
La aritmética del Estado de bienestar en España

Los efectos de la crisis económica sobre el déficit público así como los nuevos escenarios demográficos y sociales, sitúan al Estado de bienestar en el centro del debate sobre la reforma del sector público. Este artículo analiza la situación actual del gasto social en España, lo compara con el de los países avanzados y ofrece distintas perspectivas de su evolución futura. Una vez conocida la dimensión del gasto social, se estudia su capacidad redistributiva, dado que cualquier proceso de reforma debe tener en cuenta el balance de ganadores y perdedores. El resultado es que el Estado de bienestar en España es no solo un mecanismo de distribución interpersonal de la renta a lo largo del ciclo vital, sino una institución capital para la seguridad económica de la mayoría de la población.

Krisi ekonomikoak gobernuaren defizitean ekarritako eraginek zein gizarte- eta demografia-eszenatoki berriek, sektore publikoaren erreformari buruzko eztabaidaren erdian jarri dute ongizatearen estatua. Artikulu honek Espainiako gastu sozialaren gaurko egoera aztertzen du, herrialde aurreratuekin konparatzen du eta etorkizuneko eboluzioaren ikuspegi desberdinak eskaintzen ditu. Behin gastu sozialaren dimentsioa jakinda, berriro banatzeko gaitasuna azertu da, edozein erreforma-prozesuk irabazleen eta galtzaileen oreka hartu behar duelako kontuan. Eraitza da Espainian ongizatearen estatua ez dela bakarrik bizitza osoan zehar errenta pertsonen artean banatzeko mekanismo bat, baizik eta funtsezkoa ere badela biztanle gehienek segurtasun ekonomikoa zaintzeko.

The effects of the economic crisis on the public sector deficit and the new demographic and social scenarios that have emerged have placed the welfare state at the core of the debate on reforms in the public sector. This article analyses the current situation as regards social spending in Spain, compares it with the situation in other advanced countries and offers various views of how it may develop in the future. After establishing the scale of social spending the article studies the potential for redistribution, given that any process of reform must take into account the balance of winners and losers. It is found that the welfare state in Spain is not just a mechanism for inter-personal distribution of income throughout the life cycle but a capital institution for the economic security of most of the population.

Índice

1. Introducción
2. ¿Es demasiado grande el gasto público social en España?
3. Gasto público y gasto privado
4. La sostenibilidad del gasto social
5. Desigualdad, gasto social y redistribución
6. Conclusiones

Palabras clave: Estado de bienestar, gasto social, sostenibilidad, redistribución.

Keywords: Welfare state, social spending, sustainability, redistribution.

Nº de Clasificación JEL: D63, H53, I38.

1. INTRODUCCIÓN

La aritmética es, probablemente, la rama más modesta de las matemáticas. Se ocupa de los números, de sus propiedades y sus operaciones. Pero el conocimiento matemático más sofisticado se inicia justamente en el nivel más elemental de la aritmética. El presente trabajo aspira a trazar los rasgos básicos de la aritmética del gasto social en España, de su medición, de su composición interna, de sus efectos; porque cualquier propuesta de reforma debe partir necesariamente del conocimiento preciso de los hechos y de los datos que representan el sustrato económico del Estado de bienestar.

La crisis financiera internacional ha obligado a numerosos gobiernos europeos a poner en marcha cambios discrecionales en la política fiscal dirigidos a recuperar el equilibrio presupuestario y a frenar el crecimiento de la deuda pública. Por encima de las consideraciones sobre el momento del ciclo en que se encuentra la economía europea –en recesión– y sobre el tipo de política fiscal que sería recomendable para afrontar esa situación –una política fiscal expansiva–, lo que prevalece es la necesidad de ajustar las cuentas públicas, purgar los excesos del endeudamiento del pasado y protegerse frente a los costes futuros de una sociedad cada vez más envejecida.

El Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza en Europa, de 2012, sanciona de forma inequívoca estos principios de estabilidad presupuestaria fijando un tope al déficit público estructural de los países miembros y exigiendo el establecimiento de límites constitucionales al déficit. Se ha dicho en muchas ocasiones que nada va a ser igual tras esta crisis y que las reformas estructurales que debemos abordar en España van a cambiar sustancialmente el funcionamiento de los mercados y del sector público. La apresurada reforma de la Constitución aprobada en el verano de 2011 anticipa la orientación contractiva de la política presupuestaria de los próximos años, habida cuenta de la situación de déficit de la que se parte.

Sin entrar a valorar ahora la oportunidad de los ajustes, o por decirlo con mayor precisión, el ritmo de aplicación de los compromisos de reducción del déficit público, y más allá del debate sobre los cada vez más refutados efectos expansivos de la austeridad fiscal (los efectos no-keynesianos de la política fiscal), resulta pertinente preguntarse por la calidad del proceso de consolidación, es decir, por los instrumentos elegidos para recuperar el equilibrio presupuestario y por sus consecuencias a medio plazo sobre alguna de las instituciones más singulares del capitalismo europeo. En particular, y en lo que se refiere a los ajustes por el lado del gasto, los gobiernos han adoptado recortes que afectan a un conjunto de prestaciones sociales y servicios públicos que representan el 60% del gasto de las administraciones públicas españolas y cuyo comportamiento expansivo en los dos últimos años se había situado por encima de la media del gasto total; hablamos, por supuesto, del gasto social¹.

En una perspectiva de largo plazo, los cambios sociales y demográficos afectarán de manera directa a las estructuras de bienestar social a través de la presión sobre el gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración. Las proyecciones demográficas, la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el posible debilitamiento de las redes familiares de protección generarán una demanda creciente de gasto social cuya financiación deberá recaer sobre los propietarios de los factores productivos y especialmente sobre el factor trabajo.

En consecuencia, es pertinente plantearse algunos interrogantes sobre el funcionamiento y efectos del sistema de bienestar en España así como sobre las posibles reformas que deberían ejecutarse. Por ejemplo: ¿es demasiado grande el gasto social?, ¿cumple sus objetivos?, ¿cómo influye en la distribución de la renta?, ¿cuáles son las previsiones sobre su evolución futura?, ¿podremos financiarlo?, ¿quién debe pagar qué?, ¿quiénes se verían más afectados por las políticas de ajuste del gasto? Algunas de estas preguntas requieren un análisis positivo de los hechos y las tendencias que delimite la naturaleza y el alcance del problema; otras, en cambio, implican la formulación de juicios normativos en los que sin embargo es posible evaluar las consecuencias de las distintas líneas de acción política a la luz de los objetivos que

¹ Utilizamos indistintamente los conceptos gasto público social y Estado de bienestar, aun cuando el significado de este último es mucho más amplio (Bandrés, 1999).

viene cumpliendo el Estado de bienestar. En todo caso, conceptos como austeridad, ahorro, racionalización, ajuste, recortes, eficiencia, forman parte ya del abanico de políticas que los gobiernos europeos están poniendo en marcha anticipando los calendarios, reformulando las estrategias e intensificando las reformas.

El segundo epígrafe de este trabajo se dedica al tamaño del gasto público social en España, se compara con el de otros países de la OCDE y se analiza su composición interna y su distribución por niveles de gobierno. El tercero se refiere al gasto público y al gasto privado, para delimitar el esfuerzo total de cada país en la cobertura de las necesidades sociales, así como las distintas formas de financiar el gasto. El cuarto epígrafe introduce el problema de la sostenibilidad del gasto social a partir de las proyecciones realizadas sobre la base de un conjunto de hipótesis demográficas y económicas. La economía política del ajuste del gasto social nos remite directamente al estudio de su capacidad redistributiva, cuestión ésta que se aborda en el quinto epígrafe, desde una triple perspectiva: redistribución entre personas de una misma generación, redistribución entre generaciones y redistribución intrapersonal en el ciclo vital. Por último, se formulan algunas conclusiones a modo de recapitulación.

