

DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA: FACTORES EXPLICATIVOS Y POLÍTICA ECONÓMICA

Iván Boal San Miguel

boal03@hotmail.com

Resumen

La actual crisis económica ha causado un deterioro profundo de las cuentas del sector público, provocando elevados ratios de endeudamiento y datos de déficit que superan lo estipulado en la norma comunitaria. Este desequilibrio en las finanzas públicas es explicado en parte por factores relativos al ciclo económico, sin embargo existen componentes intrínsecos en nuestra economía de carácter estructural que ejercen presiones al alza sobre el gasto público. El artículo se cierra con una breve descripción de la estrategia de la política económica española al respecto.

Palabras clave: gasto público-consolidación fiscal.

Abstract

The current economic crisis has caused a profound deterioration in the public sector accounts, causing high debt ratios and deficit figures that exceed the provisions of Community law. This imbalance in public finances is explained by factors relating to the economic cycle, but there are intrinsic factors in our economic structure which exert an upward pressure on public spending. The article closes with a brief description of the strategy of Spanish economic policy in this regard.

La aprobación en 1978 de la Constitución Española supuso un proceso radical de reforma del sector público español. A partir de la nueva organización del Estado resultante, se inicia un proceso de descentralización de competencias a favor de las Comunidades Autónomas, todo ello en un contexto de crecimiento del gasto público total. La actual coyuntura económica, ha provocado un deterioro notable en las finanzas públicas españolas, alejándonos de las exigencias derivadas del cumplimiento de los criterios de convergencia de la Unión Europea. El objetivo de este artículo es poner de manifiesto algunas de las causas explicativas del crecimiento del gasto público en España, identificando los principales factores que lastran el objetivo de alcanzar una consolidación fiscal sostenible a largo plazo.

El artículo se estructura del modo siguiente. En los dos primeros apartados se realiza un breve análisis del comportamiento del gasto público y la situación actual. En

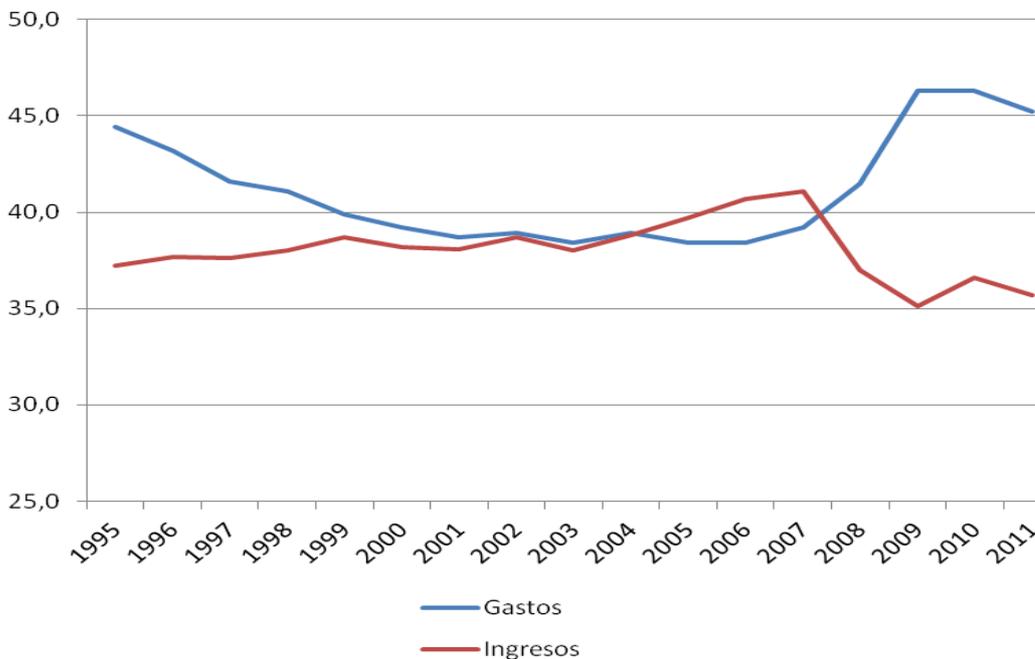
el tercer punto, se hace una aproximación a los factores que provocan un aumento de gasto. El último apartado se hace referencia al nuevo marco estratégico de la política económica española, centrándose en las medidas destinadas a paliar los desequilibrios presupuestarios del sector público.

1. El gasto público en España

La modernización del sector público español es, en relación a la de otros países europeos, relativamente reciente. El gasto público español ha experimentado un fortísimo crecimiento a consecuencia, principalmente, de la consolidación del Estado del Bienestar. Al realizar el análisis de la dinámica seguida por el gasto público español en las cuatro últimas décadas, pueden apreciarse cuatro etapas diferenciadas:

Gráfico 1. Ingresos y gastos públicos en España. 1995-2011.

En porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (gov_a_main).

Ante la no disponibilidad de datos en Eurostat anteriores al año 1995, los datos que se detallan son procedentes de Gil Ruiz (2007).

- 1975-1985: en esta primera etapa analizada, el gasto se incrementó en 15 puntos porcentuales respecto al PIB. Es la etapa en la que el aumento progresivo del gasto público se produce con más celeridad. Coincide este primer período con la aprobación de la Constitución y la aparición de la democracia. Las principales causas de este aumento se deben al incremento registrado en las prestaciones sociales; a las subvenciones concedidas a las empresas para paliar los efectos de las crisis económicas de los años 70; al propio coste financiero que supone un mayor endeudamiento público; a la reciente configuración del Estado de las Autonomías, donde inicialmente se daba una inevitable duplicidad de funciones; y a la adaptación a la norma europea comunitaria del sector público, dada la iniciativa de integración en la Comunidad Económica Europea.
- 1986-1988: se produce una reducción paulatina del déficit público. El déficit pasa de ser, de un 5.72% del PIB en el 86 a un 3.4% del PIB en el 88. Se produce en este breve período de tiempo una consolidación fiscal, coincidiendo además con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Se observa un aumento de los ingresos en este período y una leve reducción de la partida de gastos. Esto refleja la fase alcista que se produjo en este período del ciclo económico, que a su vez explica que los fundamentos de esta consolidación fiscal se debían al aumento de los ingresos y no a la restricción del gasto público.
- 1989-1993: es en este período donde el déficit público encuentra su máximo histórico hasta la fecha, con un dato del 6.7% del PIB. Es un período caracterizado por un desequilibrio presupuestario constante y progresivo. Fue debido principalmente a la crisis del 92, marco en el que los ingresos se vieron disminuidos, y de los gastos afectados por un aumento debido a conceptos tales como el desempleo, intereses de la deuda pública, gastos en consumo - principalmente en el aumento de funcionarios-, e inversión pública –Juegos

Olímpicos de Barcelona y Exposición Universal de Sevilla-. Se observa en esta etapa una diferencia del gasto, respecto a 1975, de 20 puntos. Así, el gasto público de los años 70 rondaba los 25 puntos; con la reforma del Sector Público y su mayor presencia, este gasto alcanza en el año 92 los 45 puntos. Las funciones del Sector Público español, se han visto, en apenas 20 años, duplicadas (así como el déficit público a soportar).

