la Segunda República, en la década siguiente, se produjo una subida del gasto en vejez que supuso un incremento del gasto público en pensiones. Del mismo modo, el gasto público en sanidad también experimentó un ascenso durante los primeros años de esta década (Campos y otros, 2007). Además, se produjeron otras novedades, como la introducción del seguro de invalidez, con muy poca relevancia (Espuelas, 2013). Pese a los

logros sociales conseguidos por la Segunda República, las pensiones seguían teniendo una importancia en cuanto a gasto muy limitada y al ser de carácter contributivo eran bastante excluyentes (Quintero, 2014). Como consecuencia, estos avances sociales solo supusieron que la protección social se modernizara tímidamente, como ocurrió en esa década y en la anterior en los países de la Europa meridional (aunque lejos de países más avanzados), según los datos de Espuelas (2013).

Después de la Guerra Civil se constituyeron varios organismos sanitarios autónomos, como por ejemplo el Patronato Nacional Antituberculoso, y estableciendo el Seguro Obligatorio de Enfermedad, dotando así de mayor autonomía a la sanidad con respecto a la beneficencia (Campos y otros, 2007). Ello se tradujo en una disminución del gasto territorial y en un aumento considerable del gasto central en sanidad, en los años posteriores a dicha guerra. A pesar del aumento del gasto en sanidad en los años cuarenta, según apunta Espuelas (2013), este se debió a medidas de urgencia posbélicas, y también le servía a la dictadura franquista para ganarse a la masa social. Por otro lado, las pensiones en España mantenían su carácter contributivo y seguían siendo gestionadas por el Instituto Nacional de Previsión. El sistema de capitalización se convirtió en uno de reparto. A finales de los años cuarenta se constituye el SOVI, integrado por los seguros de vejez e invalidez, y el de viudedad. En 1948 tuvo lugar la unificación del SOVI, el SOE (Seguro Obligatorio de Enfermedad) creado en 1942 y el Régimen de Subsidios Familiares (estímulo del gobierno franquista para aumentar el número de hijos en las familias), lo que se denominó como “Seguros Sociales Unificados” (aunque seguían gestionándose de manera independiente). Esto conllevó una flexibilización a la hora de acceder a las pensiones. Además, las pensiones también empezaron a ser financiadas por los trabajadores, añadiéndose a la financiación realizada por subvenciones estatales y cuotas de las empresas (Quintero, 2014). Ello supuso un claro ascenso en el gasto público en pensiones desde finales de los cincuenta. Por otra parte, el gasto público en educación sufrió un grave retroceso en las dos décadas posteriores a la Guerra Civil (Espuelas, 2013).

La entrada en los años sesenta provocó en España un cambio de rumbo en sus políticas sociales. Por una parte, en 1961 se instauró el Seguro de Desempleo por primera vez en España. Probablemente el motivo del retraso fue la ideología liberal de los políticos, que eran reticentes a él. Por otra parte, en 1963 se aprobó la Ley de Bases de la Seguridad Social, que pretendía una mayor unificación de los seguros sociales -entre ellos el médico- y avanzar hacia un sistema más universal (Comín y Díaz, 2005). La línea que seguía España

era la de Europa, que adelantaba a España en materia social desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En esos años España quedó atrasada incluso con respecto a las economías meridionales. Moreno (2002) lo explica argumentando que la influencia que tuvo el Informe Beveridge (1942) en los países europeos fue clave en el desarrollo de su bienestar, por un mayor gasto público en estas políticas así como por la tendencia a universalizar las prestaciones. Asimismo, el gasto público en educación experimentó un repentino y gran crecimiento hasta los años setenta (Espuelas, 2013).

Autores como Navarro (2004), opinan que el atraso de España es debido en su mayoría a la poca valoración que hizo el régimen franquista de los asuntos sociales y que, después, el poder en España ha estado ocupado por conservadores. Sin embargo, la totalidad de los analistas no culpan al franquismo como única causa de este atraso. Por ejemplo, Guillén (2000) defiende que durante el mandato de Franco se pudo introducir más fácilmente el seguro de enfermedad en la década de los cuarenta, pues, la autoridad de la dictadura permitió no ceder a la oposición que ciertos grupos presentaban ante tales seguros.

Esta modernización en seguros sociales, que se completaría con la democracia, trajo consigo una pérdida relativa en la importancia de las contribuciones sociales y un aumento de las subvenciones del Estado a la Seguridad Social, gracias a la reforma del impuesto sobre la renta de 1977. Ello permitió reducir la presión fiscal sobre las cotizaciones al no tener que financiar casi la totalidad del gasto social, creando un sistema más redistributivo y sostenible (Espuelas, 2013). En este sentido, Comín (2010) afirma que un auténtico Estado del Bienestar se cimienta en el diálogo social. Este autor también defiende que la posterior realización de los Pactos de la Moncloa y el consenso político se lograron gracias al incremento de gasto social.

En los años ochenta se produjo la descentralización con la creación de las Comunidades Autónomas. La universalización de la sanidad tuvo lugar en los ochenta, con el traspaso de las competencias en sanidad a las Comunidades Autónomas, tras la descentralización (culminando en los 2000) (Cantarero-Prieto, 2016). En materia de educación, tras el estancamiento del gasto en la década de los setenta (Espuelas, 2013), se produce un incremento en los ochenta con la creación de las Comunidades Autónomas al devolverles las competencias en educación, aunque según Calero y Bonal (2004), “el proceso de descentralización no se completó hasta el año 2000” (p. 215).

En los años noventa, se toman medidas aparentemente contradictorias. En primer lugar, en 1990 se establecen las prestaciones no contributivas que dotan al sistema español de mayor universalización. Sin embargo, en 1995 con los Pactos de Toledo, se refuerza el carácter contributivo de las prestaciones. Esto fue motivado por el aumento del déficit durante los años previos, causado por el aumento del gasto que tuvo lugar tras la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE) y la mayor universalización de las prestaciones. De esta manera aseguraban un mayor equilibrio en la financiación de las pensiones contributivas (Rodríguez, 2002).

De acuerdo con Espuelas (2013), se observa que a partir de los años setenta cambian varios patrones de nuestro gasto social: aumenta considerablemente el gasto en desempleo, hasta convertirse en una constante, disminuye el gasto destinado a las familias que tanta importancia tuvo para el franquismo, situándose el gasto social en su conjunto se en niveles de un 85 – 90% de la media europea, hasta el año 2000.

#### **4. Evolución de los componentes del Estado de Bienestar en España en el periodo: 2000-2014. Impacto de la crisis y comparación con Europa**

En este apartado se pretende realizar un análisis de la evolución del gasto de los distintos componentes del Estado de Bienestar español en el periodo 2000-2014. A través de dicho análisis estudiaremos el impacto que ha podido tener la crisis económica de 2008 en las diferentes partidas del gasto social. Además, se realizará un estudio comparativo de los resultados españoles con los de los países europeos más relevantes para comprobar el lugar de España en el contexto de nuestro entorno.

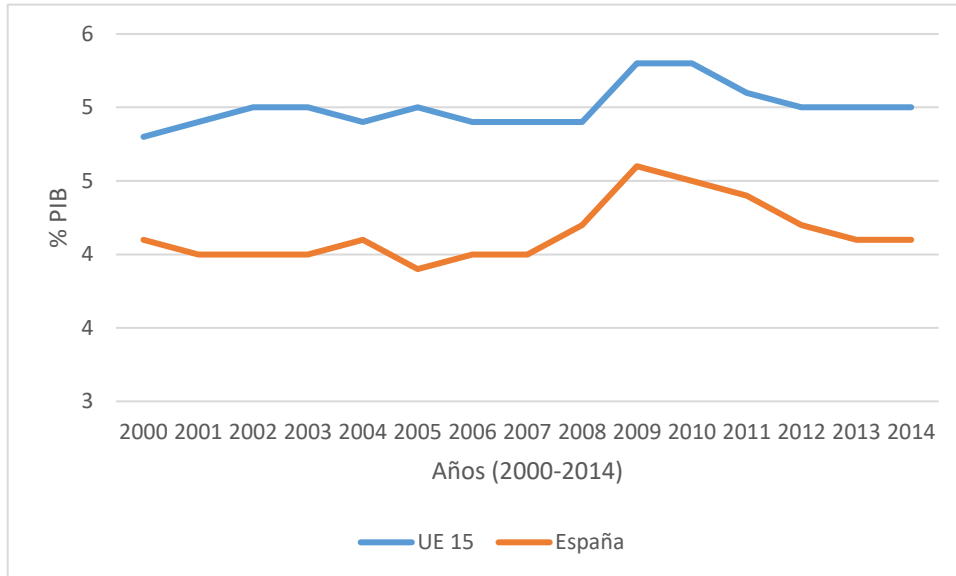
##### **4.1. Educación**

Normalmente, el gasto en educación es estudiado separadamente del gasto en protección social, pues, aunque influya de manera acentuada en la redistribución (sobre todo en edades más pequeñas), no siempre este gasto se realiza con ese motivo, ya que puede ser usado como una manera de adoctrinamiento de las nuevas generaciones o un estímulo para el crecimiento económico. Por tanto, en muchas ocasiones el gasto en educación ha evolucionado de manera muy distinta al de protección social, por ello suele estudiarse al margen (Espuelas, s.f).

A continuación se muestran las gráficas 4.1 y 4.2. En la gráfica 4.1 representamos la evolución del gasto público en educación en España y en la Europa de los 15, en porcentaje del PIB, desde el año 2000 hasta el 2014. Asimismo, en la gráfica 4.2 mostramos la evolución del gasto público, en euros constantes de 2010 por habitante en España y en la UE-15, desde

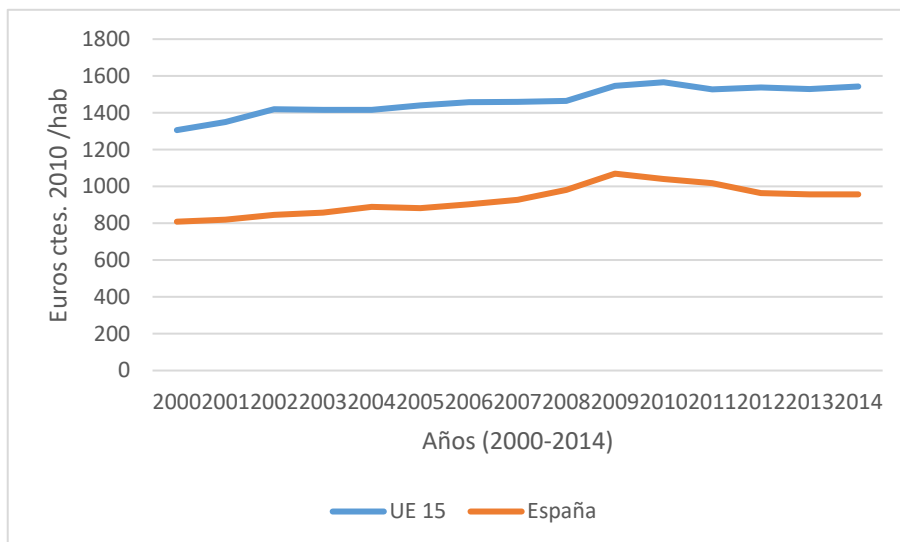
el año 2000 hasta el 2014. Para su elaboración hemos utilizado los datos proporcionados por Eurostat (año 2017).

**Gráfica 4.1. Evolución del gasto público en educación en España y en la UE-15 en porcentaje del PIB: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

**Gráfica 4.2. Evolución del gasto público en educación, en euros constantes de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

Si observamos los gráficos 4.1 y 4.2, encontramos varias tendencias distintas dentro de estos catorce años:

En el periodo de tiempo comprendido entre el año 2000 y el 2007, se produce un estancamiento tanto en la UE-15 como en España del gasto público en educación, en porcentaje del PIB. En la gráfica 4.1, podemos apreciar las ligeras variaciones que se dan durante el periodo. Asimismo, en dicho periodo el comportamiento es diferente al centrarnos en la gráfica 4.2. Así pues, la evolución del gasto público en educación en euros por habitante muestra una tendencia creciente sostenida durante todo el periodo, incrementándose un 14,7% en España (de los 808 euros por habitante del año 2000 se pasó a hasta los 927 euros por habitante en el 2007). Mientras, en Europa el aumento fue de un 11,8% (de los 1305 euros por habitante del año 2000, el gasto subió hasta los 1459 euros por habitante en el 2007), por lo que España se aproximó algo más con la UE-15 en un 2,9% (se situaba a un 36% de la media europea). La buena situación de la economía en esta etapa (Conde-Ruiz y otros, 2016) causaba un incremento sostenido del PIB tanto en España como en Europa (Banco Mundial, 2017). Este incremento del PIB se produjo a un mayor ritmo que el crecimiento del gasto en educación per cápita, lo que explica el estancamiento desde el año 2000 hasta el 2007, visto en la gráfica 4.1.