2. ¿ES DEMASIADO GRANDE EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ESPAÑA?

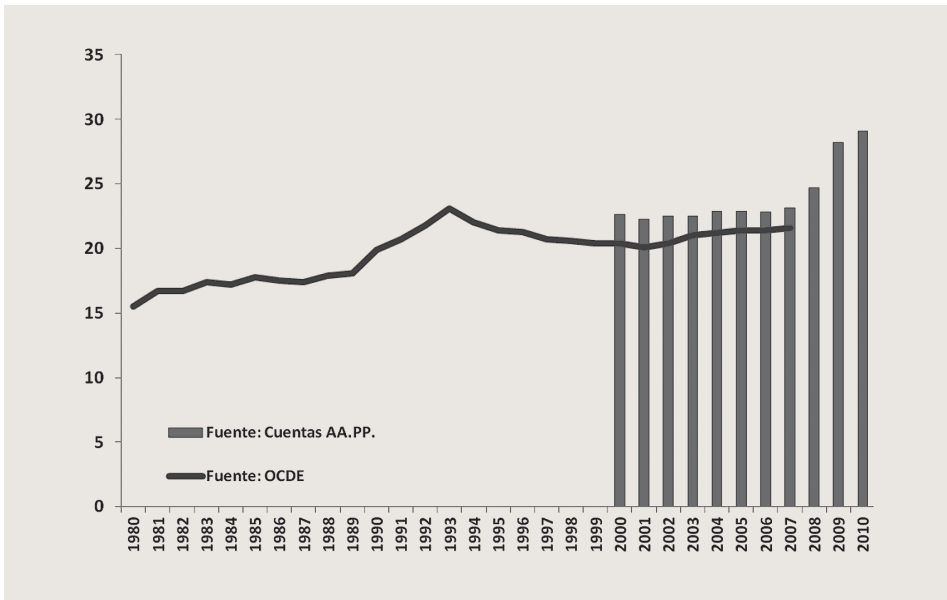
El gasto público social ascendió en 2009 a 295.654 millones de euros², un 28,2% del PIB, o lo que es igual, un 61,0% del gasto público no financiero consolidado de las administraciones públicas. Sin embargo, la estrepitosa caída del PIB en ese año así como la política de estímulos puesta en marcha por el gobierno pueden distorsionar la interpretación de esos datos. Un año antes, en 2008, el gasto público social representaba el 24,7% del PIB, con un peso relativo del 59,7% sobre el conjunto del gasto público nacional. Desde mediados de los años noventa del siglo pasado y hasta 2007, el gasto público social se había mantenido bastante estable oscilando apenas unas décimas, entre el 22 y el 23% del PIB (gráfico nº 1).

Desde una perspectiva temporal más amplia, pueden distinguirse cuatro etapas en el proceso de expansión del gasto público social en España desde 1980: una subida persistente pero suave a lo largo de los años ochenta, un fuerte repunte coincidiendo con el cambio de decenio y después con la crisis de 1993, y finalmente el retorno a una cierta estabilización que se ve finalmente desbordada por la actual crisis económica³.

² Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas de las Administraciones Públicas*, 2009.