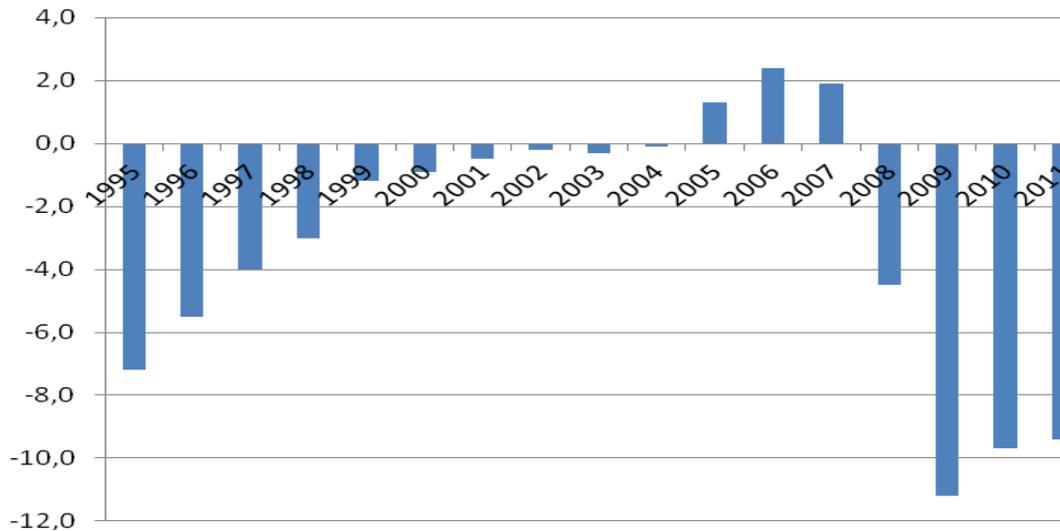
- 1994-2004: es a partir de 1994 cuando el gasto público empieza a descender, en búsqueda de una consolidación fiscal. El objetivo era formar parte de la UEM (Unión Económica y Monetaria), y en el marco de este proceso se aprobó, en 1997, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyo objetivo principal era garantizar la convergencia sostenida de los países que integren la UEM, centrándose en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria, controlando los gastos públicos y llevando a cabo una labor eficaz en cuanto a la gestión de los presupuestos nacionales de los Estados participantes. Es por ello por lo que se manifiesta en este período un carácter restrictivo del gasto público, adoptándose una política fiscal que permitiera cumplir los objetivos marcados en la UEM. El ajuste fiscal producido se explica por varios factores:
 - disminución trascendental de la carga de intereses de la deuda pública (menor deuda=>menos intereses=>disminución gasto).
 - Contexto de crecimiento de la economía española en este período, en el que los ingresos tributarios se ven incrementados progresivamente, y gracias al mismo los gastos por prestaciones sociales disminuyeron considerablemente.

Se observa en el gráfico1, por primera vez en el nuevo Sector Público español, una tendencia hacia el equilibrio presupuestario. El déficit va a mantenerse inferior al -1% del PIB, como puede observarse en el gráfico 2 (-0.2, -0.3, -0.1, años 2002, 2003, 2004, respectivamente).

- 2005-2007: por primera vez en la evolución del gasto público español se registra una situación de superávit, donde los ingresos superan constantemente a los gastos del Estado. En este período España gozaba de unas finanzas públicas muy equilibradas, situándose entre las más saneadas de la Unión Europea. El motivo principal por el que se da este nuevo panorama es el contexto económico : los ingresos y gastos de este período están ligados al ciclo económico, influenciado por el gran crecimiento del sector de la construcción.
- Desde 2008: a partir de 2008 comienza otra nueva etapa para el sector público español, donde se alcanzan los mayores déficits de la economía española: un 4.5% de déficit en 2008; 11.2% en 2009; 9.3% en 2010 y 8.5% en 2011. En esta ocasión, la brecha que separa los ingresos de los gastos vuelve a estar originada por el contexto económico, inmerso en una crisis económica mundial. En esta fluctuación cíclica, donde el ciclo económico se contrae originado principalmente por la crisis internacional del sector financiero (en España más acusada por el hundimiento del sector de la construcción), de nuevo los ingresos del Estado se ven disminuidos y el gasto público aumenta precipitadamente, debido a la influencia de los estabilizadores automáticos y a algunas medidas discrecionales de política fiscal (Plan E desarrollado en 2009). Las partidas de gastos por prestaciones sociales se acrecientan por las consecuencias de la crisis.

Gráfico 2. Déficit/Superávit público español. 1995-2011.

En porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (gov_dd_edpt1).

Se incumple en este período el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en el Consejo Europeo de Dublín en Diciembre de 1996, de tender hacia una disciplina presupuestaria que no nos conduzca a un déficit superior al 3% del Producto Interior Bruto. Dada esta circunstancia, se redacta en España el Programa de Estabilidad 2011-2014, en el que se establecen los nuevos objetivos de la Política Económica, dirigidos a un ajuste fiscal que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Toda la evolución del gasto descrita, hay que desglosarla entre las diferentes administraciones, pues su ejecución con respecto al nivel de administración ha sido divergente a lo largo del tiempo, a medida que se han ido realizando los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas (CCAA), tal y como se refleja en el cuadro 1. La Constitución Española marca las pautas del modelo de Estado, en el cual las CCAA han de desempeñar un papel importante en la estructura del sector público. Estas, por tanto, se convierten en responsables de una parte significativa de los servicios públicos, asumiendo progresivamente mayor número de competencias. España ha pasado de ser uno de los países occidentales desarrollados con mayor grado de descentralización, siendo el grado incluso mayor cuando la comparación se efectúa con países dotados de una estructura federal. Redactado de forma abierta y meditadamente imprecisa (Aja, 2003), el título VIII de la Constitución Española ha permitido alcanzar a los Gobiernos autonómicos abanicos competencias y niveles presupuestarios

equiparables a los de los Gobiernos subcentrales en países federales como Alemania, Canadá, Australia y Estados Unidos. Cabe destacar que llegando la democracia a su X legislatura (2011), la mayoría de las CCAA ya han iniciado la reforma de los Estatutos propios, lo que refuerza el modelo descentralizado de gasto público al llevarse a cabo la mayoría de los acuerdos de traspasos de competencias. La evolución del gasto de las CCAA y su participación en el gasto total “presenta puntos de inflexión que están conectados con la marcha del proceso de cesión de competencias y servicios” (Monasterio, 2003: p.80).

El gráfico 3 muestra la evolución del proceso de descentralización del gasto público entre 1995 y 2011, incluyéndose los gastos de la Seguridad Social y del Gobierno Local. Se puede hacer una diferenciación en dos períodos:

- Hasta el año 2001, donde se dan mayores diferencias entre el gasto gestionado por la Administración Central y el de la Administración Autonómica.
- A partir del año 2002, período en el que se produce un cambio radical en la gestión del gasto al traspasarse las competencias a las CCAA en materia de Educación y Sanidad, intensificándose de este modo el modelo descentralizado que configura el comportamiento del gasto público español. Es destacable el dato ofrecido para el año 2011, donde la Administración Autonómica supera, en términos del PIB, en seis décimas el gasto ejecutado frente a la Administración Central.

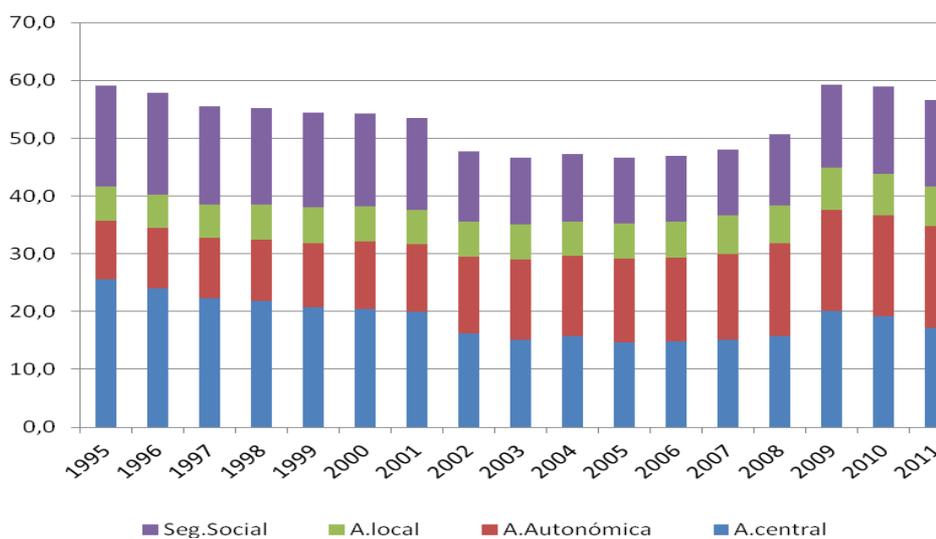
Cuadro 1. Acuerdos de traspasos a Comunidades Autónomas en la Democracia.