Desde el año 2007 hasta el 2009, observamos en las gráficas 4.1 y 4.2 un crecimiento del gasto público en educación, tanto en España como en la Europa-15, y tanto en términos per cápita como relativos respecto al PIB. En la gráfica 4.1, vemos que el gasto público en educación en porcentaje del PIB crece desde un 4% en el año 2007, hasta un 4,6% en el 2009, lo cual supone un incremento de un 15% en tan solo dos años. Mientras, el europeo se eleva desde un 4.9% en el año 2007 hasta un 5.3% en el 2009, lo cual supone un incremento de un 8,16%. Esto sirve para converger con Europa, pasando de estar a un 18% de la media europea a un 14%, del año 2007 al 2009. Por otra parte, en la gráfica 4.2 podemos ver que, desde el año 2007 al 2009, el gasto público en educación en euros por habitante en España aumenta en un 15,3% (de los 927 euros por habitante del año 2007 se pasó a 1069 euros por habitante en 2009), mientras que en Europa se produjo un incremento de un 6% (de los 1459 euros por habitante del año 2007 se pasó a 1546 euros por habitante en el 2009). Ello acortó distancias con Europa y el gasto per cápita español se situó en un 30% de la media de la UE-15. El comienzo de la crisis económica en 2007 provoca políticas de aumento de gasto público (Conde-Ruiz y otros, 2016) y una disminución del PIB (Banco Mundial, 2017). Ello explica que en la gráfica 4.2 el gasto per cápita aumente y en la gráfica 4.1 se traduzca en una subida del porcentaje del PIB.

En el periodo de tiempo comprendido entre 2009 y 2014, la gráfica 4.1 nos muestra un retroceso del gasto público en educación, en porcentaje del PIB, tanto en la Europa-15 como en España. Ello causa la vuelta a los niveles previos a la crisis de 2007 (en torno a un 5% en Europa y un 4% en España). Esto se traduce en una disminución del gasto en educación de un 10,8% en el caso de España, que pasa de destinar en el año 2009 un 4,6% de PIB a un 4,1% en el 2014; mientras que en la Europa-15 se disminuye en un 5,6%, pasando de un 5,3% del PIB en el año 2009 a un 5% en el 2014. Esta situación agrandó la brecha entre Europa y España respecto al gasto público en educación en porcentaje del PIB, volviéndose a situar a un 18% del nivel medio de la UE-15. Si nos centramos en la evolución del gasto público en educación en euros por habitante en España y Europa entre 2009 y 2014, en el gráfico 4.2 se puede ver que España disminuye su gasto en un 10,5% (pasando de un gasto de 1069 euros por habitante en 2009 a 956 euros por habitante en 2014), mientras que en la Europa-15 decrece menos de un 0,01%. Aunque si contabilizamos a partir del año 2010, donde alcanza su máximo con 1565 euros por habitante, decrece en un 1,5%. Ello provocó un distanciamiento de España con respecto a Europa atendiendo a los niveles de gasto en educación per cápita, situándose nuestro país a un 38% de la media de la UE-15, volviendo a niveles de principio de siglo. Este periodo se caracteriza por una reducción del gasto público como consecuencia del crecimiento de la deuda pública del anterior periodo (2007-2009) (Conde-Ruiz y otros, 2016). Ello explica el decrecimiento observado en la gráfica 4.2.

A continuación, en el cuadro 4.1, mostramos el nivel de gasto en educación en euros por habitante, en distintos países europeos, (Eurostat, 2017) para poder comparar la situación española en este contexto:

**Cuadro 4.1. Gasto público en educación en euros constantes de 2010 por habitante, en varios países europeos, en los años 2000, 2007, 2009 y 2014.**

País/Año	2000	2007	2009	2014
UE15	1305,91	1459,92	1546,88	1543,33
Alemania	1149,54	1201,88	1370,29	1434,59
Francia	1529,44	1593,62	1721,61	1715,36
Reino Unido	1643,97	2030,06	1719,19	1729,73
Italia	994,71	1172,49	1228,48	1120,43
Portugal	915,95	1050,98	1233,89	1081,64
España	808,62	927,43	1069,41	956,15
Grecia	605,5	681,47	834,12	877,5
Dinamarca	2260,89	2440,76	2951,72	3212,16
Finlandia	1824,87	1937,64	2267,78	2405,24

Suecia	2528,58	2443,25	2394,5	2752,64
Noruega	2507,66	2995,15	3126,35	3495,55

Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

Si observamos el cuadro 4.1, vemos que se pueden diferenciar claramente tres grupos de países.

El primero, formado por Alemania, Reino Unido y Francia, constituye el grupo de las principales economías europeas (Banco Mundial, 2017), a las que podríamos añadir Italia, (pero reservamos su lugar para el siguiente grupo). Este grupo tiene un gasto per cápita en educación cercano a la media europea (Alemania ligeramente por abajo) y en general muy superior al español. Alemania y Francia han tenido un crecimiento prácticamente continuado durante los catorce años analizados a excepción de Reino Unido, que a partir del año 2007 disminuyó su gasto en un 15%, volviendo a niveles similares a los de principio de siglo (y aun así está por encima de la media).

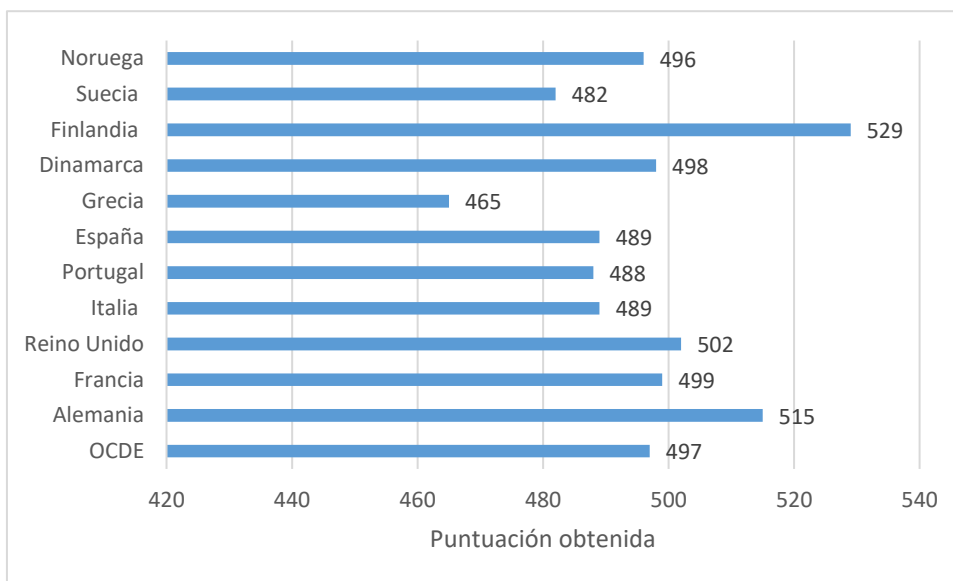
El segundo grupo está compuesto por los “PIGS”: Portugal, Italia, Grecia y España, es decir, los países mediterráneos. Como se puede ver en el cuadro 4.1, más allá de las diferencias cuantitativas entre cada país, se observan las mismas tendencias en el gasto per cápita en educación: crecimiento sostenido hasta 2007, aumento brusco en los dos años siguientes hasta el 2009 y (a excepción de Grecia) descenso hasta el 2014. Además, se encuentran por debajo de la media de la UE-15.

El tercer conjunto de países es el nórdico, formado por Noruega, Finlandia, Suecia y Dinamarca. Son los países que más gasto dedican a educación y se caracterizan por un continuo crecimiento de este gasto, encontrándose muy por encima de la media, y por lo tanto, muy lejos de España y de los países mediterráneos.

Para finalizar este análisis, comprobaremos si existe correlación entre un mayor gasto en educación y unos mejores resultados académicos en los distintos países. En la gráfica 4.3 representamos los datos medios del informe PISA 2012 de los países analizados anteriormente. En la gráfica 4.4 mostramos la correlación existente entre el gasto y los buenos resultados obtenidos, elaboradas con datos extraídos del informe PISA 2012, (OCDE, 2014).

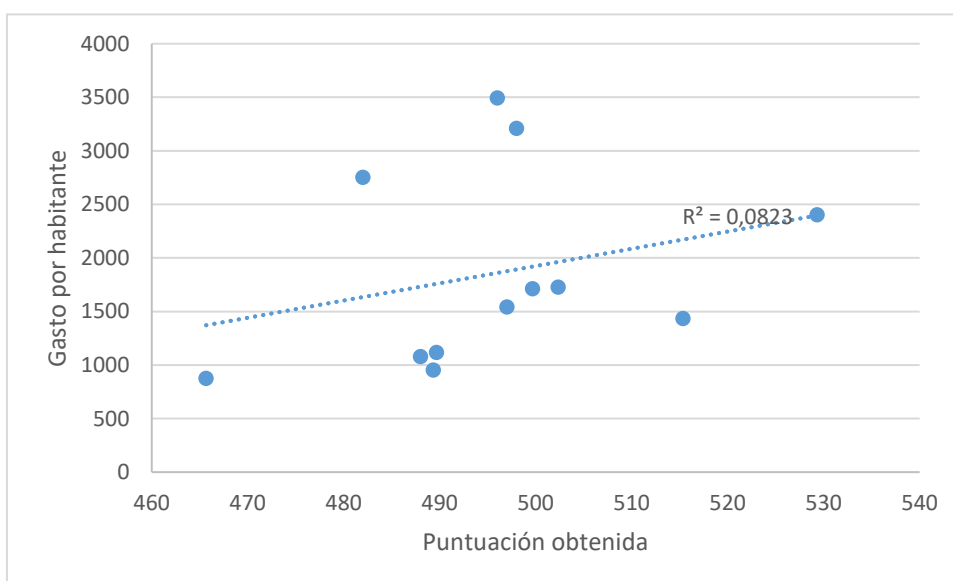


**Gráfica 4.3. Resultados medios del Informe PISA 2012 en varios países europeos.**



Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014).

**Gráfica 4.4. Correlación existente entre los resultados medios del Informe PISA 2102 en varios países europeos y su nivel de gasto per cápita.**



Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y Eurostat (2017).

En la gráfica 4.3 podemos apreciar que España se encuentra en niveles inferiores a la OCDE en cuanto a puntuación obtenida, así como el resto de países mediterráneos. Francia, Alemania y Reino Unido se encuentran por encima de la media de la OCDE y sobresale Finlandia como país que mejor rendimiento educativo obtiene. Sin embargo, el

resto de los países nórdicos, pese a su elevado gasto en educación, no consiguen unos resultados destacables.

Esto nos lleva a la gráfica 4.4, en la que observamos la escasa correlación existente entre el gasto per cápita en educación y los resultados obtenidos. Según Cucarella y Hernández (2015) “la asociación entre ambas variables es débil y los recursos explican poco” además de que hay indicios de “que otras variables influyen en los resultados educativos, haciéndolos distintos entre países para el mismo nivel de gasto” (p. 34).

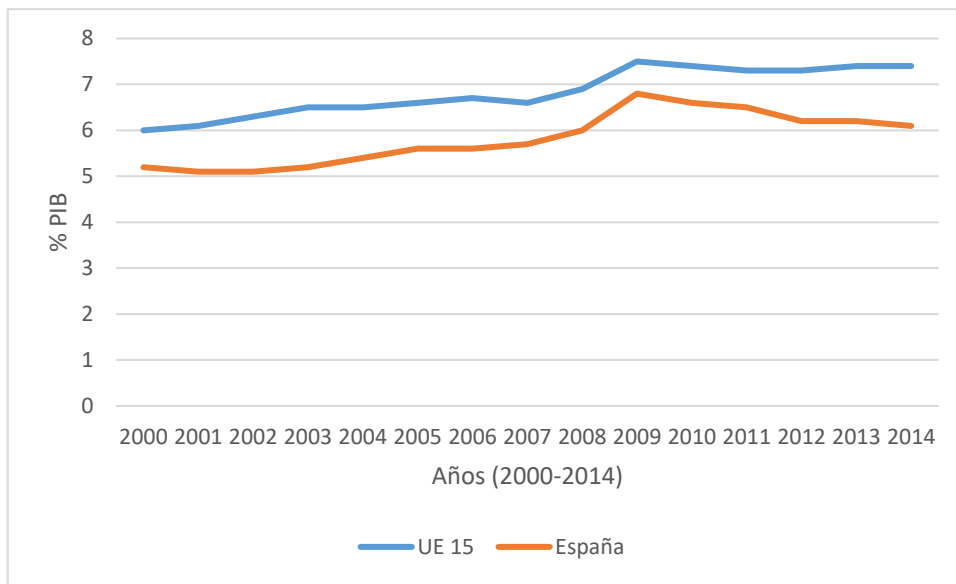
## **4.2. Sanidad**

La buena salud de los habitantes de un país es imprescindible para un Estado del Bienestar sólido. Es por ello que el sanitario es un gasto social. Así pues, la Constitución española de 1978 recoge en su Artículo 43:

1. "Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

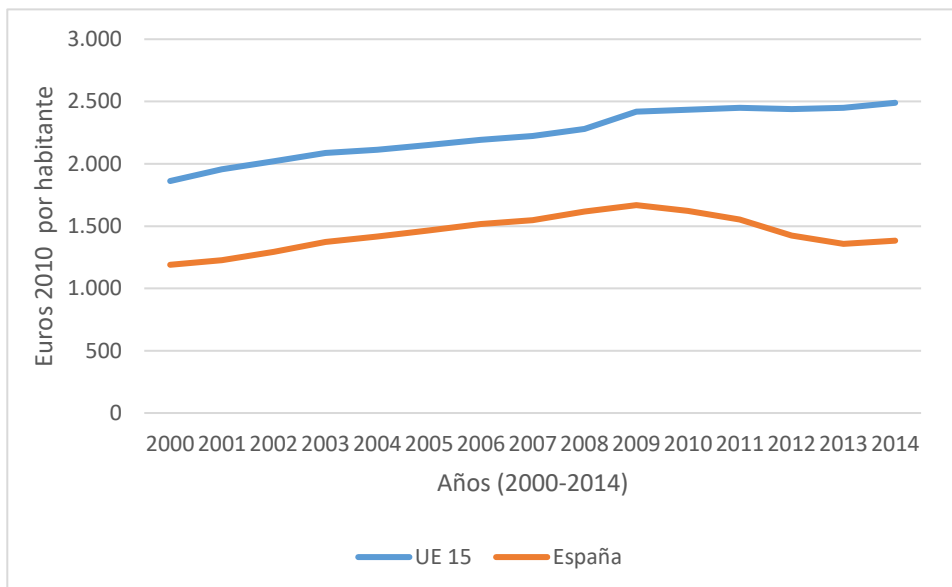
Para el análisis del gasto público en sanidad desde el año 2000 hasta el 2014 nos ayudaremos de las gráficas 4.5 y 4.6. En la gráfica 4.5 representamos la evolución del gasto público en sanidad, en porcentaje del PIB, en España y en la Europa-15 desde el año 2000 hasta el 2014. Mientras que en la gráfica 4.6 representamos la evolución del gasto público en sanidad, en euros de 2010 por habitante en España y en la Europa-15, desde el año 2000 hasta el 2014. Para su elaboración se han utilizado los datos proporcionados por Eurostat (año 2017).

**Gráfico 4.5. Evolución del gasto público en sanidad, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

**Gráfico 4.6. Evolución del gasto público en sanidad, en euros de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

Si observamos las gráficas 4.5 y 4.6 apreciamos diferentes tendencias en España y en Europa:

En el periodo desde el año 2000 hasta el 2007, las gráficas 4.5 y 4.6 nos muestran un claro crecimiento sostenido de gasto en sanidad tanto en España como en la Europa-15. En la gráfica 4.5 observamos un incremento del gasto público en sanidad con respecto al PIB

de un 9,6% (pasó de un 5.2% a un 5.7% del PIB) en España desde el año 2000 al 2007. Mientras que la Europa-15 incrementaba su gasto respecto al PIB en un 10% (ascendió de un 6% a un 6,6% del PIB), España se encontraba en dicho periodo a un 14% de la media de la UE-15 en gasto sanitario respecto al PIB. Por otra parte, en la gráfica 4.6 se observa que el gasto en sanidad per cápita español crece en un 30% del año 2000 al 2007 (pasó de 1189 a 1547 euros). Asimismo, en esos años Europa incrementaba su gasto sanitario per cápita en un 19% (subió de 1862 a 2222 euros). Así pues, España convergió en dichos siete años en un 6% con la media de la UE-15 en gasto sanitario per cápita, pasando de estar a un 37% en el año 2000, a un 31% en el 2007. Este periodo se caracterizó por el buen momento económico internacional (Conde-Ruiz y otros, 2016), especialmente bueno en España, con una subida del PIB durante todos los años de dicho periodo (Banco Mundial, 2017). Dicha subida del PIB explica el menor crecimiento del gasto respecto al PIB, a pesar de los incrementos en términos per cápita.

Desde el año 2007 hasta el 2009, las gráficas 4.5 y 4.6 nos muestran un incremento continuado del gasto sanitario tanto en España como en la Europa-15, significándose más en el gasto respecto al PIB. Así pues, en la gráfica 4.5 observamos un incremento del gasto público en sanidad con respecto al PIB de un 19% (ascendió de un 5.7% a un 6.8% del PIB) en España del 2007 al 2009. Mientras, Europa incrementaba su gasto respecto al PIB en un 13,6% (pasó de un 6.6% a un 7.5% del PIB). De este modo, España convergió con la Europa-15 situándose a un 9.5% de la media europea en 2009 en gasto sanitario respecto al PIB. Por otra parte, en la gráfica 4.6 se observa que el gasto en sanidad per cápita español crece en un 7.8% del año 2007 al 2009 (pasó de 1547 a 1668 euros). Asimismo, Europa incrementaba su gasto sanitario per cápita un 9% (subió de 2222 a 2419 euros). De esta manera, España se alejó de la media europea en ese periodo, situándose a un 32%. Durante estos dos años, que coincidieron con el comienzo de la crisis, se obligó a tomar medidas de aumento del gasto, lo que explica su crecimiento (Conde-Ruiz y otros, 2016). A su vez, el descenso del PIB (Banco Mundial, 2017) a causa de la crisis, provoca que aunque los aumentos (gráfica 4.6) no sean mayores a años anteriores, el gasto sanitario respecto al PIB aumente considerablemente, como se puede observar en la gráfica 4.5.

Desde el año 2009 hasta el 2014, las gráficas 4.5 y 4.6 nos muestran diferencias en el comportamiento del gasto entre la Europa-15 y España. Así pues, en la gráfica 4.5 observamos un descenso del gasto público en sanidad con respecto al PIB de un 10% (pasó de un 6,8% a un 6,1% del PIB) en España del año 2009 al 2014. Mientras, Europa reducía

su gasto respecto al PIB en un 1,3% (bajó de un 7,5% a un 7,4% del PIB). De este modo, España divergió aún más con la Europa-15, situándose a un 18% de la media europea en 2014 en gasto sanitario respecto al PIB. Por otra parte, en la gráfica 4.6 se observa que el gasto en sanidad per cápita español decrece en un 17% del año 2009 al 2014 (disminuyó de 1668 a 1382 euros). Asimismo, Europa incrementaba su gasto sanitario per cápita en un 2,8% (aumentó de 2419 a 2489 euros). Así, España se aleja de la media europea hasta un 45%. Durante estos años, las medidas de aumento de gasto para combatir la crisis originaron déficit. Por ello, se tuvieron que realizar recortes en el gasto, apreciándose una contracción del gasto sanitario - destacando el gasto farmacéutico, según el Consejo Económico y Social de España (CES, 2016)- muy pronunciada en España (Conde-Ruiz y otros, 2016). Caso bien distinto es el de la media de la UE-15, que en ambas gráficas se mantiene constante, sin grandes variaciones.

A continuación, analizamos el cuadro 4.2. Este cuadro nos muestra las cifras de gasto sanitario per cápita en distintos países europeos. Elaborado a partir de datos proporcionados por Eurostat (año 2017).

**Cuadro 4.2. Gasto sanitario per cápita en varios países europeos: 2000-2014.**

País/Año	2000	2007	2009	2014
UE 15	1861,94	2222,14	2419,41	2489,7
Alemania	2.421,34	2.434,91	2.882,81	3.284,21
Francia	2.258,08	2.621,86	2.724,97	2.862,65
Reino Unido	1.554,65	2.242,95	2.345,19	2.627,71
Italia	1.523,40	1.823,03	1.891,73	1.709,29
Portugal	955,90	1.055,74	1.181,94	982,14
España	1.189,68	1.547,49	1.668,33	1.382,54
Grecia	804,67	1332,43	1.513,32	842,43
Dinamarca	2.261,04	2.763,42	2.954,11	2.832,21
Finlandia	1.824,93	2.375,44	2.478,34	2.534,78
Suecia	2.607,65	2.849,68	2.821,30	3.013,10
Noruega	4.343,22	4.827,44	5.218,54	5.360,69

Elaborado a partir de datos de Eurostat (2017).

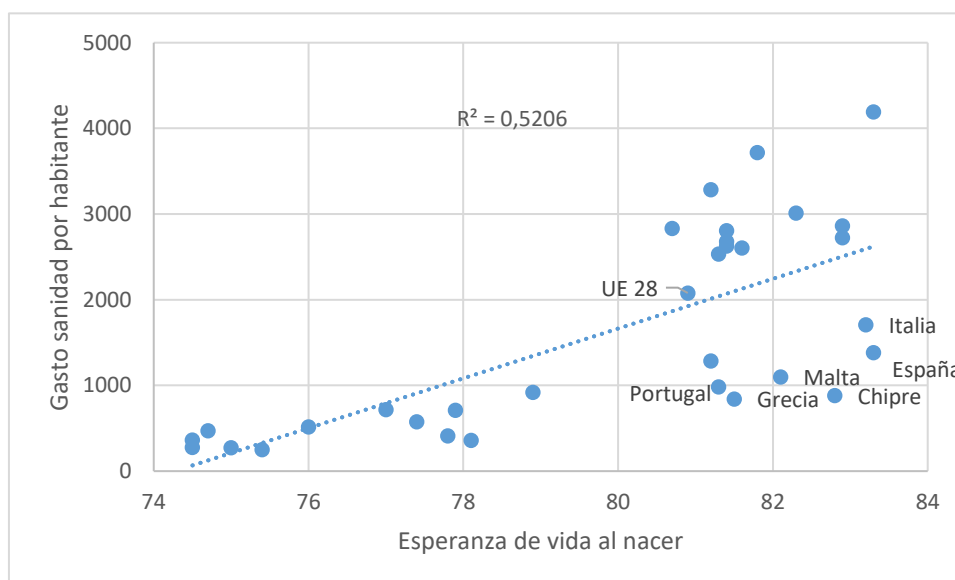
Podemos destacar del cuadro 4.2 que el grupo formado por las principales economías europeas –Alemania, Francia y Reino Unido- mantiene un crecimiento paulatino por encima de la media europea durante los 14 años. No obstante, el carácter más liberal de las políticas sociales del Reino Unido (Esping-Andersen, 1993) explica que se encuentren algo por debajo de los otros dos países.

También observamos que el grupo de países mediterráneos- Italia, Portugal, Grecia y España- sigue la misma pauta de crecimiento (por debajo de la media de la UE-15): crece desde el año 2000 al 2007, y del 2007 al 2009, y decrece desde el año 2009 hasta el 2014.

Por último, los países nórdicos –Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia- se sitúan por encima de la media con una evolución también creciente, como los del primer grupo.

Para terminar el estudio de la sanidad, analizaremos la gráfica 4.7. Con ella comprobaremos la correlación existente entre el gasto sanitario per cápita y la esperanza de vida al nacer en países europeos. Hemos optado por ampliar el rango de países para poder contar con diferencias significativas en el gasto. Los datos se obtienen de Eurostat (año 2017).

**Gráfica 4.7. Correlación entre el gasto sanitario per cápita y la esperanza de vida en varios países europeos (2014).**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

Como nos muestra la gráfica 4.7, la correlación entre el gasto sanitario per cápita y la esperanza de vida al nacer existe, pues los países con menos esperanza de vida son también los que menos gastan. Sin embargo, podemos ver que los países mediterráneos, como España (83,3 años de vida), Italia (83,2 años de vida) o Grecia (81,5 años de vida), tienen una esperanza de vida superior a la media de la UE 28 (80,9 años de vida) a pesar de estar por debajo en gasto sanitario per cápita. Según Cucarella y Hernández (2015), esto se explica porque existen más factores que condicionan los años de vida, como el clima o factores sociales. Dicho esto, lo que se evidencia con la gráfica 4.7 es que los países que más gastan

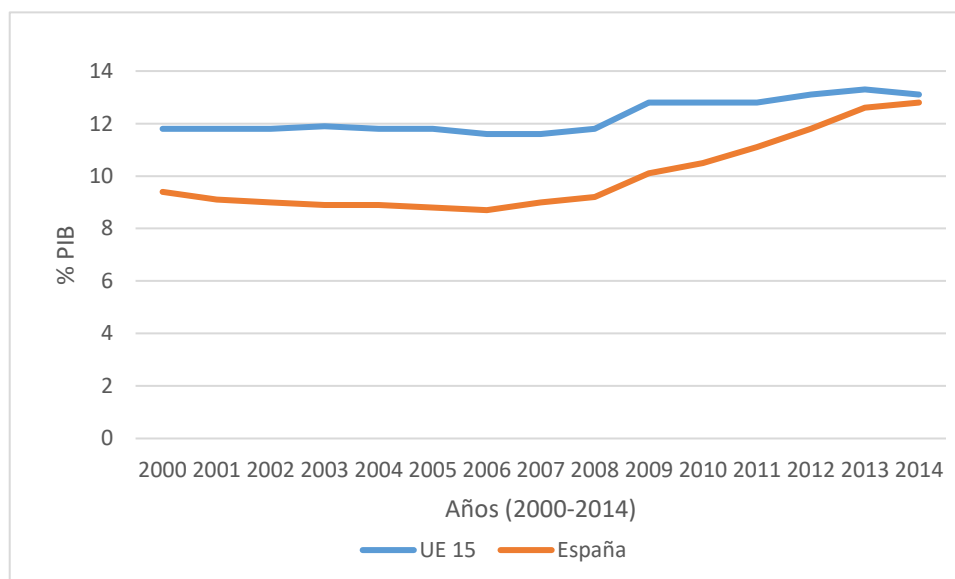
tienen una esperanza de vida superior a la media de la UE 28, mientras los que menos gastan cuentan con una esperanza de vida claramente inferior, por lo que la correlación existe.

