

¿A la cola de Europa en gasto social? Indicadores imperfectos y conclusiones precipitadas

Jon Olaskoaga Larrauri*

Ricardo Aláez Aller**

Pablo Díaz de Basurto Uraga*

*Departamento de Organización de Empresas de la UPV-EHU

**Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra

Para los autores de este artículo, la medición del esfuerzo económico que los países realizan en materia de protección social exige emplear tantos indicadores como resulte posible, así como utilizar medidas de las necesidades sociales siempre que se trate de valorar los sistemas de protección en términos de intensidad protectora. A partir de un instrumento de medida que integra diversos indicadores y los vincula a las necesidades sociales existentes en cada país, los autores observan niveles relativamente bajos de gasto social en Euskadi, que sigue en esa línea un patrón similar al del conjunto del Estado español, fundamentalmente debido a que la mayor parte del gasto vasco en protección social viene determinado por las instituciones centrales. Los autores perciben además una cierta convergencia con respecto al ámbito de referencia adoptado en los últimos años (EU-12); sin embargo, advierten, la limitación del período para el que se dispone de datos obliga a valorar con particular cautela esta conclusión, sobre todo si ha de servir para extrapolar la tendencia hacia el futuro.

1. Introducción

La protección social constituye, más si cabe desde que se difundió la idea de que el Estado de bienestar ha entrado en crisis, un terreno abonado para la discusión. En el ámbito cercano de la política vasca, puede recordarse el debate a propósito de la solvencia de un hipotético sistema de seguridad social vasco en las pasadas elecciones autonómicas. Aquel episodio sirvió, entre otras cosas, para que quedara constancia de lo difícil que resulta encontrar un solo dato sobre este tema cuya veracidad no sea cuestionada por alguna de las partes. Más en concreto, la medición comparada del gasto social es una cuestión que ha desencadenado interesantes debates, tanto en el sosegado ambiente académico como en la comprometida arena política.

Hace unos meses, el Consejo Económico y Social Vasco (CESV) ha alimentado el habitual estado de incertidumbre sobre esta cuestión editando un informe titulado *La protección social como elemento clave de la Política Social de la UE y de la CAPV* (2007), cuyo objetivo explícito era “analizar el nivel de protección social existente en la CAPV, estudiando las políticas sociales que se han ido aplicando; y compararlo con el existente en el estado español y en el conjunto de la Unión Europea”.

Por más que en dicho informe se reúne información ciertamente útil sobre el sistema de protección social de la Comunidad Autónoma de Euskadi¹, sus principales carencias se encuentran precisamente en el ejercicio de comparativa internacional para el que se emplea exclusivamente un indicador, el

¹ Sobre la legitimidad del concepto de sistema de protección social vasco puede consultarse Olaskoaga y Bilbao (2002).

gasto social como porcentaje del PIB, cuyas carencias han sido señaladas reiteradamente en la literatura teórica y empírica.

Este artículo se propone tres objetivos:

- Ilustrar los problemas derivados de emplear un solo indicador para describir un fenómeno de naturaleza tan compleja como el de la protección social, en particular cuando el indicador elegido es el de esfuerzo (gasto social como porcentaje del PIB de un determinado país o región).
- Proponer algunos indicadores y herramientas alternativas con los que complementar la perspectiva comparada.
- Aplicarlos en la descripción comparada del gasto social en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Conviene en este punto realizar algunas advertencias que el lector valorará al interpretar el contenido del artículo:

1. Las comparaciones en este artículo se limitarán al gasto social agregado. Un análisis más detallado requerirá un esfuerzo que excede sus propósitos. Este trabajo constituye, por tanto, un paso previo a un análisis más profundo. Sus conclusiones son forzosamente provisionales y habrán de leerse con la máxima cautela.
2. En particular, el trabajo que se presenta en este artículo no tiene como objetivo emitir juicios valorativos sobre los niveles alcanzados de gasto o sobre las responsabilidades políticas que pudieran derivarse de ellos. Su objetivo se reduce a cuantificar adecuadamente las diferencias de gasto social, tarea de por sí suficientemente compleja.
3. La comparación entre realidades complejas como los sistemas de protección social sólo puede realizarse cuando existen medios que resumen esa complejidad en un número manejable de dimensiones. En el caso de la protección social, por ejemplo, las comparaciones internacionales no pueden realizarse trabajando con cada una de las políticas, programas o regímenes nacionales, aunque sólo sea porque las realidades institucionales de los países a comparar son demasiado diferentes entre sí. No cabe comparabilidad internacional si toda esa información no se sintetiza aplicando criterios comunes en todos los países. En el caso de la CAE, toda comparación internacional es deudora del encomiable trabajo del Instituto Vasco de Estadística en el terreno de las estadísticas de síntesis y, más concretamente, en el ámbito de las cuentas satélite². En este sentido, la cuenta de protección social no sólo representa una de las primeras incursiones de los órganos estadísticos oficiales de las

Comunidades Autónomas españolas en este terreno, sino que constituye además un auténtico tesoro informativo cuyo verdadero valor aún no se ha reconocido.

4. Además de la información elaborada y publicada por EUSTAT, en este trabajo se emplearán dos fuentes de información: la que procede de la base de datos SOCX, de la OCDE, y la de EUROSTAT. Existen algunas diferencias en las metodologías que se encuentran en la trastienda de estos datos, y, aunque no son excesivamente importantes en lo que se refiere al gasto agregado, aconsejan mezclar unos resultados con otros. EUSTAT, en su cuenta de protección social, emplea la metodología SEEPROS, de EUROSTAT, por eso la comparación de la CAE se efectuará contra su referente más próximo, Europa Occidental.

El artículo se divide en dos secciones, además de esta introducción. La primera ofrecerá una pequeña muestra de lo importante que resulta la elección de los indicadores empleados, ofreciendo al mismo tiempo una visión panorámica de la evolución del gasto social en los países democráticos desarrollados. En la segunda, se emplearán distintas medidas para ofrecer una valoración comparada de la intensidad de la protección social facilitada por las instituciones que actúan en la CAE.

2. Comparación del gasto social agregado en 21 países del área OCDE. Indicadores y resultados

Las tablas 1, 2 y 3 muestran los valores alcanzados en tres indicadores básicos del desarrollo de la política social por 21 países de la OCDE. El primero de ellos se conoce en la literatura como el indicador de esfuerzo y se define como el gasto social agregado en porcentaje del PIB. La mayor parte de la literatura sobre los determinantes del gasto social ha empleado este indicador como medida del desarrollo del Estado de bienestar y, no obstante, su utilidad para este fin ha sido puesta en tela de juicio en numerosas ocasiones (por ejemplo, Castles, 2004, 2002; Clayton y Pontusson, 1998; Esping-Andersen, 1993; Korpi, 1989). El principal problema del indicador de esfuerzo es que no capta la totalidad de las dimensiones del fenómeno complejo y multidimensional que es el Estado de bienestar; por eso en las tablas 2 y 3 se ofrecen dos indicadores que tratan de captar una dimensión distinta: la intensidad de la protección que ofrecen a la población las instituciones de protección social. El primero de ellos se define como el gasto social por habitante, que, para facilitar las comparaciones a lo largo del tiempo, se presenta en dólares de 1995. Como alternativa a este indicador, se ofrece el gasto social por persona dependiente, entendiendo por población dependiente a la suma de la población en situación de desempleo más la población de 65 años de edad o más.

² Sobre el concepto de cuentas satélite y su aplicación en contextos regionales puede leerse Olaskoaga y Velasco (2004).