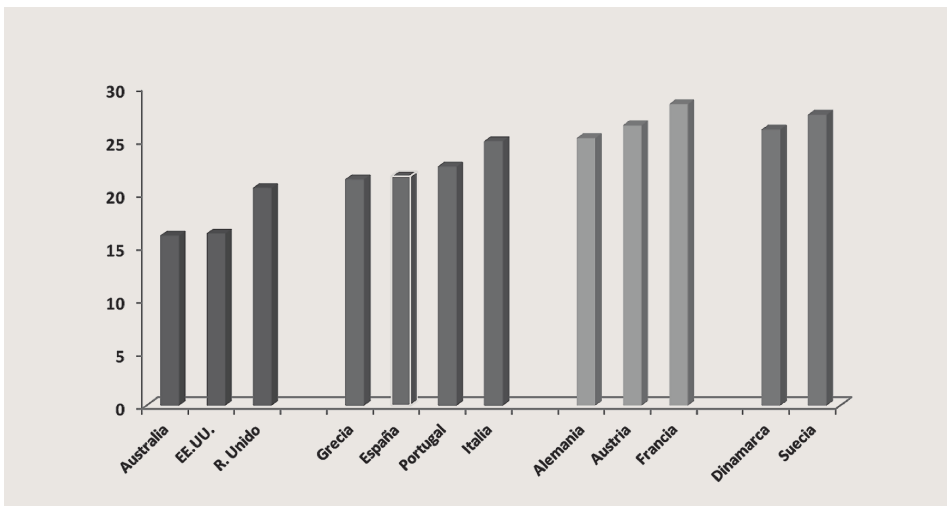
³ El gasto social tal como lo recoge la OCDE es un concepto algo diferente del que obtenemos de las Cuentas de las administraciones públicas. Así por ejemplo, el primero no incluye el gasto educativo excepto en una pequeña proporción. En el segundo, tomamos las funciones de Salud, Educación y Protección Social.

Grafico nº 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EL ESPAÑA, 1980-2010
(en % del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas de las Administraciones Públicas y Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas*, varios años, y OECD, *Social Expenditure Database*.

Gráfico nº 2. GASTO PÚBLICO SOCIAL-OCDE
(en % del PIB)

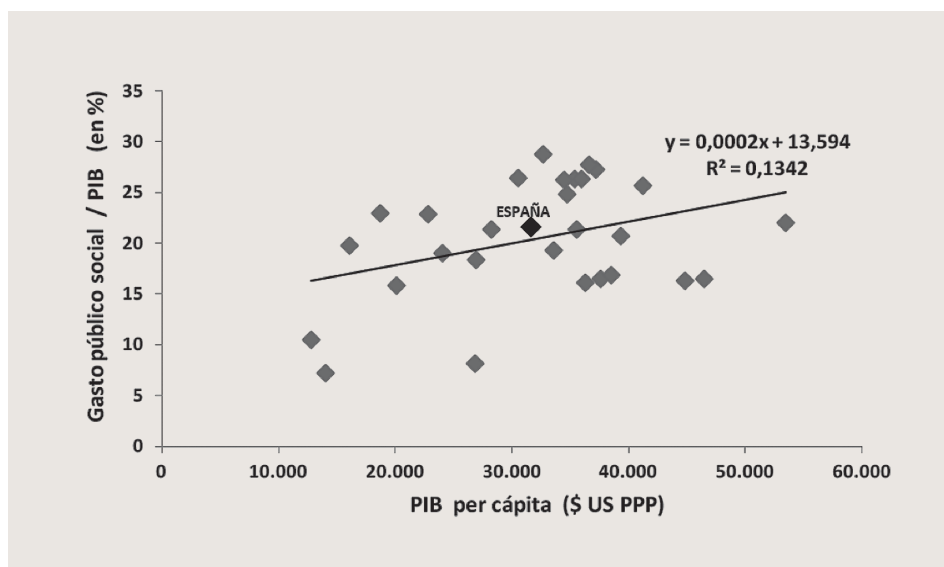


Fuente: OECD, *Social Expenditure Database*.

Adoptando una conocida clasificación sobre los modelos de Estado de bienestar en Europa⁴, y tomando como base el gasto público social (gráfico nº 2), España se sitúa claramente por debajo tanto de los países nórdicos (Suecia, Dinamarca) como de los que forman el denominado modelo continental de protección social (Francia, Alemania, Austria), por encima de los países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia) y en un punto intermedio entre los países mediterráneos (Italia, Portugal).