### 4.3. Pensiones

Las pensiones se han convertido con el paso de los años en elementos indispensables de los sistemas de Bienestar. Gracias a ellas, personas con dificultades para obtener rentas por diversos motivos pueden paliar este problema y llevar una vida mejor. En esta línea, la experta en Derechos Humanos de la ONU, Magdalena Sepúlveda, afirmaba en 2009 que “los gobiernos deberían reforzar los sistemas de protección social y las pensiones de vejez para cumplir con los derechos humanos de las personas mayores y las familias”. Si bien es cierto que alude a la pensión de vejez -sin duda la más importante en cuanto a gasto (Eurostat, 2017)-, también existen más pensiones a las que es aplicable su discurso, como las de invalidez o supervivencia.

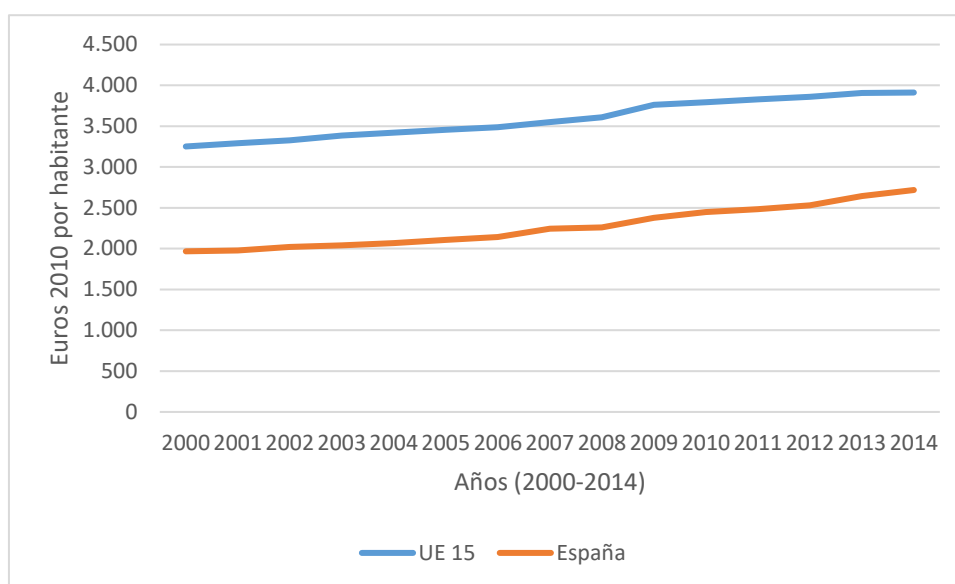
A continuación vamos a analizar el desarrollo del gasto público en pensiones en España y en la Europa-15 desde el año 2000 hasta el 2014. Para ello, se presentan las gráficas 4.8 y 4.9. En la gráfica 4.8 mostramos la evolución del gasto público en pensiones, en porcentaje del PIB en España y en Europa, desde el año 2000 hasta el 2014. En la gráfica 4.9 exponemos la evolución del gasto público en pensiones por habitante, en euros de 2010, en España y en Europa. Las gráficas han sido elaboradas a partir de datos proporcionados por Eurostat (año 2017).

**Gráfica 4.8. Evolución del gasto público en pensiones, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

**Gráfica 4.9. Evolución del gasto público en pensiones, en euros 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

Como observamos en la gráfica 4.9, la evolución del gasto per cápita en pensiones en España no ha sufrido grandes alteraciones en el periodo de estudio, a diferencia del resto de las partidas analizadas del gasto público, por lo que no podemos establecer etapas claramente diferenciadas. No obstante, la evolución del gasto público en pensiones en España y en la UE-15 con respecto al PIB, (gráfica 4.8) nos permite distinguir dos etapas:

La primera etapa transcurre desde el año 2000 hasta el 2008. Se caracteriza por la ausencia de crecimiento. En la gráfica 4.8 podemos ver que el gasto público en pensiones en España, respecto al PIB, decrece hasta el año 2008 en un 2,1% (disminuyó de un 9,4% a un 9,2% del PIB). Mientras, la media europea se mantenía estancada en un 11,8% del PIB hasta dicho año. España divergía con Europa en un 22% en el año 2008 en este tipo de gasto. Por otra parte, la gráfica 4.9 nos muestra que el gasto per cápita español en pensiones sí que creció hasta el año 2008. En concreto, se elevó un 14,8% (pasando de 1967 euros per cápita en el año 2000 a 2260 en el 2008), creciendo a un ritmo interanual de un 1,8% en esos ocho años. No obstante, la media de la UE-15 de gasto en pensiones per cápita también se elevó hasta dicho año en un 11% (pasó de 3251 euros per cápita en el año 2000 a 3607 en el 2008), suponiendo un ritmo interanual de aumento de un 1,3%. Esto significaba una pequeña convergencia respecto a la media europea, disminuyendo la distancia en un 2% (pasó de una divergencia del 39% en el año 2000 al 37% en el 2008). En el contexto internacional, la



economía gozaba de buena salud en los primeros años del siglo XXI (Conde-Ruiz y otros, 2016). España y Europa vivían un momento de crecimiento continuado del PIB (Banco Mundial, 2017), este aumentó a un ritmo mayor que el del gasto en pensiones, lo que explica el estancamiento europeo o decrecimiento español del gasto respecto al PIB (gráfica 4.8.).

La segunda etapa a analizar comprende desde el año 2008 hasta el 2014. Esta etapa se caracteriza por un crecimiento del gasto público en pensiones tanto en gasto per cápita como respecto al PIB. En la gráfica 4.8 se puede apreciar un ascenso importante en el gasto público en pensiones respecto al PIB en España. Así, se incrementó en un 39%, pasando de un 9,2% del PIB en el año 2008 a un 12,8% en el 2014, con un ritmo interanual de aumento de un 6,5%. Mientras, la Europa-15 experimentó un gran ascenso en este tipo de gasto en el breve periodo 2008-2009, aumentando un punto porcentual del PIB, pasando de un 11,8% a un 12,8% del PIB, lo que supuso un incremento de un 8,47% en un solo año. Sin embargo, a partir del año 2008 el gasto europeo en pensiones respecto al PIB creció a un bajo ritmo interanual (0,46%), para situarse en el año 2014 en un 13,1% del PIB. En este periodo, España recortó una considerable distancia en dicho gasto respecto a Europa, situándose a un 2,3% de la media europea. Por otra parte, en la gráfica 4.9 mostramos el gran ascenso del gasto público per cápita en pensiones en España en el periodo 2008-2014, con un incremento del 20% (ascendió de 2260 euros en el año 2008 a 2718 en el 2014). Su ritmo de crecimiento interanual fue de un 3.3% en este periodo. Respecto a la media de la UE-15, al igual que ocurría en la gráfica 4.8, se produce un notable incremento desde el año 2008 al 2009, en concreto, de un 4,24% (de 153 euros). Asimismo, en el periodo siguiente (2009-2014) se experimentaba un menor crecimiento interanual del gasto público per cápita en pensiones, con un aumento anual del 0,8% (pasó de 3760 en el año 2008 a 3912 en el 2014). Por lo tanto, España también convergió con Europa en este sentido, situándose a un 30% de la media europea.

Durante esta etapa la crisis azotaba la economía internacional. Como remedio para frenar sus perversos efectos en la economía, los gobiernos aumentaron su gasto público (Conde-Ruiz y otros, 2016), y el gasto en pensiones no fue una excepción. Sin embargo, el motivo por el que aumentó este tipo de gasto respecto al PIB, reside en un descenso de este último durante la crisis (Banco Mundial, 2017). No obstante, la otra causa principal es el envejecimiento de la población (Conde-Ruiz y Alonso, 2014; López-Casasnovas, 2015; Conde-Ruiz y otros, 2016; Hernández y otros, 2017). Debido a que la vejez constituye el mayor gasto dentro de las pensiones (Eurostat, 2017), y que se ha convertido en uno de los

retos económicos del siglo (López-Casasnovas, 2015), vamos a detenernos en su estudio. En el cuadro 4.3 se muestra la evolución del gasto per cápita en vejez, en varios países europeos, en el periodo: 2000-2014. El mismo ha sido elaborado a partir de datos proporcionados por Eurostat (año 2017).

**Cuadro 4.3. Gasto per cápita en vejez, en varios países europeos, en los años 2000, 2007, 2009 y 2014.**

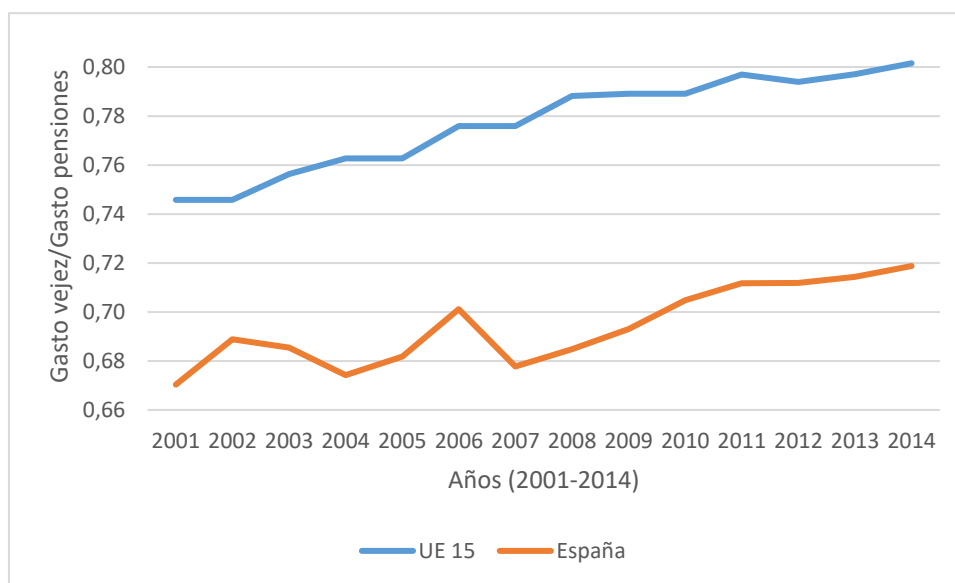
Año	2000	2007	2009	2014
UE 15	2415,14	2727,73	2906,82	3128,99
Dinamarca	3566,24	3668,08	3817,59	4332,62
Finlandia	2132,73	2740,64	2980,31	3663,59
Suecia	2752,09	3258,02	3610,6	3972,6
Noruega	2659,7	3328,02	3571,87	4711,39
Portugal	1077,63	1486,5	1685	1934,73
España	1304,86	1499,18	1599,67	1899,85
Grecia	1428	2107,09	2349,86	2246,1
Italia	2903,97	3158,61	3285,68	3299,18
Francia	2801,48	3247,62	3483,49	3854,12
Alemania	2641,05	2845,63	2947,01	3050,52
Reino Unido	2299,59	2661,26	2846,3	3121,26

Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

Como podemos ver en el cuadro 4.3, el gasto en vejez ha sido creciente durante todo el periodo (excepto el año 2014 en Grecia) en todos los países debido a que el envejecimiento de la población es un problema que afecta a todas las economías desarrolladas, en mayor o menor grado. No obstante, hay sustanciales diferencias en cuanto al gasto en España, Grecia y Portugal con respecto a los demás países, presentando los mediterráneos niveles muy inferiores.

A continuación se muestra la gráfica 4.10, que representa la evolución de la ratio “gasto en vejez/gasto en total de pensiones” en España y la UE-15 desde el año 2001 al 2014. Ha sido elaborada a través de datos proporcionados por Eurostat (año 2017).