Tabla 1. Gasto social público en porcentaje del PIB

País	1980	1990	2001	1990-2001	1980-2001
Australia	11,3	14,2	17,9	3,8	6,2
Canadá	14,3	18,6	17,9	-0,9	3,0
Estados Unidos	13,3	13,4	14,9	1,5	1,7
Irlanda	17,0	18,6	13,3	-6,0	-4,7
Nueva Zelanda	17,2	21,9	17,8	-5,3	0,1
Reino Unido	17,9	19,5	20,5	-0,2	-0,3
Liberal*	14,0	14,7	15,9	1,1	1,9
Dinamarca	29,1	29,3	28,6	-1,1	-1,5
Finlandia	18,5	24,8	24,5	-0,6	5,7
Noruega	17,9	24,7	23,8	-1,0	6,0
Suecia	28,8	30,8	29,2	-1,9	-0,2
Socialdemócrata*	25,0	28,0	27,3	-0,8	2,3
Alemania	23,0	22,8	27,3	4,3	4,2
Austria	22,5	24,1	26,0	1,8	3,4
Bélgica	24,1	26,9	27,3	0,4	3,2
Francia	21,1	26,6	27,6	0,5	5,2
Holanda	26,9	27,6	21,9	-6,1	-5,3
Conservador*	22,7	24,9	27,1	2,2	4,4
España	15,9	19,5	19,4	-0,4	3,2
Grecia	11,5	20,9	23,6	0,7	8,9
Italia	18,4	23,3	24,4	1,2	6,0
Portugal	10,9	13,9	21,1	7,2	10,2
Europa del sur*	16,9	21,7	22,8	1,0	5,8
Japón	10,2	11,2	17,0	5,8	6,8
Suiza	14,2	17,9	26,6	8,7	12,4
Todos*	16,3	17,4	18,9	1,5	2,7
Coefficiente de variación**	30,8	24,7	20,6	-	-

Fuentes: base de datos SOCX (1980-2001), OCDE.

* Los valores ofrecidos para cada una de las familias o regímenes y la categoría "todos" expresan el valor del indicador para el conjunto del gasto en el agregado en cuestión, medido en dólares USA, sobre el PIB agregado en la misma unidad de cuenta.

** El valor del coeficiente de variación se expresa en porcentajes.

Tabla 2. Gasto social público por habitante en dólares de 1995

País	1980	1990	2001	1990-2001	1980-2001
Australia	1.799	2.631	4.372	1.741	2.573
Canadá	2.466	3.597	4.251	654	1.785
Estados Unidos	2.712	3.440	4.656	1.216	1.944
Irlanda	1.847	2.813	4.082	1.269	2.236
Nueva Zelanda	2.373	3.358	3.422	65	1.049
Reino Unido	2.626	3.594	5.001	1.407	2.374
Liberal*	2.626	3.431	4.617	1.186	1.991
Dinamarca	7.937	9.329	11.430	2.101	3.494
Finlandia	3.897	6.735	7.920	1.185	4.023
Noruega	4.150	7.130	9.580	2.451	5.430
Suecia	6.680	8.605	9.864	1.259	3.184
Socialdemócrata*	5.909	8.087	9.708	1.621	3.800
Alemania***	6.101	7.395	9.035	1.640	2.933
Austria	4.995	6.624	8.777	2.153	3.782
Bélgica	5.141	6.904	8.465	1.561	3.323
Francia	4.427	6.739	8.499	1.761	4.073
Holanda	5.711	6.921	6.787	-133	1.076
Conservador*	5.321	7.031	8.573	1.542	3.252
España	1.719	2.727	3.557	830	1.838
Grecia	1.207	2.234	3.230	996	2.023
Italia	2.687	4.225	5.205	980	2.517
Portugal	797	1.384	2.724	1.340	1.927
Europa del sur*	2.077	3.302	4.235	933	2.158
Japón	2.930	4.533	7.566	3.033	4.636
Suiza	5.588	8.233	12.472	4.239	6.885
Todos*	3.257	4.472	6.026	1.553	2.769
Coefficiente de variación**	51,8	44,8	42,2	-	-

Fuentes: base de datos SOCX (1980-2001), OCDE.

* Los valores ofrecidos para cada una de las familias o regímenes y para la categoría "todos" expresan el valor del indicador para el conjunto del gasto en el agregado en cuestión, medido en dólares USA, sobre el PIB agregado en la misma unidad de cuenta.

** El valor del coeficiente de variación se expresa en porcentajes.

*** Por error, la base de datos SOCX (1980-2001) utiliza datos de población de la Alemania Unificada en todo período 1980-2001, mientras que el resto de las variables (PIB, gasto social público, etc.) se refieren a la República Federal Alemana hasta 1990 y a la Alemania Unificada a partir de 1991 (inclusive). Los datos de la tabla se han calculado aplicando la información adecuada de población.

El indicador de esfuerzo presenta serios inconvenientes. En particular, el indicador depende tanto de la evolución del gasto social como de la intensidad del crecimiento económico de un país, razón por la que, en la medida en que tratemos de comparar países con sendas de crecimiento diferentes, no reflejará fielmente los resultados en términos de gasto de las medidas de política social, ni tampoco el grado en que los ciudadanos de un país se hallan protegidos frente a las contingencias habituales.

La principal restricción del indicador de esfuerzo se encuentra sencillamente en que no es capaz de medir todas y cada una de las dimensiones de los sistemas de protección social. El gasto social en porcentaje del PIB refleja el volumen relativo de recursos que un país dedica al sector de la protección social, lo que le permite representar de un modo bastante conveniente el esfuerzo que realiza una determinada nación para resolver por la vía de la protección social las necesidades de sus ciudadanos. También es un claro exponente de una porción de actividad económica que queda al margen del funcionamiento del mercado. La medida es, por tanto, adecuada cuando son éstas las dimensiones cuyo análisis deseamos abordar. Por el contrario, el indicador de esfuerzo no puede facilitarnos una idea completa del grado en que quedan cubiertas las necesidades sociales a través de los mecanismos de protección social. Para cumplir este papel, precisamos recurrir a los indicadores de intensidad.

El indicador sintético de intensidad también presenta inconvenientes. En concreto, el volumen de población de un país es una medida muy inexacta de sus necesidades sociales, de manera que el indicador no toma en consideración la diferente magnitud de las situaciones protegibles en cada país y, con ello, ofrece una imagen distorsionada del desarrollo relativo de sus mecanismos protectores.

Una alternativa que trata de superar este problema consiste en ajustar el indicador de intensidad dividiéndolo entre el porcentaje que representa la población dependiente, es decir, la población desocupada y la de 65 años o más. Esta solución tampoco es perfecta y se aprecian en ella dos importantes flaquezas:

- En primer lugar, la población anciana y la desempleada no son los únicos grupos sociales que demandan prestaciones de los sistemas de protección social. El resto del gasto social está orientado a otros colectivos, como, por ejemplo, las personas con algún tipo de minusvalía o los supervivientes, o bien satisfacen necesidades del conjunto de la sociedad, como el gasto público en sanidad.
- En segundo lugar, este indicador pondera del mismo modo a cada miembro en cualquiera de las dos poblaciones dependientes: la población anciana y la población en situación de desempleo.

Tabla 3. Gasto social público por habitante dependiente*** en dólares de 1995

País	1980	1990	2001	1990-2001	1980-2001
Australia	14.741	18.239	27.354	9.115	12.613
Canadá	18.914	23.289	25.701	2.412	6.787
Estados Unidos	18.522	22.456	31.181	8.725	12.659
Irlanda	13.774	17.272	31.331	14.059	17.557
Nueva Zelanda	22.342	22.944	23.544	600	1.202
Reino Unido	14.890	18.849	27.728	8.879	12.839
Liberal*	17.655	21.595	29.875	8.281	12.221
Dinamarca	44.100	45.956	65.608	19.652	21.509
Finlandia	27.155	44.833	40.231	-4.602	13.076
Noruega	26.706	37.608	56.464	18.856	29.758
Suecia	38.281	45.857	48.671	2.814	10.390
Socialdemócrata*	35.677	44.121	51.574	7.453	15.897
Alemania	35.980	42.012	42.130	117	6.150
Austria	30.884	39.936	49.980	10.044	19.096
Bélgica	29.260	37.158	39.986	2.828	10.726
Francia	27.118	38.367	43.253	4.887	16.135
Holanda	41.332	42.481	44.878	2.397	3.547
Conservador*	32.402	40.238	42.873	2.635	10.471
España	11.231	13.590	16.208	2.618	4.977
Grecia	8.694	13.605	15.291	1.686	6.597
Italia	17.165	21.663	23.886	2.223	6.721
Portugal	5.337	8.731	14.654	5.923	9.317
Europa del sur*	13.551	17.283	19.791	2.508	6.239
Japón	29.038	34.495	36.558	2.063	7.520
Suiza	39.292	53.755	70.943	17.189	31.651
Todos*	22.393	27.422	33.283	5.861	10.891
Coefficiente de variación**	44,8	42,3	41,5		

Fuentes: a) del gasto social, OECD, SOCX; b) de la población, OCDE, base de datos ECO-salud; c) de la población desempleada, OCDE, LFS.