CCAA	TOTAL TRASPASOS DE 1978-2011
Andalucía	152
Canarias	124
Cataluña	189
Galicia	154
Navarra	60
País Vasco	107
C.Valenciana	131
Aragón	112
Asturias	105

Baleares	110
Cantabria	106
Castilla la Mancha	92
Castilla y León	112
Extremadura	99
Madrid	93
Murcia	111
La Rioja	76
Ceuta	21
Melilla	24
TOTAL	1978

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Gráfico 3. Descentralización del gasto público en España. 1995-2011
En porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (gov_a_main).

2. Escenario actual

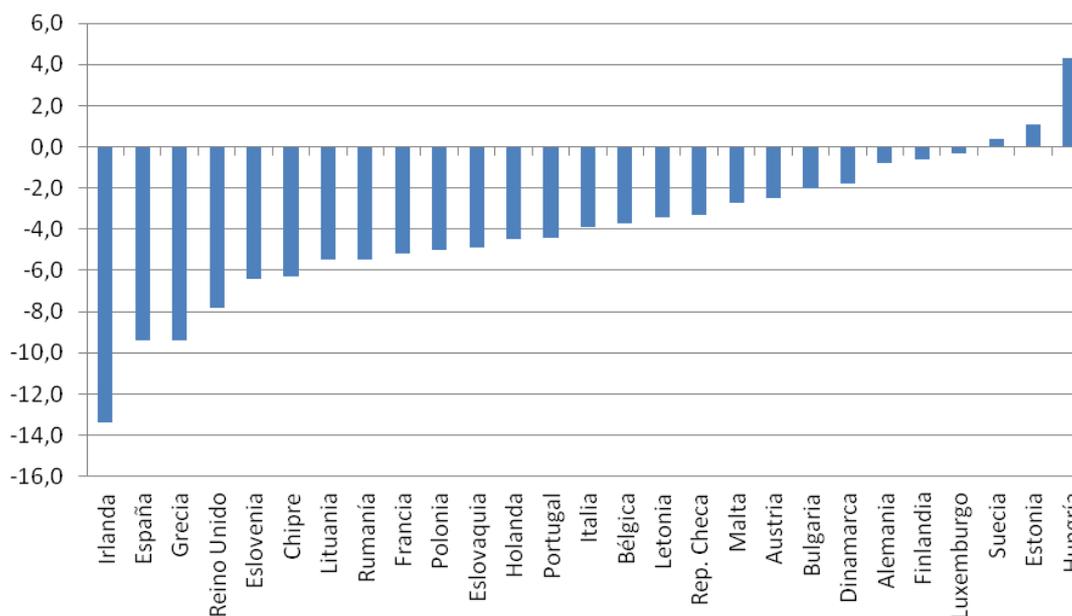
La crisis económica ha provocado un clima de inestabilidad financiera en los países miembros de la Unión Europea. Los déficits registrados y las cifras de endeudamiento han aumentado en estos últimos años, convirtiéndose en motivo de

preocupación. A partir del año 2000, se identifica en los países de la zona euro un deterioro de las finanzas públicas, debido tanto a la debilidad del ciclo económico como a medidas discrecionales aplicadas –fundamentalmente a rebajas de impuestos– sin contar con posiciones estructurales consolidadas (Galán, 2005, p.79). De este modo, aquellos países que partían con situaciones más saneadas de inicio, han podido enfrentarse a la crisis en mejores condiciones, sin poner en peligro los objetivos encaminados a lograr una consolidación fiscal.

El gráfico 4 refleja las necesidades de financiación (o capacidad en su caso) de España con respecto a las de los países miembros de la UE-27. La situación actual de las finanzas públicas en España es una de las más desequilibradas de la Unión Europea: en el año 2011 se registró un déficit del -9,4% del PIB, tan solo detrás de Irlanda, con un -13,4%. En los últimos seis años España ha pasado de ser uno de los países de la Unión Europea con mejor saneamiento de las finanzas públicas (en 2006 se registraba un superávit del 2,4% del PIB) a ser uno de los Estados miembros que tiene en la actualidad uno de los mayores déficit presupuestario.

Gráfico 4. Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación UE-27. 2011

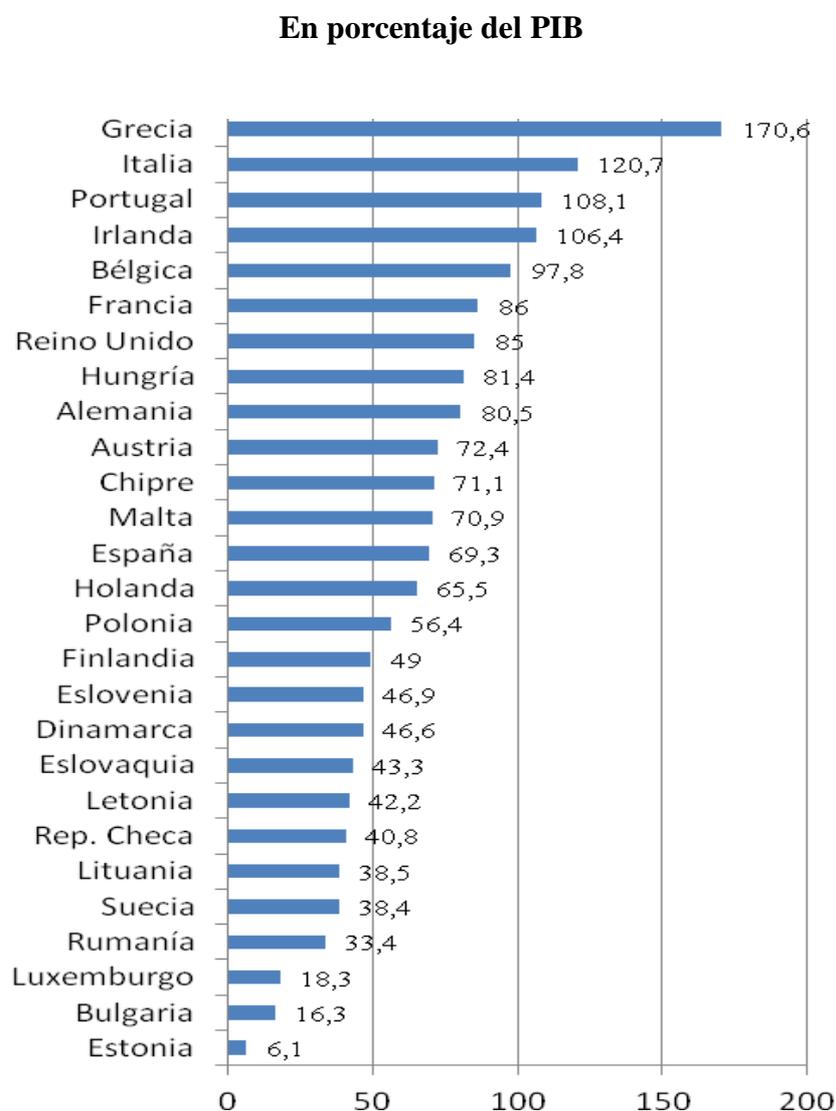
En porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (gov_dd_edpt1).