**Gráfica 4.10. Evolución de la ratio “gasto en vejez/gasto en total de pensiones” en España y la UE-15: 2001-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

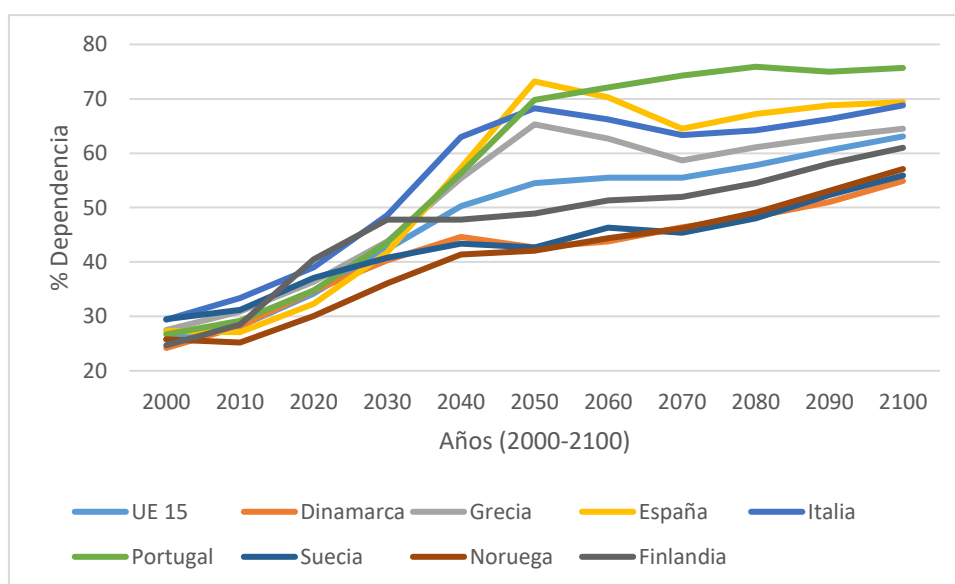
Como se puede ver en la gráfica 4.10, el gasto en vejez es sin duda el principal componente de las pensiones de la UE-15 y españolas. Al igual que con el gasto en pensiones, el gasto en vejez de la UE-15 también es mayor que el español (en torno a un 10% durante todo el periodo). Mientras que en la Europa-15 ha tenido lugar un crecimiento sostenido y paulatino, el gasto español en vejez ha sufrido oscilaciones. Durante la época de bonanza económica se sucedieron las subidas y bajadas, hasta el año 2007. A partir de ese año, se produjo un gran incremento hasta el año 2014 de un 5,8% (pasó de 0,68 en el año 2007 a 0,72 en el 2014).

El sistema de pensiones español es de reparto, y su principal pensión contributiva es la de jubilación (como en la mayoría de países) (Hernández y otros, 2017). Un sistema de reparto con pensiones contributivas supone que el beneficiario tiene que cotizar durante un determinado tiempo para poder recibir la pensión en su momento (Hernández y otros, 2017), es decir, las cotizaciones actuales sirven para pagar a los pensionistas actuales, no a los actuales cotizantes en un futuro. Por ello, el envejecimiento de la población tiene unas consecuencias devastadoras en el gasto en pensiones. Si la pirámide poblacional cambia y la población envejece, como ha ocurrido en España en los últimos años, genera un aumento del gasto en pensiones y una disminución del número de cotizantes que las financian. A esto podríamos añadir varios problemas más que agravan la situación y que aumentan nuestro ratio de dependencia de la población envejecida -proporción de personas mayores de 65 años

que dependen de la población en edad de trabajar- (OCDE, 2017). Unos problemas tienen carácter demográfico, como la elevada esperanza de vida que se está incrementando paulatinamente, unida a las bajas tasas de natalidad (Eurostat, 2017). Relacionado con ello, López-Casasnovas (citado en Cantarero-Prieto, 2016), opina que un gran reto al que nos enfrentamos es “al fenómeno del envejecimiento del envejecimiento”, el cual define como “mayor porcentaje de población de edad avanzada de edad superior a los 65 años” (p. 84). Además, el mismo autor considera que las bajas tasas de natalidad registradas en España unidas a la elevada esperanza de vida “provocan un menor relevo generacional” (p. 85). Otros aspectos que dificultan la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones son de índole laboral, como el adelantamiento de la edad de jubilación con el paso de los años. Apuntan Conde-Ruiz y Alonso (2004), que se ha producido un importante descenso de los “trabajadores mayores (entre 55-65 años de edad) en el mercado laboral, adelantándose la edad media de retiro en más de 6 años, entre 1960 y 1990” (p. 5). Los propios Conde-Ruiz y Alonso sentencian que “la dinámica que han seguido los trabajadores en los últimos años ha sido la de trabajar menos años y vivir más años” (p. 6).

En la gráfica 4.11 representamos la evolución esperada de la tasa de dependencia en los países nórdicos y en los mediterráneos a lo largo del siglo XXI. Para su elaboración se han obtenido los datos de la OCDE (año 2017).

**Gráfica 4.11. Evolución esperada de la tasa de dependencia de los países nórdicos y los países mediterráneos a lo largo del siglo XXI.**



Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2017).

Como nos muestra la gráfica 4.11, a lo largo de todo el siglo XXI, la tasa de dependencia se va a incrementar en todos los países expuestos, así como en el conjunto de la UE-15. A partir del año 2040, las diferencias entre los países mediterráneos (porcentajes mayores) y los nórdicos se incrementarán. Por ello, podemos concluir diciendo que las economías avanzadas necesitan tomar medidas para darle la vuelta a esta situación. Algunos autores, como Conde-Ruiz y Alonso (2004) y Hernández y otros (2017), apelan a una mejora de la productividad y aumento de los salarios, así como por medidas de contracción fiscal.

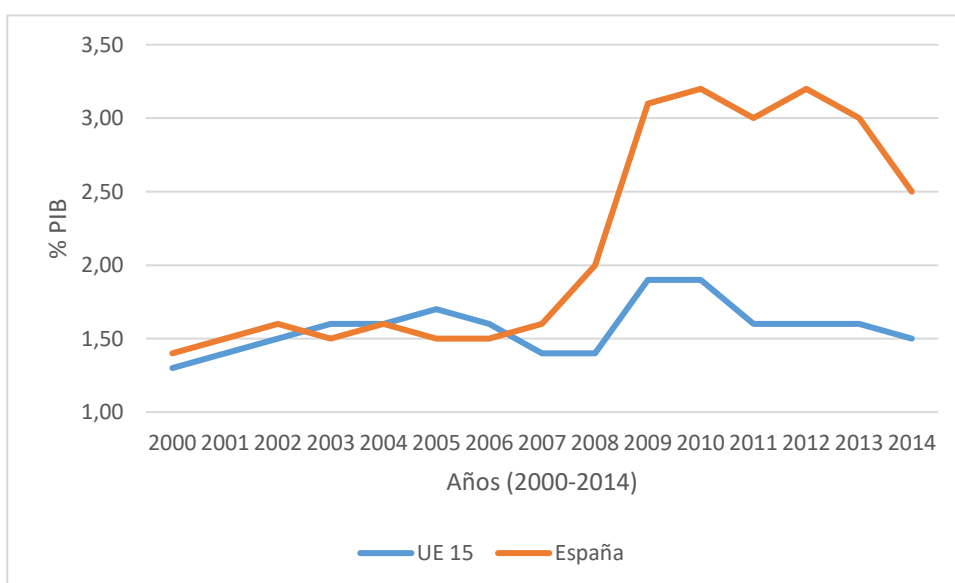
#### 4.4. Desempleo

Las prestaciones públicas a los ciudadanos por la pérdida del trabajo son esenciales en un Estado de bienestar. Así queda reflejado en el Artículo 41 de la Constitución Española:

“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

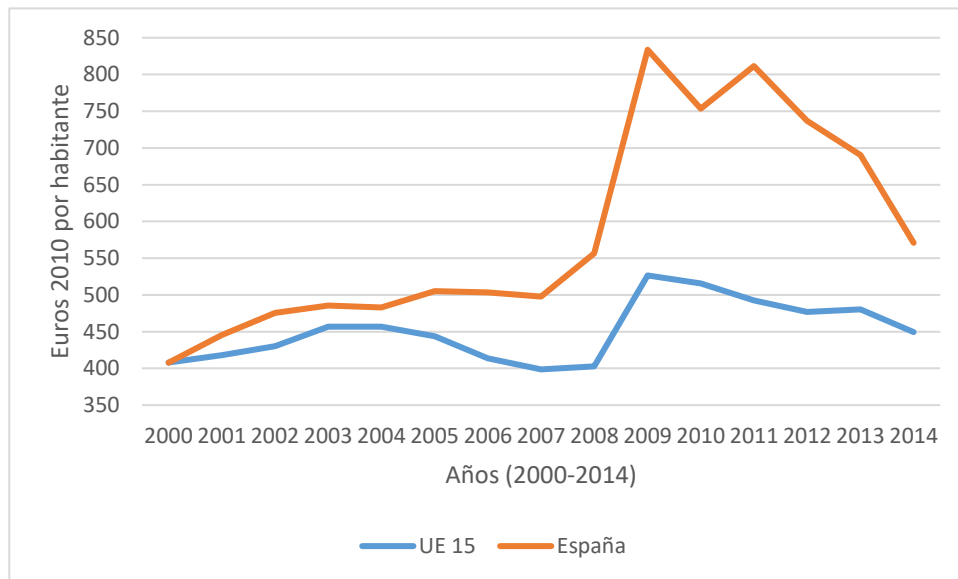
Con las gráficas 4.12 y 4.13 vamos a analizar el gasto público en desempleo en el periodo 2000-2014. En la gráfica 4.12 representamos la evolución del gasto público en desempleo, en porcentaje del PIB, en España y en la Europa-15 en dicho periodo. Mientras que con la gráfica 4.13 mostramos la evolución del gasto en desempleo per cápita. Han sido elaboradas a partir de datos obtenidos de Eurostat (año 2017).

**Gráfica 4.12. Evolución del gasto público en desempleo, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

**Gráfica 4.13. Evolución del gasto público en desempleo, en euros constantes de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

Las gráficas 4.12 y 4.13 nos muestran principalmente tres tendencias dentro del periodo (2000-2014):

La primera etapa transcurre desde el año 2000 hasta el 2007, con diferencias en el gasto europeo y español. En la gráfica 4.12 apreciamos un estancamiento con ligeras oscilaciones del gasto público en desempleo en España respecto al PIB, situándose en torno al 1,5% del mismo. Mientras, el gasto público europeo en desempleo con respecto al PIB crecía desde un 1,3% en el año 2000 hasta un 1,7% en el 2005 para descender hasta un 1,4% en el año 2007. Por otro lado, en la gráfica 4.13 observamos que el gasto público per cápita español en desempleo ascendía de 407 euros en el año 2000 a 497 en el 2007, suponiendo un incremento de un 22%. Mientras, el gasto público per cápita europeo-15 experimentaba una evolución similar a la de la gráfica 4.12: ascendía hasta el año 2004 y descendía desde dicho año hasta el 2007. Así, en el año 2007 el gasto per cápita español era de 497 euros y el europeo-15 de 398, situándose España un 24% por encima de la media europea. Esta era la época del *boom* económico de principios de este siglo que provocó un gran incremento del PIB español (Banco Mundial, 2017) -asociado a un descenso del paro (Eurostat, 2017)-, lo que explica que a pesar del crecimiento del gasto per cápita, el gasto respecto al PIB (gráfica 4.12) se mantuviera estancado en el caso español. También podemos extraer la conclusión de que si el desempleo bajaba y el gasto per cápita subía pudo deberse a un

incremento de las prestaciones. Por el contrario, en la Europa-15 el descenso en desempleo (Eurostat, 2017) provocó un descenso del gasto per cápita por este motivo.

Desde el año 2007 hasta el 2009, las gráficas 4.12 y 4.13 nos muestran un incremento súbito y considerable del gasto en desempleo tanto en España como en la Europa-15, significándose más en el gasto respecto al PIB. Así pues, en la gráfica 4.12 observamos un incremento del gasto público en desempleo con respecto al PIB de un 93% (aumentó de un 1,6% a un 3,1% del PIB) en España del año 2007 al 2009. Mientras, la Europa incrementaba su gasto respecto al PIB en un 36% (pasó de un 1,4% a un 1,9% del PIB). De este modo, España se situaba un 63% por encima de la media europea en 2009 en gasto en desempleo respecto al PIB. Por otra parte, en la gráfica 4.13 se observa que el gasto en desempleo per cápita español crece en un 67% del año 2007 al 2009 (se incrementó de 497 a 833 euros). Asimismo, Europa incrementaba su gasto en desempleo per cápita un 32% (aumentó de 398 a 526 euros). De esta manera, España se aleja de la media europea situándose en un 63% por encima. Durante estos dos años, que coincidieron con el comienzo de la crisis, se obligó al gobierno a tomar medidas de aumento del gasto para atender al incremento del desempleo (Eurostat, 2017), lo que explica este gran crecimiento reflejado en la gráfica 4.13 (Conde-Ruiz y otros, 2016). A su vez, el descenso del PIB (Banco Mundial, 2017) a causa de la crisis provoca que dichos aumentos tengan un mayor efecto sobre el gasto respecto al PIB, como se aprecia en la gráfica 4.12.

