



**TEMA 19**  
**LA DINÁMICA DEL GASTO**  
**PÚBLICO**

**Hacienda Pública I**

**Grupo III**

**Curso 2010-2011**

**Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino**



## **TEMA 19. ÍNDICE.**

---

### **ÍNDICE.**

- 1.- Teorías explicativas de crecimiento del gasto público.**
- 2.- Principales estudios empíricos.**
- 3.- Gasto público y Estado del Bienestar.**

### **REFERENCIAS.**

- Bustos, 4.
- Álvarez, Corona y Díaz, 8.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

- El rasgo más característico de la **evolución del sector público** a lo largo del siglo XX ha sido su **fuerte y constante crecimiento**, lo que ha motivado que surgieran numerosos trabajos sobre el comportamiento del gasto público, que tratan de construir hipótesis que ofrezcan explicaciones válidas de dicho crecimiento e incluso predicciones respecto a su desarrollo futuro.
- Entre las **teorías explicativas de este incremento del gasto público** encontramos las siguientes (Bustos):

CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO	TEORÍAS
Demanda	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ley de Wagner</li><li>- Hipótesis de Peacock y Wiseman (efectos desplazamiento e inspección)</li><li>- Redistribución de la renta</li><li>- Grupos de interés</li><li>- Ilusión fiscal</li></ul>
Oferta	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ciclo electoral</li><li>- Comportamiento de los burócratas (Niskanen)</li><li>- Ideología del partido en el poder</li><li>- Grado de centralización del sector público</li></ul>
Demanda - Oferta	<ul style="list-style-type: none"><li>- Productividad-precios (Baumol)</li></ul>

- A ellas hay que añadir la interpretación de R. A. Musgrave.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

## A. EXPLICACIONES BASADAS EN LA DEMANDA.

### 1. LEY DE WAGNER.

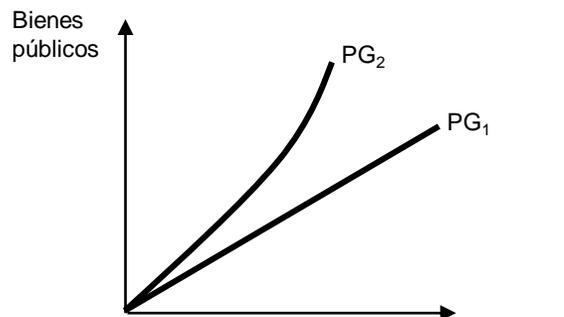
- El desarrollo económico de un país se ve acompañado por presiones crecientes por parte de la sociedad a favor de un mayor gasto público.
- Razones:
  - Actividad fundamental del Estado: mantenimiento de la ley y el orden necesarios para el buen funcionamiento del mercado. En una sociedad en desarrollo, como consecuencia del progreso económico, pueden surgir con mayor facilidad puntos de fricción, con lo que se plantea la necesidad de efectuar mayores gastos para asegurar el cumplimiento de la ley.
  - Incremento de la producción de bienes y servicios que lleva al cabo el sector público y que son susceptibles de ser vendidos en el mercado. Ello es consecuencia de que las nuevas tecnologías requieren inversiones muy cuantiosas que las empresas privadas no pueden afrontar.
  - Suministro de servicios como la educación, correos, sanidad, etc. Ese tipo de servicios debe pasar a manos públicas siempre que los beneficios sociales sean de difícil valoración económica, o siempre que la propiedad pública sea importante para la consecución de una mayor estabilidad económica.



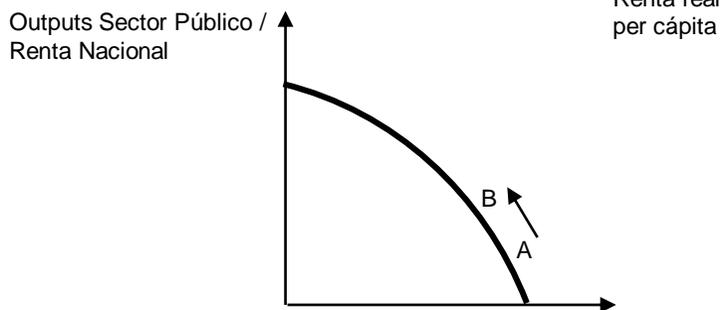
# TEMA 19.

## 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

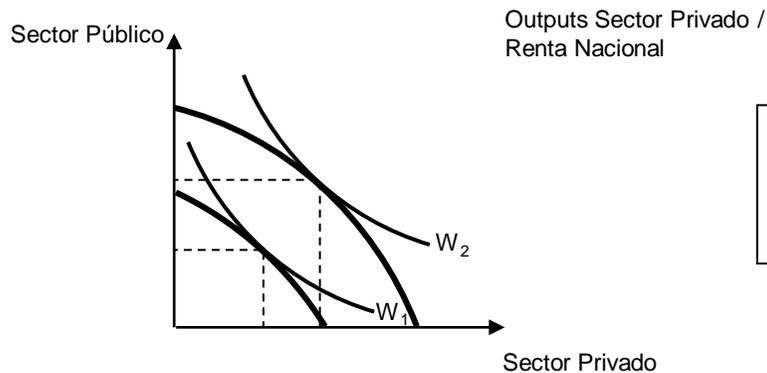
### Tres interpretaciones de la Ley de Wagner:



Proporción constante de bienes públicos; el paso a  $PG_2$  es producto del crecimiento del sector público.



Cambio en la asignación de recursos, se pasa de A a B.



Aumentan los recursos de la sociedad, con lo cual aumenta la proporción destinada a bienes públicos.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

## 2. LA HIPÓTESIS DE PEACOK Y WISEMAN.

- Según estos autores, los impuestos alcanzan normalmente un nivel estable, en función de lo que se considere carga fiscal tolerable por los contribuyentes, la cual permite la financiación de unos gastos que normalmente son inferiores a lo que se considera como nivel deseable de gasto.
- Cuando se producen conmociones sociales importantes, como en el caso de los conflictos bélicos, se produce un incremento de los gastos (**efecto desplazamiento**). Los gastos pueden reducirse cuando la perturbación termina, pero es poco probable que retornen a su anterior nivel.
- Así, la perturbación social origina una especie de cambio en la conciencia social, que descubre, a consecuencia de las circunstancias extraordinarias, nuevas necesidades a las que debe hacer frente el sector público (**efecto inspección**).
- **Efecto concentración**. El traspaso de competencias de los gobiernos locales a la administración central, efecto que en los países que inician un proceso de descentralización va a llevar también a crecimientos del gasto público.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

### 3. REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA.

- El mayor crecimiento en los gastos del sector público se debe a funciones de carácter redistributivo, un dato particularmente relevante desde el final de la II Guerra Mundial.
- A partir de dicha fecha se amplía el sufragio a sectores de renta baja, lo que sitúa al votante mediano en un nivel de ingresos inferior.
- Puesto que los distintos grupos políticos tienden a acercarse al votante mediano con la finalidad de garantizarse la reelección, serán más sensibles a las demandas de estos sectores de renta baja.

### 4. GRUPOS DE INTERÉS.

- La existencia de grupos de interés poderosos tiende a aumentar la demanda de aquellos gastos públicos que les benefician de un modo directo.
- Así, la sociedad ejerce una presión creciente sobre el nivel de gasto público, por vías indirectas al proceso electoral.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

## 5. ILUSIÓN FISCAL.

- Los demandantes de un mayor gasto público son plenamente conscientes de los beneficios que le supondrán las distintas políticas del sector público, pero consideran que los costes de las mismas se repartirán entre todos los grupos sociales, o incluso, piensan que la existencia de dichos costes no les afecta directamente.

## B. EXPLICACIONES BASADAS EN LA OFERTA.

### 1. CICLO ELECTORAL.

- El gasto público aumenta cuando se van a celebrar elecciones y no disminuye en la misma proporción cuando éstas ya se han celebrado. Si el presupuesto público fuera rígido, esta explicación no tendría validez. Sin embargo, en España, lo que se gasta y lo que se ingresa no tiene nada que ver en muchas ocasiones con lo que se presupuesta.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

## 2. COMPORTAMIENTO DE LOS BURÓCRATAS (NISKANEN).

- Se afirma que los burócratas son inductores del crecimiento del gasto público. Los burócratas (funcionarios públicos, especialmente altos cargos) intentan maximizar los presupuestos que gestionan, buscando manejar cada vez mayores cantidades de dinero, con lo cual, tienden a sobrevalorar la importancia del papel que desarrollan.
- El político toma las decisiones sobre el presupuesto, pero el burócrata es el que está más informado sobre cuál debería ser el verdadero gasto público. Puesto que el político no está bien informado, el gasto público crece más de lo que debería.
- En la medida en que se atiendan las reivindicaciones de los burócratas (vistos también como votantes), el gasto público aumentará. Una de sus funciones sería la de ser un grupo de presión, utilizando su voto como arma de presión.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

### 3. IDEOLOGÍA DEL PARTIDO EN EL PODER.

- Si hay un gobierno de izquierdas tendrá una visión del Estado como instrumento para solucionar problemas económicos, con lo cual se incrementará el gasto. Si hay un gobierno de derechas o liberal, tendrá más confianza en el funcionamiento del mercado, con lo cual disminuirá el gasto.

### 4. GRADO DE CENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

- En función del mayor o menor grado de centralización del Estado, pondrán existir una serie de duplicidades en las funciones a realizar. En la medida en que la descentralización de funciones no sea adecuada, se incrementará el gasto público por esta duplicidad de funciones.



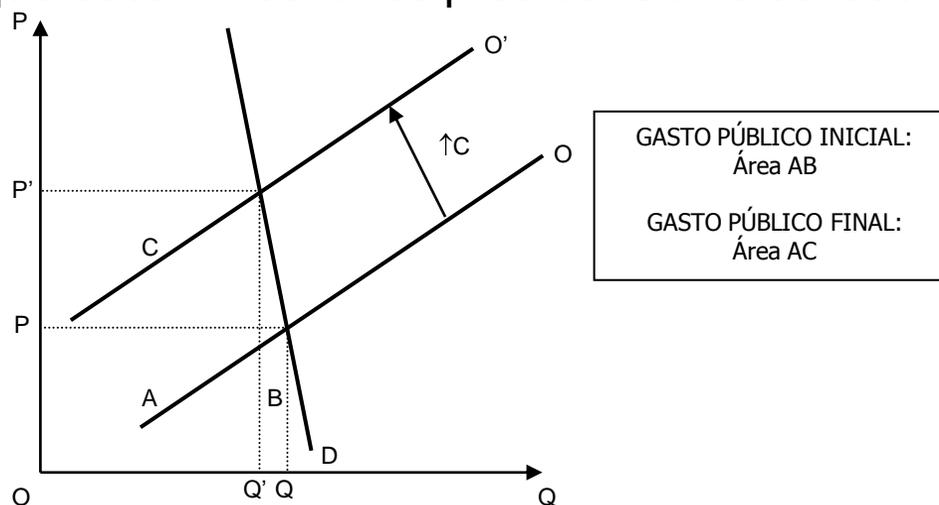
## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

## C. EXPLICACIONES BASADAS EN LA INTERACCIÓN DEMANDA-OFERTA.

- **BAJO INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO E INELASTICIDAD DE LA DEMANDA DE BIENES PÚBLICOS. (BAUMOL)**

Cuando se incrementan los salarios en el sector privado, tenderán a incrementarse en el sector público sin que haya aumentado la productividad (por la dificultad de introducir mejoras tecnológicas o de sustituir trabajo por capital en el sector servicios, o incluso por las propias deficiencias en la gestión), con lo cual los costes de provisión de los servicios públicos serán mayores. Al ser la demanda de bienes públicos inelástica, se mantiene casi la misma demanda aunque suban mucho los precios. Como consecuencia, el gasto público aumenta.





## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

## D. LA TEORÍA DEL DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO DE R. A. MUSGRAVE.

- Según Musgrave, existen razones para creer que el papel esencial que desempeñan los gastos públicos en el funcionamiento de la actividad económica general cambia en el transcurso del desarrollo económico. La relación que tres grupos de factores a) económicos, b) condicionantes y c) socio culturales y políticos, guardan con el desarrollo del gasto público es diferente en cada caso.

### A) Factores económicos.

Al analizar los factores económicos es preciso establecer una diferenciación entre dos funciones distintas que desempeña la actividad financiera: la asignación de recursos y la redistribución de la renta.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

### **A.1. En lo que hace referencia a la función de asignación,**

Musgrave considera el crecimiento del gasto público total no como una variable dependiente por sí misma del desarrollo económico, sino que debe reducirse a dos de sus componentes: la formación de capital y el consumo público.

- La teoría del desarrollo económico sugiere que la contribución pública a la formación de capital en las primeras etapas del desarrollo (por ejemplo, inversión en infraestructuras) desempeña un papel decisivo.
- A medida que la economía se va desarrollando y se puede disponer de mayores niveles de ahorro, existen mejores condiciones para la acumulación de capital privado en la agricultura y en la industria, con lo que la participación pública en la formación de capital tenderá a disminuir.
- Superadas las primeras etapas del desarrollo, se producirá un cambio de tendencia hacia una mayor participación de la inversión pública en la actividad económica general, como consecuencia de que el crecimiento de la renta per cápita conducirá a importantes cambios presupuestarios.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

**A.2. Respecto a la función de redistribución de la renta,** Musgrave se plantea la siguiente pregunta: ¿hay alguna razón para esperar que el papel de las transferencias redistributivas aumente con el crecimiento de la renta per cápita? A medida que aumenta la renta per cápita, la necesidad y el nivel de cobertura de las medidas redistributivas pueden verse afectados de dos formas:

- Por una parte, la necesidad de redistribución depende del estado vigente de distribución con anterioridad al ajuste. Si la desigualdad de la renta disminuye a medida que aumenta la renta per cápita, se necesitan menos medidas redistributivas.
- Por otra parte, los motivos de la redistribución pueden variar a medida que la renta aumenta, dependiendo de cómo se defina el objetivo de la misma:
  - a) Si se trata de ajustar las rentas familiares de modo que se consiga una determinada distribución de la renta relativa, un incremento en el nivel medio de la renta no hace variar la necesidad de redistribuir.
  - b) Si se trata de establecer un nivel mínimo de renta per cápita para todos los individuos que garantice necesidades básicas como alimentación, vestido y vivienda, la necesidad de redistribución disminuye a medida que aumenta la renta media, con lo que la proporción de la renta materializada en transferencias descenderá a medida que crece la renta per cápita.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

### B) Factores condicionantes.

**B1. Cambios tecnológicos.** A medida que va variando la tecnología, también lo hacen los procesos de producción y la combinación de productos que resulta eficiente producir. Estos cambios en la tecnología pueden ser tales que aumenten o disminuyan la importancia relativa de aquellos bienes cuyos beneficios son en gran parte externos y que, por lo tanto, deben ser suministrados públicamente.

**B2. Cambios demográficos.** Los cambios en la población pueden constituir también un determinante importante de la participación del gasto público. Las variaciones en la tasa de crecimiento de la población producen cambios en la distribución por edades, viéndose esta tendencia reflejada en los gastos en enseñanza, así como en los cuidados a la tercera edad.



## TEMA 19.

# 1. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

---

### C) Factores socioculturales y políticos.

**C1. Factores políticos y sociales.** A lo largo del siglo XX se han producido grandes cambios en la filosofía social, así como importantes desplazamientos en el equilibrio del poder político entre los diversos sectores de la población. Cabe señalar, por una parte, el creciente sentido de responsabilidad social por el bienestar de los individuos, debido sobre todo a los fuertes incrementos de programas presupuestarios de transferencia y a la aceptación del creciente papel protagonista del sector público en la economía.