El gráfico 5 contribuye a ilustrar las diferencias entre países de la UE-27 y la posición que ocupa España en cuanto al nivel de deuda en porcentaje del PIB. Al igual que ocurría con los datos de déficit, la crisis financiera ha provocado así mismo un deterioro en los datos de deuda pública, registrándose en 2011 un promedio de deuda para el conjunto de países de la zona euro del 82,5% respecto al PIB. El caso español, se ve favorecido al realizar el análisis de deuda en porcentajes del PIB: en 2011, España alcanza un 69,3% del PIB, situándose ligeramente por encima de las exigencias que en esta materia establece el PEC y situándose por debajo de la media de la zona euro en 13 puntos porcentuales. Irlanda, Portugal, Italia y Grecia han superado unos niveles de deuda del 100% del PIB en 2011. A expensas de que Eurostat publique los datos para 2012, se conoce el dato de España para el primer trimestre de 2012, que asciende al 72,1% del PIB. El porcentaje del PIB español de deuda no es elevado si la comparación se hace con la Unión Europea. Sin embargo, hay que tener en cuenta otros factores de riesgo que se manifiestan en nuestro sector público: España es el cuarto país en crecimiento de deuda pública (el aumento producido en los niveles de deuda ha sido únicamente inferior a Portugal, Irlanda y Chipre), además de presentar expectativas poco alentadoras en cuanto a las tasas de crecimiento de la economía, lo cual implica que el nivel de deuda con respecto a la relación porcentual del PIB se incremente.

Gráfico 5. Deuda pública UE-27. 2011

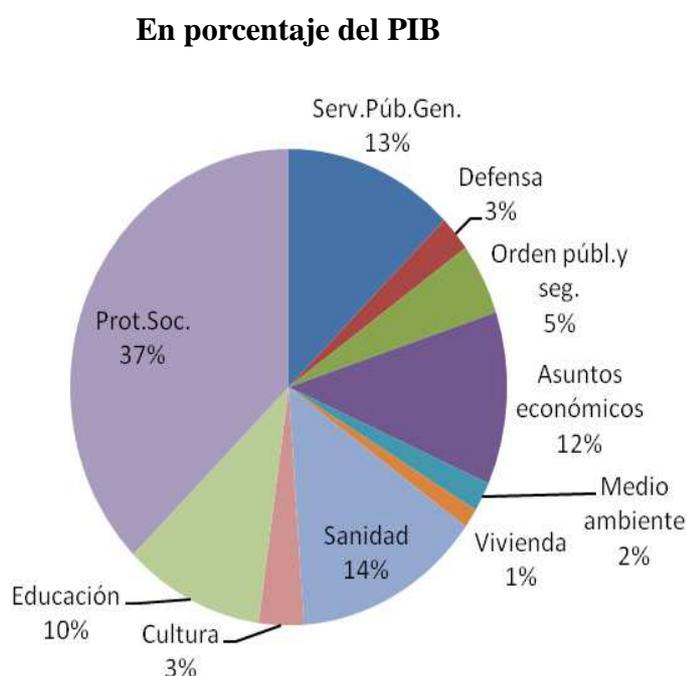


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (tsdde410).

El gasto público en España tiene un fuerte contenido social. El análisis de las funciones del gasto público es realizado por Eurostat a través de la clasificación internacional COFOG¹, y permite informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción que se destina a cada tipo de servicio. Los Estados miembros de la UE están obligados a facilitar a la Comisión Europea datos sobre las distintas categorías establecidas en el COFOG en los doce meses posteriores a que finalice el año de referencia. Con datos referidos al año 2011, los gastos en protección social (desempleo y gastos en población en la tercera edad principalmente) acaparan el

37% (16,9% del PIB) correspondiéndose el 61% del total de gastos a las funciones de Sanidad, Protección Social y Educación. Otra partida importante en la que se focaliza la política presupuestaria son los Servicios Públicos Generales, donde se destinaron en 2011 el 13% del gasto (5,7% del PIB). Las actividades económicas (transporte, industria y agricultura principalmente) representan en 2011 un 12% del gasto público. Las políticas de orden público y seguridad suponen el 5% del gasto y defensa el 3%. El 6% restante corresponde a gastos en vivienda, protección del medio ambiente y cultura.

Gráfico 6. Distribución funcional del gasto público en España. 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (gov_a_exp by function).

Es interesante destacar los cambios que se están produciendo en los últimos años en la composición funcional del gasto público. Ha habido una disminución relativa del gasto en sanidad con respecto a 2010, donde este gasto representaba el 6.5% del PIB y en 2011 registró un 6.3% del PIB. Lo mismo ocurre con la función de Educación, que ha pasado de representar un 4.9% del PIB en 2010 a un 4.7% en 2011.

3. Factores explicativos de la dinámica seguida por el gasto público

La crisis económica está provocando grandes consecuencias socio-económicas. El crecimiento del gasto público en las últimas décadas ha alcanzado en la mayoría de los países de la Unión Europea, así como en España, un ritmo insostenible para las finanzas públicas. Según el análisis realizado en los epígrafes precedentes, España sobrepasa los límites establecidos por el PEC necesarios y marcados para conseguir unos presupuestos públicos estables y sostenibles. Tal y como se analiza en el primero de los puntos, el peso que toma la Administración subcentral en la ejecución del gasto ha ido en progresivo aumento, caracterizándose nuestro país por llevar a cabo una transformación formidable hacia la configuración de un modelo descentralizador. Esta configuración autonómica, establecida por la Constitución Española, tiene un peso importante a la hora de explicar el comportamiento del gasto público, dado su alto grado de participación en la ejecución de recursos públicos.

En este contexto, se han identificado diversos factores explicativos del comportamiento del gasto público que pueden ser agrupados en tres grupos:

- Factores que tienen que ver con la estructura administrativa compleja de nuestro país.
- Factores explicativos de la insostenibilidad del gasto sanitario.
- Factores vinculados al agotamiento sufrido por el marco fiscal español.

-Estructura administrativa compleja:

Además del entramado autonómico existente, coexisten junto con las CCAA otros niveles territoriales, como son las provincias y los Municipios. Es importante hacer referencia a los municipios. Estos, son entidades locales que se extienden por todo el territorio nacional y su campo de actuación es el más próximo al ciudadano (Cuadro 2). Esta compleja organización territorial de la administración española, desde el ámbito local, cuenta con más de 8.000 municipios, generándose una administración local muy

extensa y heterogénea. Hay un 60% de municipios con menos de 1.000 habitantes, no llegando al 10% los que superan los 10.000 habitantes.

El gran número de municipios en nuestro país supone la generación de ineficiencias en el conjunto de la Administración Pública, dado el gasto que requiere el mantenimiento de numerosas instituciones reducidas y su entramado burocrático. España posee miles de ayuntamientos que carecen de una estructura organizativa eficiente. Las comarcas encuentran dificultades notables para incorporar como entidad local un círculo de atribuciones que sea diferente al propiamente provincial, dando como resultado un solapamiento institucional injustificable, y en todo caso, ineficiente en términos de duplicidad del gasto público (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011; p.166). La nueva coyuntura económica dificulta el desarrollo de estrategias regionales, y exige para preservar las políticas públicas que las administraciones adquieran una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Ante el debate del sector público actual, se está ya abogando en España por recortar el número de municipios para reducir el peso de la administración local en el conjunto del sector público español. Las estrategias que se plantean van por el camino de la reducción de municipios, fusionando estos con otros de mayor tamaño, así como potenciar y retomar, en mayor medida, la figura de las mancomunidades, procesos ambos por los cuales se mejoraría la eficiencia, aprovechando las economías de escala y reduciéndose los costes en la prestación de servicios públicos. De esta forma, se atendería de igual modo la demanda ciudadana de bienes públicos, pero con una estructura territorial modificada que mejora el proceso tanto en eficiencia como en costes de producción. Ante un escenario de crisis como el actual, en el que los efectos sobre las arcas públicas han sido devastadores, se hace imprescindible replantear esta cuestión relativa a nuestra estructura territorial.