Desde el año 2009 hasta el 2014, las gráficas 4.12 y 4.13 nos muestran un descenso del gasto público en desempleo tanto en España como en la Europa-15, siendo más notable en el gasto per cápita. Así pues, en la gráfica 4.12 observamos un decrecimiento, a pesar de las oscilaciones, del gasto público en desempleo con respecto al PIB de un 19% (bajó de un 3,1% a un 2,5% del PIB) en España desde el año 2009 al 2014. Mientras, Europa reducía su gasto respecto al PIB en un 21% (descendió de un 1,9% a un 1,5% del PIB). De este modo, España seguía un 66% por encima de la media europea-15 en gasto por desempleo respecto al PIB, en el año 2014. Por otra parte, en la gráfica 4.13 se observa que el gasto en desempleo per cápita español decrece, pese a las oscilaciones, en un 31% desde el año 2009 al 2014 (pasó de 833 a 570 euros). Asimismo, en dicho periodo Europa disminuía su gasto en desempleo per cápita en un 14% (pasando de 526 a 449 euros). De esta manera, España se acerca a la media europea, situándose un 26% por encima. Esta etapa se caracteriza por una gran reducción del gasto público. Esta medida se tomó debido al gran aumento de la deuda causado por el incremento del gasto público en la etapa anterior (Conde-Ruiz et y otros,

2016). Ello explica el descenso de gasto per cápita observado en la gráfica 4.13. Por otro lado, el PIB continuó descendiendo (Banco Mundial, 2017) junto con un aumento del desempleo (Eurostat, 2017). Sin embargo, los descensos del gasto per cápita eran superiores a los del PIB, de ahí la tendencia descendente del gasto respecto al PIB representado en la gráfica 4.12.

A continuación vamos a comparar el gasto en desempleo que realizan distintos países europeos. Para ello, hemos desestimado comparar el gasto per cápita de los países. Esto se debe a que este gasto no tiene en cuenta el nivel de desempleo existente, solo el gasto en sí, por lo tanto no es la comparación que más nos acerca al gasto real en desempleo, o lo que denomina Espuelas (2013) como “generosidad de las prestaciones” (p. 59-60). En el cuadro 4.4 se ha seguido la metodología de Espuelas (2013) para comparar el gasto en desempleo entre países elaborando un “índice de generosidad” (gasto en desempleo %PIB/desempleo%). Según el autor “aunque se trata de un indicador algo rudimentario (en el sentido de que no es exactamente una tasa de reemplazo), nos permite saber si el nivel de protección en España, dado un nivel determinado de desempleo, es superior, inferior o igual a la media de países europeos” (p. 59-60). Elaborado a partir de datos obtenidos de Eurostat (año 2017).

**Cuadro 4.4. Comparación de la generosidad de las prestaciones por desempleo, en varios países europeos, en los años 2001, 2007, 2009 y 2014.**

	UE-15			Dinamarca			Finlandia			Suecia			Noruega			Alemania		
Año	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
2001	8,7	1,4	0,16	4,5	4,1	0,9	9,1	2,5	0,28	5,8	1,9	0,33	3,4	0,6	0,18	7,8	2,4	0,31
2007	7,2	1,4	0,19	3,8	2,7	0,71	6,9	2,0	0,29	6,1	1,4	0,23	2,5	0,2	0,08	8,5	2,7	0,32
2009	9,0	1,9	0,21	6,0	3,2	0,53	8,2	2,4	0,29	8,3	1,5	0,18	3,2	0,4	0,13	7,6	3,0	0,39
2014	10,2	1,5	0,15	6,6	3,1	0,46	8,7	2,5	0,28	7,9	1,4	0,18	3,5	0,4	0,11	5,0	1,8	0,36
	Francia			Italia			España			Portugal			Grecia			R.Unido		
Año	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
2001	7,8	1,7	0,22	9	0,4	0,04	10,6	1,5	0,14	5,1	0,6	0,12	10,7	0,8	0,07	5	0,3	0,06
2007	8,0	1,6	0,2	6,1	0,5	0,08	8,2	1,6	0,2	9,1	1	0,11	8,4	0,8	0,1	5,3	0,3	0,06
2009	9,1	1,8	0,2	7,7	0,8	0,1	17,9	3,1	0,17	10,7	1,2	0,11	9,6	1	0,1	7,6	0,5	0,07
2014	10,3	2,0	0,19	13	1,2	0,09	24,5	2,5	0,1	14,1	1,3	0,09	26,5	0,7	0,03	6,1	0,2	0,03

Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017). 1 naranja = % desempleo; 2 azul = % PIB gasto público desempleo; 3 verde = índice de generosidad (2/1).

Como podemos observar en el cuadro 4.4, se pueden obtener varias conclusiones. Para empezar podemos decir que los países nórdicos: –Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega- son los que menos paro registran, así como los que cuentan con un índice de



generosidad más elevado, especialmente Dinamarca y Finlandia. Francia y Alemania, las principales economías continentales, también registran niveles de desempleo inferiores o muy cercanos a la media de la UE-15. Además, su generosidad está por encima de la media también. Por otra parte, las políticas liberales del Reino Unido (Esping-Andersen, 1993) motivan sus escasas prestaciones. No obstante, presentan unos niveles de desempleo similares a los nórdicos. Por el contrario, los países mediterráneos: –España, Italia, Portugal y Grecia- presentan unas elevadas tasas de desempleo a raíz de la crisis, superando la media europea (sobre todo España y Grecia). Dentro de este grupo, destaca la generosidad en las prestaciones de España, así como la escasa generosidad griega. Podemos concluir diciendo que la generosidad en general de todos los países era mayor en la época de expansión económica, y empezó a bajar a raíz de los recortes y de la crisis. De esta manera evidenciamos el error que suponía la comparación entre gastos en bruto, pues España ocupaba una de las posiciones más altas en cuanto a gasto per cápita en desempleo. En definitiva, sirve para comprobar que debido a su elevado paro, ese gasto no supone un sobre esfuerzo generoso.

No debemos dar por concluido el análisis del gasto en desempleo pasando por alto el elevado desempleo español. Como hemos visto en el cuadro 4.4, en la etapa previa a la crisis el desempleo español se situaba en niveles muy próximos a la media europea. Sin embargo, la crisis multiplicó el paro por más del doble en tan solo dos años, pasando de un 8,2% en el año 2007 a un 17,9% en el 2009. Así pues, las causas de este significativo incremento del desempleo se deben, según Rocha (2012), a:

“un marcado papel de la construcción durante la fase expansiva pues la destrucción de empleo se ha concentrado mayoritariamente en las ocupaciones con requerimientos más bajos de cualificación, poca productividad, muy ligados a las oscilaciones de la demanda y que son desempeñados en una elevada proporción por trabajadores con menores niveles de formación como son los propios de dicho sector” (p. 72).

Posteriormente, el desempleo continuó su ascenso hasta alcanzar su máximo en el año 2013 con un 26% y comenzó un decrecimiento desde entonces (Eurostat, 2017).

## **5. Evolución del gasto social público en España en el periodo: 2000-2014. Impacto de la crisis y comparación con Europa**

España vivió unos años de gran expansión económica desde comienzos del siglo XXI hasta el año 2007, finalizando como consecuencia del declive del sector secundario de la

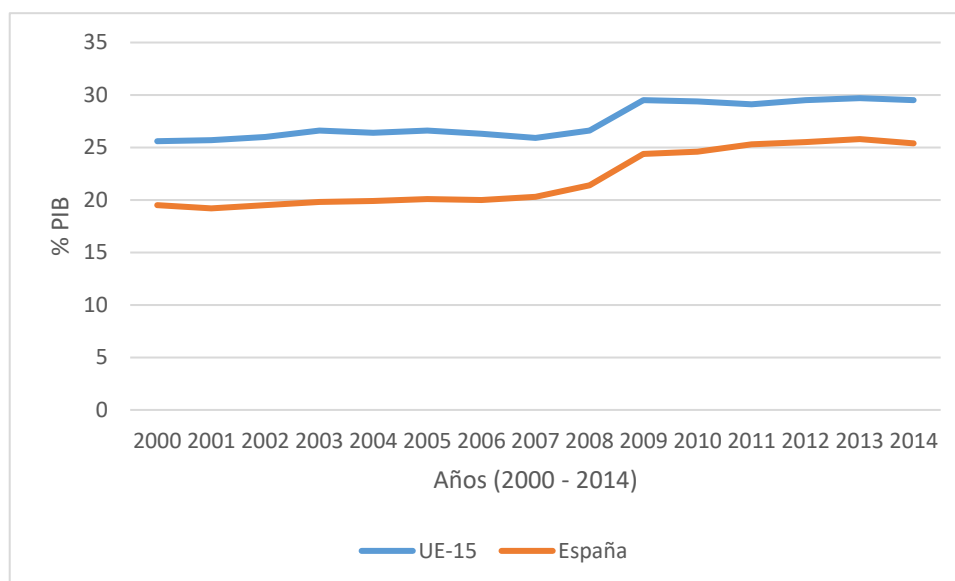
construcción y por el estallido de la crisis financiera internacional que azotó a prácticamente la totalidad de los países (Conde-Ruiz y otros, 2016). España quedó especialmente afectada debido a un crecimiento económico basado en sectores tendentes a las burbujas, como la construcción en este caso, con unos efectos negativos en la economía española que se han extendido más años que en los países de economías más avanzadas en Europa (Arellano y Bentolila, 2009).

Fiscalmente, podemos diferenciar de manera clara dos etapas que se dieron durante la crisis, según Conde-Ruiz y otros (2016):

1. La etapa de expansión económica, desde el año 2007 hasta el 2009. Se caracterizó por mejoras fiscales y un mayor gasto público general que se vería traducido en un mayor gasto social. Ello provocó un aumento del déficit muy brusco en solo dos años, pues pasó de unas cuentas positivas con un 2 % de superávit respecto del PIB, a situarse dos años más tarde en 13 puntos porcentuales del PIB por debajo, con un déficit del 11% del mismo. De este modo, España se posicionaba como uno de los países europeos con mayor déficit.
2. La etapa de contracción económica, desde el año 2009 hasta el 2014. Se caracterizó por un aumento de los impuestos y una reducción del gasto con el objetivo de mejorar la situación de déficit en la que se encontraba España, pues desde Europa se instó a los países con mayor déficit a incurrir en estas acciones de contracción fiscal.

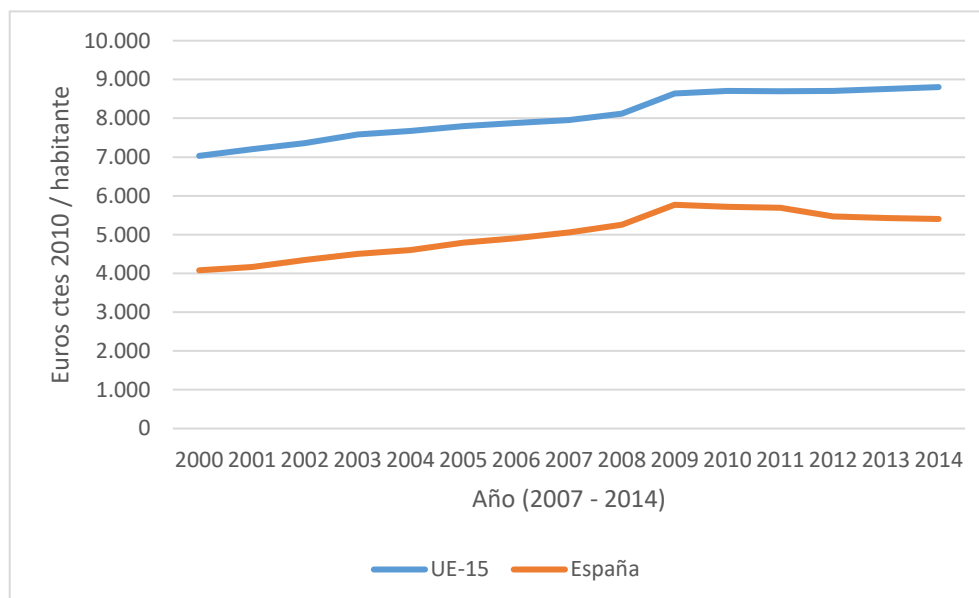
A continuación analizamos las gráficas 5.1 y 5.2. En la gráfica 5.1 representamos la evolución del gasto social público en porcentaje del PIB en España, en comparación con la media europea-15, desde el año 2000 hasta el 2014. Asimismo, en la gráfica 5.2 mostramos la evolución del gasto social público en euros por habitante en España, en comparación con la media europea-15, en dicho periodo. Han sido elaboradas con datos obtenidos de Eurostat (año 2017).

**Gráfica 5.1. Evolución del gasto social público, en porcentaje del PIB, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

**Gráfica 5.2. Evolución del gasto social público, en euros constantes de 2010 por habitante, en España y en la UE-15: 2000-2014.**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017).