**C2. La financiación de la Guerra y el efecto umbral.** Según Musgrave, los electores tienen una resistencia básica a aumentar los impuestos, pero una vez que se han incrementado llegan a aceptarlos y no insisten en su reducción hasta su nivel anterior. Situaciones nacionales de carácter excepcional como la guerra, o perturbaciones sociales como la Gran Depresión de los años treinta pueden ocasionar una subida temporal y obligada en las necesidades de gastos públicos, por las que los votantes están dispuestos a superar el antiguo "umbral impositivo" y a aceptar un incremento en el nivel de imposición al que de otra forma se resistirían.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

---

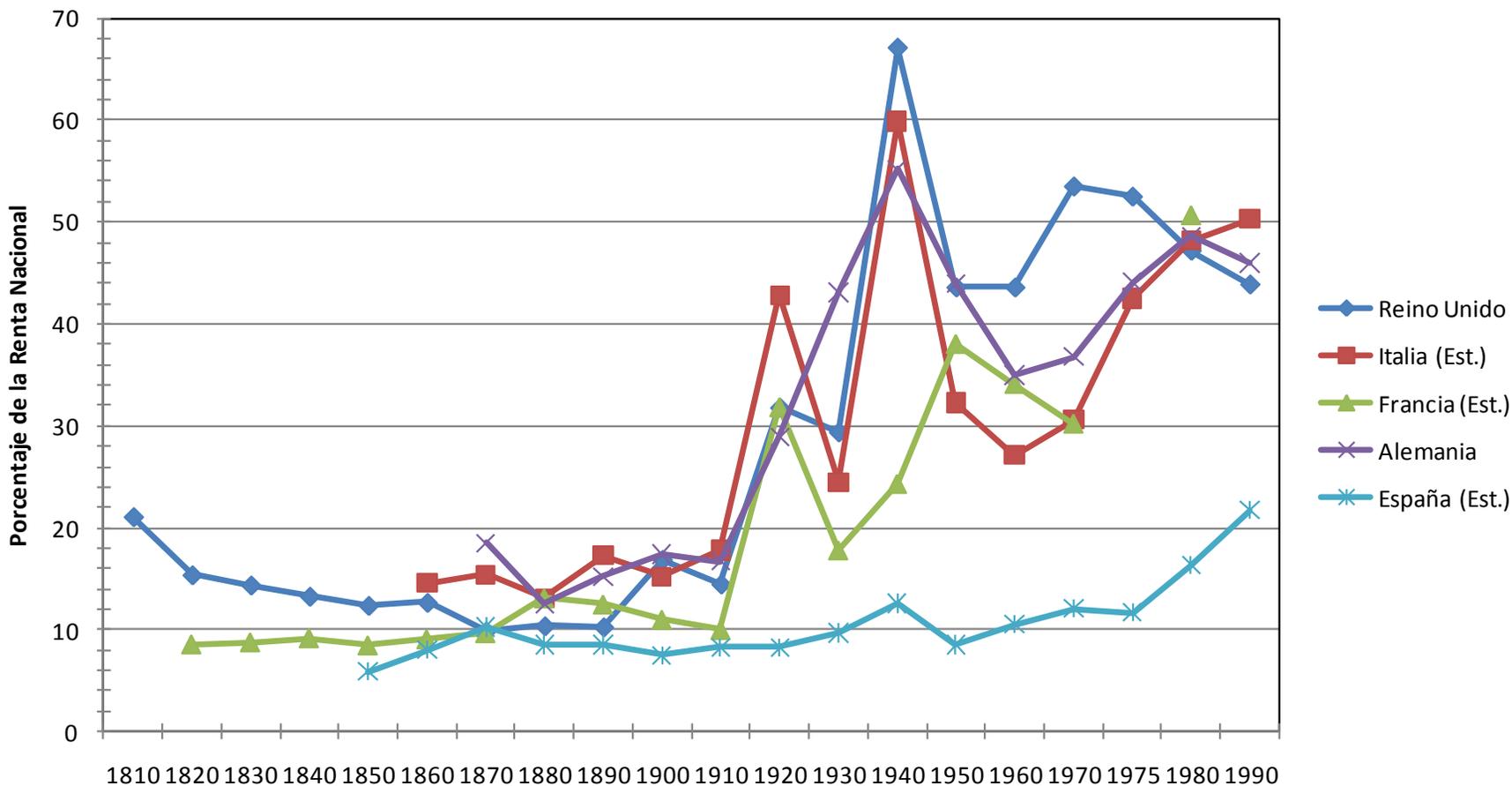
- **La información sobre la estructura y composición del gasto público: normativa y fuentes estadísticas.**
  - Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP). Reglamento (CE) nº113/2002.
  - SEC-95. Reglamento (CE) nº1500/2000.
  - Notificación información Reglamento (CE) nº351/2002.
  - Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social (SEEPROS).



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### Evolución histórica del gasto público



Fuente: F. Comín.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

- **Conclusiones de los estudios sobre gasto público.**
  - Las investigaciones han seguido dos caminos: basarse en el estudio de series históricas o en un análisis espacial simultáneo de corte transversal (Utrilla, 1990).
  - El primer grupo de estudios no presenta resultados unívocos, sino contrapuestos, en función de dos factores, pues las conclusiones dependen del espacio temporal abarcado, pues en muchos casos las series son muy cortas, y de que las series de gasto y producción se midan en términos nominales o en términos reales, así como de la elección en este último caso de los deflatores. Para España si se confirma la hipótesis de Wagner (Lagares, Comín, Jaen).
  - Los análisis de corte transversal comparan la dimensión relativa del gasto público en diversos países con diferente grado de desarrollo en un año concreto, lo que es considerado de dudosa validez.
  - La mayoría de los estudios, generalmente descriptivos, presentan un respaldo estadístico débil a cualquier versión de las hipótesis de Wagner, fijándose en la variables que pueden explicar la expansión del sector público: inflación, salarios, distribución de la renta, etc.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

---

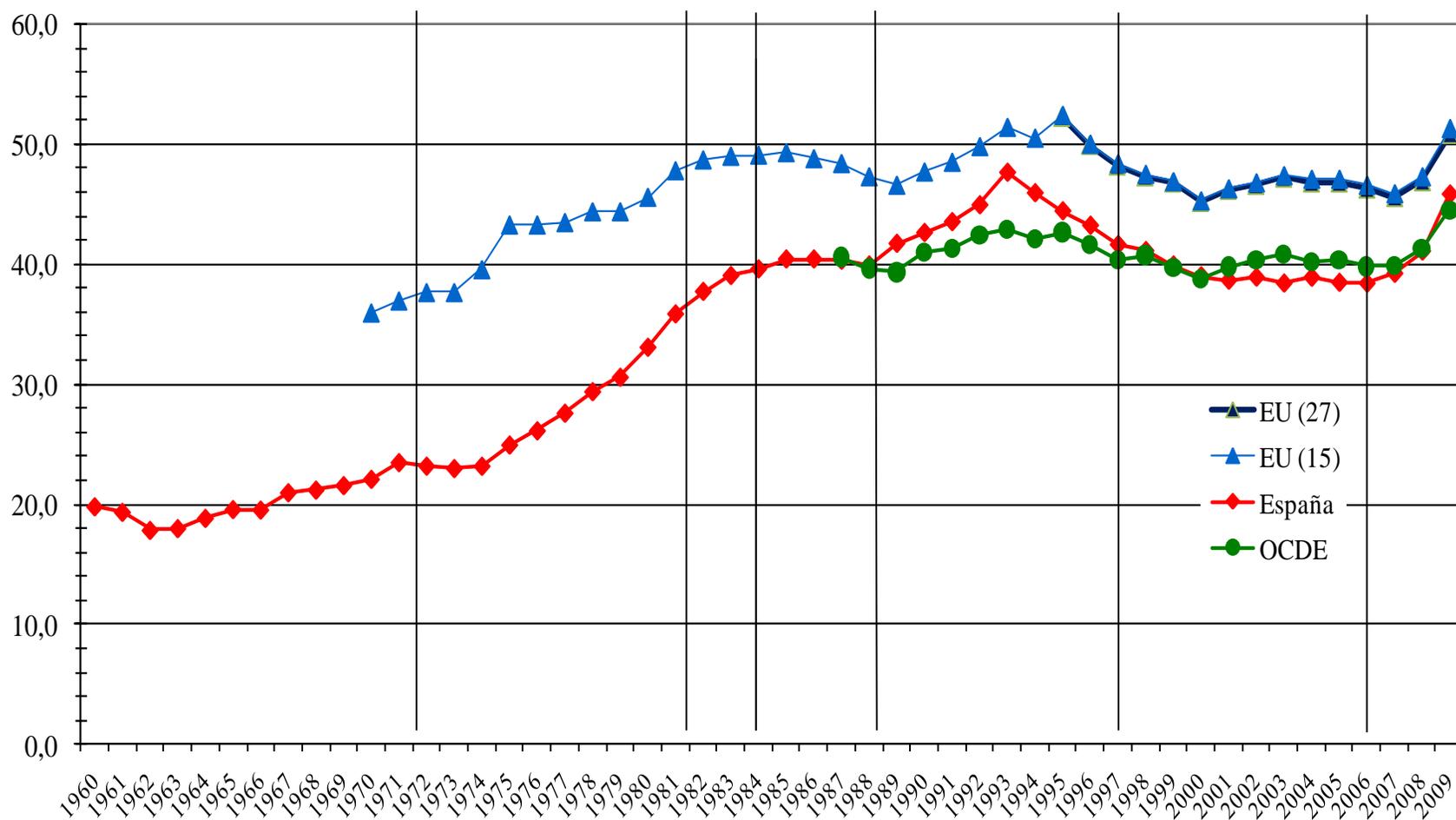
- **Fases en la evolución del gasto público en la UE.**
  - 1960-1980: Aumento sostenido del gasto público.
  - 1981-1990: Contención del gasto.
  - 1991-1994: Nuevo incremento en el gasto público.
  - 1995-2000: Contención del gasto y disminución en proporción a la economía.
  - 2000-2003: Comportamiento expansivo del gasto, especialmente del consumo final y de las transferencias sociales. Empeoramiento del saldo fiscal y reducción de las inversiones públicas.
  - 2004-2007: Contención del gasto.
  - 2008-2010: Crecimiento por el impacto de la crisis.



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### Gasto de las AA. PP. en % del PIB



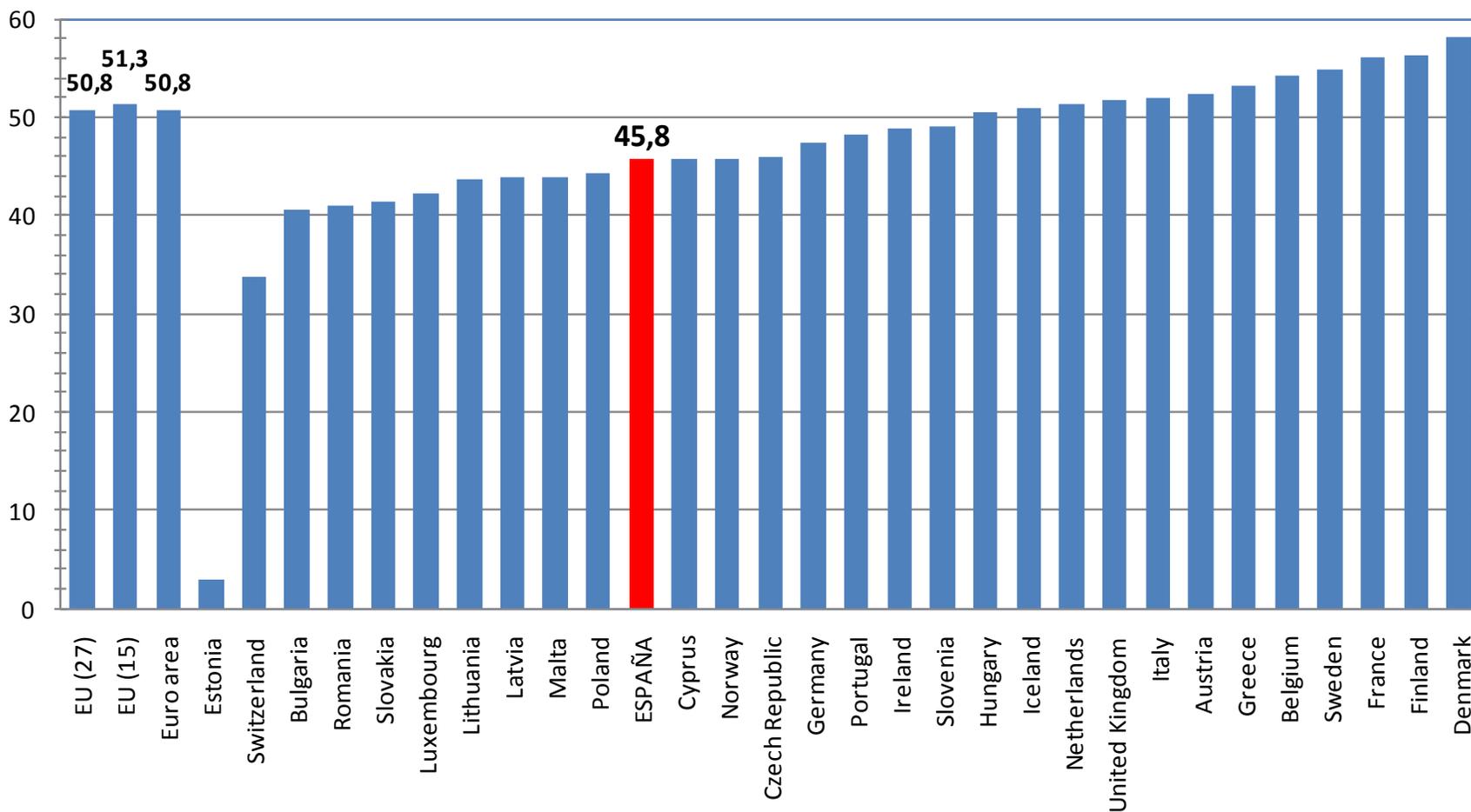
Fuente: Eurostat, OCDE y elaboración propia.



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### Unión Europea. Gasto de las AA. PP. en % PIB, 2009



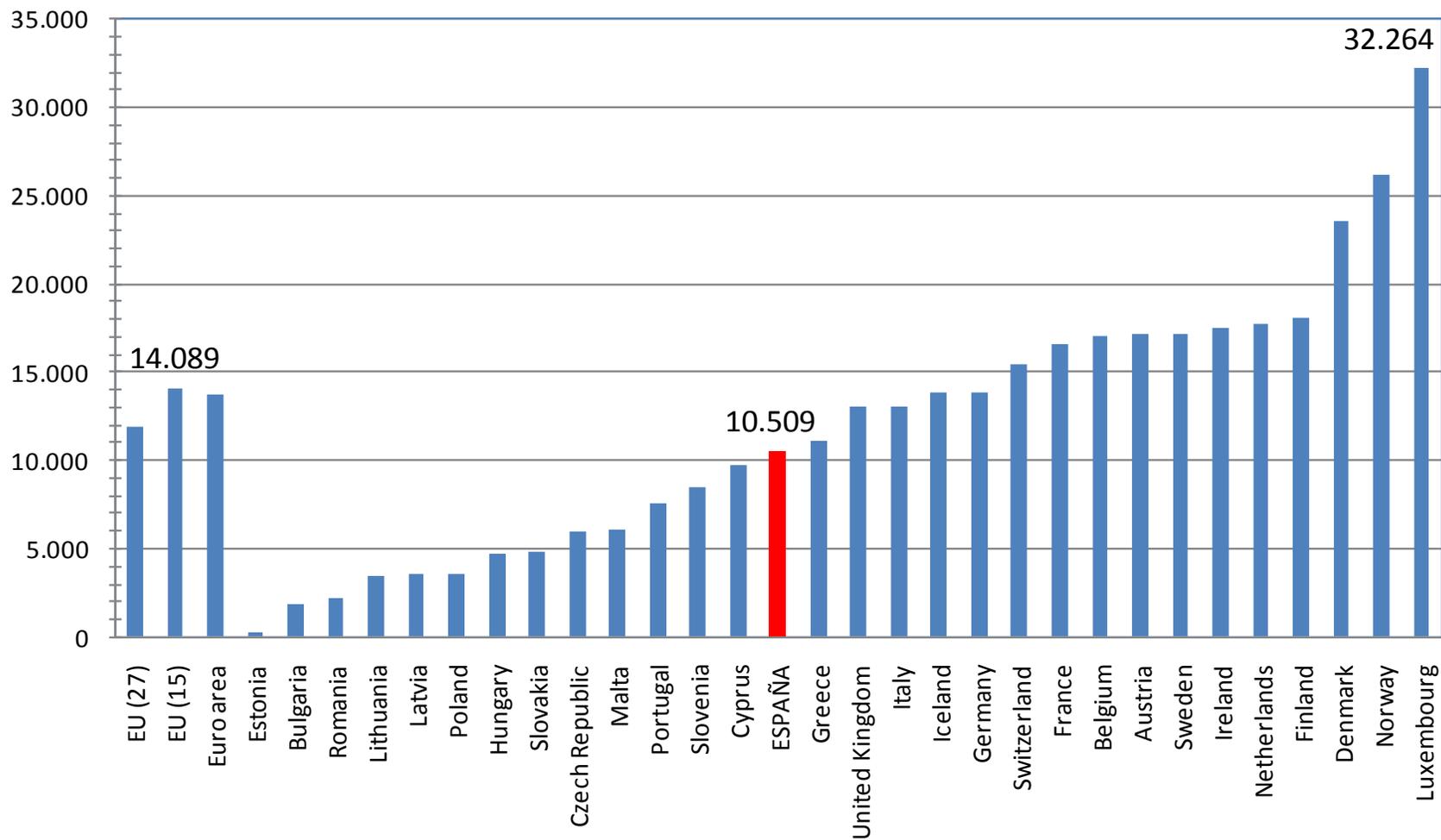
Fuente: Eurostat y elaboración propia.