* Los valores ofrecidos para cada una de las familias o regímenes y para la categoría "todos" expresan el valor del indicador para el conjunto del gasto en el agregado en cuestión medido en dólares USA.

** El valor del coeficiente de variación se expresa en porcentajes.

*** Se entiende por población dependiente la suma de la población de 65 años o más y la población en situación de desempleo.

Tabla 4. Población dependiente. Población desempleada más población de 65 años o más (en porcentaje de la población total)

País	1980	1990	2001	1990-2001	1980-2001
Australia	12,3	14,5	15,9	1,3	3,6
Canadá	13,0	15,4	16,4	1,0	3,4
Estados Unidos	14,7	15,3	14,8	-0,6	0,1
Irlanda	13,4	16,3	12,9	-3,4	-0,5
Nueva Zelanda	10,6	14,8	14,5	-0,3	3,9
Reino Unido	17,6	19,2	18,2	-0,9	0,6
Liberal*	14,9	15,9	15,4	-0,5	0,5
Dinamarca	18,0	20,3	17,4	-2,9	-0,6
Finlandia	14,4	15,0	19,6	4,6	5,3
Noruega	15,5	19,0	16,9	-2,1	1,3
Suecia	17,4	18,8	20,2	1,4	2,8
Socialdemócrata*	16,6	18,3	18,8	0,5	2,3
Alemania	17,0	17,6	21,4	3,8	4,5
Austria	16,2	16,6	17,3	0,7	1,1
Bélgica	17,5	18,6	21,1	2,5	3,6
Francia	16,7	18,0	20,1	2,1	3,4
Holanda	13,8	16,3	15,0	-1,3	1,2
Conservador*	16,6	17,6	20,2	2,5	3,6
España	15,3	20,1	21,5	1,5	6,2
Grecia	14,1	16,8	21,1	4,2	6,9
Italia	15,9	19,5	21,9	2,4	6,1
Portugal	14,9	15,9	18,5	2,6	3,6
Europa del sur*	15,4	19,1	21,4	2,3	6,0
Japón	10,1	13,1	20,6	7,5	10,6
Suiza	14,4	15,3	17,5	2,2	3,1
Todos*	15,5	17,0	17,7	0,7	2,2
Coefficiente de variación**	14,5	11,7	14,4	-	-

Fuentes: a) De la población, OCDE, base de datos ECO-salud; b) de la población desempleada, OCDE, LFS.

** El valor del coeficiente de variación se expresa en porcentajes.

*** Se entiende por población dependiente la suma de la población de 65 años o más y la población en situación de desempleo.

La tabla 4 pone de manifiesto la necesidad de considerar la magnitud de las necesidades sociales, al evidenciar que su evolución no ha sido en absoluto uniforme ni entre los países observados ni a lo largo del período bajo consideración.

La información contenida en estas cuatro tablas es cuantiosa y de ella pueden extraerse importantes conclusiones sobre la evolución de la política social en dos décadas en las que no se ha dejado de hablar de crisis del Estado de bienestar. No es tal el objetivo de este artículo, y por eso las dos siguientes reflexiones versan sobre una cuestión mucho más modesta, que tiene que ver con la imagen proyectada por los indicadores empleados:

- El indicador de esfuerzo describe un ajuste más o menos brusco del gasto en los países con niveles más altos, sobre todo los socialdemócratas, con Dinamarca como caso más evidente. Otros países, como Irlanda o Nueva Zelanda, también protagonizan reducciones bastante bruscas de su esfuerzo a pesar de que sus niveles originales eran mucho más modestos. Mientras tanto, en Europa del sur los niveles de gasto han aumentado más que en ninguna otra área en estas dos décadas, lo que a veces se ha interpretado como un proceso de convergencia de estos países con sus vecinos más prósperos. Los indicadores de intensidad no refrendan algunas de estas conclu-

siones. Por ejemplo, con estos datos es más difícil percibir el ajuste en los países socialdemócratas, en los que el indicador sintético de intensidad muestra un crecimiento muy similar al de los países conservadores, por ejemplo, y superior en términos absolutos, aunque no en los relativos, al de los países de Europa del sur. En Irlanda, por ejemplo, el incremento porcentual del indicador de intensidad entre 1980 y 2001 supera tanto al del resto de los miembros de la familia liberal como a buena parte de los países de Europa del sur. El indicador de intensidad ajustado con la población dependiente abunda aún más en esta matización, lo que se comprende mejor cuando se constata (tabla 4) que estos dos países son los únicos de toda la muestra en los que las situaciones dependientes se han reducido en el conjunto del período. En resumen, cada uno de los indicadores empleados muestra una fotografía distinta del desarrollo relativo de los Estados de bienestar en estos 21 países desarrollados objeto de análisis. Las imágenes que muestran no son necesariamente opuestas ni contradictorias, pero sí suficientemente distintas para que entendamos útil valorar todas ellas.

- La discusión anterior sirve también para apreciar que la valoración correcta del grado en que las políticas sociales contribuyen a hacer frente a las contingencias sociales debe tener en cuenta las

distintas situaciones socioeconómicas en las que actúan los sistemas de protección social. En general, el incremento de las situaciones de dependencia en los países desarrollados a lo largo de las dos décadas analizadas debería matizar una impresión extendida entre los analistas de que la política social en los países desarrollados resiste con solvencia la crisis. Este matiz es más oportuno, si cabe, en lo que se refiere a los países de Europa del sur. La noticia, felizmente acogida, de su convergencia se ve empañada por el hecho de que en el período considerado el peso de la población dependiente ha aumentado más que en ningún otro país, si exceptuamos el caso excepcional de Japón.

En efecto, los indicadores de esfuerzo e intensidad no reflejan exactamente la misma descripción comparada de los 21 sistemas de protección nacionales, ni de los cuatro modelos o regímenes de bienestar. Lo cual no quiere decir que no exista una relación entre ambas dimensiones. La relación es bastante inmediata y se resume en la siguiente identidad que expone los determinantes del indicador de esfuerzo:

Donde:

$$\frac{GS}{PIB} = \frac{GS}{PobDep} \times \frac{PobDep}{Pob} \times \frac{Pob}{PIB}$$

- GS es el gasto social.
- Pob Dep es la población dependiente, tal y como ha sido definida en este capítulo.
- Pob es la población total.
- Y PIB es el producto interior bruto.

Los elementos de la identidad pueden renombrarse así:

$$Esfuerzo = \frac{GS}{PIB}; Intensidad = \frac{GS}{PobDep};$$

Y, por tanto, puede escribirse:

$$Incidencia = \frac{PobDep}{Pob}; \frac{1}{Renta} = \frac{Pob}{PIB}$$

$$Esfuerzo = Intensidad \times Incidencia \times \frac{1}{Renta} \quad (1)$$

Lo que la expresión destaca es que el valor del esfuerzo en gasto social en un determinado país es:

- Directamente proporcional a la intensidad del gasto (medida en gasto por persona dependiente).
- Directamente proporcional a la incidencia de las situaciones protegibles.
- Indirectamente proporcional a la renta del país. *Ceteris paribus*, el esfuerzo es mayor cuanto menor es su renta.

