

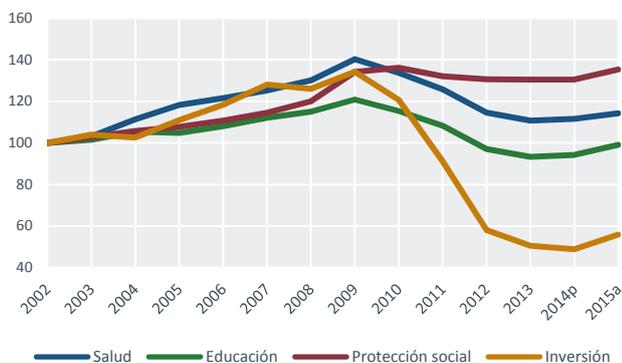
LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES ANTE LA CRISIS

Las Administraciones han mantenido el gasto en pensiones durante la crisis, pero las trayectorias del gasto en salud, educación y otros servicios de protección social han resultado financieramente insostenibles

El análisis de las trayectorias de gasto en servicios públicos fundamentales muestra diferencias importantes entre las distintas funciones y entre Administraciones. Las pensiones se han mantenido, gracias en parte al fondo de reserva acumulado previamente por la Seguridad Social. Pero en otros servicios esenciales –como los de salud, educación y servicios sociales– los ajustes superiores al 20% han puesto de relieve los riesgos de seguir sendas de gasto que crecen rápidamente sin asegurar su sostenibilidad.

El análisis del gasto en servicios públicos fundamentales en España (SPF) en el período 2002-2015 muestra un perfil procíclico, no deseable en esas actividades. El crecimiento acumulado de los recursos destinados a servicios de protección social, educación y sanidad entre 2002 y 2009 fue del 33% en términos reales per cápita. En los seis años posteriores este conjunto de gastos ha retrocedido el 7%, pero algunos de sus componentes lo han hecho mucho más, a pesar de ser servicios esenciales del Estado de Bienestar, enfrentándose a duros ajustes tras caer los ingresos fiscales con fuerza al llegar la crisis.

EVOLUCIÓN DEL GASTO REAL PER CÁPITA EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES. 2002=100



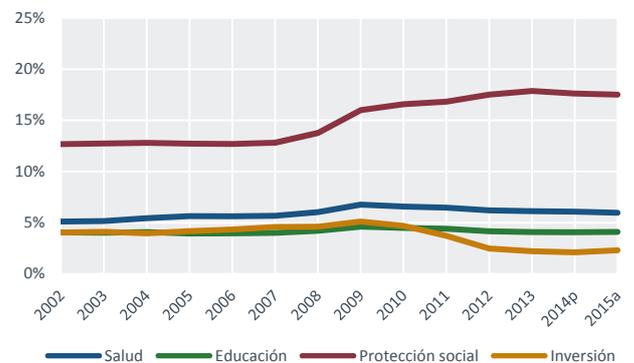
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Ciertamente, el retroceso ha sido todavía mayor en la inversión pública (cuyas caídas acumuladas han alcanzado el 50% en términos reales per cápita), pero los ajustes en educación, sanidad y servicios sociales generan mucha más tensión. En estos años se ha comprobado que la reducción de estos gastos presenta enormes dificultades, siendo difícil alterar su dinámica expansiva, particularmente en períodos de crisis.

El crecimiento del gasto por habitante en SPF fue rápido en los años del *boom*, en especial en sanidad (creció un 40% en términos reales entre 2002 y 2009), pero también

en protección social (34%) y educación (21%). Tras llegar la crisis los retrocesos son intensos en las tres funciones hasta 2013, pero de intensidad muy desigual: un 21% en sanidad, un 23% en educación y solo un 3% en protección social. Este último gasto ha sido preservado en gran medida, fundamentalmente porque se han protegido eficazmente las pensiones.

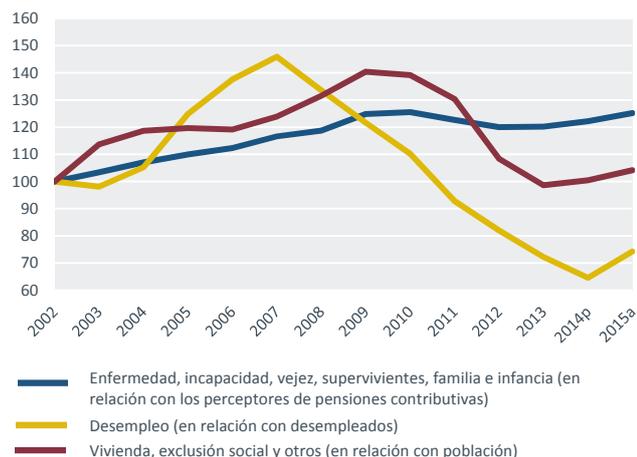
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES EN PORCENTAJE DE PIB



Fuente: IGAE, MSSSI, MECD, SGCAL e INE.