Cuadro 2. Número de municipios de las Comunidades Autónomas

Ámbito territorial	Municipios
---------------------------	-------------------

Andalucía	771
Aragón	731
Asturias	78
Baleares	67
Canarias	88
Cantabria	102
Castilla y León	2.248
Castilla-La Mancha	919
Cataluña	947
Ceuta	1
Com. Valenciana	542
Extremadura	386
Galicia	315
Madrid	179
Melilla	1
Murcia	45
Navarra	272
País Vasco	251
Rioja (La)	174
España	8.117

Fuente: Registro de entidades locales, perteneciente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Conjuntamente con los municipios, en el ámbito local español contamos con la existencia de otras instituciones provinciales. Todas las provincias españolas cuentan con diputación provincial excepto las CCAA uniprovinciales, donde las funciones de la diputación son llevadas a cabo por el gobierno regional. La diputación es la figura institucional que se corresponde con el gobierno y la administración autónoma de la provincia. Así, contamos en España con 41 diputaciones provinciales, 3 diputaciones forales, 7 cabildos insulares y 4 consejos insulares. En el artículo 36.1 LBRL (Ley reguladora de las Bases del Régimen Local) se establecen las competencias de las diputaciones provinciales. En síntesis, este tipo de institución tiene encomendado un

poder político “instrumental”, intermedio entre las CCAA y los municipios. Su objetivo principal es garantizar el funcionamiento de los municipios y sus competencias. Este nivel de gobierno se suma a la complejidad administrativa y territorial existente, alimentando así mismo el gasto público y duplicando funciones encomendadas a los municipios y a las CCAA. El coste que conllevan las diputaciones asciende a unos 22.000 millones de euros anuales, y la deuda acumulada en 2009 ascendía a 5.825 millones de euros.

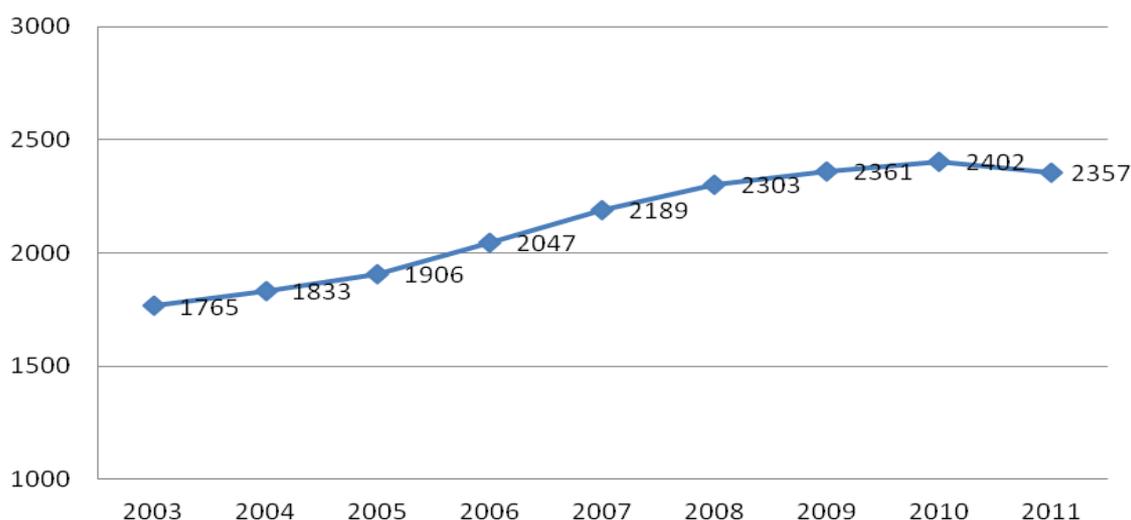
Junto con la complejidad territorial del Estado español, existe un numeroso y diverso conjunto de entes vinculados al Sector Público. Para hacer una clasificación de las entidades públicas que integran las Administraciones, la clasificación utilizada es la que establecen las leyes presupuestarias, distinguiendo así entre tres grandes grupos: a) el sector público administrativo; b) el sector público empresarial; y c) el sector público fundacional. El Sector público administrativo comprende los Organismos Autónomos, Administración general del Estado y otras entidades públicas que desarrollan funciones administrativas, en sentido estricto. Entre estos órganos, se ha producido una “clonación” de instituciones dada por el fenómeno inducido de repetición autonómica de la planta estatal. Aparece así el efecto de duplicidad en la prestación de servicios desde dos perspectivas:

- a. La duplicidad entendida como la constitución de entidades que realizan funciones no esenciales y que podrían ser sustituidas y desviar su realización a instancias superiores administrativas (Administración Central).
- b. Duplicidad referida a la cogestión pública: cuando se da la intervención de diferentes Administraciones Públicas en la producción de un acto con trascendencia jurídico-económica.

El sector público empresarial está integrado por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales y las entidades de Derecho Público sujetas a derecho privado. Se caracterizan por desarrollar actividades de provisión de bienes o servicios

en el mercado, financiándose, mayoritariamente, a través de ingresos comerciales. Su existencia se justifica por otorgar a estos entes el desarrollo de actividades de interés general y no cubiertas por la empresa privada, así como su utilización de instrumento de ejecución de políticas públicas de inversión. Sin embargo, actualmente hay entidades que son financiadas por transferencias del sector público, convirtiéndose en muchos casos la figura de entidad empresarial pública como entidad tramitadora de funciones puramente administrativas. Finalmente, el sector público fundacional integra todas las fundaciones públicas, constituidas con cargo a fondos estatales, muchas de ellas originadas y vinculadas a la esfera de los intereses particulares (Gomez, J. 2010;pp.91-92).

Gráfico 7. Evolución del número de componentes del inventario



Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

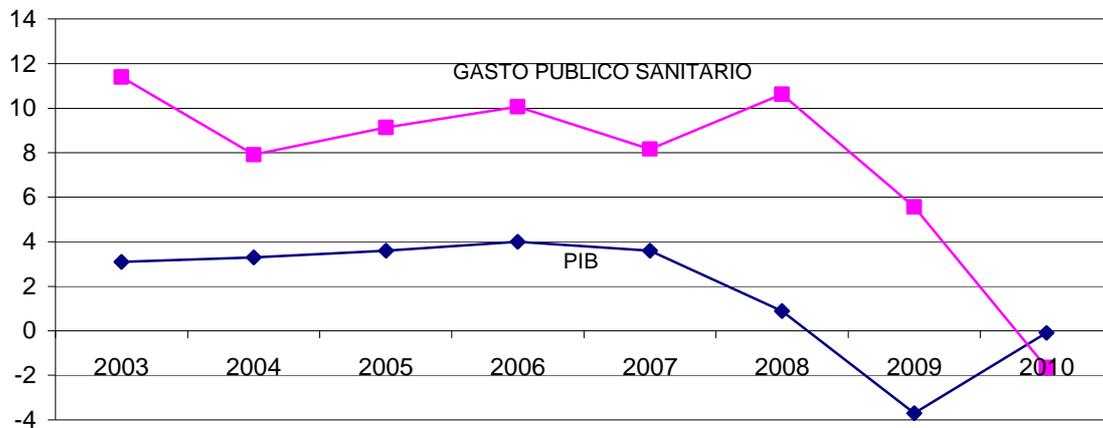
Intrínsecamente a esta cuestión, es preciso señalar los costes que supone la compleja estructura administrativa en cuanto al empleo vinculado al sector público. La evolución del personal asalariado por la Administración española revela que se ha producido una posible sobrepoblación de empleo público, haciendo referencia a las necesidades del sistema. Así mismo, la creación de entes jurídico-privados autonómicos ha incrementado en la plantilla pública el número de personal laboral, caracterizándose la plantilla autonómica por este tipo de empleado público frente al tradicional funcionario de carrera de la Administración central.