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### Unión Europea. Gasto de las AA. PP. Euros por habitante, 2009



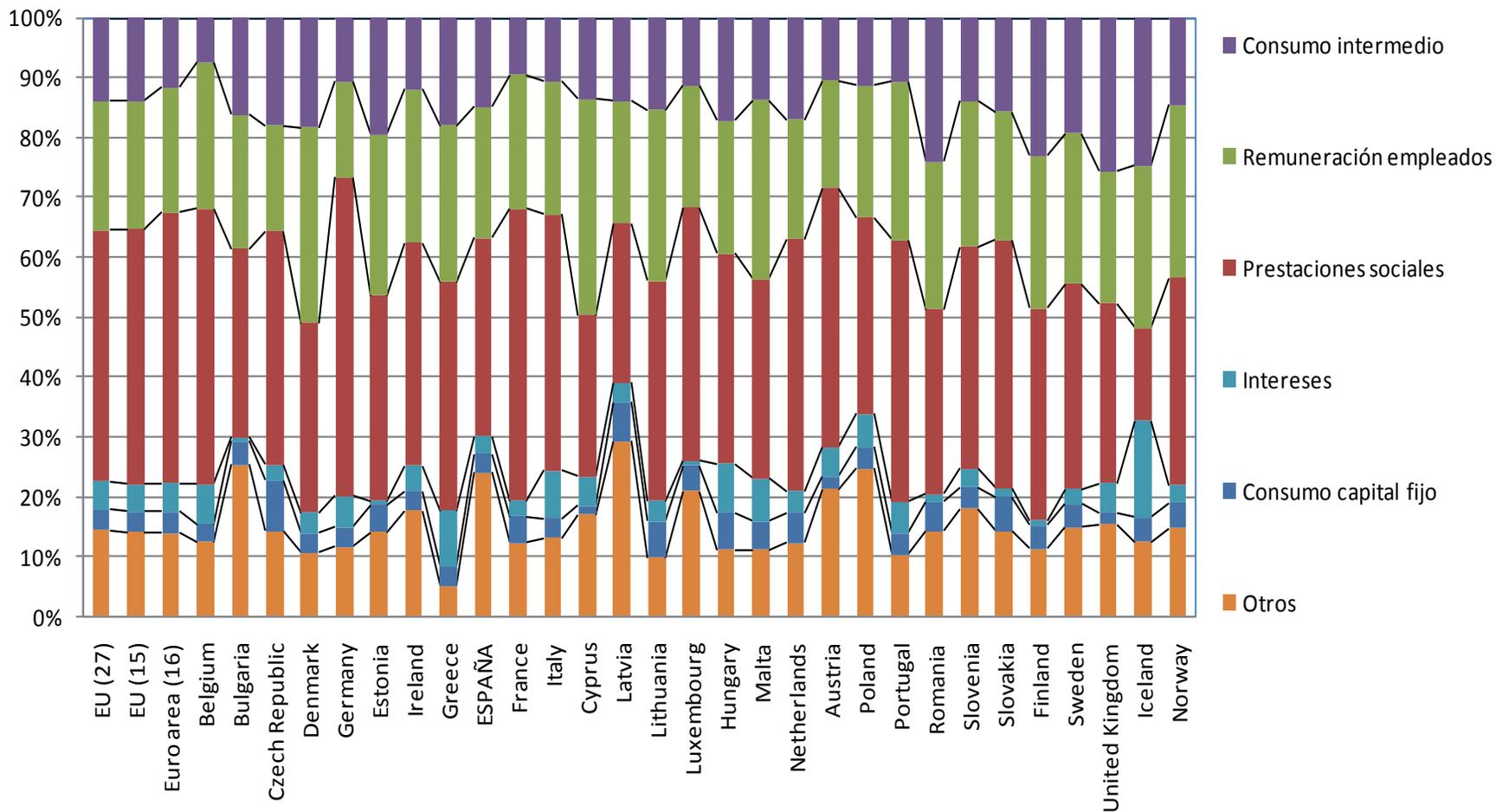
Fuente: Eurostat y elaboración propia.



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### UE. Gasto AA. PP. Clasificación económica, 2009



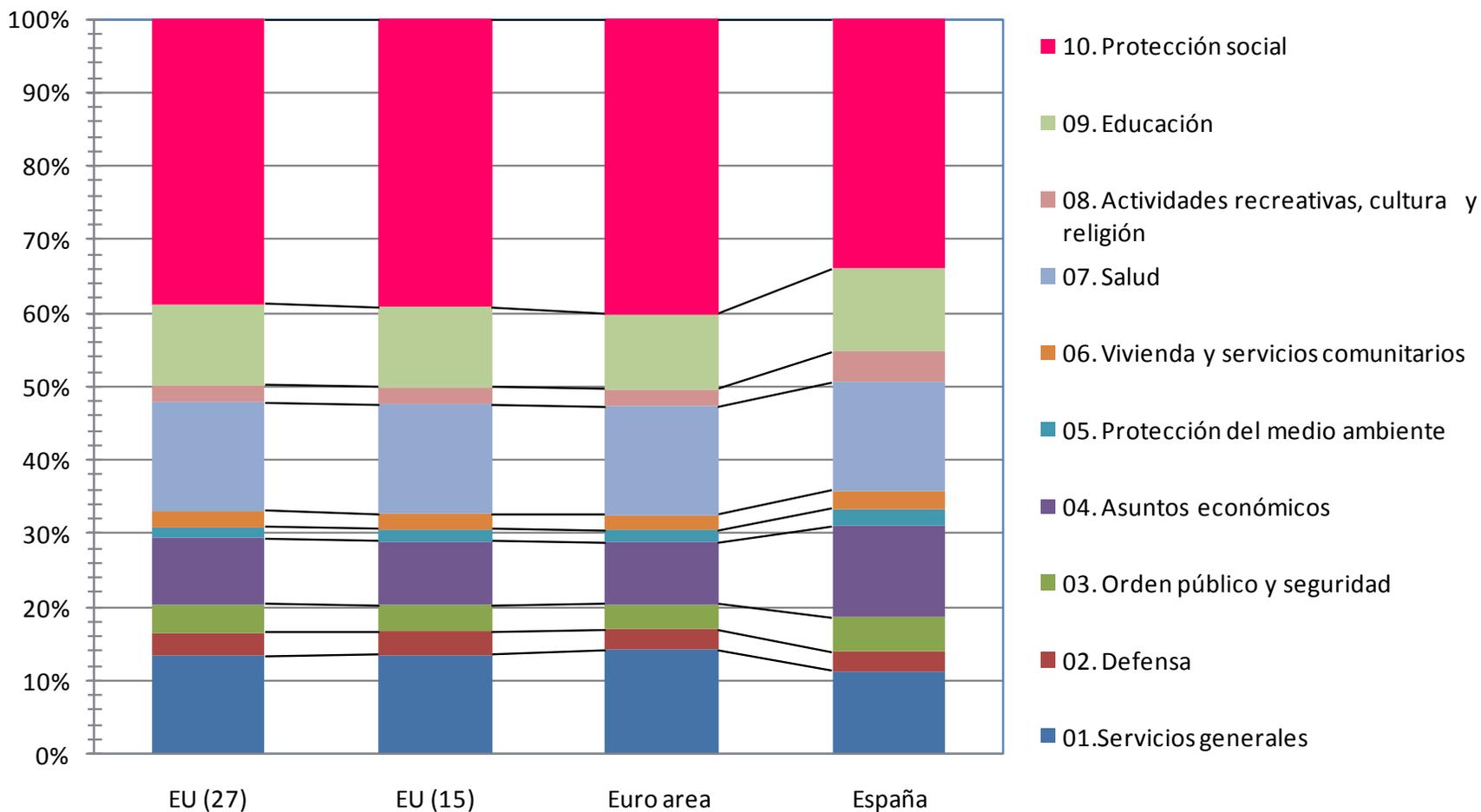
Fuente: Eurostat y elaboración propia



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### UE. Clasificación Funcional Gasto AA. PP. 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat. COFOG.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

- **Fases en la evolución del gasto público en España.**

- En términos descriptivos, la evidencia es que el gasto público ha crecido en España desde 1850, tal como confirman los datos (Comín, 1996).

- Pero ese crecimiento ha sido muy lento hasta 1960: del 7% al 10,3% del PIB, con un pequeño crecimiento durante la 2ª República (12,1%) (Datos para la A. C.).

A partir de los años 60 del siglo XX se pueden distinguir **siete etapas**, referidas al gasto de las Administraciones Públicas.

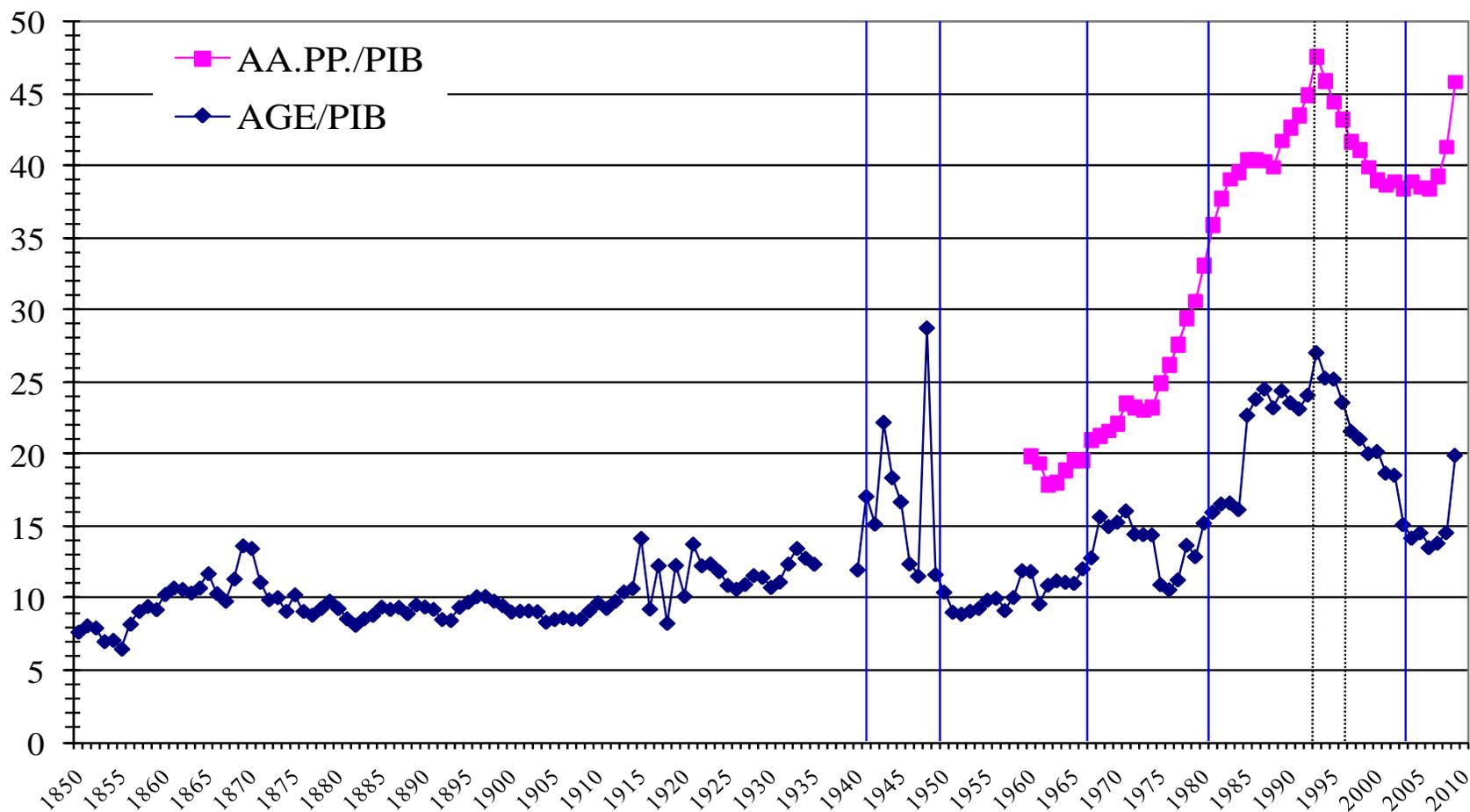
- 1960-1974: del 19,82 al 23,19%. Crecimiento moderado
- 1975-1985: del 25,72 al 42,52%. Crecimiento muy intenso.
- 1986-1988: del 42,60 al 41,20%. Descenso leve.
- 1989-1993: del 41,70 al 47,60%. Crecimiento intenso.
- 1994-2001: del 45,90 al 38,64%. Descenso intenso.
- 2002-2006: del 38,89 al 38,51%. Estabilización.
- 2007: El impacto de la crisis de 2008 lleva a un nuevo crecimiento.



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### España. Gastos del Estado y de las AA. PP. (% del PIB)



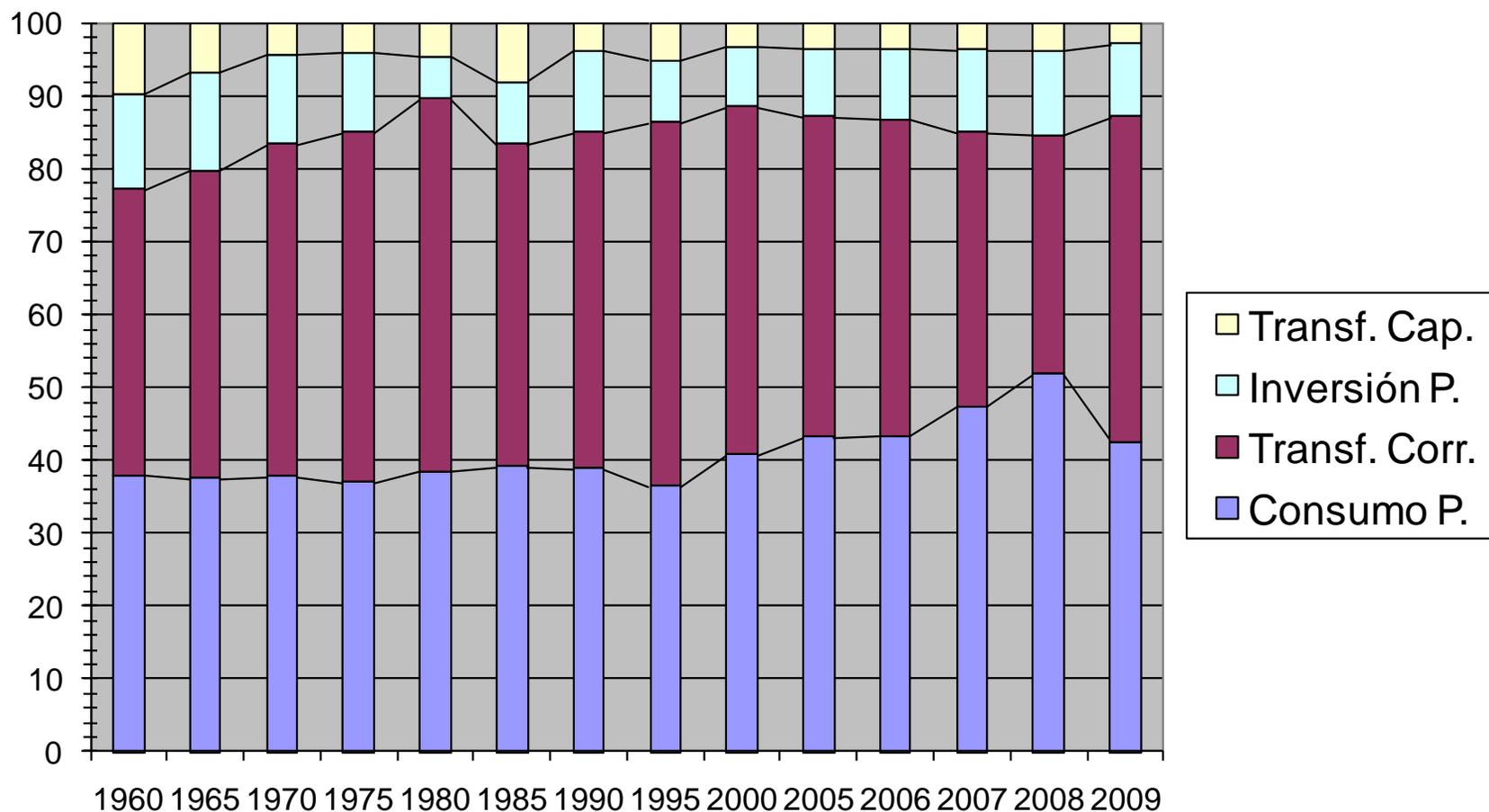
Fuente: Elaboración propia a partir de A. Carreras y X. Tafunell, *Estadísticas Históricas de España*.  
Fundación BBVA. Bilbao, 2005 e IGAE.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