Con el objeto de ilustrar esta idea, a continuación se lleva a cabo un ejercicio que consiste en valorar en términos relativos los determinantes del indicador de esfuerzo en los países de la muestra y en el período considerado³. Las desviaciones frente a esta referencia pueden expresarse como suma de las desviaciones en cada uno de los determinantes más los productos cruzados de dichas desviaciones. En las tablas 5, 6 y 7 se recogen las desviaciones del esfuerzo y de cada uno de sus determinantes en los 21 países de la muestra en los tres ejercicios que se vienen empleando como referencia: 1980, 1990 y 2001.

Tabla 5. Desviaciones con respecto al promedio OCDE-21. 1980

País	Desviación esfuerzo	Desviación intensidad	Desviación incidencia	Desviación riqueza
Australia	-0,29	-0,18	-0,16	0,04
Canadá	-0,10	0,12	-0,10	-0,10
Estados Unidos	-0,17	-0,02	0,01	-0,16
Irlanda	0,07	-0,30	-0,08	0,64
Nueva Zelanda	0,08	0,22	-0,27	0,21
Reino Unido	0,13	-0,20	0,21	0,16
Dinamarca	0,83	0,52	0,24	-0,03
Finlandia	0,17	0,07	-0,01	0,10
Noruega	0,13	-0,01	0,07	0,06
Suecia	0,81	0,53	0,20	-0,01
Alemania	0,44	0,35	0,17	-0,08
Austria	0,41	0,26	0,11	0,01
Bélgica	0,52	0,22	0,21	0,03
Francia	0,33	0,13	0,12	0,04
Holanda	0,69	0,76	-0,05	0,01
España	0,00	-0,37	0,05	0,51
Grecia	-0,28	-0,46	-0,05	0,41
Italia	0,16	-0,02	0,08	0,10
Portugal	-0,32	-0,65	0,03	0,93
Japón	-0,36	-0,18	-0,31	0,13
Suiza	-0,11	0,22	-0,02	-0,25

Tabla 6. Desviaciones con respecto al promedio OCDE-21. 1990

País	Desviación esfuerzo	Desviación intensidad	Desviación incidencia	Desviación riqueza
Australia	-0,18	-0,20	-0,12	0,16
Canadá	0,08	0,13	-0,05	0,01
Estados Unidos	-0,22	-0,03	-0,06	-0,15
Irlanda	0,08	-0,28	0,00	0,49
Nueva Zelanda	0,27	0,02	-0,10	0,38
Reino Unido	0,13	-0,17	0,17	0,17
Dinamarca	0,70	0,29	0,24	0,05
Finlandia	0,43	0,45	-0,08	0,07
Noruega	0,43	0,14	0,16	0,08
Suecia	0,78	0,50	0,15	0,03
Alemania	0,32	0,29	0,08	-0,06
Austria	0,39	0,33	0,02	0,03
Bélgica	0,56	0,27	0,14	0,08
Francia	0,54	0,31	0,08	0,09
Holanda	0,60	0,48	0,00	0,08
España	0,13	-0,38	0,23	0,48
Grecia	0,21	-0,31	0,01	0,74
Italia	0,35	0,01	0,20	0,11
Portugal	-0,20	-0,54	-0,03	0,78
Japón	-0,35	-0,21	-0,19	0,01
Suiza	0,04	0,36	-0,06	-0,19

³ En este ejercicio, tanto el PIB como el gasto social público se mide en unidades PPC corrientes referidas al dólar. Las fuentes de información empleadas para esta información coinciden con las del resto de las tablas de este artículo.

Tabla 7. Desviaciones con respecto al promedio OCDE-21. 2001

País	Desviación esfuerzo	Desviación intensidad	Desviación incidencia	Desviación riqueza
Australia	-0,07	0,01	-0,13	0,06
Canadá	-0,08	0,04	-0,10	-0,02
Estados Unidos	-0,24	0,13	-0,18	-0,17
Irlanda	-0,29	0,03	-0,29	-0,03
Nueva Zelanda	-0,04	-0,12	-0,21	0,37
Reino Unido	0,13	0,04	0,01	0,07
Dinamarca	0,51	0,59	-0,04	-0,01
Finlandia	0,28	0,07	0,08	0,10
Noruega	0,24	0,67	-0,07	-0,21
Suecia	0,54	0,28	0,12	0,08
Alemania	0,42	0,05	0,18	0,14
Austria	0,34	0,36	-0,03	0,02
Bélgica	0,41	0,13	0,17	0,07
Francia	0,47	0,25	0,08	0,09
Holanda	0,12	0,34	-0,17	0,01
España	0,01	-0,38	0,20	0,36
Grecia	0,26	-0,37	0,16	0,70
Italia	0,26	-0,08	0,20	0,14
Portugal	0,09	-0,34	0,02	0,62
Japón	-0,13	-0,30	0,14	0,09
Suiza	0,37	0,44	-0,04	-0,02

Fuentes: las de las tablas 1 a 4.

Estas tres tablas permiten desvelar las causas inmediatas que se encuentran detrás de algunas las variaciones de los niveles de esfuerzo en gasto social, apreciándose, en ocasiones, que estas variaciones no se corresponden directamente con las modificaciones en los derechos sociales.

Por ejemplo, Irlanda era, según la lectura del indicador de esfuerzo, el país en el que más claramente se apreciaba un descenso del gasto social. En las tablas 5 y 7 se aprecia, efectivamente, un alejamiento progresivo de los valores medios hacia valores negativos. Sin embargo, las tablas muestran que la disminución de los valores relativos de esfuerzo en Irlanda no se debe a una menor intensidad de las prestaciones, sino a que la incidencia de las situaciones de dependencia consideradas (vejez y desempleo) descendió en términos tanto absolutos como relativos en este país, mientras que su renta se acercaba rápidamente a los valores medios.

El caso de Dinamarca es similar al de Irlanda, país en que el indicador de esfuerzo expresa un ajuste bastante duro en los niveles de gasto. El análisis nos muestra que esta caída no se debe a una menor intensidad de las prestaciones, sino principalmente a una caída de la incidencia de las contingencias de desempleo y vejez en este país. En 1980, el porcentaje que representaban estas situaciones en la población total era en Dinamarca un 24% mayor que en la media de los países, mientras que, en 2001, la misma magnitud se encontraba un 4% por debajo de esa referencia.

Estos datos permiten matizar también lo ocurrido en Europa del sur. En España, por ejemplo, el mantenimiento en las posiciones relativas de esfuerzo en torno a los valores medios de la muestra se corres-

ponde con el de los niveles de intensidad, mientras que la evolución de la incidencia y la renta se compensan la una a la otra. Dicho de otro modo, la mayor incidencia de situaciones de dependencia ha podido ser compensada por un incremento de la renta por habitante, de modo que los estándares de protección han podido mantenerse, en términos relativos, sin que haya habido que aumentar el esfuerzo realizado por el sistema económico.

3. Descripción comparada del gasto social agregado en la CAE

El segundo epígrafe de este artículo debió servir al lector para disipar dudas sobre la validez de las comparaciones internacionales que se basan exclusivamente en el indicador sintético de esfuerzo. La solución propuesta pasa por enriquecer los términos de las comparaciones internacionales, por ejemplo, empleando indicadores alternativos que capten otras dimensiones de las políticas sociales. Ese papel le corresponde a los indicadores de intensidad que se han empleado en el artículo, o a otros, como el de generosidad⁴, utilizados en la literatura (Castles, 2004; Clayton y Pontusson, 1998). Los Estados de bienestar son realidades poliédricas y su análisis agradece este tipo de aproximación multidimensional.