-Insostenibilidad del gasto sanitario:

Según los datos aportados por la clasificación funcional del gasto público realizada en el punto 2, Sanidad es la segunda partida presupuestaria con mayor dotación de recursos, registrando en 2011 un 14% del gasto. La sostenibilidad del sistema sanitario ha sido una preocupación constante entre los expertos de la materia. Actualmente, ante la situación de crisis económica, esta preocupación se ha convertido en tema de debate fundamental y de actualidad pública. El problema principal identificado es el crecimiento del gasto sanitario por encima del PIB (gráfico 8), problema estructural que incita a reflexionar sobre la sostenibilidad de nuestro modelo sanitario. Este crecimiento del gasto sanitario, es justificado por múltiples factores, que pueden clasificarse en dos grupos: factores exógenos (los relacionados con la demografía y la salud) y factores endógenos (los relativos a la responsabilidad de las CCAA y la aparición e introducción de nuevas tecnologías). Los problemas que causan los exógenos suelen erradicarse con más recursos, sin embargo los endógenos están vinculados con la eficiencia y las políticas organizativas (Martín, 2005). Algunos de estos factores culpables del aumento de costes del sistema sanitario son: el avance e introducción de nuevas tecnologías en el sistema sanitario, más costosas e imprescindibles para mejorar la calidad de los servicios sanitarios; el “*consumismo*” médico, relacionado con la frecuencia en que los españoles acudimos a los servicios médicos. En un estudio se analizan el número de visitas al médico realizadas por los usuarios, acudiendo al médico más de ocho veces por año, lo que representa un 40% más que el promedio de países comprendidos en el estudio, elaborado por FEDEA; una mayor utilización de los servicios de salud públicos. El aumento de la población envejecida y la esperanza de vida al nacer (España es el país con mayor esperanza de vida después de Italia), la aparición de nuevas enfermedades, los hábitos de vida poco saludables y el aumento de enfermedades crónicas contribuyen a que la prestación de servicios sanitarios sea significativamente mayor que hace unos años, incrementándose así sus costes; además de lo anterior, los gastos de personal sanitario se han incrementado considerablemente (gráfico 9). Algunos autores mencionan como clave fundamental para entender este incremento cuestiones políticas manifestadas a merced de la descentralización sanitaria (Arenas, 2011; p.7): en tiempos de bonanza económica,

las CCAA retribuían mejor a sus profesionales (complementos de productividad, precios de hora de guardia,...) para poder captar a los mejores profesionales, en épocas de escasez de estos.

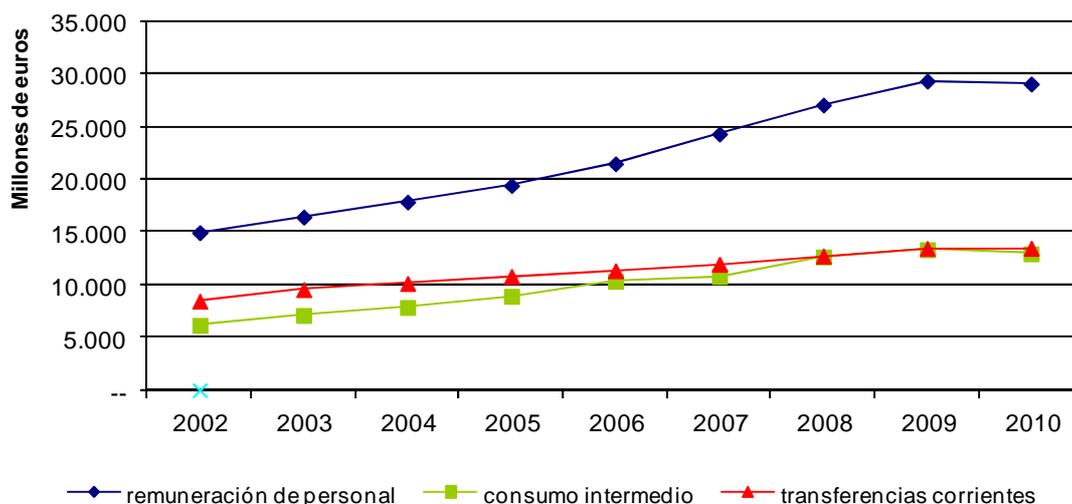
Gráfico 8. Variación anual del PIB y del gasto público sanitario
En términos porcentuales



*Los datos de 2009 y 2010 del gasto público sanitario son provisionales.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Igualdad y Servicios Sociales, INE y elaboración propia.

Gráfico 9. Evolución del gasto sanitario. Criterio económico-presupuestario.



*Los datos de 2009 y 2010 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Igualdad y Servicios Sociales y elaboración propia.

El ritmo de crecimiento anual del gasto sanitario durante el periodo 2002 a 2010 ha sido, en media, del 7.65%, oscilando entre un crecimiento anual del 11.39% en el año 2003 y un decrecimiento anual del -1.65% en el año 2010. En el año 2005 el gasto sanitario público crece un 9.14%. En este mismo periodo, el PIB ha crecido en términos medios anuales un 3.6%, un incremento porcentual mucho menor que el del gasto sanitario. El gasto sanitario público ha ido ganando peso sobre el PIB (gráfico 3.18). Tan solo en el año 2010, donde puede observarse en el gráfico una intersección entre las dos líneas representadas, la variación del PIB ha decrecido menos de lo que ha decrecido en ese mismo año la variación del gasto público sanitario. (-0.1% y -1.65%, respectivamente).

Finalmente, resaltar que el sistema sanitario se enfrenta a la crisis económica presente, que deteriora aún más los factores de riesgo citados e intensifica el peligro de la sostenibilidad del mismo: la actual crisis amenaza a la financiación sanitaria, provocando como efecto la merma de los recursos presupuestarios y una menor inversión en nuevas tecnologías y procesos (descapitalización), de igual modo que empeora la falta de liquidez financiera para afrontar pagos, sufriendo los suministradores externos grandes retrasos en sus derechos de cobro (industria

farmacéutica). Esto implica a su vez un aumento de los costes por los intereses de demora.

- Factores vinculados al agotamiento sufrido por el marco fiscal español:

La economía mundial está sufriendo desde 2008 una de las mayores crisis económicas desde la segunda guerra mundial. Ante este ciclo, las autoridades económicas han reaccionado aplicando, entre otras medidas, pautas de impulso fiscal dirigidas a incrementar el consumo público, con el fin de paliar la falta de demanda por parte del sector privado y así reactivar la economía en su conjunto. Sin embargo, la aparición de la crisis junto con las medidas fiscales adoptadas, que no han surtido los efectos previstos, ha provocado la existencia de importantes desequilibrios en las cuentas de las Administraciones Públicas, alcanzando unos niveles muy elevados de déficit y deuda públicos insoportables para las economías. Actualmente, el objetivo prioritario de las economías europeas es retornar a la estabilidad presupuestaria a corto/medio plazo, para paliar la situación de las finanzas públicas, por lo que el margen para impulsar medidas de estímulo fiscal, con base en las teorías Keynesianas, se ha agotado.

España se encuentra inmersa en este contexto. La crisis en España tiene un importante componente fiscal, puesto que la capacidad de las Administraciones Públicas para obtener ingresos se encuentra paralizada. Dada la intensidad de esta crisis, el debate sobre el papel estimulador de la política fiscal como instrumento de estabilización de la economía se ha retomado, cuestionándose la validez de la implementación de políticas de gasto expansivas ante variaciones en el ciclo económico (Castro, 2010; p.96). La insuficiencia de ingresos de las administraciones españolas, junto con el mantenimiento del gasto público procedente del sostenimiento del Estado del Bienestar, son los condicionantes más fuertes de la crisis de la economía española actual. Se puede hablar de este modo de una crisis fiscal en España, de carácter estructural. Llegado a este punto, aparece el debate sobre la estructura política y administrativa con que se puede sostener la economía española ante esta situación.