#### España. Clasificación económica del gasto de las AA. PP.



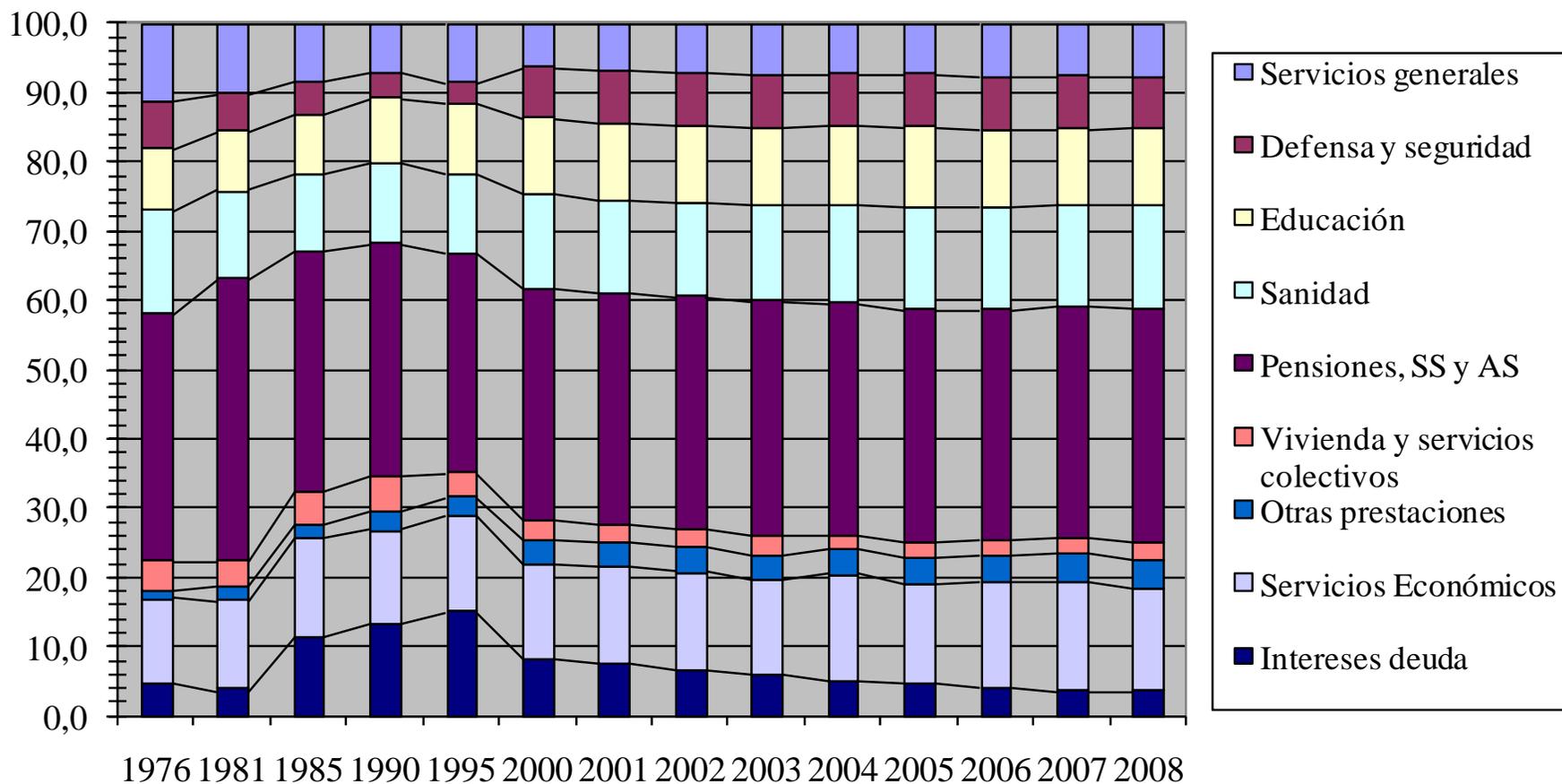
Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas de las Administraciones Públicas. I.G.A.E



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

#### España. Clasificación funcional del gasto de las AA.PP.



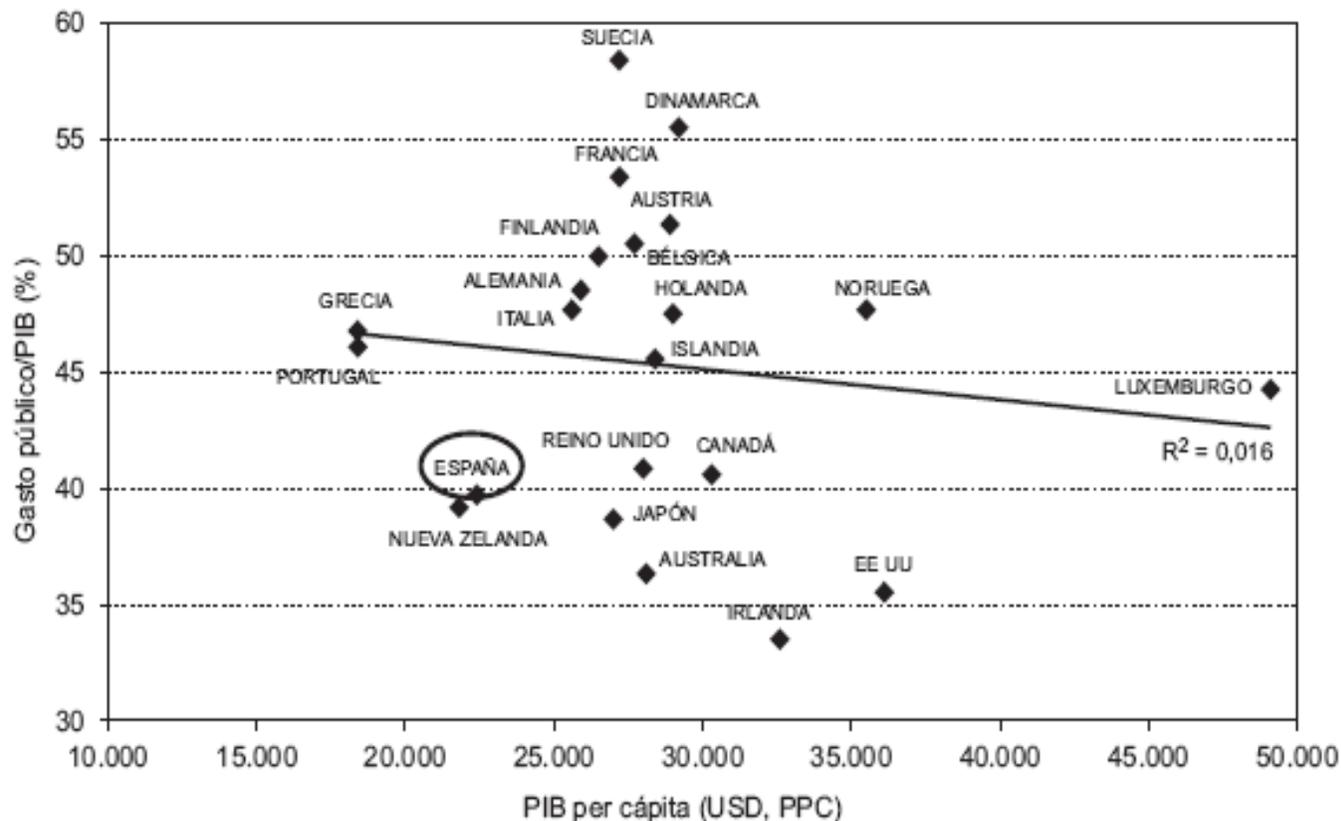
Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas de las Administraciones Públicas. I.G.A.E



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

Si se hacen comparaciones internacionales para los países de la OCDE (desarrollados) en el período reciente, no existe relación entre el nivel del PIB per cápita y el gasto público en % del PIB.



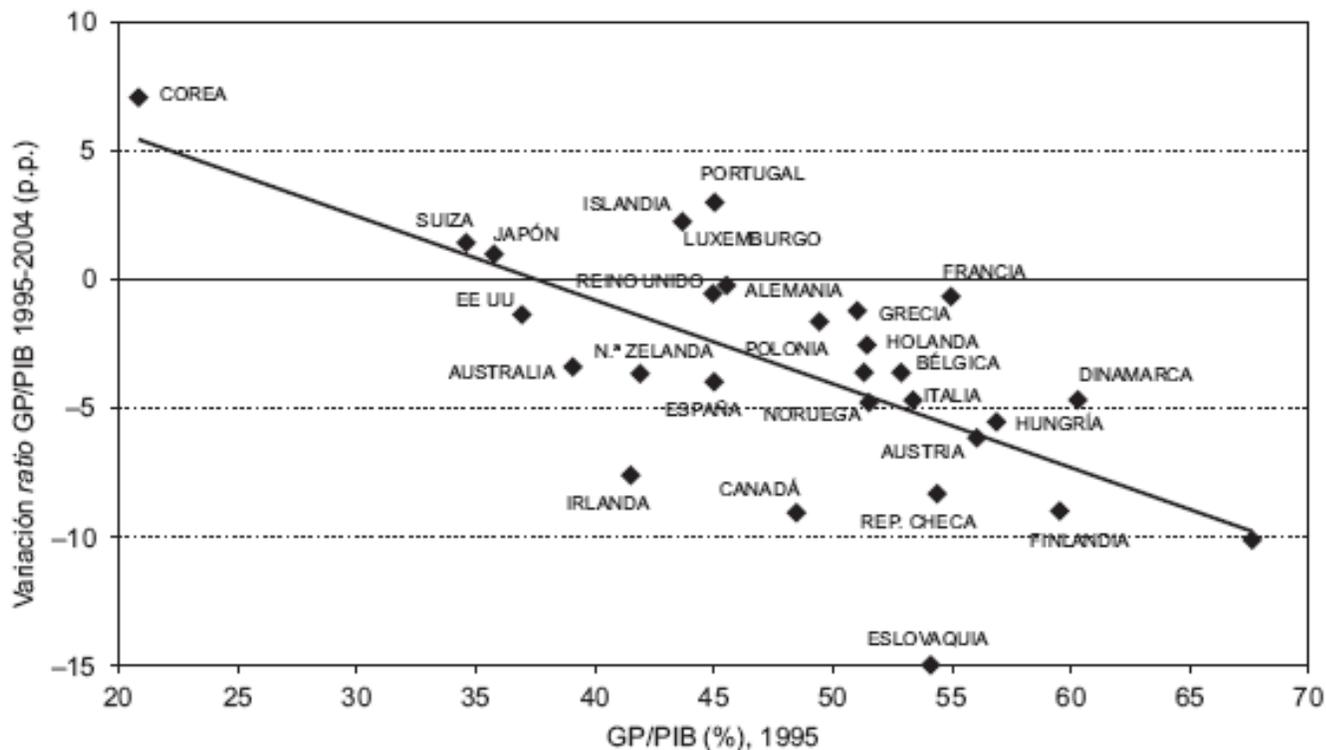
Fuente: Domínguez y Rueda, 2005; 231.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

- Por lo que respecta a la evolución de la convergencia de los niveles relativos de gasto público, la dispersión de las ratios de gasto público, para el conjunto de países de la OCDE analizados, ha disminuido. Así, la desviación estándar ha pasado de 9,8 en 1990 (9,5 en 1995) a 7,3 en 2004, en tanto que el coeficiente de variación lo ha hecho de 21,6 (19,8 en 1995) a 16,2. Hay una correlación negativa (coeficiente de  $-0,67$ ) entre el tamaño inicial del sector público en 1995 y la variación de la ratio considerada entre 1995 y 2004, lo que confirma la tendencia a una mayor convergencia entre 1995 y 2004.



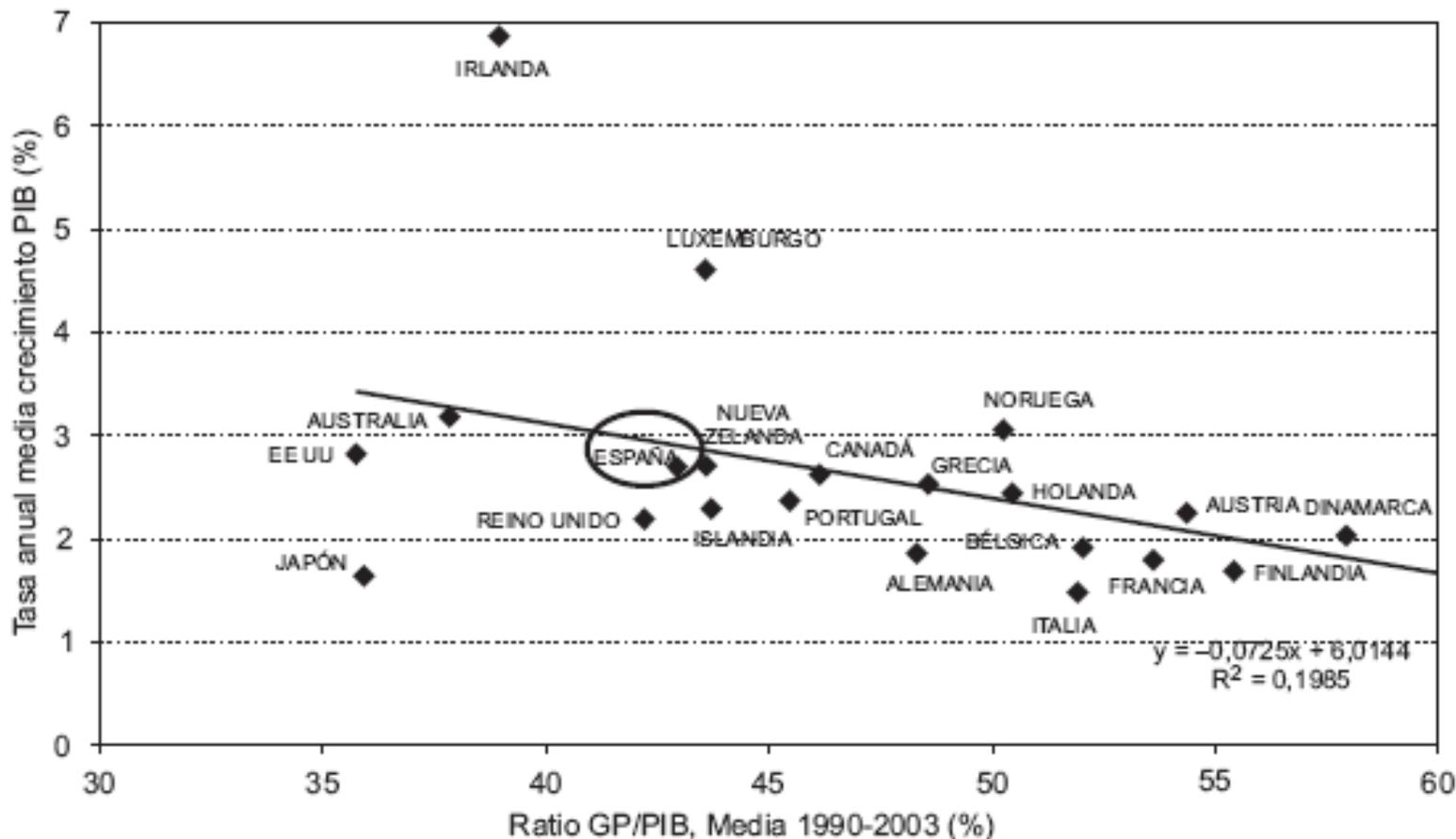
Fuente: Domínguez y Rueda, 2005; 232.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

- Hay una correlación nula entre la variación de la ratio gasto público/PIB en el período 1990-2003 y la tasa anual media de crecimiento económico en los países de la OCDE.