Las distintas trayectorias de las pensiones, por un lado, y el gasto en educación, en salud y en otros componentes de la protección social –como los servicios sociales o la dependencia–, aconsejan preguntarse por las causas de las diferencias. La primera es que la prioridad otorgada a cada una de las funciones por el Gobierno no ha sido la misma. Lo reflejan los Programas de Estabilidad y los cambiantes esfuerzos de gasto en términos de PIB en cada función, en particular los años en los que el PIB se ha contraído. Una segunda causa, muy relevante, es que la Seguridad Social (SS) ha dispuesto de más margen de maniobra financiero que las Comunidades Autónomas (CC. AA.), responsables de prestar los servicios que más se han contraído. Ese margen ha tenido dos orígenes distintos: las cotizaciones sociales han caído menos que los ingresos de las CC. AA.; y la SS ha podido utilizar 34.000 millones de euros del fondo de reserva acumulado desde 1995, tras acordarse su creación en el Pacto de Toledo.

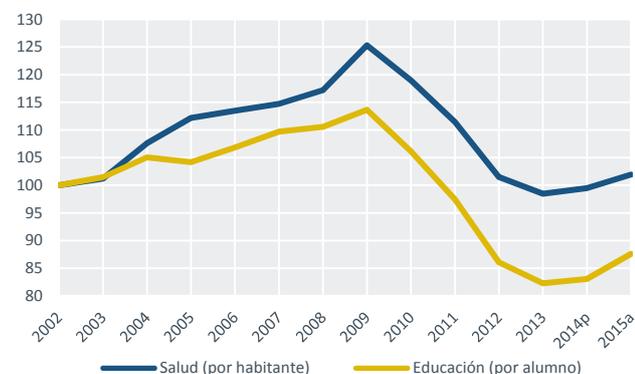
EVOLUCIÓN DEL GASTO REAL RELATIVO EN PROTECCIÓN SOCIAL. 2002=100



Fuente: IGAE, MSSSI, Imsero, SGCAL e INE.

En el mantenimiento del gasto total en protección social es determinante la parte correspondiente a las pensiones contributivas, que representan la mayor parte de ese agregado y que, por perceptor, se han mantenido prácticamente constantes desde 2009. En esos mismos años se reducían sustancialmente las prestaciones medias de desempleo —por las caídas en las tasas de cobertura y en los salarios previos de los parados— pese al incremento de las cifras absolutas por el aumento del paro. También caían las prestaciones sociales para vivienda y exclusión social, el gasto en educación por alumno (un 28%) y el gasto per cápita en salud (21%).

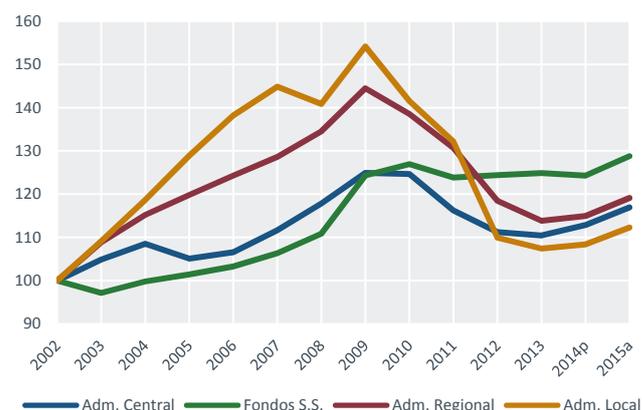
EVOLUCIÓN DEL GASTO REAL RELATIVO EN EDUCACIÓN Y SALUD. 2002=100



Fuente: IGAE, MSSSI, MECD, SGCAL e INE.

Estas trayectorias del gasto correspondiente a los distintos SPF reflejan una evolución muy distinta de los gastos y las finanzas de las diversas Administraciones. Algunas de ellas están fuertemente especializadas en estos servicios: la SS en pensiones y las CC. AA. en educación, salud y servicios sociales (dos terceras partes de su gasto corresponde a estas tres funciones).

EVOLUCIÓN DEL GASTO REAL EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES POR HABITANTE Y POR NIVELES ADMINISTRATIVOS. 2002=100



Fuente: IGAE, MSSSI, MECD, SGCAL e INE.

Durante la época de bonanza, el gasto real per cápita de las corporaciones locales y las comunidades siguió una trayectoria creciente que ha resultado financieramente insostenible (en el último caso, debido principalmente al gasto sanitario). La crisis ha obligado a las Administraciones Territoriales a realizar los mayores recortes de gasto, presionadas por la fuerte caída de sus ingresos y también por los criterios de reparto del déficit seguidos por la Administración Central, que les obligaban a ajustar sus cuentas más rápidamente, con escaso fundamento.

La experiencia de estos años enseña que la prudencia financiera ayuda a garantizar la estabilidad en la prestación de servicios públicos que deben estar protegidos de fluctuaciones bruscas.

El papel del Fondo de reserva de la SS ha sido muy positivo desde esta perspectiva, pues ha evitado las tensiones que en otros países se han vivido con las pensiones —y en España con otros servicios—. Convendría tenerlo presente para el futuro.

La vía para llevar a la práctica ese criterio puede ser combinar reglas de gasto prudentes con la creación de fondos de reserva durante las etapas de bonanza, que sirvan de colchón durante los períodos de crisis. También sería conveniente promover acuerdos para priorizar el conjunto de los SPF y no solo la parte de los mismos que dependen de ciertas administraciones. Estas recomendaciones deberían moderar el crecimiento del gasto durante las épocas de *vacas gordas* y reducir gran parte de los sacrificios durante las de *vacas flacas*, evitando que los ciudadanos y las instituciones sufran como en estos años las consecuencias de la quiebra de sus expectativas sobre los niveles de los servicios públicos fundamentales.



Para ampliar esta información puede consultarse la Monografía: *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad*. Fundación BBVA. 2015