Los estudios económicos sobre el tamaño del gasto público ponen de manifiesto la existencia de relaciones estrechas a largo plazo entre el crecimiento económico y la expansión de las actividades del Estado. La denominada Ley de Wagner ha sido objeto de contrastación en innumerables trabajos empíricos que, bajo diferentes modelos explicativos y con técnicas cada vez más sofisticadas, confirman dichas relaciones. Si el análisis se circunscribe al ámbito del gasto social, la demanda de prestaciones y servicios sociales se interpreta de dos maneras: como una demanda de seguridad económica ante las contingencias y riesgos de la sociedad moderna, o caracterizando determinadas actividades públicas como la educación, la sanidad o los cuidados de larga duración, como servicios con una alta elasticidad renta. En ambos casos, viene a señalarse, el sector público habría demostrado sus ventajas competitivas en términos de eficiencia frente al sector privado para atender dicha demanda de gasto en bienestar social.

Gráfico nº 3. **GASTO PÚBLICO SOCIAL Y PIB PER CÁPITA EN LA OCDE, 2007**

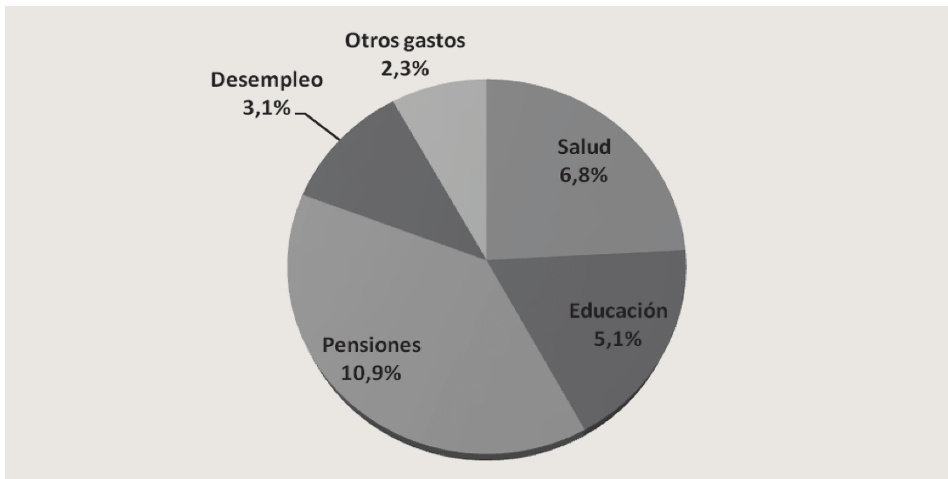


Fuente: OECD, *Social Expenditure Database*.

⁴ Esping-Andersen (1990) y Ferrera (1996).

En consecuencia, es conveniente relacionar los datos de gasto público social y de renta per cápita con objeto de matizar el tamaño relativo del gasto al hacer comparaciones entre países. Sin embargo, cuando procedemos a relacionar variables de gasto social y PIB por habitante la correlación es aceptable para el gasto social total (público más privado) y se debilita cuando se toma únicamente el gasto público, al existir países que con niveles de renta per cápita similares dedican proporciones muy diferentes de su PIB al gasto público social. La conclusión es que a mayor nivel de renta por habitante, mayor tamaño de gasto social, aunque la proporción entre gasto público y gasto privado depende de factores histórico culturales que no tienen tanto que ver con la renta, como con el modelo de Estado de bienestar de cada país. En el gráfico nº 3 España se situaría ligeramente por encima de la línea de ajuste en cuanto al valor del gasto público social en el PIB, si bien dicha posición debe matizarse teniendo en cuenta el mayor peso relativo de las prestaciones por desempleo, el doble de la media de la Unión Europea en los años 2007 y 2008.