En las gráficas 5.1 y 5.2 se observa que, desde el año 2000 hasta el 2014, el gasto social público en España ha sido inferior a la media europea tanto en porcentaje del PIB como en términos reales per cápita, siendo las diferencias mucho más abultadas en este último término. Por supuesto, esto es un análisis general, que puede ser más específico si dividimos estos 14 años en distintas etapas: crecimiento desde el año 2000 al 2007/08,

crecimiento más intenso desde dicha fecha hasta el año 2009, y ligero crecimiento (Europa) / decrecimiento (España) desde el año 2009 hasta el 2014.

La primera etapa se corresponde con los años previos a la crisis (2000-2007/08). Se caracteriza por un comportamiento muy similar de España y de la Europa-15, tanto en gasto social público respecto al PIB, como per cápita. Así pues, en la gráfica 5.1 observamos que el gasto público social español respecto al PIB experimenta un ligero crecimiento de un 4,1%, pasando en el año 2000 de un 19,5% a un 20,3% del PIB en el 2007. Asimismo, el gasto social público respecto al PIB de la media europea también crece en un pequeño porcentaje, en este caso un 1,1%, tras pasar de un 25,6% del PIB en el año 2000 a un 25,9% en el 2007. De este modo, España convergía en este periodo con Europa un 2%, tras estar en el año 2000 a un 24% de la media europea, en el 2007 se sitúa a un 22%. Por otra parte, en la gráfica 5.2 apreciamos que el gasto social público per cápita español experimenta un notable crecimiento hasta el año 2008, en concreto de un 29%, pasando de 4080 euros por habitante en el año 2000 a 5252 euros en el 2008. Del mismo modo, la Europa-15 también incrementa su gasto social público per cápita, en un 15%, pues pasa de un gasto de 7030 euros por persona en el año 2000 a 8116 euros en el 2008. Así, España se acercaba a Europa, tras pasar del 42% respecto de la media europea en la que se encontraba en el año 2000, para situarse a un 36% en el 2008, respecto de la misma. Esta etapa se caracterizó por ser expansiva en cuanto a crecimiento económico, como hemos mencionado con anterioridad. Esto sirve para explicar el estancamiento que se observa en la gráfica 5.1 a pesar del aumento del gasto per cápita que vemos en la gráfica 5.2.

La segunda etapa transcurre desde el año 2007/08 hasta el 2009. Se caracteriza por un comportamiento muy similar de España y la Europa-15, tanto en gasto social público respecto al PIB, como per cápita, en este caso de un gran incremento en ambos. Así pues, en la gráfica 5.1 observamos que el gasto público social español respecto al PIB experimenta un alto crecimiento (20%), pasando en el año 2007 de un 20,3% del PIB a un 24,1% en el 2009. Asimismo, el gasto social público respecto al PIB de la media europea también crece en un elevado porcentaje (14%), tras pasar de un 25,9% del PIB en el año 2007 a un 29,5% en el 2009. De este modo, España convergía en este periodo con Europa en un 5%, tras estar en el año 2007 a un 22% de la media europea, en el 2009 se sitúa a un 17%. Por otra parte, en la gráfica 5.2 apreciamos que el gasto social público per cápita español experimenta un gran crecimiento hasta el año 2009, en concreto de un 10%, pasando de 5252 euros por habitante en el año 2008 a 5769 euros en el 2009. Del mismo modo, Europa también

incrementa su gasto social público per cápita, en un 6,4%, pues pasa de un gasto de 8116 euros por persona en el año 2008 a 8636 euros en el 2009. Así, España se aproximaba más a la media europea, situándose en el año 2009 a un 34% de la misma. Esta etapa viene marcada por el inicio de la crisis económica. Como medida para paliar sus negativos efectos, desde la UE se insta a aumentar el gasto público (Conde-Ruiz y otros, 2016), lo que explica el crecimiento observado en la gráfica 5.2. Por el contrario, el PIB se contrae (Banco Mundial, 2017), lo que causa un aumento mayor del gasto respecto al PIB, como se puede ver en la gráfica 5.1.

La tercera etapa transcurre desde el año 2009 hasta el 2014. Se caracteriza por un comportamiento diferente de España y de la Europa-15, tanto en gasto social público respecto al PIB, como per cápita. Así pues, en la gráfica 5.1 observamos que el gasto público social español respecto al PIB experimenta un aumento de un 4%, pasando en el año 2009 de un 24,4% del PIB a un 25,4% en el 2014. Asimismo, el gasto social público respecto al PIB de la media de la UE-15 se mantuvo estancado, con un 29,5% en el año 2014, igual que en el 2009. De este modo, España convergía en este periodo con Europa un 3%, tras estar en el año 2009 a un 17% de la media europea, en el 2014 se sitúa a un 14% de la misma. Por otra parte, en la gráfica 5.2 apreciamos que el gasto social público per cápita español experimenta un descenso hasta el año 2014, en concreto de un 6%, pasando de 5769 euros por habitante en el año 2009 a 5403 euros en el 2014. Por el contrario, la Europa-15 incrementa su gasto social público per cápita, en un 2%, pues pasa de un gasto de 8636 euros por persona en el año 2009 a 8804 euros en el 2014. De este modo España se alejaba de la media europea un 5%, situándose en 2009 a un 39% de dicha media. Esta etapa viene marcada por el decrecimiento del PIB y por los descensos, en menor proporción, del gasto público per cápita, como se ha comentado, lo que explica el leve crecimiento de la gráfica 5.1.

En el cuadro 5.1 se observa la evolución del gasto social público en euros constantes de 2010 por persona, así como respecto al PIB, en distintos países europeos. Elaborado a partir de datos obtenidos de Eurostat (año 2017).

**Cuadro 5.1. Gasto social público en porcentaje del PIB y en euros constantes de 2010 por habitante, en distintos países europeos, en los años 2000, 2007, 2009 y 2014.**

Año	UE-15		Dinamarca		Finlandia		Suecia		Noruega		Alemania	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
2000	25,60	7030,55	28,10	11524,93	24,30	7919,84	28,30	9847,88	23,90	12956,16	28,70	8433,90
2007	25,90	7950,74	29,10	13294,34	24,50	9312,65	27,40	11043,68	22,10	15190,44	26,80	8483,15
2009	29,50	8636,85	32,70	13955,23	29,00	9999,23	30,10	11337,47	25,50	16392,77	30,50	9343,66
2014	29,50	8804,36	32,90	14728,46	31,90	10825,01	29,60	11822,30	26,00	18078,97	29,10	9877,10

Año	Francia		Italia		España		Portugal		Grecia		R.Unido	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
2000	28,8	8.308,45	23,8	6.462,80	19,5	4.080,04	20,7	3.345,75	18,1	3.207,56	23,9	6.316,87
2007	30,1	9.449,72	25,7	7.363,80	20,3	5.059,02	23,0	3.940,64	21,3	4.892,21	24,8	7.752,10
2009	32,9	10.014,28	28,8	7.762,70	24,4	5.769,33	25,8	4.344,36	25,1	5.494,80	28,8	8.335,73
2014	34,3	10.716,68	29,9	7.561,14	25,4	5.403,20	26,9	4.339,32	26,0	4.374,37	27,4	8.344,05

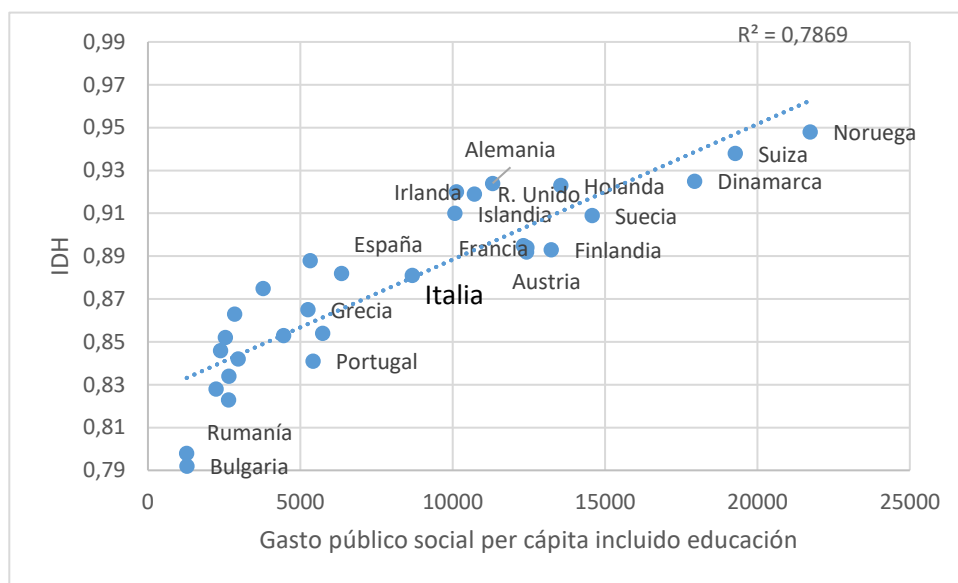
Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2017). 1 azul = gasto social público % PIB; 2 verde = gasto social público per cápita.

En el cuadro 5.1 podemos observar varias diferencias en cuanto al gasto social público en los distintos países. Por una parte, los países nórdicos –Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia- y, en menor medida, Alemania y Francia, son los que más gasto público social per cápita acometen, situándose muy por encima de la media de la UE-15, incrementando este gasto durante todo el periodo. En cuanto a gasto público social en porcentaje del PIB, los nórdicos –excepto Noruega- Alemania y Francia son los países que más sobresalen. Por el contrario, los valores de los países mediterráneos – España, Grecia, Italia y Portugal, así como Reino Unido, se encuentran por debajo de la media europea en ambas modalidades del gasto, con más oscilaciones en el gasto per cápita. No obstante, Italia y Reino Unido se encuentran mucho más cerca de la media de la UE-15 que España, Portugal y Grecia.

A continuación vamos a comprobar la relación existente entre el gasto social público de un país y su nivel de bienestar. Para ello, proponemos la gráfica 5.3, que nos muestra si existe correlación o no entre el gasto social público per cápita de diversos países europeos y su Índice de Desarrollo Humano (IDH), para el año 2014. El IDH es definido por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) como un: “indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a

saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno”. Es decir, tiene en cuenta la salud, la educación y la renta per cápita. Por ello, al gasto público social le hemos sumado el gasto público en educación para realizar la correlación. De esta manera, asociar el gasto público social al IDH como indicador del bienestar queda justificado. En este sentido, decir que el gasto en educación añadido al gasto social se relaciona con la variable educación del IDH; el gasto público en sanidad se relaciona con la salud y esperanza de vida como segunda variable del IDH; y las distintas pensiones y seguros como el de desempleo se asocian a la variable renta o nivel de vida del IDH, pues estas ayudan a las personas al mantenimiento de su nivel de vida otorgándoles una renta cuando por algún motivo no pueden obtenerla con su trabajo. La gráfica 5.3 ha sido elaborada a partir de datos obtenidos de Eurostat (año 2017) y la base de datos del PNUD (año 2017).

**Gráfica 5.3. Relación existente entre el gasto social público per cápita (más el gasto público en educación per cápita) de diversos países europeos y su Índice de Desarrollo Humano (IDH), (2014).**



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y PNUD (2017).

Si observamos la gráfica 5.3 podemos apreciar una clara correlación entre el gasto social público per cápita incluyendo educación y el IDH. Si bien es cierto que todos –excepto Rumanía y Bulgaria- presentan niveles de IDH “muy altos” (superiores a 0,8) según el PNUD, también lo es que existen diferencias dentro del conjunto. Los países nórdicos se encuentran entre los que presentan un mayor IDH. De hecho, Noruega es el país del mundo con mayor IDH, y los cuatro países nórdicos – Noruega, Finlandia, Suecia y Dinamarca- se encuentran en el top diez mundial (PNUD, 2017). Países con un elevado gasto, como Suiza, tienen también un mayor IDH. De este modo, solamente los países que presentan un gasto

social público per cápita incluyendo la educación superior a 10000 euros cuentan con un IDH superior a 0,89. Entre estos se encuentran Alemania, Francia, Reino Unido u Holanda, por ejemplo. Por otra parte, los países mediterráneos – España, Italia, Portugal y Grecia- no cuentan con valores de IDH destacables en Europa, encontrándose por debajo de 0.89 y con un nivel de gasto inferior a 10000 euros. Pese a ello, podemos diferenciar que España e Italia destacan sobre las otras dos naciones meridionales. Por último, con los valores más bajos en gasto e IDH se encuentran las economías del este de Europa.

## **6. Conclusiones y líneas futuras**

Hoy en día nos parecería prácticamente imposible vivir en una sociedad en la que no existiesen los servicios sanitarios universales, las prestaciones que intentan paliar la pérdida del empleo o las pensiones de jubilación que permiten a la población disfrutar de la vejez, y que esta no sea sinónimo de escasez. Pues, aunque parezca sorprendente, lo que para los ciudadanos españoles en la actualidad es norma, hace tan solo cien años para los habitantes de nuestro país era algo impensable. Esto nos lleva a plantearnos cómo se han podido producir semejantes avances en la calidad de vida en un periodo de tiempo tan reducido.