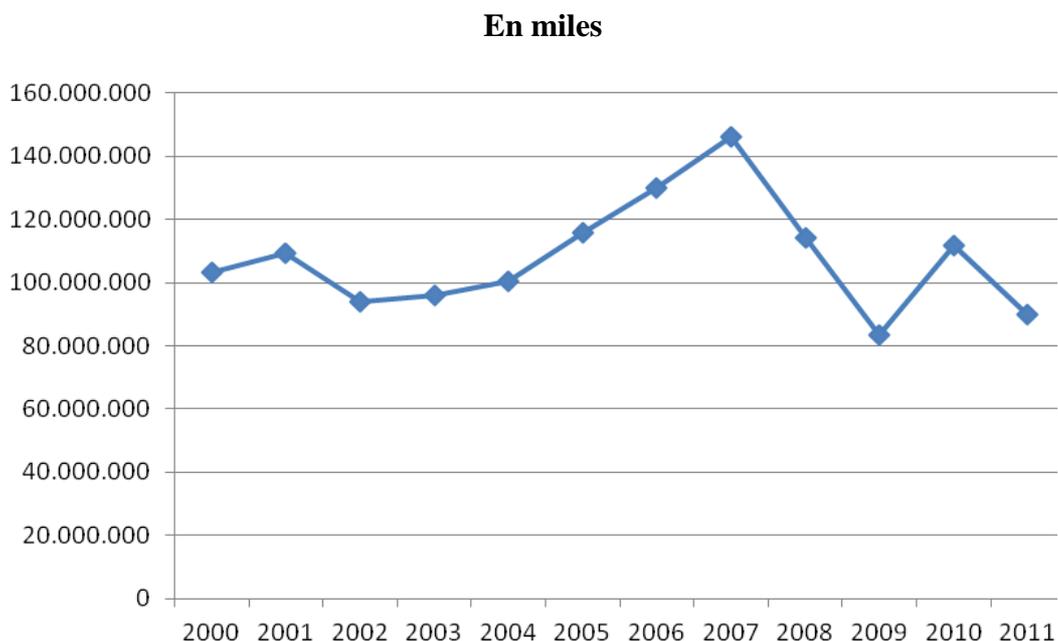
Siguiendo en esta línea argumental, se hace importante la mención de la evolución del mercado inmobiliario español. Nuestro mercado inmobiliario, tenía un parque de 25.837.108 viviendas a finales del año 2010². Este mercado inmobiliario, suponía un importante motor de desarrollo de la economía española, dados los altos volúmenes de transacciones que se llevaban a cabo y la cantidad de empleo que se generaba, provocándose así un aumento de la demanda agregada y la creación, de nuevo, de numerosos puestos de trabajo, generándose más empleo de forma indirecta. Siendo el epicentro generador del desarrollo económico en la última década de bonanza económica el sector de la construcción, la producción de viviendas entre 2001 y 2009 alcanzaba la cifra de 5.822.161, casi un 28% de incremento en este período. Resulta por tanto obvio afirmar que el sector inmobiliario, al haber sido un gran impulsor del crecimiento económico español, ha dado pie a generar la mayoría de transacciones realizadas a nivel general, siendo por tanto a su vez la principal fuente de ingresos tributarios por parte de la Administración Pública.

Sin embargo, el ciclo benevolente del mercado inmobiliario no es indefinido en el tiempo. En 2007, la burbuja inmobiliaria que fue hinchándose estalló, provocando efectos adversos como la importante falta de liquidez del sistema financiero así como la destrucción de numerosos puestos de trabajo vinculados al sector, tanto directos como indirectos. La crisis fiscal se genera a raíz del “pinchazo” de la burbuja inmobiliaria, caracterizándose por:

- Los gastos se han visto incrementados, sobre todo en partidas relacionadas con la protección social (prestaciones y subsidios por desempleo).
- Los ingresos tributarios ligados al sector inmobiliario han sufrido una reducción muy importante (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Instalaciones y obras, licencias).

- Así mismo, el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido han experimentado una reducción radical en su recaudación desde el año 2007.
- La destrucción masiva de empleo ha empeorado a su vez la situación fiscal, puesto que conlleva una menor recaudación fiscal por IRPF y por cuotas de seguridad social.

Gráfico 10. Evolución de la recaudación total de ingresos del Estado. 2000-2009



Fuente: BADESPE y elaboración propia.

Entre 2002 y 2007 la recaudación total de ingresos por parte del Estado ha seguido una trayectoria ascendente, acompañada y vinculada al comportamiento expansivo del ciclo económico. Es a partir de 2007, inicio de la crisis, cuando el descenso que se produce es notable, llegando a registrar en el año 2009 el dato mínimo en la recaudación de ingresos en el período temporal comprendido en el gráfico.

En relación con el marco fiscal existente en nuestro modelo descentralizador, aparece en nuestro estado territorial el concepto social de ilusión fiscal³ (Las CCAA satisfacen las necesidades de sus ciudadanos prestando los servicios públicos que les compete). Para ello, los gestores de estas incurren en niveles de gasto que pueden ir

aumentando sin que soporten el coste político que les supondría si fueran los responsables, a su vez, del incremento de las tasas impositivas necesarias para financiarlo, ya que se financian en parte con las transferencias de nivelación de la Hacienda central. En la hacienda clásica federal, la hacienda central aparece para nivelar cuando es necesario hacerlo. En el caso español esta nivelación de recursos aparece de forma constante y con carácter “dominante” en la financiación autonómica, al igual que ocurre en un sistema centralista. Esta característica contradice los principios de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera en los que se sustenta todo sistema federal. Este concepto de ilusión fiscal, obstaculiza los incentivos políticos que deberían darse para obtener una disciplina presupuestaria coherente. En la ciencia política se concibe como un problema en la percepción del ciudadano (elector político): el contribuyente sí percibe por parte de la administración regional la mejora/aumento de prestación de servicios públicos; sin embargo, el ciudadano no experimenta un coste tributario regional superior. Complementario a esto último, hay numerosos estudios sociológicos que manifiestan la existencia de un cierto consenso social a la hora de valorar positivamente el proceso descentralizador español. Esto se debe principalmente a que el modelo organizativo se originó en base a cuestiones relacionadas con la historia, cultura e idioma de determinadas CCAA, más que a un proceso descentralizador federal, basado en criterios de eficacia económica del proceso.

4. Pilares de la política económica en España

La economía española se encuentra en un momento extremadamente delicado. La crisis internacional ha provocado un fuerte desequilibrio fiscal, lo cual está provocando altos costes de financiación. Las reformas prioritarias deben ir encaminadas a restablecer la estabilidad económica, a asegurar un Estado del Bienestar sostenible y a encauzar nuestra economía por la senda del crecimiento.

En la presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2012, se establecen los que son los pilares de la estrategia de Política Económica en España, que sienta las bases de la recuperación y generación de empleo. Esta estrategia se sustenta en dos

pilares fundamentales: consolidación fiscal y reformas estructurales. Son de interés mencionar en el presente trabajo aquellas políticas vinculadas con la contención del gasto público:

- La situación deficitaria existente en las administraciones públicas ha planteado la necesidad de implantar medidas de austeridad para el gasto público. En nuestro país, se ha llevado a cabo una enmienda constitucional (2011) con su legislación orgánica correspondiente (2012), que establece los límites en todos los niveles de gobierno de déficit estructural, estableciendo así mismo límites de endeudamiento. Las normas entrarán en vigor en 2020, dándose hasta ese momento un período transitorio de cumplimiento de la norma.

- Creación de un Fondo de Liquidez para las Comunidades Autónomas asociado al cumplimiento de compromisos fiscales, financieros y de priorización de sus pagos.

- Aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, para de este modo llevar a cabo una mayor responsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

- Creación de una Autoridad Fiscal Independiente, para velar por el cumplimiento de la normativa presupuestaria y detectar de forma temprana las posibles desviaciones. El ocho de Marzo, en el Consejo de Ministros, la vicepresidenta del Gobierno anunció que se estaba analizando un informe para la creación de este órgano.

- Medidas adoptadas en la Administración General del Estado: reducción de gastos de personal (suspensión paga extra, limitación oferta empleo público), reducción en gastos corrientes (publicaciones, publicidad y comunicación institucional), reestructuración del Sector Público Empresarial y Fundacional (racionalización de estructuras directivas y supresión de puestos), reducción de la financiación de partidos políticos (desvinculación de las subvenciones al IPC), plan de puesta en valor y enajenación de inmuebles rústicos.

- Ajustes realizados desde la óptica de los ingresos. Elevación del tipo general del IVA del 18% al 21% y del tipo reducido del 8% al 10%. Algunos bienes y servicios se reclasifican y pasan a tributar al nuevo tipo general. Así mismo, se incrementan algunos impuestos especiales, como el de las labores del tabaco. Revisión de la

tributación por IRPF, eliminando la deducción por compra de vivienda y eliminando la exención de los premios de Loterías y Apuestas del Estado.