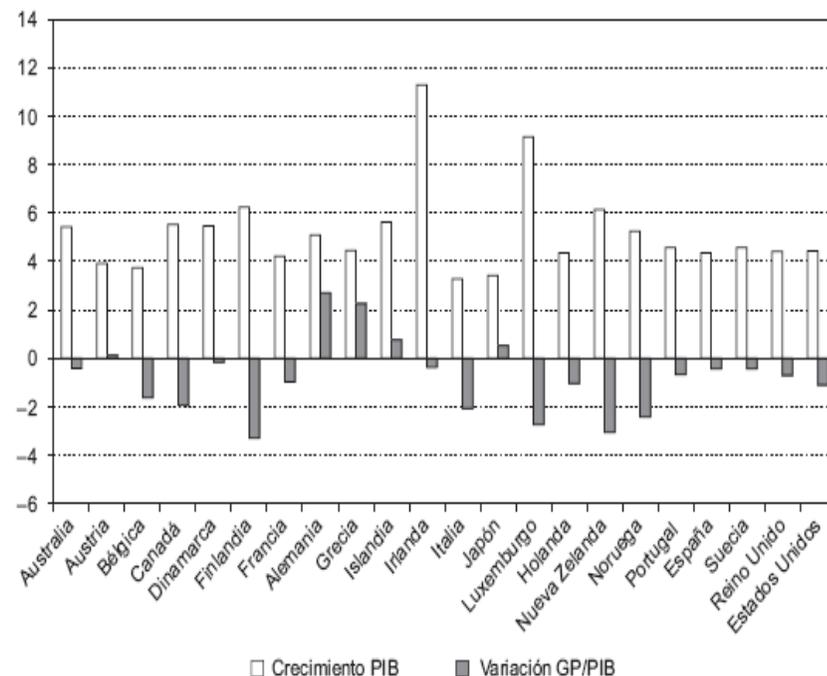
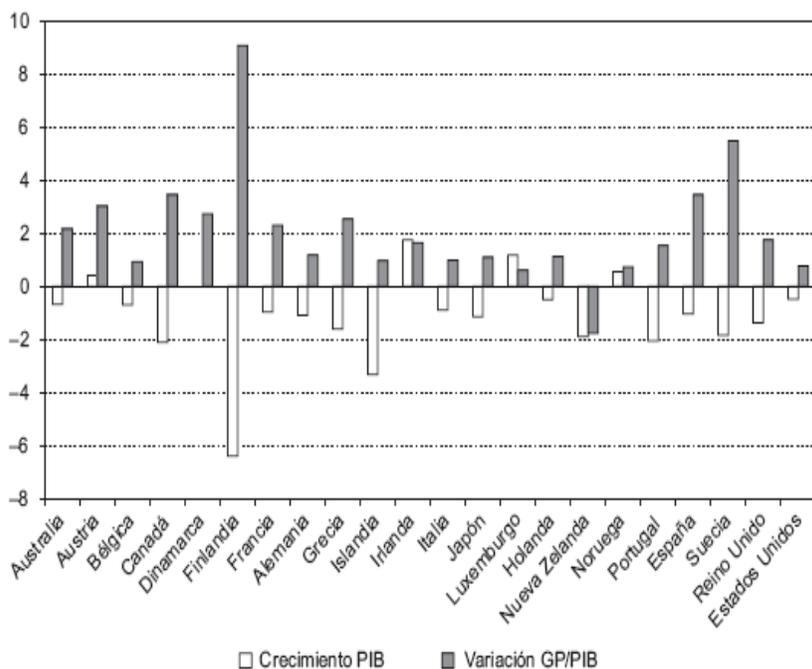
Fuente: Domínguez y Rueda, 2005; 233.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

• Atkinson y Noord (2001: 5) dan cuenta de la existencia de **un claro modelo anti-cíclico del gasto público** en la mayoría de los países de la OCDE, con fuertes aumentos en las recesiones de 1975, 1982 y comienzos de los años 90. Si se relaciona la tasa de crecimiento económico mínima registrada en el período 1991-2003 con la variación de la ratio gasto público/PIB en el año correspondiente a dicha tasa de crecimiento, se observa el referido comportamiento anti-cíclico para todos los países analizados, salvo uno (Nueva Zelanda). A su vez, la tasa de crecimiento máxima del período coincide con una disminución de la ratio gasto público/PIB en la gran mayoría de países.



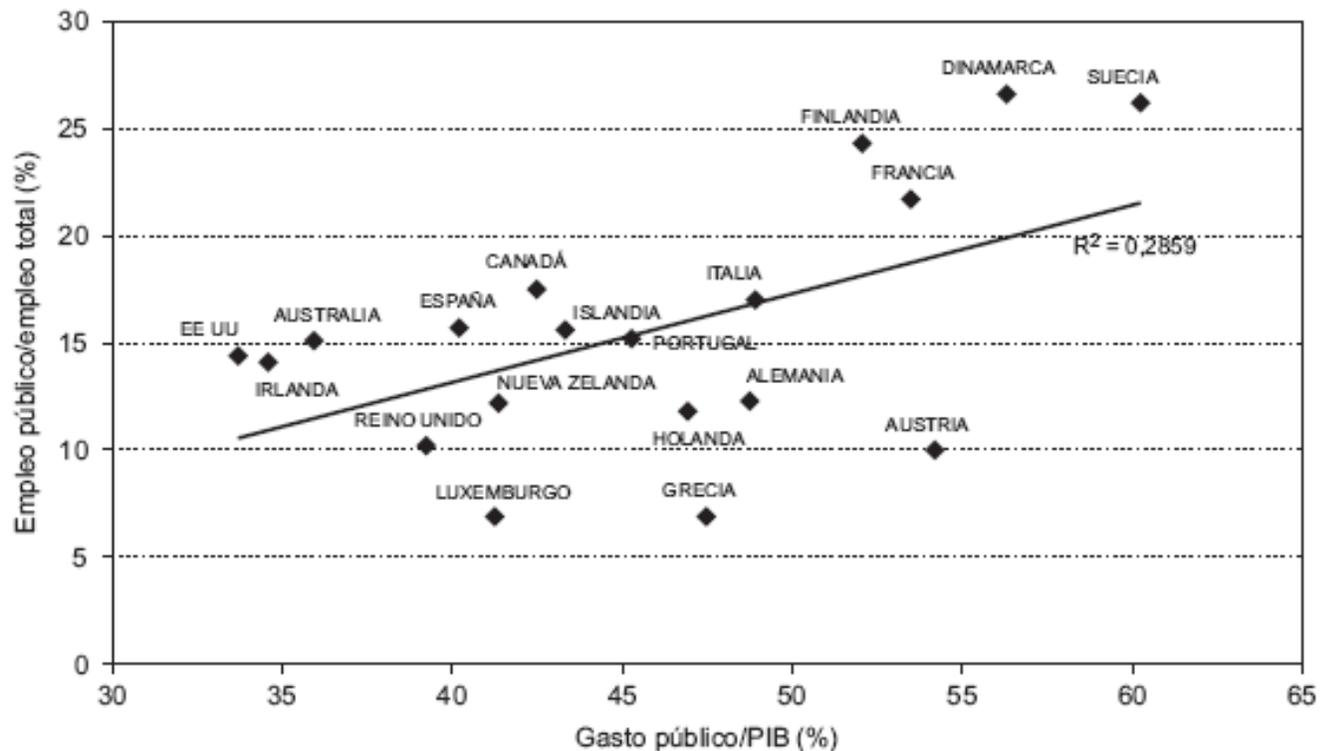
Fuente: Domínguez y Rueda, 2005; 233 y 234.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

. Respecto a la participación del empleo público en el empleo total, aun cuando se aprecia una lógica correlación positiva, ésta dista de ser perfecta, lo que revela el diferente peso de los distintos componentes del gasto público y las distintas formas de prestación de los servicios públicos, si bien la deficiente información estadística y los escollos metodológicos obligan a extremar las cautelas en la interpretación de los datos sobre el empleo público.



Fuente: Domínguez y Rueda, 2005; 234.



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

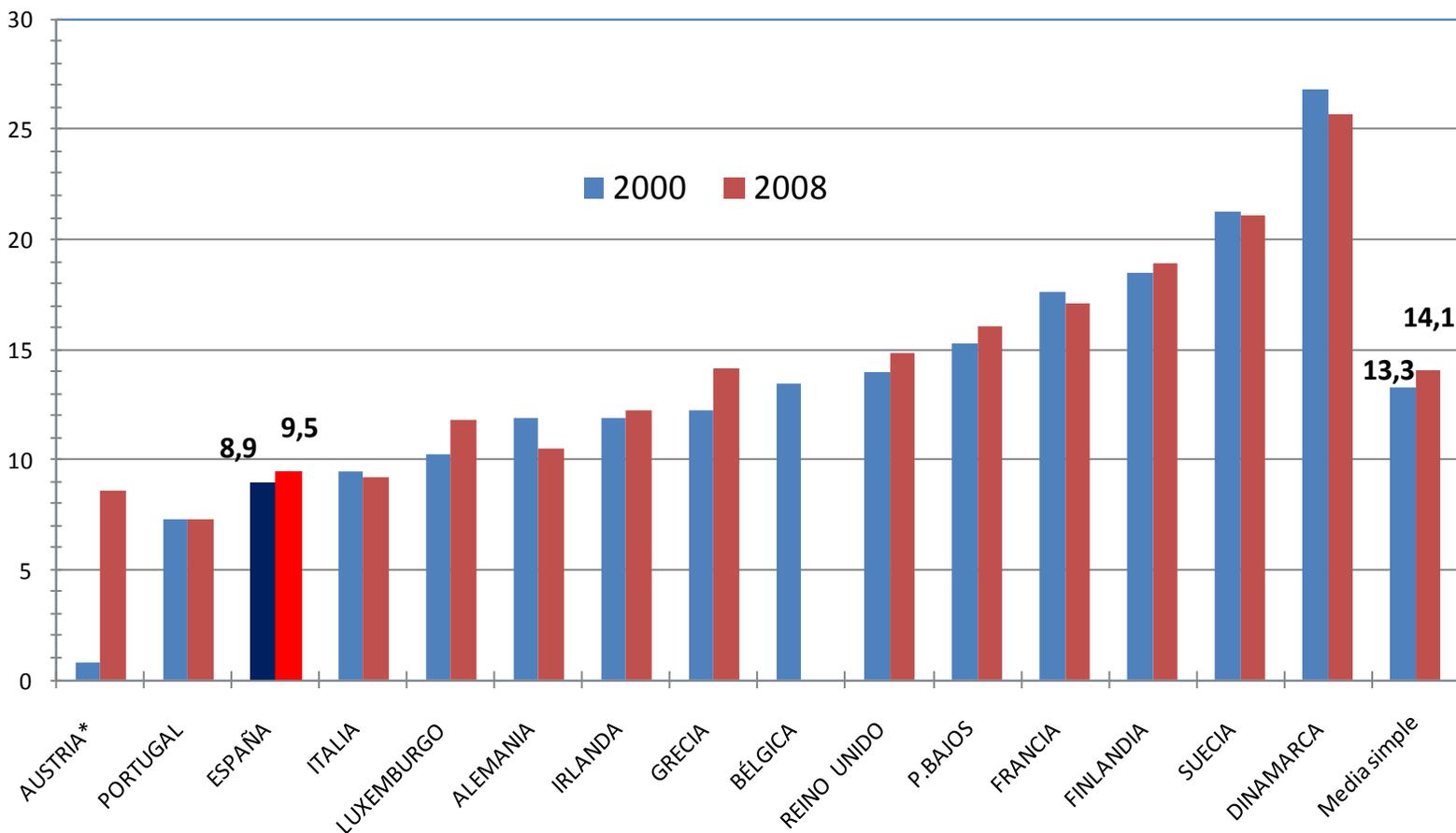
- El **empleo en el sector público** es un tema polémico en el que abunda la demagogia, al sostener que es excesivo, en particular en España.
- El análisis realizado por Navarro y Tur (2009) permite conocer la realidad simplemente acudiendo a los datos disponibles, sin necesidad de inventarlos ni de manipularlos.
- En los gráficos que siguen podemos comprobar que:
  - ✓ El porcentaje de empleados públicos –incluyendo los de las empresas– sobre la población potencialmente activa es moderado y sustancialmente por debajo de la participación del sector público en el PIB, estando España muy por debajo de la media de la UE-15.
  - ✓ El gasto público en salarios de sus empleados no guarda relación con el nivel de desarrollo, los países nórdicos son de los que más gastan, pero Alemania es la que menos, estando España de nuevo por debajo de la media.
  - ✓ El gasto público por empleado es ligeramente superior al gasto total de la economía por empleado (que incluye a los empleados públicos), estando España en un nivel similar a la media de la UE-15, si bien los salarios en el sector privado español son muy inferiores a los del sector público, lo que hace que la ratio entre ambas magnitudes sea la más alta de todos los países considerados.
  - ✓ A mayor nivel de descentralización política, menor porcentaje de empleados en la administración central



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

Porcentaje de empleados públicos sobre la población potencialmente activa



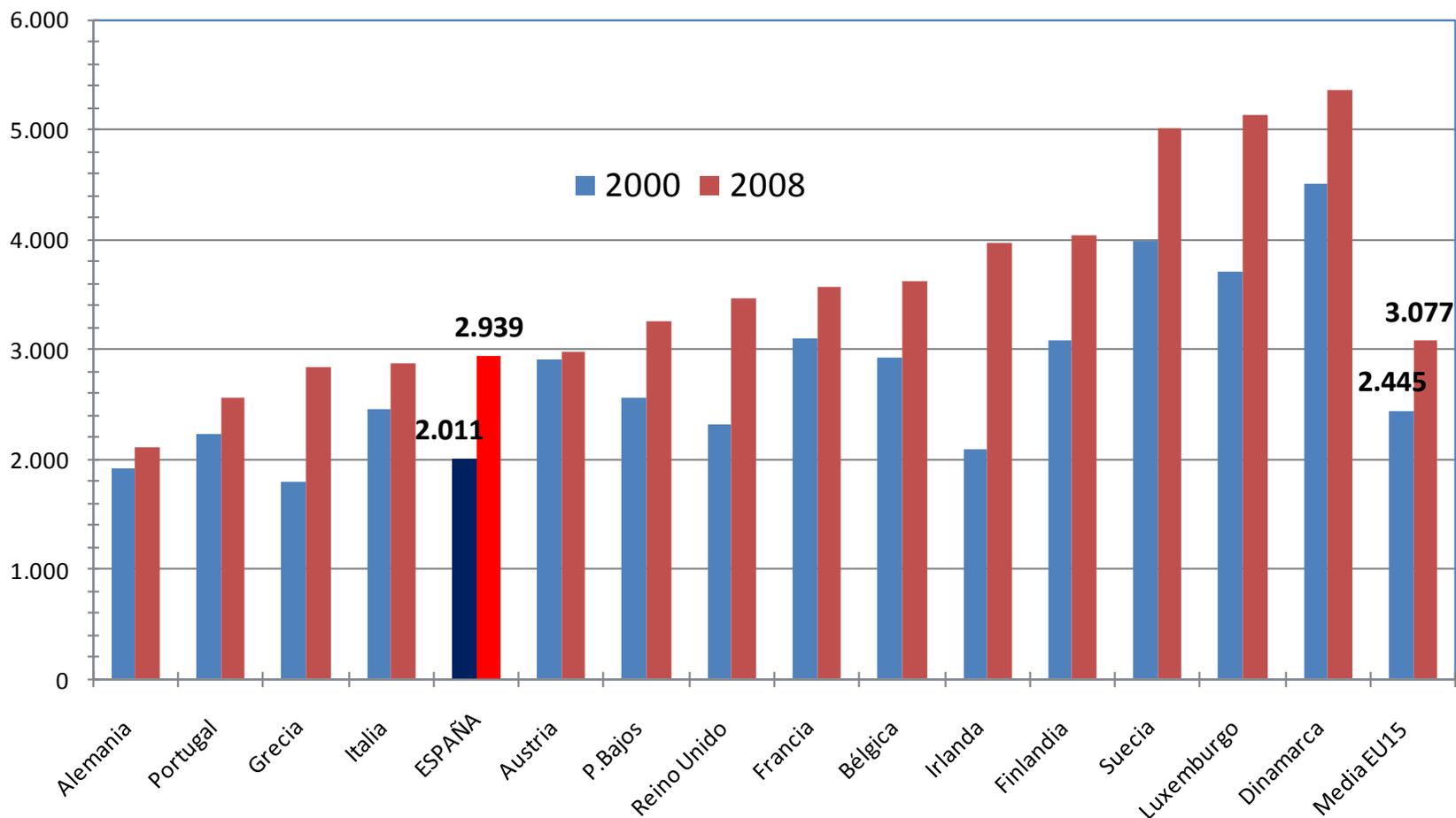
Fuente: Navarro y Tur, 2009



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### Gasto público en salarios por habitante en Euros PPP