Algunos analistas parecen no haber comprendido aún esta sencilla premisa. Por ejemplo, los redactores del informe del Consejo Económico y Social Vasco, aludido en la introducción de este artículo, fundamentan sus conclusiones sobre la situación relativa del sistema de protección social de la CAE de manera casi exclusiva en el valor relativo de los indicadores de esfuerzo en el ejercicio 2003, con lo que añaden a las limitaciones propias de la medida empleada, la ausencia de perspectiva temporal suficiente.

Esta sección tiene como objetivo ofrecer una descripción más fiel de la situación de la protección social en Euskadi; para ello, se recurrirá a una herramienta que permite establecer un marco de comparación flexible que considera la desigual incidencia de las necesidades sociales en el gasto social. La herramienta, cuyo uso se describirá con cierto detalle, va más allá, por su sofisticación, de los indicadores simples que se emplean en la mayor parte de los trabajos descriptivos, pero ofrece una visión más fiel a la realidad.

Sin embargo, antes de abordar este objetivo, se ha considerado oportuno complementar el trabajo reali-

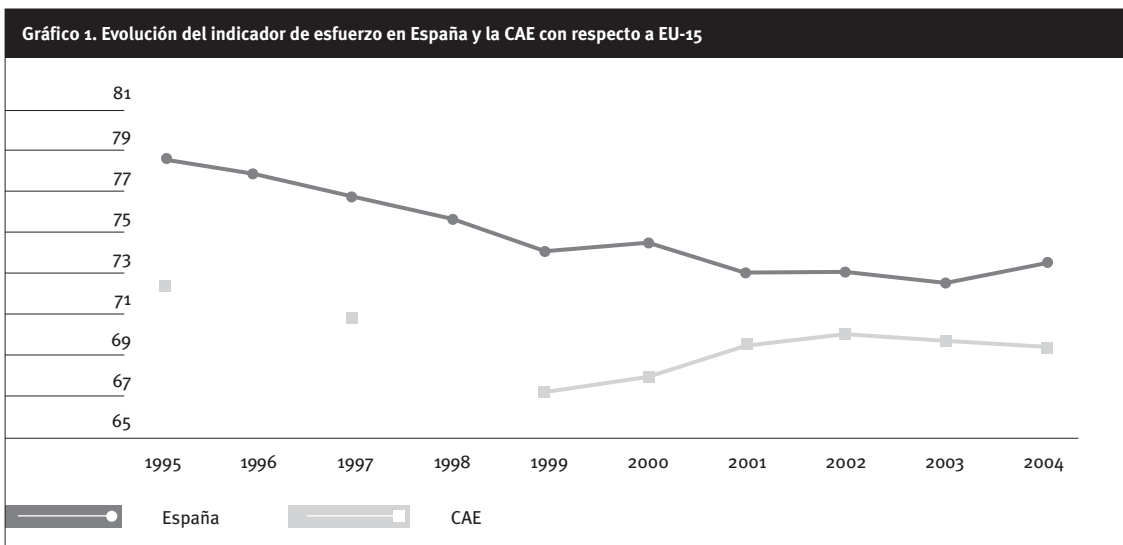
⁴ El indicador de generosidad se define como el cociente entre el esfuerzo, por un lado, y el porcentaje de población dependiente sobre la población total, por otro.

zado por los redactores del informe CESV con los indicadores simples. Los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de los indicadores de esfuerzo e intensidad entre 1995 y 2004. La longitud de la serie se ajusta, lógicamente, a la actual disponibilidad de datos para la CAE. Los datos se presentan como índices simples, en los que el valor 100 corresponde al valor de cada uno de estos indicadores en el conjunto de la Unión Europea a 15, que sigue siendo el marco de referencia más legítimo para valorar la situación de Euskadi.

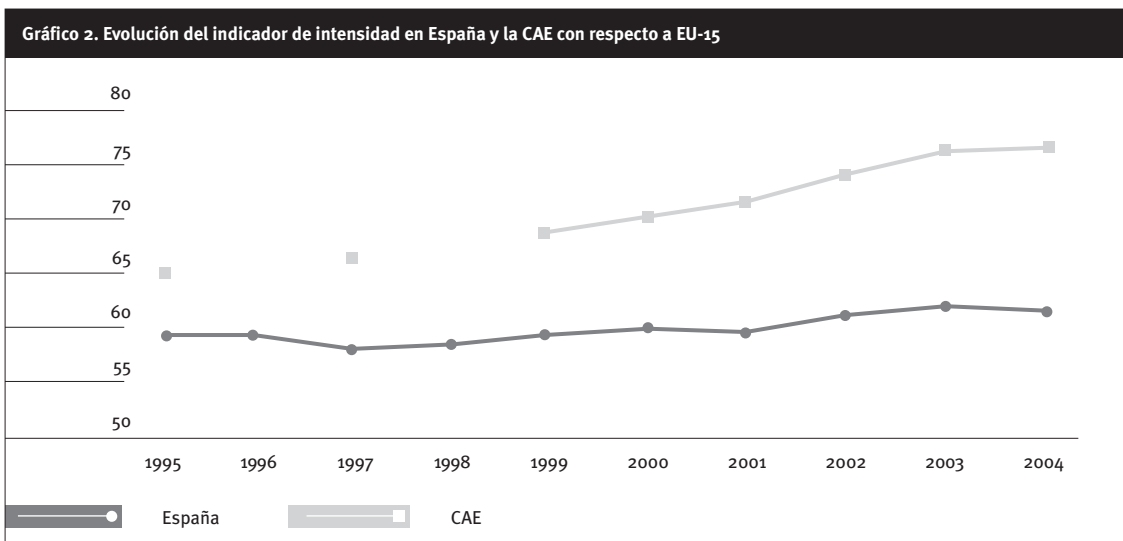
Los gráficos permiten matizar algunas de las conclusiones que se exponen en el informe del CESV. En efecto, el indicador de esfuerzo presenta en la CAE niveles más bajos que en España, pero las diferencias se han ido atenuando, sobre todo a partir de

1999. Es cierto que en 2004 el indicador de esfuerzo se reduce en la CAE, pero lo hace coincidiendo con un crecimiento del PIB por encima del 8%. El gasto social creció ese año un 7% en Euskadi, una cifra notable si se considera por sí misma, pero que no pudo evitar que el peso del gasto social en la economía descendiese.

Por otro lado, la imagen que se obtiene de la posición relativa y de la evolución del sistema de protección social en Euskadi cambia cuando se trabaja con el indicador de intensidad. Éste nos muestra que la CAE mantiene una senda consistente de acercamiento a los estándares europeos en todo el período considerado, mientras que la evolución que se percibe en el conjunto de España resulta mucho más titubeante.



Fuentes: Eustat, Eurostat.



Fuentes: Eustat, Eurostat.

Los gráficos 1 y 2 y los últimos párrafos son suficientes para contrarrestar ciertas afirmaciones sobre la protección social en Euskadi. Pero para quien haya leído con atención la segunda sección de este artículo, queda claro que no son respuestas definitivas a la pregunta de cuál es el grado de desarrollo relativo del sistema vasco de protección social. En este campo, como en muchos otros, tal vez no se pueda llegar a una conclusión definitiva, pero ello no debería eximir al analista de la obligación de emplear eficazmente toda la información disponible y de diseñar indicadores alternativos cuando los existentes no son del todo satisfactorios.

Esta tarea se percibe compleja: un buen indicador de intensidad protectora debería relacionar el gasto ejecutado con alguna medida de las necesidades sociales existentes, pero obtener medidas adecuadas de la magnitud de los problemas atendidos por los sistemas de protección social es realmente complicado. La dificultad se debe, en parte, a que las situaciones objeto de protección son muy diversas y resulta sencillamente imposible reducirlas a una medida común: los cuidados que requiere un niño, la pérdida de renta de una persona que ha finalizado su vida laboral, o los de aquélla que ha perdido un familiar que representaba su principal sostén económico son todas ellas situaciones diferentes y es imposible reconducirlas en unidades homogéneas de necesidad social. Dicho de otro modo, no tiene sentido sumar un niño, una viuda de 35 años, un anciano, un gran minusválido y una persona enferma de gripe en una medida única de las situaciones dependientes que atienden las instituciones de protección social.