- Lucha contra el fraude fiscal y laboral. Refuerzo de las actuaciones de inspección y control en contra del empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

- Reducciones significativas en determinadas partidas presupuestarias: reducción de 594 millones de euros en transferencias a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; disminución de 351 millones de euros en inversiones en defensa, fundamentalmente en Programas Especiales de Defensa; reducción en 322 millones de euros de ayudas para el acceso a la vivienda; rebaja de 360 millones para autopistas de primera generación y reducción de 211 millones para convenios en carreteras de competencia autonómica; reducción en 530 millones de euros en transferencias a educación; reajuste en 1557 millones de las Políticas Activas de Empleo; reducción en 254 millones para adquisición por parte de Hacienda de acciones y participaciones en sociedades estatales.

5. Conclusiones

En este artículo se presentan los principales rasgos del gasto público en España durante las últimas décadas, describiéndose la evolución y comportamiento del mismo en nuestro país. De igual modo, se lleva a cabo un análisis del gasto público por niveles de administración, determinando un modelo de gasto con carácter descentralizador que influye de manera significativa en el patrón de comportamiento del gasto. El análisis realizado permite poner de relieve las siguientes consideraciones:

- Uno de los rasgos del sector público español es el alto grado de descentralización administrativa alcanzado. La evolución seguida por el gasto ejecutado por las CCAA muestra una velocidad de descentralización notable, llegando a superar, en términos del PIB, la proporción de gasto gestionado por la Administración Central (en 2011, la Administración Central ejecuto el 17.1% del gasto público en relación al PIB frente al 17.7% del gasto ejecutado por la Administración autonómica).

- El análisis de gastos e ingresos en nuestro país pone de manifiesto la alta sensibilidad de nuestro marco fiscal al ciclo económico. Los equilibrios presupuestarios son altamente afectados ante condiciones adversas del ciclo, siendo inexistente un mecanismo eficaz que compense las consecuencias de variaciones en el ciclo.

- En el año 2011, España es uno de los países de la Unión Europea 27 con mayor déficit en porcentaje del PIB: tan solo se sitúa por delante de Irlanda, alcanzando un déficit del -9,4%. Alemania, Finlandia, Luxemburgo, Suecia, Estonia y Hungría se sitúan en las mejores posiciones, registrando cifras de déficit superiores al 1% e incluso registrando superávit en los casos de Suecia, Estonia y Hungría.

- En cuanto a deuda se refiere, España se sitúa en el ranking europeo en la decimoquinta posición, registrando para 2011 un 69,3% del PIB, superando en 9,3 puntos porcentuales las limitaciones establecidas en el PEC. Países como Irlanda, Portugal, Italia y Grecia obtenían los peores datos en deuda pública respecto al PIB, superando en este caso el valor del 100%.

- El análisis del gasto público español a través de la metodología de la distribución funcional mediante la clasificación COFOG, permite observar cómo el 61% del gasto total se corresponde, en 2011, a las funciones de Sanidad, Protección Social y Educación.

- La estructura territorial característica del Estado español encarece de forma significativa la prestación de servicios públicos, generándose duplicidades e importantes ineficiencias. Ante un contexto coyuntural como el presente, con una situación de crisis de deuda pública muy acusada, la reflexión de plantear reformas estructurales encaminadas a mejorar la eficiencia de las administraciones públicas se hace inaplazable.

- Desde un punto de vista general, parece ser que las estimaciones y los índices económicos de salud indican que los gastos sanitarios seguirán creciendo por encima del incremento del PIB. Factores como el envejecimiento de la población, el cambio en los estilos de vida, la introducción de nuevas tecnologías y el aumento de las expectativas favorecen este crecimiento del gasto. El déficit sanitario crecerá a su vez como consecuencia de la brecha entre el crecimiento del gasto sanitario y el crecimiento del PIB. Además, un valor añadido que complica el mantenimiento del Sistema

Nacional de Salud es la actual crisis económica, que merma los recursos financieros al ser menor la recaudación vía impuestos-cotizaciones. Resulta por tanto que, la sostenibilidad del sistema sanitario así como la calidad de los servicios prestados está en juego.

- Al mismo tiempo, España sufre una crisis fiscal, donde se está produciendo un agotamiento del marco fiscal. Los ingresos, vinculados en cuanto a volumen al sector inmobiliario, se han visto drásticamente reducidos, y los gastos incrementados, lo cual exige un replanteamiento del modelo fiscal existente.

- Ante las grandes irregularidades que presentan los datos del sector público, se han establecido los pilares estratégicos de la política económica para España, presentando diversas medidas y reformas estructurales. Estas políticas están encaminadas, principalmente, a alcanzar una consolidación fiscal mediante medidas de austeridad y reformas estructurales en el sector público. Algunas de estas son la reforma constitucional de limitación del déficit, la creación de un Fondo de Liquidez para las CCAA, la propuesta de creación de una Autoridad Fiscal Independiente y el objetivo de incrementar los saldos presupuestarios por el lado de los ingresos a través de escaladas tributarias.

Notas

1. COFOG. Es la clasificación de funciones de las Administraciones Públicas en sus siglas en inglés. Esta metodología fue desarrollada por la OCDE y publicada por la División de Estadísticas de Naciones Unidas. Divide el gasto público en diez categorías, cada una de ellas dividida a su vez en varias subcategorías.

2. Datos obtenidos del Ministerio de Fomento de España.
3. La ilusión fiscal se refiere al fenómeno mediante el cual los ciudadanos sobrevaloran los beneficios que generan distintos programas de gasto público, pero subestiman los costes de la tributación, no sólo presente, sino también futura.

Bibliografía

AJA, E. (2003): “El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales”, segunda edición, Madrid: Alianza.

ARENAS, C.A. (2011): “Sostenibilidad del sistema sanitario en España”, *Sedisa Siglo XXI*, artículo 242, pp.1-30.

BORGES, P. (2004): “General Government Expenditure and Revenue in the EU in 2003”. *Statistics in focus, Economy and Finance*, 41, Eurostat.

CASTRO, F.; GORDO, E.; PÉREZ, J.J. (2010): “La política fiscal discrecional en tiempos de crisis”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº59, pp.83-102.

CEOE (2011): “Debate de la eficiencia del sector público: una contribución en el ámbito del número y coste del personal”. *Departamento de Economía del Servicio de estudios*, pp. 1-34.

FEDEA (2009): *Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario*. McKinsey&Company. Madrid.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011): *Los gobiernos locales intermedios en España*. Libro Verde, p.166.

GALÁN, A.; IGLESIAS, J. (2005): “Panorámica del Sector Público en la Unión Europea”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40, pp.79-96.

GIL RUIZ, C.L. (2007): “El gasto público en España en un contexto descentralizado”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, pp.185-206.

GÓMEZ, J.; GARCÉS, M.; ELORRIAGA, G. (2010): *Por un Estado autonómico racional y viable*. FAES.

LAGO, S. (2005): “ El gasto público autonómico: evolución pasada y perspectivas de futuro”. *Cuadernos de CC.EE y EE*. Nº 49, pp33-42.

MARTÍN, J.J. (2005): “Motivación, incentivos y retribuciones de los médicos de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud”. *Administración Sanitaria*, vol.I, nº3, pp.111-130.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, presentación Presupuestos Generales del Estado 2012.

MONASTERIO, C. (2003): “El gasto autonómico. Crónica de una expansión anunciada”. *El gasto público en la democracia*, pp. 77-110.

NAMKEE, A.; ALONSO, J., HERCE, J. (2003): *Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España*, Fundación BBVA. Bilbao.

Direcciones de internet:

<http://www.ine.es/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

<http://www.bde.es/>

<http://www.ief.es/>

<http://www.ec.europa.eu/>

<http://www.estadief.meh.es/>

<http://www.msc.es>