Gráfico nº 4. **COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ESPAÑA, 2009**
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Hacienda: *Cuentas de las Administraciones Públicas 2009 y Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2009*.

Podemos concluir por tanto que, en la antesala de la actual crisis económica y estableciendo una comparación con los demás países desarrollados, el tamaño del gasto público social en España estaba muy ajustado a la capacidad económica del país, entendida ésta en términos de PIB por habitante. Diríase que el esfuerzo de crecimiento del gasto llevado a cabo desde los inicios de la democracia nos ha permitido disponer de un conjunto de prestaciones y servicios sociales equilibrado (con la probable excepción del desempleo) con nuestro nivel de renta y, por tanto, un poco menos avanzado que en otros países europeos más ricos; sin que tampoco pu-

dieran anticiparse problemas de financiación a corto plazo como consecuencia de los progresos sociales alcanzados hasta entonces.

La composición del gasto público social en España (gráfico nº 4) muestra el importante peso de las pensiones (se incluyen tanto las contributivas como las no contributivas y de funcionarios), un 10,9% del PIB, seguidas por sanidad, educación, protección del desempleo y otras (incapacidad temporal, ayudas familiares, servicios sociales, exclusión social, etc.). El peso relativo de las prestaciones por desempleo es anormalmente alto, a causa del fuerte aumento del paro en la reciente crisis económica, aunque en España siempre ha estado muy por encima de la media europea incluso en los momentos expansivos del ciclo.

Una de las características singulares del gasto público social en España es su distribución por niveles de gobierno. Concluidos los procesos de transferencias de funciones y servicios desde la Administración central hacia las comunidades autónomas, a la altura de 2009 casi la mitad del gasto público social correspondía a las administraciones territoriales, en concreto, un 47,2% a las comunidades autónomas y un 3,7% a las corporaciones locales. En todo caso, el agente más importante de gasto seguía siendo la Seguridad Social, con un 47,2% que, si bien formalmente no es Administración central, está íntegramente en la órbita de decisión de la Administración General del Estado. El modelo español de prestaciones y servicios públicos sociales deja en manos de la Seguridad Social la parte fundamental de las prestaciones en efectivo –pensiones contributivas y no contributivas, protección del desempleo, compensación por incapacidad temporal, prestaciones familiares y otras prestaciones y ayudas–, mientras que el campo de acción de las comunidades autónomas se centra en los servicios públicos de educación, salud y servicios sociales (cuadro nº 1).

Cuadro nº 1. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR NIVELES DE GOBIERNO, 2009
(millones de euros)

	Admón Central	Seg. Social	CC.AA.	CC.LL.	Total
Pensiones	10.431	93.629	98	44	104.202
Desempleo		31.335			31.335
Incapacidad temporal	126	7.239			7.365
Otras prestaciones en efectivo	2.865	3.236	3.883	799	10.783
Salud	3.195	1.646	65.491	1.107	71.439
Educación	1.854	8	48.294	2.779	52.935
Otros gastos y servicios sociales	1.034	2.405	7.832	6.324	17.595
TOTAL	19.505	139.498	125.598	11.053	295.654
Porcentaje	6,6%	47,2%	42,5%	3,7%	100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas de las Administraciones Públicas 2009*.

3. GASTO PÚBLICO Y GASTO PRIVADO

Los recursos que finalmente destina un país a financiar el gasto social provienen, en última instancia, de empresas y familias, aunque en una proporción abrumadora se filtran a través del presupuesto público. Por ello, la descripción sobre cuánto dedica una sociedad a la cobertura de sus necesidades sociales (mediante prestaciones y servicios) debe tomar también en consideración aquella parte del gasto cuyo proceso de asignación no se lleva a cabo mediante un sistema de impuestos/transferencias: es lo que se denomina gasto social privado.