Si no es posible disponer de una medida agregada de las necesidades, siempre podría recurrirse a desagregar el gasto hasta el punto de que cada porción de gasto represente la respuesta a un tipo homogéneo de necesidades o contingencias. En cierto modo, esta solución la facilita una tendencia apreciable en la contabilidad del gasto social: la de catalogar el gasto social de acuerdo con las contingencias que lo provocan. Así, en la metodología SEEPROS, el gasto se desagrega por funciones que expresan, en la mayor parte de los casos, las contingencias que ponen en marcha los mecanismos mediante los que operan los sistemas de protección social. Las funciones de vejez o desempleo cuentan con referentes casi inmediatos sobre la magnitud de las situaciones protegidas: el número de personas que ha superado la edad de jubilación en el caso de la primera, o las personas en situación de desempleo en la segunda.

En estas condiciones, es posible elaborar indicadores de intensidad específicos para determinadas contingencias, o funciones en el lenguaje de la contabilidad del gasto social. La posibilidad de emplear este tipo de información mejorará a medi-

da que se establezcan las metodologías y se consoliden con ellas los contenidos de las categorías funcionales⁵.

Sin embargo, la utilización de indicadores específicos no resuelve todos los problemas de la medición del gasto social. No siempre es posible disponer de una medida adecuada y accesible de la extensión de las contingencias comprendidas en la contabilidad del gasto social. Este es el caso de las funciones invalidez, familia e hijos, vivienda, o exclusión social en la metodología SEEPROS. Es decir, las comparaciones basadas en indicadores específicos se ven obligadas a renunciar a parte del gasto social y, en consecuencia, las conclusiones que se derivan de ellas han de considerarse necesariamente parciales. Además, el modo en que han sido definidas las funciones en SEEPROS y el resto de las metodologías al uso no garantiza que el gasto derivado de una determinada situación protegible se contabilice siempre en la misma función. La categoría que se asigne a una determinada actuación depende del entorno institucional en el que la protección tenga lugar, y la diversidad internacional de las soluciones institucionales que ha generado el Estado de bienestar es muy notable. Un caso concreto puede ayudar a aclarar esta cuestión: en la estadística danesa, prácticamente no se anotan gastos en la función supervivientes, lo cual no quiere decir que en Dinamarca no haya viudos/as, ni que los viudos/as que la precisan carezcan de ayuda por parte de las instituciones protectoras. Lo que ocurre es que en Dinamarca existen mecanismos más generales de garantía de ingresos que atienden también estas situaciones. Es decir, el modo en que se han diseñado las instituciones danesas afecta al reparto del gasto social por funciones. Aunque de manera menos acusada, este fenómeno ocurre también en otros casos y países, lo que reduce la calidad de las comparaciones internacionales que no operan con un valor suficientemente agregado del gasto social.

Lo anterior no debe servir como justificación para abandonar la línea de los indicadores específicos, sino, en todo caso, para complementarla. Precisamente, éste es el objetivo que se persigue en el resto de este epígrafe. Se tratará en él de obtener un indicador relativo de la intensidad del gasto social que reúna tres importantes virtudes:

1. Debe tratarse de un indicador agregado, es decir, obtenido a partir del gasto social total.
2. En la medida de lo posible, debe tener en cuenta la dimensión de los problemas y las necesidades

⁵ Hasta el momento, estas categorías no se han demostrado muy estables en las metodologías habituales; por ejemplo, en la metodología SEEPROS, el manual de 1996 supuso una reestructuración de las categorías suficientemente importante para que no se pueda trabajar con series homogéneas más allá de 1990.

sociales a los que los sistemas de protección social tratan de responder.

3. Debe permitir comparaciones internacionales suficientemente amplias; por ejemplo, comparaciones que tuvieran como referencia a los países de Europa Occidental serían razonablemente satisfactorias.

Para disponer de una herramienta de comparación con estas características es preciso alcanzar con éxito los siguientes tres objetivos:

- Reunir una batería de indicadores que midan razonablemente bien las situaciones objetivas de necesidad que provocan la actuación de los sistemas de protección social. La información sobre la evolución de estos indicadores ha de ser accesible para el conjunto de los países entre los que se desea establecer la comparación, y la relación de estas variables con el gasto social per cápita habrá de comprobarse empíricamente en el marco de referencia de la comparación.
- El segundo objetivo consiste en cuantificar el impacto las necesidades objetivas en el gasto social agregado.
- Si se alcanzan los dos objetivos anteriores, no debe existir problema para establecer un patrón de gasto. Este patrón señalaría la relación entre las condiciones objetivas de demanda y un gasto social teórico. Si un país se ajustase perfectamente a esa norma de gasto, el gasto por habitante observado en su sistema de protección social debería corresponderse exactamente con el valor teórico. Si el gasto real se encuentra por debajo de la norma, habrá que atribuir a este país una menor propensión relativa al gasto social. Lo contrario si el gasto real supera al teórico.

La identificación de las variables que influyen en la demanda objetiva de prestaciones sociales no resulta tarea sencilla. En Europa escasean las medidas de la incidencia de las situaciones de minusvalía que sean homogéneas y, por tanto, comparables, sin contar con que resulta más complicado aún valorar la magnitud de la dependencia que se deriva de cada situación de minusvalía, que es lo que, a la postre, determina la necesidad objetiva de protección social. Tampoco es fácil medir adecuadamente las necesidades de asistencia sanitaria, aunque sí puede afirmarse que la cobertura en la mayor parte de los países europeos es prácticamente universal, por lo que la población ofrece una primera idea de dichas necesidades. Otro hecho admitido es el de que la población más anciana demanda más servicios sanitarios, aunque desconocemos la medida exacta en que esto ocurre. La pobreza y la exclusión también son situaciones que atienden los sistemas de protección social para las que encontrar un indicador comparable resulta imposible, sobre todo cuando la mayor parte de las definiciones de pobreza con las que se trabaja reflejan, más que las situa-

ciones de necesidad objetiva, el grado de desigualdad que se produce en el reparto del ingreso.

En el polo opuesto, resulta relativamente sencillo disponer de indicadores adecuados para las necesidades de los ancianos, los desempleados, o los jóvenes y, aunque quizá no de un modo tan preciso, para la demanda de asistencia sanitaria.

La propuesta que se presenta en este capítulo empleará las siguientes variables como medidas de las necesidades objetivas:

- La población de 65 años (en porcentaje de la población total) [Pob(65)] que presiona sobre la demanda de las prestaciones económicas, principalmente pensiones, y sobre la de los servicios sociales, pero que también se asocia a una mayor demanda de servicios sanitarios.
- La población que no ha alcanzado los 15 años de edad [Pob(15)], como medida de las prestaciones económicas ligadas a la maternidad y al mantenimiento de los hijos, así como a determinados servicios sociales.
- La tasa de actividad (en porcentaje sobre la población total) [Act], que puede suponer un incremento de las prestaciones ligadas al empleo como las prestaciones de incapacidad temporal o las ligadas a los accidentes laborales.
- La tasa de desempleo (medida en porcentaje sobre la población total) [Des], que debe influir en dos modalidades de gasto social, las prestaciones sustitutorias de las rentas del trabajo y las prestaciones ligadas a las políticas laborales activas.
- El PIB por habitante [PIBp.c.] se emplea como *proxy* de los niveles de renta de referencia en cada país. La inclusión de este indicador se justifica porque buena parte de las prestaciones sociales tienen como objetivo restituir los niveles de renta habituales de sus beneficiarios, o bien incrementar los ingresos hasta niveles socialmente aceptables.

En este trabajo se han empleado los valores alcanzados por 12 países europeos⁶ en estos indicadores a lo largo de un período suficientemente prolongado (1980-2004).