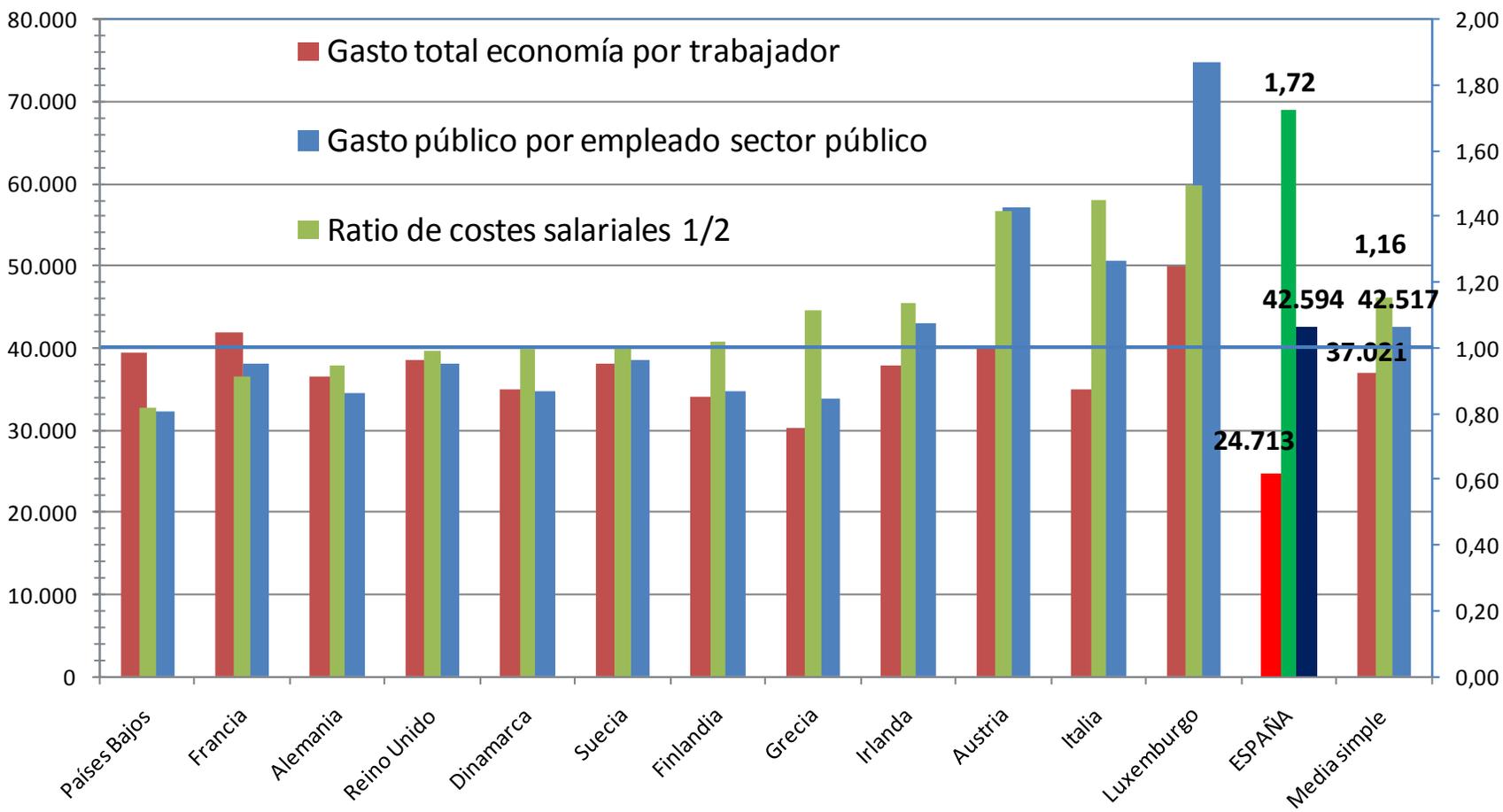
Fuente: Navarro y Tur, 2009



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

Ratio de costes salariales por trabajador en dólares estandarizados, 2005



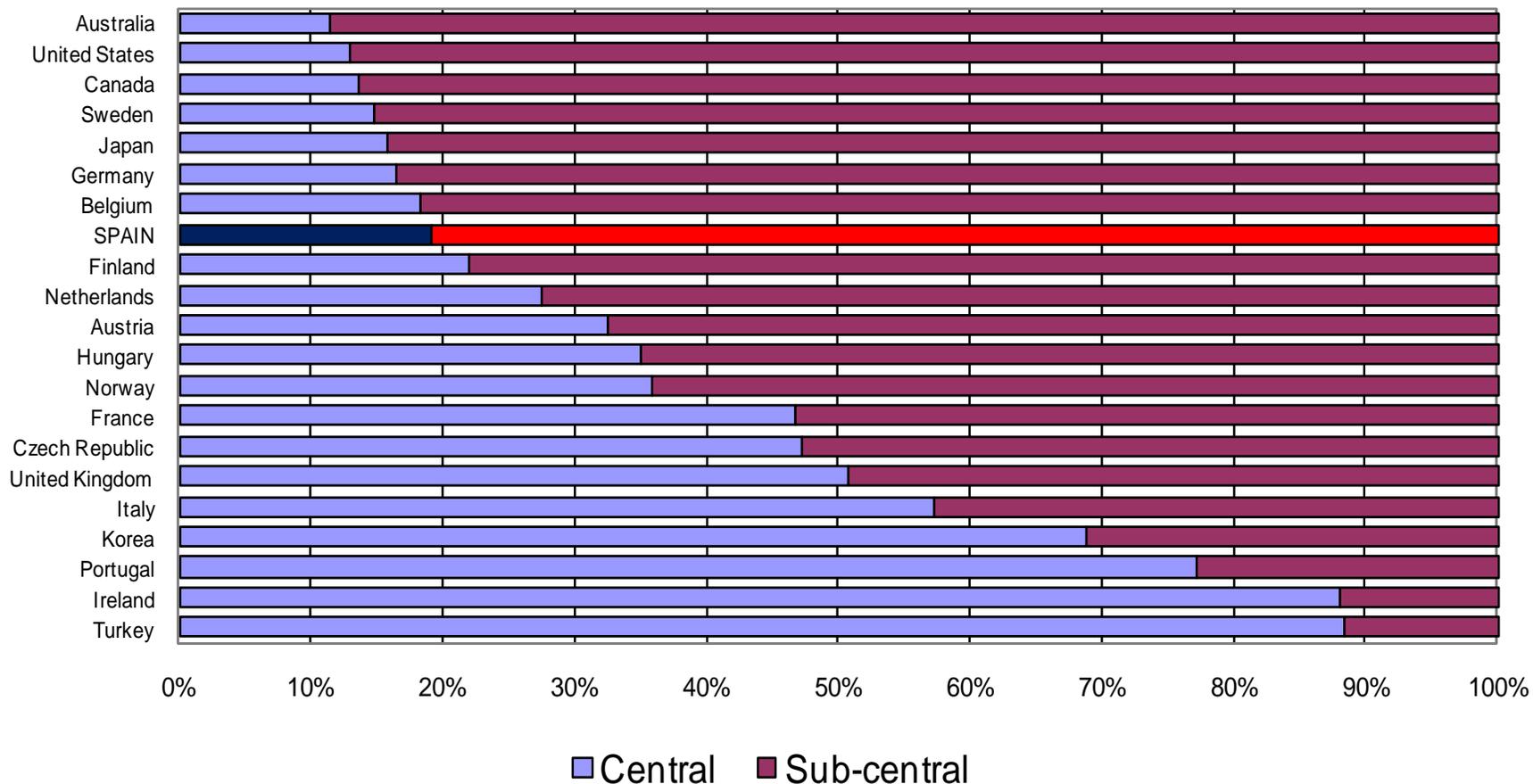
Fuente: Navarro y Tur, 2009



# TEMA 19.

## 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

### OCDE. Distribución del empleo entre niveles de gobierno, 2005



Fuente: OECD. Government at a Glance 2009



## TEMA 19.

### 2. PRINCIPALES ESTUDIOS EMPÍRICOS.

---

- **Consideraciones finales sobre las tendencias en la composición del gasto público.**
  - El peso del Estado del Bienestar en la actuación pública: ¿privatización de servicios públicos?
  - Cambios en la composición del gasto derivados de modificaciones institucionales y económicas.
  - Diversidad en el nivel y composición del gasto por países.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- Partiendo de la base de que las funciones del Estado son, simultáneamente, tanto el apoyo al proceso de *acumulación* del capital, como la búsqueda de la *legitimación* social, el Estado del Bienestar es la forma propia de organización política del capitalismo avanzado, por lo que sólo existe en unos pocos países del mundo, en el resto tendríamos que hablar de Estado del Malestar, e incluso en algunos países, en particular en el continente africano, ni siquiera podemos hablar de Estado.
- El nacimiento del Estado del Bienestar se suele fechar a finales del siglo XIX, como resultado de la combinación de tres fuerzas contradictorias. Las dos primeras fuerzas son respectivamente las de las clases dominantes y las del movimiento obrero y sus aliados reformistas. La tercera fuerza es de carácter objetivo: la constatación de que la creencia en que el sistema capitalista pueda funcionar como mercado auto-regulado es un mito y que necesita de la intervención del Estado.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- Pero no existe realmente *el* Estado del Bienestar, sino *los* Estados Bienestar, pues la correlación y los pactos entre las fuerzas políticas y sociales va a ser distinta en cada país, por lo que se han propuesto variedad de tipologías del estado del Bienestar. Goran Therborn (1989) los clasifica según dos aspectos o dimensiones: sus prestaciones sociales y su orientación en lo referente al mercado de fuerza de trabajo y el pleno empleo. Partiendo de esta idea distingue cuatro tipos generales:
  - *Estados del Bienestar Intervencionistas Fuertes*, que combinan una política social generalizada con un compromiso institucional con el pleno empleo. Suecia, Noruega, Austria y Finlandia serían los ejemplos.
  - *Estados del Bienestar Compensatorios Blandos*, que tienen prestaciones sociales generosas pero fundamentalmente ligadas a compensar la existencia de desempleo, con poca influencia en el mercado de fuerza de trabajo. Los ejemplos serían Bélgica, Dinamarca y Holanda y, con menor grado de protección, Francia, Italia, Alemania e Irlanda. España encajaría en este tipo a partir de 1982.
  - *Estados orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar*, del que serían ejemplos Japón y Suiza, si bien Suiza aumenta sustancialmente sus gastos sociales a partir de 1985, con lo que quizás habría que pasarlo al grupo anterior.
  - *Estados orientados al mercado con escasa política de bienestar*, del que serían ejemplos Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- Puesto que las funciones del Estado son complejas y contradictorias, el Estado del Bienestar va a ser un fenómeno sujeto a cambios permanentes, pudiendo distinguir, siguiendo a Rodríguez Cabrero (1992), tres etapas diferenciadas en la reflexión teórica y en las propuestas que de ella se derivan:
  - Una primera etapa entre los años 1950 y 1970, cuando se hace énfasis en la universalización de los servicios y prestaciones.
  - Una segunda etapa, entre 1970 y 1985, donde se debaten los aspectos ideológicos, correlativamente a su consolidación.
  - Una tercera etapa, iniciada a mediados de los años 80 del siglo pasado – cuando se comienza a hablar de la “crisis” del Estado del Bienestar – y que no ha concluido, en la que el intervencionismo estatal empieza a considerarse – primero por los intelectuales de la llamada “derecha”, aunque después se sumen también un buen número de intelectuales de la social-democracia - como un impedimento para solucionar los problemas económicos, en particular los ocasionados por la crisis económica de esos años 70, proponiendo y en algunos casos aplicando una reestructuración o reforma sustancial, aunque sin poner en entredicho sus principios constitutivos.
- Sin embargo, el resultado de esa mal llamada “crisis” es que el tamaño del Estado no se ha reducido, sino que se ha mantenido o incluso ha aumentado, sea en términos del PIB, sea en términos de regulaciones. Lo que ha cambiado es su papel, pues de tener como finalidad fundamental la consecución del pleno empleo, la prioridad hoy en día parece ser la plena *empleabilidad* (Rodríguez Guerra, 2001; pg. 10)



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- ¿Qué políticas forman lo que llamamos el Estado del Bienestar? Podemos decir que esas políticas, que se concretan en programas de gasto público, pero también en políticas fiscales - generalmente reducciones impositivas o “gastos fiscales” - y en medidas reguladoras, son las doce siguientes:
  - Prestaciones monetarias por vejez.
  - Prestaciones monetarias por invalidez.
  - Servicios para las personas mayores y discapacitados.
  - Prestaciones por supervivencia (viudedad y orfandad).
  - Prestaciones a la familia.
  - Programas activos en el mercado de fuerza de trabajo.
  - Desempleo.
  - Otras prestaciones de mantenimiento de renta (incapacidad laboral, prestaciones por enfermedad profesional o accidente laboral, baja por maternidad y cuidado de los hijos y planes de prejubilación).
  - Sanidad.
  - Vivienda.
  - Otras contingencias, como los programas de rentas mínimas garantizadas, inmigrantes y refugiados, etc.
  - Educación (Aunque puede discutirse que forme parte del estado del Bienestar y esté más relacionada con el proceso de acumulación)



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- A partir de los años 80 del siglo pasado nos encontramos con una propuesta de revisión completa de las funciones del Estado, resultado de la conjunción de tres factores.
  - En primer lugar, **los problemas planteados por la crisis económica de los años 70**, llevan a la exigencia de que se modifique o al menos que se reoriente el papel del Estado del Bienestar pues, como ya he señalado, se le acusa de ser uno de los principales causantes de la crisis. A ello contribuyó el que las políticas económicas de gestión de la demanda hasta entonces practicadas fueron incapaces de responder en el medio plazo a la crisis, al tratarse de un problema de oferta ligado al modelo de acumulación y crecimiento, para el que no estaban preparadas las estructuras del Estado del Bienestar, pues no era esa su función. Bien es cierto que no hay evidencia de que las políticas de bienestar social hayan sido responsables de la crisis, al contrario han sido y son una precondición necesaria para el aumento de la competitividad y el crecimiento económico, siendo la desigualdad perjudicial para el crecimiento, como pone de relieve la amplia revisión de la bibliografía sobre el asunto realizada por los profesores Bandrés y García Delgado (2000; Capítulo 3).



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- Pero, en segundo lugar, este replanteamiento o reorientación viene exigido también por la necesidad de adaptarse al nuevo marco de relaciones económicas y políticas que ha venido a llamarse **“globalización”**.
- Y en tercer lugar, han tenido lugar una serie de transformaciones sociales, sobre todo en los países desarrollados, que afectan al Estado del Bienestar y que podemos resumir en tres:
  - El ascenso del individualismo y el paralelo debilitamiento del consenso en torno al principio de igualdad,
  - El llamado “envejecimiento” de la población
  - Los cambios en la familia.
- Lo que nos encontramos hoy tras la “crisis” es con unas nuevas formas de intervención del Estado (Rodríguez Guerra, 2001; pp. 191 y ss.), que no han significado ni su desaparición ni su desmantelamiento, sólo su reestructuración y reorientación.
- Hay dos políticas tradicionales:
  - La gestión de la demanda, la redistribución de la renta, cualquiera que sea la magnitud de la misma; y
  - La provisión de un seguro frente a determinados riesgos a medio plazo que el mercado no puede cubrir.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- A esas dos políticas tradicionales **se han añadido las cuatro políticas siguientes**, si bien algunas de ellas no son sino una modificación de las políticas hasta entonces practicadas:
  - Primera política: actuación jurídico-normativa integral, permanente e insistentemente dirigida hacia la derogación de la mayor cantidad de normas que supongan trabas a la libre actuación empresarial y hacia la promulgación de nuevas normas de la competencia entre sectores económicos.
  - Segunda política: re-mercantilización hasta el máximo posible de la actividad económica y apertura de nuevos espacios susceptibles de contribuir al proceso de valorización del capital. Se trata de un proceso que Claus Offe ha denominado “re-mercantilización administrativa”, pues está organizado, dirigido y controlado desde el propio Estado.
  - Tercera política: creación y mantenimiento de infraestructuras físicas y sociales. El capitalismo actual es inimaginable sin el apoyo del Estado a la revolución tecnológica y a la aceleración del proceso de circulación del capital. Como ejemplo, destacan a este respecto los apoyos que proceden de la UE a la introducción de las nuevas tecnologías de la información.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- Cuarta política: desarrollo de una fuerza de trabajo flexible. La flexibilidad podría considerarse como la característica esencial, al menos desde el punto de vista propagandístico, del nuevo modelo de acumulación que se está imponiendo, ligada al intento de dismantelar el poder de los sindicatos – cualquiera que sea su verdadera fuerza –, o al menos domesticarlos convirtiéndoles en meros proveedores de servicios, sin contenido reivindicativo ni de clase. Ello lleva a la implantación de una nueva relación salarial cuyos rasgos son, según Castel (1997):
  - La desestabilización de los estables, justo el camino opuesto al modelo de relaciones laborales hasta ahora vigente conocido como “fordismo”, por su inspirador Henry Ford.
  - La instalación en la precariedad, de tal modo que el desempleo recurrente constituye una dimensión importante del mercado de trabajo, apareciendo el interino permanente.
  - Se produce un déficit de lugares ocupables en la estructura social, si se entiende por “lugar” una posición de utilidad social y reconocimiento público, apareciendo los supernumerarios, figura que por cierto ya existió en la administración española del siglo XIX, bajo la denominación de “cesante”.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

- Ahora bien, para alcanzar esta flexibilidad no basta con que la fuerza de trabajo acepte estas o aquellas condiciones contractuales – la movilidad geográfica y funcional y la flexibilidad de horarios y modalidades de jornada -, debe poseer además las cualidades que le permitan ser productiva y eficaz en estas nuevas condiciones y esas nuevas tareas. En consecuencia, la cualificación de la fuerza de trabajo y su adaptación a la oferta empresarial, se convierte en un problema político de primer orden. La **educación** – a la que se le asigna la tarea de proporcionar lo que, abusivamente y a mi juicio conceptualmente erróneo, se ha llamado “capital humano” - vuelve a convertirse en la clave para la superación de los actuales problemas económicos.
- Estas cuatro políticas, en particular la última, nos lleva desde un concepto de “Estado de conseguir el bien” (*Welfare State*) a un concepto de “Estado de conseguir el trabajo” (*Workfare State*), donde el elemento clave es el de **empleabilidad** (Rodriguez Guerra, 2001; Capítulo V.2).