Si bien existe un amplio espacio para el gasto social voluntario por parte de las familias, esto no significa que el sector público no intervenga en la provisión del gasto privado; lo que sucede es que en lugar de hacerlo por medio del presupuesto puede recurrir a la regulación incorporando incluso un mandato de obligatoriedad.

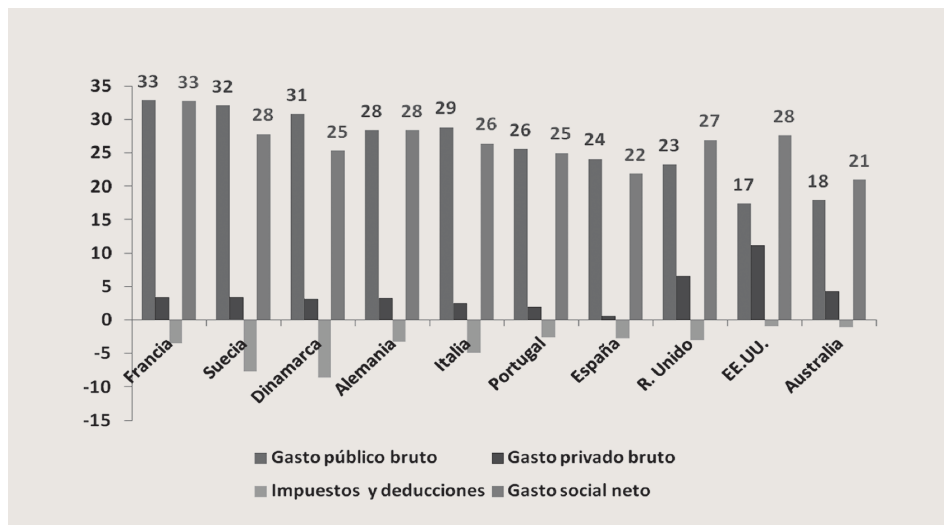
Los indicadores de gasto social de la OCDE establecen la distinción entre gasto social público y privado, considerando en este caso tanto el que deriva de prestaciones estipuladas en algunos países con carácter obligatorio (contribuciones de las empresas a seguros privados sanitarios, cobertura de la incapacidad temporal, etc.), como el que se corresponde con actividades estrictamente privadas: planes de pensiones o atención sanitaria. A su vez, y para realizar comparaciones internacionales homogéneas, es preciso tomar en consideración el efecto que ejerce el sistema tributario sobre las prestaciones y servicios sociales, al modificar su importe bruto en una triple dirección: impuestos directos y cotizaciones sociales que giran sobre las transferencias en efectivo, impuestos indirectos sobre el consumo privado financiado con transferencias, y desgravaciones fiscales destinadas a compensar el gasto privado habido en determinados servicios sociales. Los dos primeros se restan del gasto social bruto y el tercero se suma, dando como resultado el denominado gasto social neto.

La consideración del gasto privado proporciona una visión más ajustada de los recursos totales destinados por cada país a la cobertura de sus necesidades sociales. Así por ejemplo, los países que se encuadran en el denominado «modelo anglosajón» (Estados Unidos, Reino Unido y Australia) destinan mayor proporción que los demás a la protección social de carácter privado, de modo que finalmente el gasto total neto de los Estados Unidos es similar al de Suecia, y en cambio España se ve ahora superada por el Reino Unido y los Estados Unidos, situándose en las últimas posiciones entre los países considerados, junto con Australia. En paralelo, países con prestaciones públicas muy generosas, como Suecia o Dinamarca, también cuentan con una mayor presión fiscal sobre los beneficios sociales, de modo que el gasto neto es sustancialmente menor que el gasto bruto (véase el gráfico nº 5).