Empleando los métodos que se describen en el anexo, se ha estimado la relación entre el gasto en prestaciones sociales por habitante y los indicadores que recogen la magnitud de las necesidades objetivas. Un primer resultado de la aplicación de estos métodos consiste en la confirmación de que la

⁶ Los países empleados se han visto forzosamente limitados por la disponibilidad de información. Son los siguientes: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.

mayor parte las variables elegidas tienen un efecto estadísticamente apreciable en la variable que se emplea como dependiente, es decir, en el gasto social. El único indicador que no mantiene una relación consistente o estadísticamente significativa con el gasto social por habitante es la tasa de actividad.

Eliminada esta variable, se ha obtenido una expresión como la siguiente,

$$GPS_{it} = \mu_i + \beta_1 \text{Pob}(65)_{it} + \beta_2 \text{Pob}(15)_{it} + \beta_3 \text{Des}_{it} + \beta_4 \text{PIBp.c.}_{it} \quad (1)$$

donde los valores del gasto en prestaciones sociales y del PIB por habitante se han calculado a precios y unidades PPC de 1995, y las expresiones “i” y “t” expresan, respectivamente, país y año. Apréciase que la ecuación contiene un término independiente (μ_i), que es diferente en cada país. Este término recoge lo que podríamos denominar la propensión de cada país al gasto social. Si las variables explicativas seleccionadas captan de manera adecuada y completa las necesidades objetivas de la población, entonces las diferencias de intensidad del gasto social han de deberse a razones idiosincrásicas de cada país. Estas razones pueden ser producto de tradiciones ideológicas predominantes, como señalaba Esping-Andersen (1993), del sesgo particular que imprimen los gobiernos en su política social, como defiende la teoría de los recursos del poder (Korpi, 1989), o de las particularidades institucionales que afectan al éxito de las medidas de austeridad a las que alude, entre otros, Pierson (1996). El caso es que las instituciones de protección social en los países con valores más altos de μ realizan, por razones idiosincrásicas, un gasto social más elevado que aquellos en los que se aprecia un valor más reducido.

Si en la expresión (1) se sustituye μ_i por μ , ésta deja de representar un sistema y pasa a convertirse en una sola ecuación. Además, si μ_i se calcula como la media ponderada de los valores de μ_i , entonces esa ecuación puede decirse que representa un patrón común de gasto. Este modo de definir un patrón de gasto dispone de la ventaja de haber sido experimentado en trabajos anteriores (Alsasua, Bilbao y Olaskoaga, 2001; Lagares, 1988; Boscá, Fernández y Taguas, 1997).

De hecho, en la determinación del patrón de gasto, podría haberse empleado un criterio distinto, por ejemplo determinando arbitrariamente el nivel de gasto que implicaría una satisfacción razonable de las necesidades consideradas. No obstante, las dificultades para aplicar un criterio de este tipo son bastante evidentes. La opción que se emplea aquí presenta, en cambio, una doble virtud: que es factible, y que resulta bastante lógica; al fin y al cabo, consiste en establecer valores normales de gasto en función del comportamiento realmente observado en el conjunto de los países.

Es importante señalar, al igual que se hace en los trabajos de Lagares y Boscá *et al.*, que con la definición de la norma de gasto no se trata de ofrecer una explicación de los condicionantes últimos de la intensidad del gasto social, ni, por descontado, emitir juicios de valor sobre los niveles óptimos de protección. Se trata simplemente de “obtener una descripción razonable de la situación del gasto social en Europa, en aras a establecer comparaciones internacionales” (Boscá *et al.*, 1997, pág. 67). Una vez calculado, el patrón permite comparar la intensidad observada en cada país y año con su intensidad normal, es decir, la que se habría alcanzado si el país en cuestión se ajustase perfectamente al patrón definido.

Esto es lo que se ha hecho para los doce países analizados con los resultados que se recogen en la tabla adjunta⁷. En esta tabla, se reflejan una serie de diferencias medias observadas en tres períodos diferentes. Las diferencias se definen del siguiente modo,

$$\text{Diferencia}_{it} = VO_{it} - VT_{it}$$

donde VO_{it} es el valor observado de gasto social por habitante en el país i y el período t; mientras que VT_{it} es el valor teórico, es decir, el que se hubiese alcanzado si el país i se ajustase perfectamente al patrón europeo estimado, pero teniendo en cuenta las condiciones económicas y socio-demográficas en dicho país y período.

Es decir, los valores positivos identifican a los países que realizan un gasto social por debajo de la norma europea, mientras que los valores negativos expresan la situación contraria.

Tabla 8. Diferencias porcentuales entre valores observados y valores teóricos de gasto por habitante en protección social

País	1980-84	1990-94	2000-04
Alemania	1,9	15,4	9,8
Bélgica	24,5	8,7	8,3
Dinamarca	6,3	13,2	24,8
España	-83,7	-37,9	-39,4
Francia	12,3	10,9	8,6
Holanda	45,7	34,2	26,6
Irlanda	0,0	-27,7	-20,4
Italia	-60,1	-11,8	-20,9
Luxemburgo	15,6	5,1	7,9
Portugal	-35,2	-19,0	-8,0
Reino Unido	-13,0	-3,6	10,8

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes descritas en el anexo.

La tabla 8 merece, sin duda, un comentario amplio y particularizado; sin embargo, los objetivos de este artículo no son tan ambiciosos.

⁷ La tabla no recoge algunos valores extremos que los autores atribuyen, en parte, a cuestiones metodológicas de la construcción de los datos.

En el conjunto del período analizado, España ha convergido en gasto social con Europa, si bien tal convergencia no se aprecia en la década de los noventa. En esta década, se ha producido un mantenimiento de los niveles relativos de gasto social por habitante de acuerdo con la medida adoptada, es decir, el incremento del gasto social en España en la década de los noventa no ha sido suficiente para provocar un acercamiento a los valores normales de intensidad de la protección social en Europa cuando se tienen en cuenta los factores objetivos que afectan a la demanda de las prestaciones o la prosperidad económica.

En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Euskadi, la evolución de su gasto social también puede medirse en términos relativos utilizando el patrón de gasto europeo. Las trayectorias particulares de España y de la CAE con respecto a la norma europea se exponen en el gráfico 3. Quizá sorprenda que, tras tantos cálculos y deliberaciones sobre la magnitud relativa de los sistemas de protección social en España y la CAE, las trayectorias resulten tan paralelas; sin embargo, este resultado obedece a una lógica aplastante: la mayor parte de las instituciones y normas que constituyen el sistema de protección social vasco son comunes al sistema español. Existen algunas diferencias acusadas, es cierto; por ejemplo, en la propensión de las empresas al gasto social en beneficio de sus empleados, o en el modo en que las administraciones autonómicas y forales ejercen sus competencias en esta materia; pero en su mayor parte los sistemas vasco y español de protección social son exactamente el mismo. Las dife-