Si bien es cierto que durante el siglo XIX comenzaron a manifestarse las políticas sociales en forma de beneficencia, su peso en el gasto era mínimo. Como hemos analizado a lo largo de este trabajo, no ha sido hasta el siglo XX cuando en España empezó a consolidarse el Estado de Bienestar con las diferentes reformas sociales y con nuevas propuestas como la Ley de Accidentes de Trabajo en 1900 o la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1904. Aunque estas nuevas medidas no contaron con mucho éxito, tuvieron una importancia capital en el desarrollo del proceso de reformas sociales en nuestro país: sentaron las bases del consenso, en unos años de incertidumbre, pesimismo, crisis económica e inestabilidad política. Además, fueron la base junto a la influencia de países como Alemania para cambiar la mentalidad liberal de los políticos españoles de la época, para que fueran aceptando la intervención del Estado en la aplicación de las políticas sociales.

Pese a que se habían sentado las bases del consenso, durante la primera mitad del siglo XX en España se fueron alternando épocas de avances en materia social con otras de repentinos frenazos, en lugar de continuar una senda de crecimiento estable. Esto fue debido a las características singulares de nuestra economía y a la ideología de los legisladores y políticos de la época.



Salvo algunas excepciones, como la Segunda República, España estuvo gobernada hasta la democracia por dirigentes de pensamiento liberal. Para ellos, las mejoras en políticas sociales debían ser excepcionales, pues, consideraban estas ayudas como un desincentivo del trabajo y del interés personal, argumentando que estimularía la vagancia de la población. Las dictaduras de Primo de Rivera y, sobre todo, la de Franco supusieron un terrible atraso en la evolución del gasto social en España, aumentando las distancias con respecto a Europa.

Pues, un país que no ha transformado su modelo económico no podrá cambiar los paradigmas sociales. Sea cual sea la postura ideológica de un gobierno o su decisión de gastar más o menos en políticas sociales, de nada sirve si el sistema económico origina desigualdades entre los ciudadanos, si causa fracturas sociales entre clases, o si dicho sistema no permite la creación y consolidación de una clase media que sea el sustento económico y financiero del país. España, en esta primera mitad del siglo XX, sufrió las consecuencias de su imposibilidad para la creación y consolidación de una clase media que consumiera en masa: unas políticas fiscales insuficientes. Como consecuencia de ello, la Hacienda Pública española no ingresaba los impuestos necesarios para implantar modernas políticas de gasto.

Hasta 1965, las políticas sociales españolas se basaban en seguros contributivos, de difícil acceso y de escasas cuantías, que eran gestionados de forma independiente entre sí. Mientras que el resto de Europa se adelantó a España en varias décadas, tras la Segunda guerra Mundial, por la combinación de crecimiento económico y consenso político-social en materia de bienestar. No fue hasta el final de la dictadura franquista, con la apertura al exterior, y fundamentalmente con la democracia cuando en España tuvo lugar un fuerte crecimiento económico acompañado de grandes avances en políticas sociales. A partir de este entonces comenzamos a converger con Europa. Dichos avances se propiciaron con la creación de un sistema de Seguridad Social que unificó los seguros y los hizo más accesibles, así como una mayor contribución por parte del Estado con impuestos generales.

En los años ochenta se empezaron a dibujar las que serían las características del sistema de protección social moderno en España, con un aumento del desempleo muy por encima de la media europea y la predominancia de las pensiones como principal gasto social. Además, la convergencia en el gasto social con respecto a Europa se ha mantenido constante desde mediados de los ochenta hasta la actualidad, con una brecha negativa para España en torno a un 15%, solo alterada por los cambios del ciclo económico.

El análisis del gasto social en los años más recientes evidencia unos cuantos problemas en el sistema español:

1. Marcado carácter procíclico en las partidas de gasto. Es decir, cuando tiene lugar una fase expansiva de la economía el gasto social crece a un ritmo superior al europeo, mientras que cuando se entra en una época de contracción económica el gasto se desploma, superando los niveles europeos de nuevo. La media europea, por el contrario, sufre suaves variaciones, fruto de unas correctas medidas estabilizadoras.
2. Elevado y engañoso gasto en desempleo. La causa de este ingente gasto se debe al abundante desempleo existente en nuestro país de manera permanente, sufriendo grandes alteraciones con los ciclos económicos. Así, el crecimiento económico ocurrido durante los primeros años de este siglo se basó en sectores productivos mal estructurados, como la construcción, que aunque sirvió para bajar el desempleo en pocos años en España, situándose en tasas muy bajas en el año 2007 (8%), tras la crisis fue el principal sector que aportó desempleados poco cualificados al sistema. Este hecho provocó que se duplicase el desempleo en solo dos años en nuestro país tras la última crisis, encontrándonos en la actualidad con un alto número de desempleados con escasa cualificación. Por lo tanto, este gasto tan importante es debido a las altas cifras de desempleados, no a unas prestaciones generosas en exceso. Desde una óptica liberal, una posible solución sería la de disminuir las prestaciones de desempleo, creando más empleo, con reformas laborales.
3. Distanciamiento en sanidad y educación con la media europea. La crisis ha provocado una gran cantidad de recortes en el gasto público social español. En este sentido, dos de las partidas más damnificadas han sido sanidad y pensiones, en las que España se aleja de Europa a raíz de la crisis. Pese a todo, no quedan claras las conclusiones en cuanto a si un mayor gasto social en educación supone un mejor rendimiento (fijándonos en el Informe PISA). Sí existe mayor correlación entre gasto social en sanidad y esperanza de vida, aunque no es del todo fuerte, pues afectan otras variables, como el clima.
4. Un gasto en pensiones cada vez mayor, con un sistema basado en la solidaridad intergeneracional. El envejecimiento poblacional es un problema al que se enfrentan todas las economías desarrolladas, que pone en duda la sostenibilidad del sistema de pensiones. No obstante, en España el problema es más preocupante si se tienen en cuenta factores como que contamos con la mayor esperanza de vida media al nacer

de Europa, o que nuestra Seguridad Social presenta un profundo déficit. Pues hay cada vez menos población que sustente las pensiones de los mayores, el aumento progresivo de la esperanza de vida y la disminución de la población activa empleada unido a los bajos salarios son las causas de los problemas que presenta dicho sistema. Posibles recomendaciones pueden ser aumentar la edad de jubilación, o bien que el Estado le haga frente al déficit con impuestos.

5. No aplicamos políticas adecuadas. Si hay algo que deja claro la comparación de nuestro gasto social con el europeo, es que los países nórdicos y, en menor medida, Alemania y Francia, nos llevan una ventaja a considerar, con políticas de gasto que difícilmente se dejan influenciar por la coyuntura económica, y siguen líneas decididamente ascendentes. Sería interesante que en España se estudiaran las políticas que aplican dichos países con el fin de analizar su posible implantación en nuestro país e intentar converger con ellos.
6. El gasto público social se relaciona con el Índice de Desarrollo Humano (IDH). De manera clara, existe alta correlación entre el gasto social y el IDH, de manera que los países que más gastan en materia social son, con diferencia, los que gozan de mayor bienestar. España y los demás países mediterráneos no están dentro del grupo de mayor bienestar, como si lo están los nórdicos.

En resumen, la evolución de nuestro gasto social ha estado marcada negativamente por las políticas excesivamente liberales y las dictaduras, mientras que se ha visto favorecido cuando se han tomado decisiones en un contexto de consenso político-social. A su vez, el gasto también ha estado muy condicionado por los ciclos económicos, lo que causa que las contracciones económicas acaben provocando crisis del Estado de Bienestar. Por otra parte, la convergencia total con Europa no se ha logrado aún, aunque sí con un determinado grupo de países europeos que tienen un Estado de Bienestar similar al nuestro, aunque nuestro objetivo debe ser acercarnos a los países más avanzados en materia social. Como hemos visto, la sostenibilidad de las pensiones y el desempleo son los principales retos a los que se enfrenta el Estado español a corto y medio plazo en gasto social. En definitiva, podemos concluir diciendo que el bienestar español ha avanzado de un modo extraordinario en estos últimos cien años, pero el camino por recorrer aún es muy largo.

## **7. Bibliografía**

- Arellano, M., y Bentolila, S. (2009). La burbuja inmobiliaria: causas y responsables. En Fundación de Estudios de Economía Aplicada, S.A. *La Crisis de la Economía Española: Lecciones y Propuestas*. Recuperado de: <http://www.crisis09.es/ebook>.
- Calero, J. y Bonal, X. (2004). La financiación de la educación en España. En Navarro, V (2004). *El estado del bienestar en España*.
- Campos, R., Montiel, L., y Huertas, R. (2007). *Medicina, ideología e historia en España: Siglos XVI-XXI*. Madrid, España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Cantarero-Prieto, D. (2016). Una excelente hoja de ruta para explicar Economía del bienestar y protección social. *Revista electrónica sobre la enseñanza de la Economía Pública*, (19), 78-87. Recuperado de: <http://e-publica.unizar.es/wp-content/uploads/2016/09/194CANTARERO-1-1.pdf>
- Ces.es. (2017). CES Consejo Económico y Social - Press releases. [Online]. Recuperado de: <http://www.ces.es/en/web/guest/notas-de-prensa>
- Comín, F. (1996). *Historia de la Hacienda pública II: España 1808-1995*. Barcelona, España: Crítica.
- Comín, F., y Díaz, D. (2005). Sector público administrativo y estado del bienestar. En Carreras, A., y Tafunell, X. (2), *Estadísticas Históricas de España: Siglos XIX y XX*, (pp. 873-964). Bilbao, España: Fundación BBVA.
- Comín, F. (2010). Los seguros sociales y el Estado del bienestar en el siglo XX. En Pons, J. y Silvestre, J., *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad* (pp. 17-50). Zaragoza, España: Prensas Universitarias Universidad de Zaragoza.
- Conde-Ruiz, J. I. y Alonso, J. (2004). El Futuro de las Pensiones en España: Perspectivas y Lecciones. *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*, (3), 1-29. Recuperado de: <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2004/dt-2004-03.pdf>
- Conde-Ruiz, J. I., Díaz, M., y Marín, C. (2016). Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE. *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*, (9), 1-30. Recuperado de: <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2016/dt2016-09.pdf>
- Constitución Española. (BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978).

- Cucarella, V y Hernández, L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Madrid, España: Fundación BBVA
- Databank.bancomundial.org. (2017). Indicadores del desarrollo mundial | Banco de datos. [Online]. Recuperado de:  
<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=ESP>
- Ec.europa.eu. (2017). Database - Eurostat. [Online]. Recuperado de:  
<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, España: Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Espuelas, S. (2010). El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura. En Pons, J. y Silvestre, J., *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad* (pp. 183-217). Zaragoza, España: Prensas Universitarias Universidad de Zaragoza.
- Espuelas, S. (2013). La evolución del gasto social público en España, 1850-2005. *Banco de España*, (63), 1-119. Recuperado de:  
<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/roja63.pdf>
- Espuelas, S. *Estructura y evolución del gasto social público en España, 1850-1963*, (pp. 1-34).
- Ferrera, M. (1996). *The 'Southern model' of welfare in social Europe*. *Journal of European social policy*, (pp. 17-37).
- Guillén, A. (2000). *La construcción política del sistema sanitario español: de la postguerra a la democracia*. Madrid, España: Exlibris.
- Hdr.undp.org. (2017). Datos sobre el Desarrollo Humano (1980-2015) | Human Development Reports. [Online]. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/data#>
- Hernández, P., Jimeno, J. F., y Ramos, R. (2017). El Sistema Público de Pensiones en España: Situación actual, retos y alternativas de reforma. *Banco de España*, (1701), 1-51. Recuperado de:  
<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf>

- López-Casasnovas, G. (2015). *El bienestar desigual: qué queda de los derechos y beneficios sociales tras la crisis*. España: Grupo Planeta Spain.
- Moreno, L. (2002). Estado del bienestar y ‘mallas de seguridad’. *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, (3), 1-32. Recuperado de:  
<ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/ipp/wpaper/dt-0203.pdf>
- Navarro, V. (2004). *El Estado de bienestar en España*. Madrid, España: Tecnos.
- Oecd.org. (2017). Estadísticas - OECD. [Online]. Recuperado de:  
<http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
- Quintero, M. G. (2014). *La Seguridad Social en España. Evolución histórica*, (pp. 1-19).
- Rocha, F., y Aragón, J. (2012). La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España. *Gaceta Sindical*, (321), 67-90. Recuperado de:  
<http://docpublicos.ccoo.es/cendoc/035344CrisisEconomicaEfectos.pdf>
- Rodríguez, G. (2002). La reforma del sistema público de pensiones en España. Documento de Trabajo. *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (13), 1-13. Recuperado de: <http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2002/dt-0213b.pdf>
- Servicio de Noticias de las Naciones Unidas. (2017). Centro de Noticias de la ONU- Experta de la ONU destaca importancia de pensiones para derechos humanos de personas mayores. [Online]. Recuperado de:  
<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=16670#.WVFW72jyi00>