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

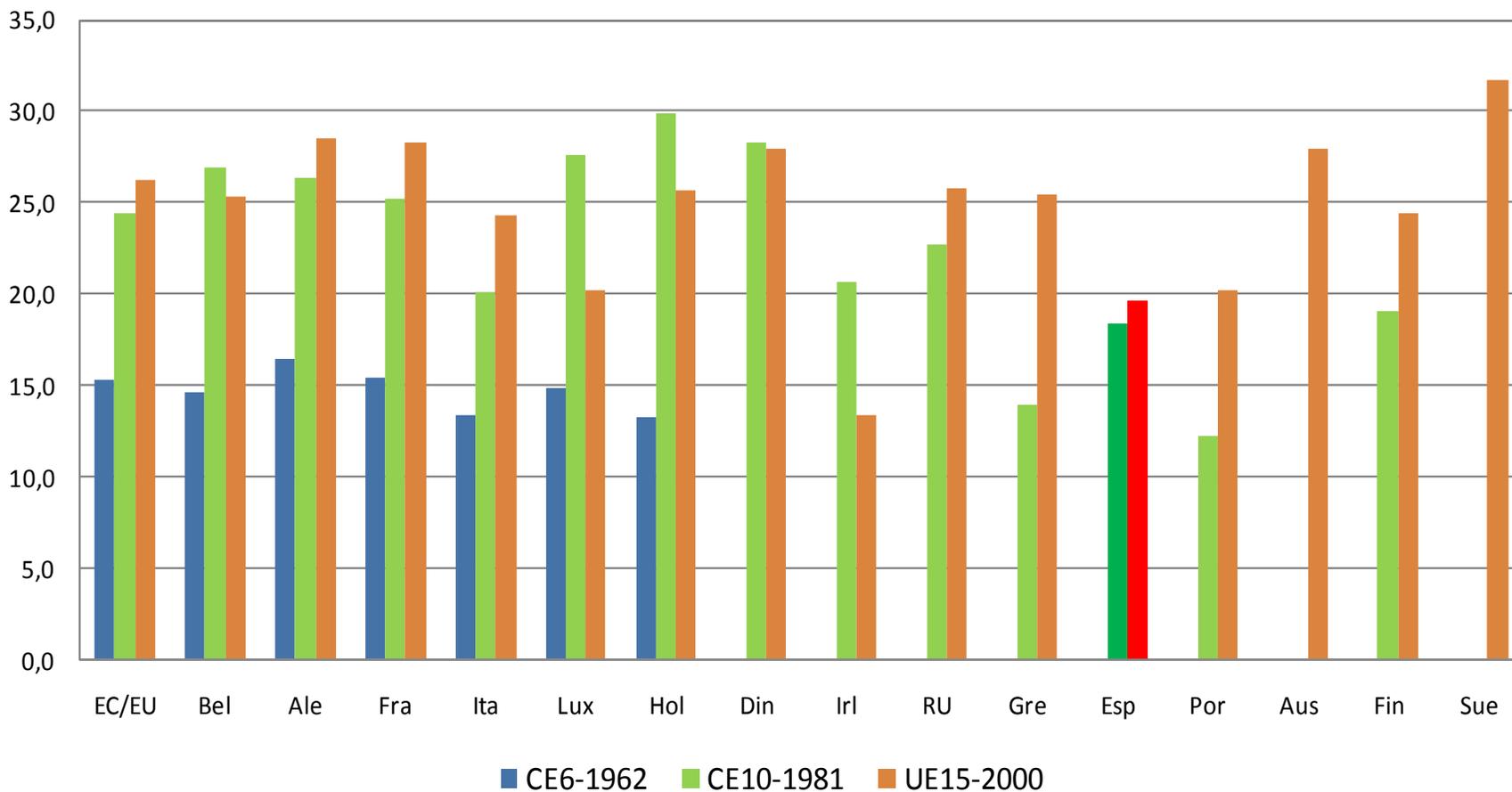
- Si hasta ahora se le asignaba al Estado la misión de resolver por sí mismo el problema del desempleo, aumentando su tamaño y asumiendo funciones productivas (la empresa pública), ahora se le exige al Estado que se dedique a crear las condiciones generales para la valorización del capital:
  - Asegurando la *empleabilidad* de la fuerza de trabajo.
  - Reduciendo o adelgazando sustancialmente su estructura y privatizando, dejando la creación de riqueza – la acumulación – al mercado, al capital privado. De ahí que deberían incluirse de los gastos en educación en el Estado del Bienestar.
- En los gráficos siguientes , tratando de cuantificar el tamaño y las características de los Estados del Bienestar, vamos a analizar el **gasto en protección social**, uno de los capítulos de la clasificación funcional, examinando su evolución en el tiempo, pudiendo comprobar la disparidad entre países, la disparidad en el reparto del mismo entre sus diferentes partidas y, centrándonos en el caso de España, el déficit que presenta frente a la media de la Unión Europea, terminado con una introducción al reparto entre prestaciones en metálico y prestaciones en especie, que se estudiará más adelante.



# TEMA 19.

## 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

### Prestaciones sociales en % del PIB. UE-15



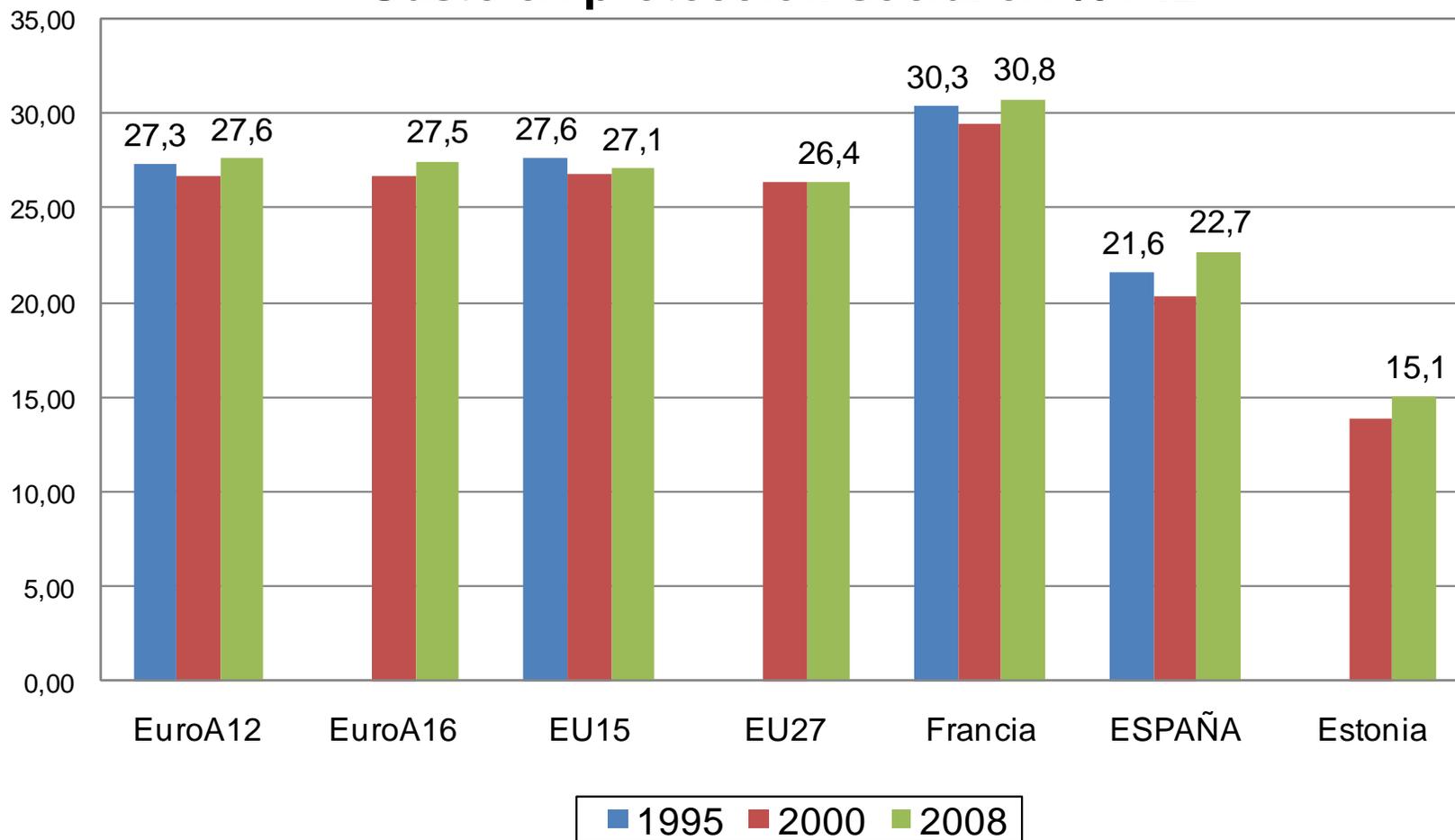
Fuente: Eurostat.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

#### Gasto en protección social en % PIB



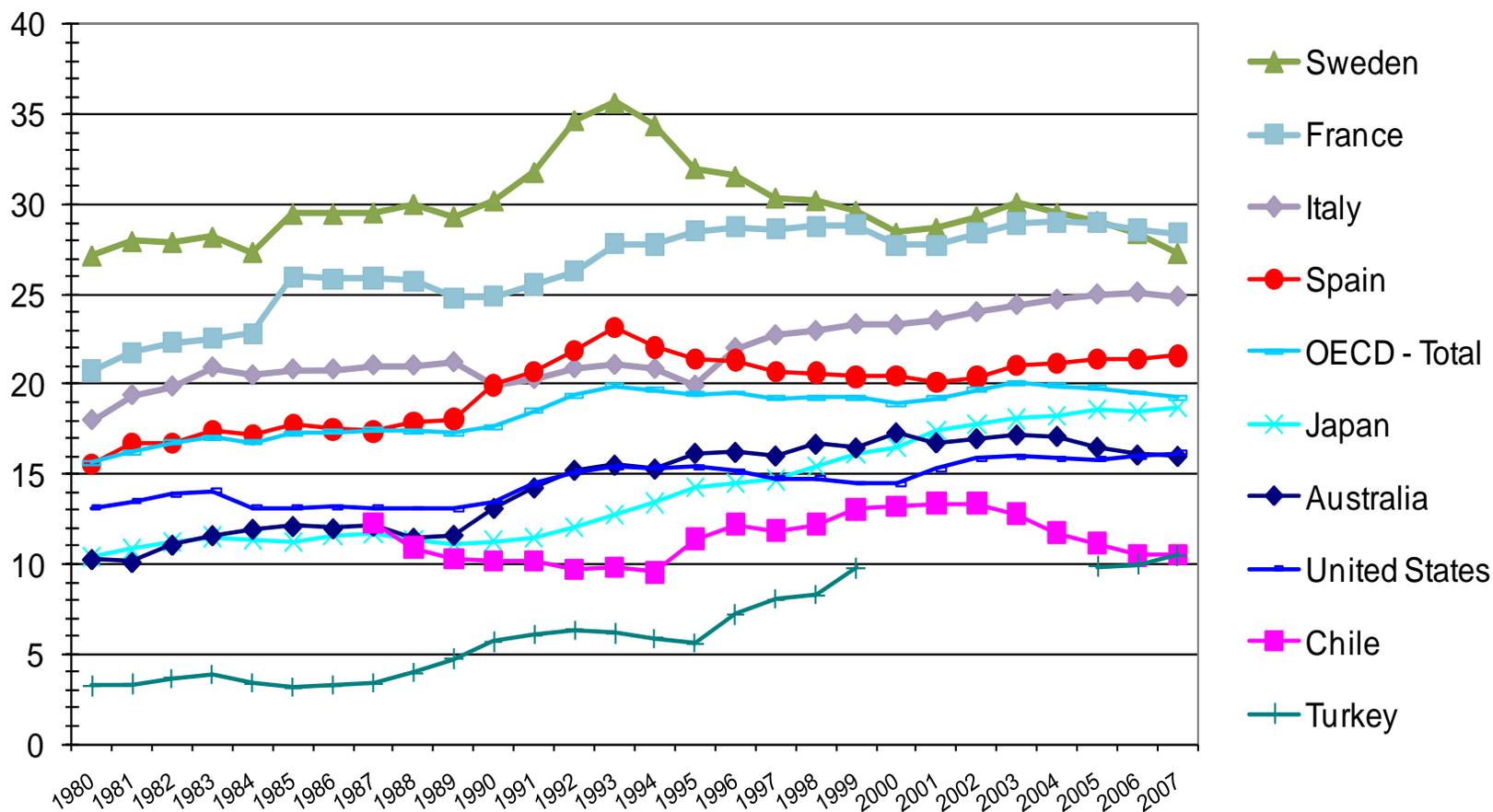
Fuente: Eurostat y elaboración propia.



# TEMA 19.

## 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

### OCDE. Gasto Público en Protección Social en % del PIB



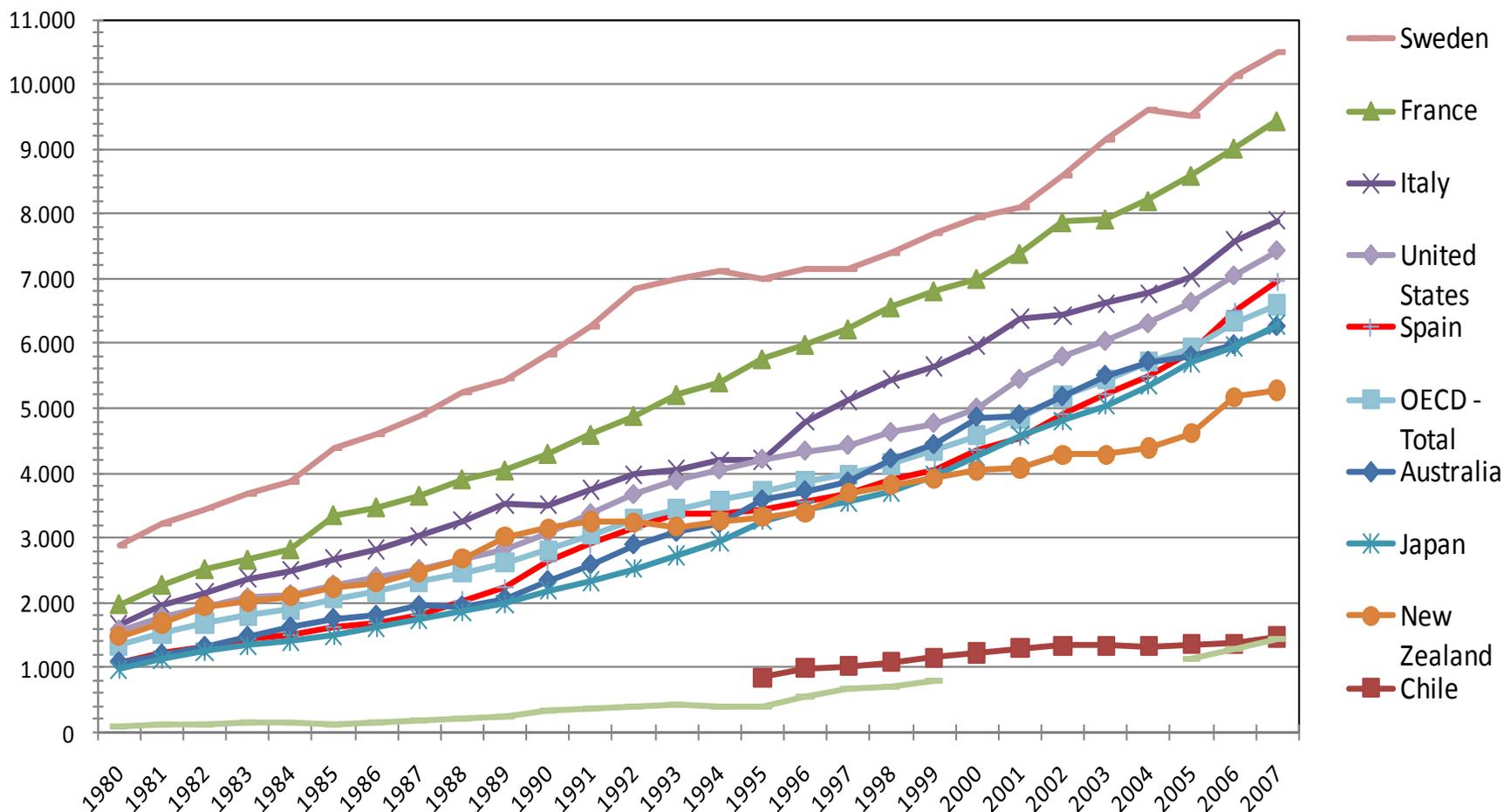
Fuente: OECD Social Protection Data Set y elaboración propia.