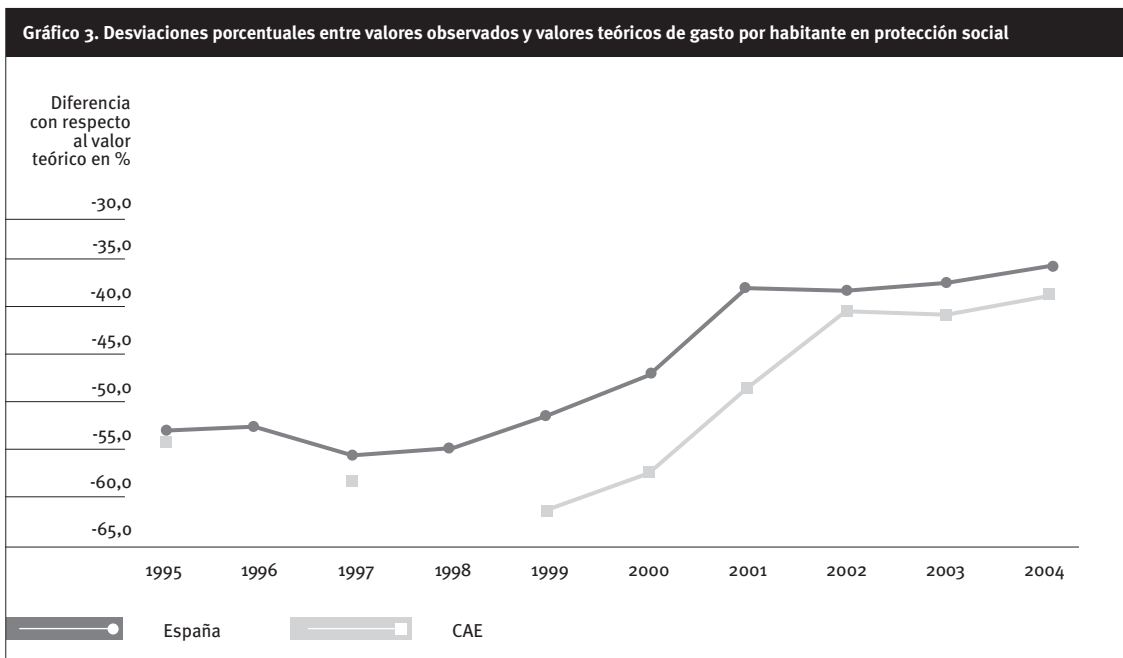
rencias que se perciben obedecen no tanto a las normas aplicables, sino a las diferencias socioeconómicas entre la CAE y el conjunto de España. Cuando el efecto de tales diferencias se neutraliza, como se ha pretendido con el método aplicado en este artículo, la imagen que describe a estos dos sistemas se torna muy similar.

4. Conclusiones

Las conclusiones del trabajo que se resume en este artículo ya han sido expuestas sistemáticamente en cada uno de sus epígrafes, por lo que, llegados a este punto, procede tan sólo una breve recapitulación.

Este artículo ha resaltado las consecuencias de realizar comparaciones internacionales en materia de gasto social empleando únicamente indicadores simples de esfuerzo. Una actitud inteligente en este sentido consiste en emplear tantos indicadores como resulte posible y en emplear medidas de las necesidades sociales siempre que se trate de valorar los sistemas de protección en términos de intensidad protectora.

En cuanto a la medición relativa del gasto social en la Comunidad Autónoma de Euskadi, este trabajo rechaza las conclusiones precipitadas y basadas en el uso de indicadores imperfectos, sobre todo cuando éstas se adornan con un innecesario tono dramático. Si hay un ámbito en el que procede actuar con cautela, ése es precisamente el de la reforma de las instituciones de protección social.



Fuentes: Eustat, Eurostat.

El instrumento de medida empleado en este trabajo informa de niveles relativamente bajos de gasto social en Euskadi, lo mismo que en España. Se percibe una cierta convergencia con respecto al ámbito de referencia adoptado (EU-12) en los últimos años; sin embargo, la limitación del período para el que se dispone de datos obliga a valorar con particular cautela esta conclusión, sobre todo si ha de servir para extrapolar la tendencia hacia el futuro.

Anexo estadístico

En el apartado tres, se identifican cinco variables que pueden interpretarse como determinantes objetivos de los niveles de gasto social. Para contrastar su capacidad explicativa, se ha regresado el gasto social por habitante en un modelo que podría expresarse así:

$$GPS_{it} = \mu_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde, GPS_{it} representa el gasto por habitante en prestaciones sociales en el país i y en el período t medido en precios y unidades PPC de 1995, β es el vector con los coeficientes de las variables explicativas, y X_{it} es la matriz que recoge los valores de las variables explicativas en cada país y año. ε_{it} representa la perturbación aleatoria.

El modelo admite distintas especificaciones:

- Una especificación ordinaria, la de mínimos cuadrados ordinarios (MCO).
- Un modelo de efectos fijos (FEM) en el que se trabaja con un término independiente para cada país y que se puede escribir: $GPS_{it} = \mu_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it}$.
- Un modelo de efectos aleatorios (REM) en el que la expresión m_i en el modelo general se convierte en una perturbación específica y el modelo se escribe: $GPS_{it} = \mu + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} + \mu_i$ donde, $E[\mu_i] = 0$; $Var[\mu_i] = \sigma^2$; $Cov[\varepsilon_{it}, \mu_i] = 0$.

Las regresiones que incluían las cinco variables explicativas recogidas en el apartado 3 evidenciaron que la variable actividad carece de efectos estadísticamente significativos sobre el gasto social por habitante. Eliminada dicha variable, los resultados del mejor ajuste se exponen en la tabla 9, de la que se eliminan los resultados obtenidos por MCO.

De acuerdo con el test de Hausman, se prefiere el modelo de efectos fijos (FEM) frente al de efectos aleatorios (REM). El test de razón de verosimilitudes indica unos valores de los términos independientes significativamente distintos por países (a los niveles de confianza habituales). Es decir, se acepta que, en general, los patrones de gasto social de cada país difieren en sus términos independientes, los cuales reflejan particularidades de cada país en otros factores no incorporados en el modelo, culturales, políticos, etc.

Tabla 9. Resultados de la estimación del modelo (1)

Variable (1)	FEM	REM
PIB p.c.	0,205 (20,5)	0,207 (24,4)
Población (65)	295,7 (10,6)	292,3 (8,9)
Población (15)	52,30 (2,9)	51,7 (2,7)
Desempleo	207,1 (7,9)	204,7 (7,7)
RV (3)		88,9
Hausman (4)		5150

(1) La variable dependiente es el gasto en prestaciones sociales por habitante medido a precios y PPC constantes de 1995. Las variables explicativas en el modelo son: PIB por habitante medido a precios y PPC constantes de 1995, población de 65 años o más (en porcentaje), la población menor de quince años (en porcentaje), y tasa de desempleo (en porcentaje).

(2) Estadísticos t de White entre paréntesis.

(3) RV es un test de razón de verosimilitudes para la hipótesis nula de igualdad de términos independientes.

(4) Hausman es un test de independencia entre los efectos aleatorios y las variables explicativas.

Bibliografía

- ALSASUA, J.; BILBAO J.; OLASKOAGA, J. (2001) “El proceso de integración europea y la convergencia de los niveles españoles de gasto social en protección social”, *Revista Asturiana de Economía*, n.º 21, págs. 149-175.
- BOSCÁ, J. E.; FERNÁNDEZ, M.; TAGUAS, D. (1997) “El gasto en protección social en España: índices de cobertura respecto a la Unión europea”, *Hacienda Pública Española*, n.º 141/142, págs. 61-73.
- CASTLES, F. G. (2004) *The future of the welfare state. Crisis myths and crisis realities*. New York, Oxford University Press.
- (2002) “Developing new measures of welfare state change and reform”, *European Journal of Political Research*, n.º 41, págs. 613-641.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL VASCO (2007) *La protección Social como elemento clave de la Política Social de la UE y de la CAPV*. Bilbao, Consejo Económico y Social Vasco.
- CLAYTON, R.; PONTUSSON, J. (1998) “Welfare-State Retrenchment Revisited. Entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist societies”, *World Politics*, n.º 51, págs. 67-98.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnànim, IVEI.
- KORPI, W. (1989) “Power, politic, and state autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930”, *American Sociological Review*, vol. 54, págs. 309-328.
- LAGARES, M. J. (1988): “Niveles de cobertura del gasto público en España”, *Papeles de Economía Española*, n.º 37, págs. 150-173.
- OLASKOAGA, J.; BILBAO, J. (2002): “El sistema de protección social de la CAE”, *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 176, págs. 329-361.
- OLASKOAGA, J.; VELASCO, E. (2004): “Las cuentas satélite en el sistema de cuentas: cuenta de sanidad y cuenta de protección social y su aplicabilidad en Navarra”. En: VV.AA. *Los sistemas de cuentas y el marco input-output. Contenido y aplicaciones*. Pamplona, Gobierno de Navarra.