# TEMA 19.

## 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

### OCDE. Gasto en protección social por persona en dólares PPS



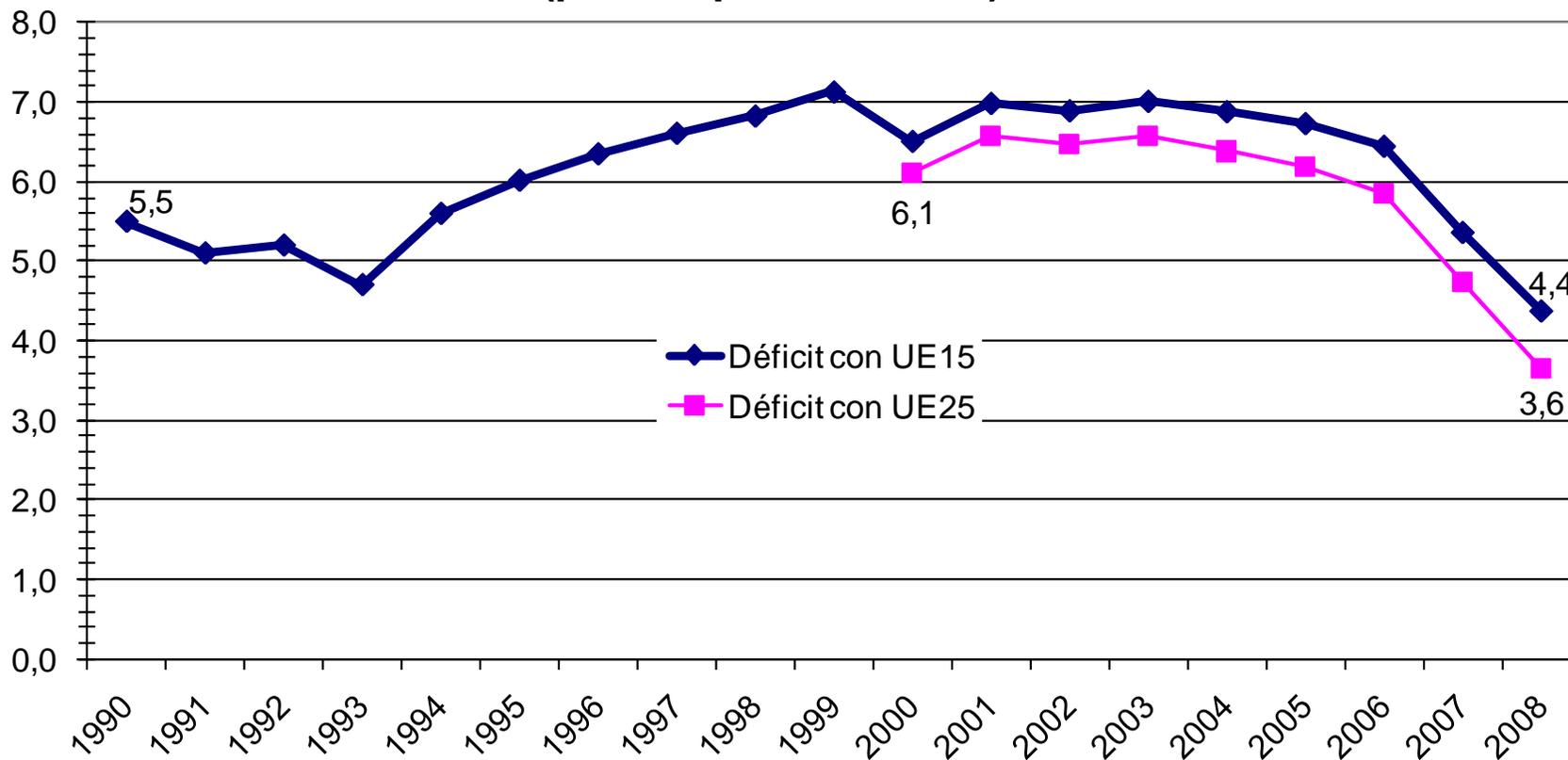
Fuente: OECD Social Protection Data Set y elaboración propia.



# TEMA 19.

## 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

### Evolución del Déficit en gasto social en % PIB, 1990-2008 (puntos porcentuales)



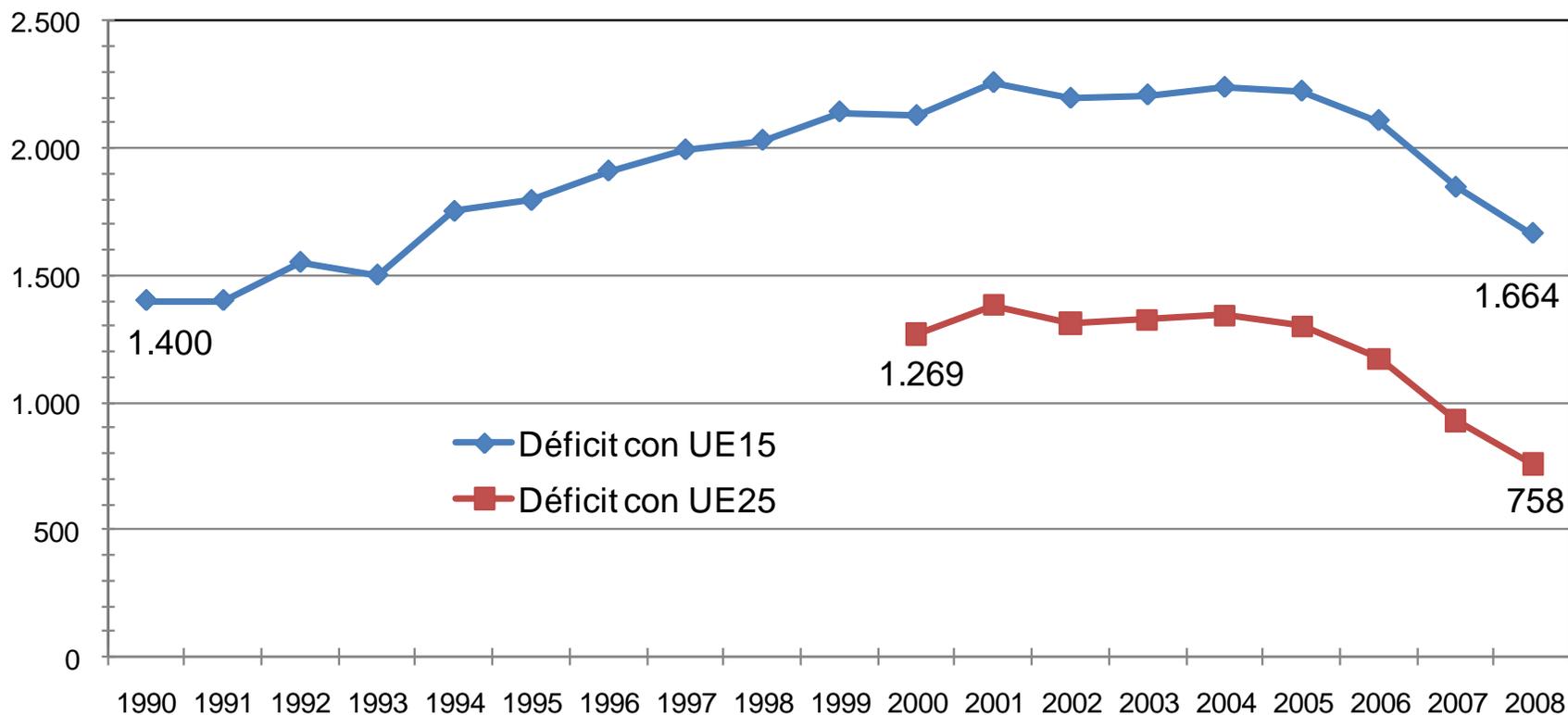
Fuente: Eurostat y elaboración propia.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

#### Evolución del déficit en gasto social en PPS por persona, 1990-2006



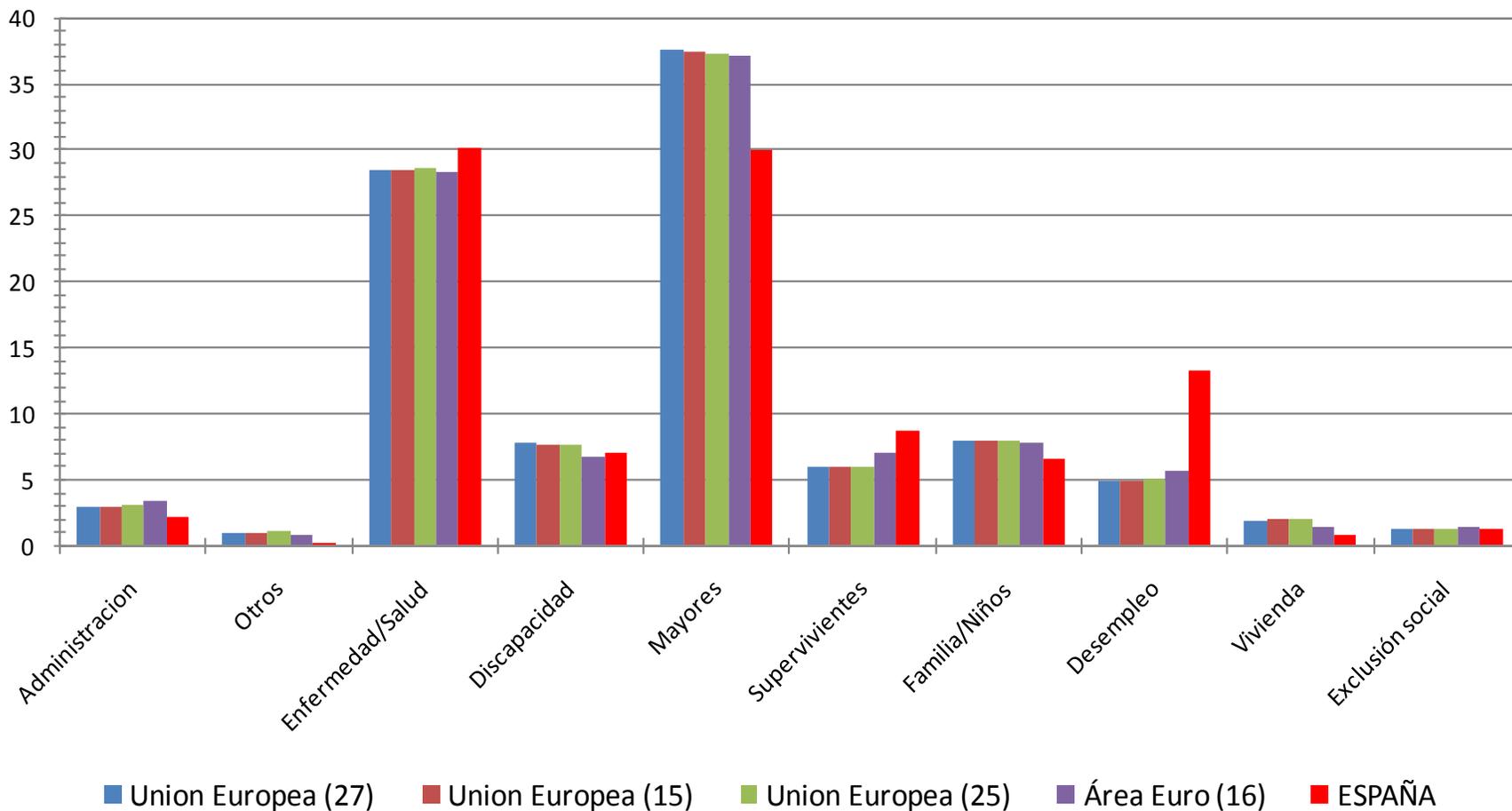
Fuente: Eurostat y elaboración propia.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

#### Gasto en protección social por funciones, 2008 (en % total)



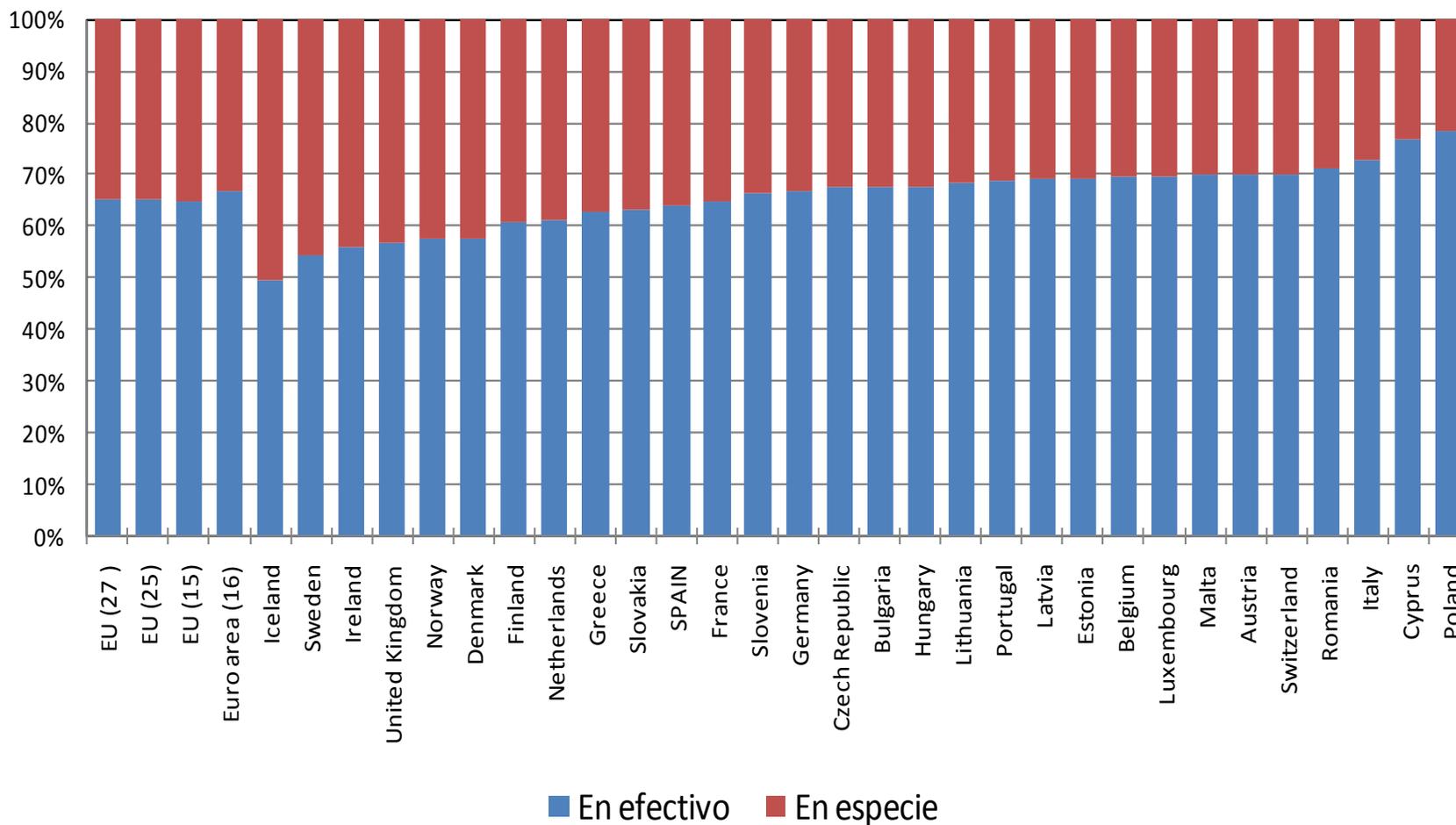
Fuente: Eurostat y elaboración propia.



## TEMA 19.

### 3. GASTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR.

#### Distribución de las prestaciones sociales según la clase, 2008



Fuente: Eurostat y elaboración propia.