Por tanto, la evaluación del tamaño del gasto social en relación con la capacidad económica de cada país arroja resultados muy diferentes si lo que se tiene en cuenta es solo el gasto público o se incluye también el gasto privado. Dos son las

conclusiones que se obtienen de este ejercicio de contabilización del gasto social. Primera: que el modelo continental y el modelo nórdico de protección social no son sustancialmente más caros que el modelo anglosajón, y que la principal diferencia entre unos y otro se basa en cómo se realiza el gasto, por medio del sector público como agente colectivo o directamente por las familias. Y segunda: que el gasto social total en España está entre los más bajos de los países de la OCDE con similar o superior nivel de renta. El corolario final es que el problema fundamental del gasto social no es tanto su tamaño como la elección social sobre la forma de financiarlo, mediante un mecanismo de impuestos y transferencias al que cabe asignarle objetivos de naturaleza redistributiva, o simplemente a través del mercado mediante el sistema de precios.

Gráfico nº 5. **GASTO SOCIAL-OCDE: PÚBLICO, PRIVADO Y NETO, 2007**
(en % del PIB)



Fuente: Adema, Fron y Ladaique (2011).

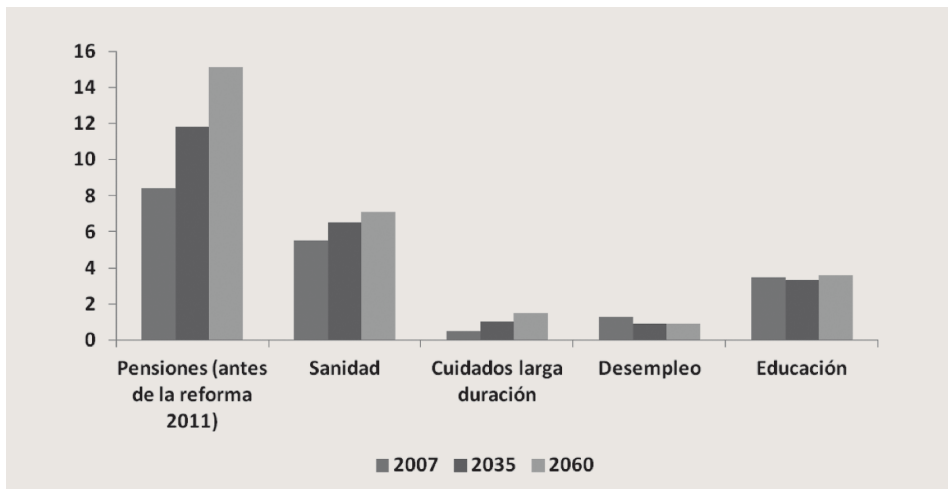
4. LA SOSTENIBILIDAD DEL GASTO SOCIAL

Más allá de la aritmética del gasto público social y de su reciente trayectoria, interesa conocer los escenarios futuros hacia los que tiende para evaluar sobre qué parámetros económicos, demográficos y sociales sería o no sostenible. Los beneficiarios de cada clase de gasto social vienen en gran medida determinados por la edad, de modo que resulta factible vincular la evolución de una parte del gasto futuro con la composición de la pirámide poblacional y manejar así unas primeras cifras sobre las ulteriores necesidades de financiación.

Las proyecciones demográficas efectuadas por organismos públicos y privados coinciden en que, si nada lo remedia, se producirá un crecimiento notable de la relación de dependencia de la población mayor de 65 y 75 años respecto a la población ocupada. El último informe de la Comisión Europea sobre envejecimiento⁵ prevé que la población mayor de 65 años en España pasará del 17% en 2010 al 25% en 2035 y al 31% en 2060, y lo que es más indicativo todavía del proceso: los mayores de 80 años aumentarán desde el 5% en 2010 al 7,6% en 2035 y al 14% en 2060. Entre tanto, la población entre 15 y 65 años, sobre la que se asienta la gran mayoría de la población activa y el empleo, descenderá desde el 68% al 62% y al 56% en los años antes señalados. Y si tomamos en consideración las previsiones sobre evolución de las tasas de actividad y de empleo en los diferentes segmentos de edad, se concluye que el ratio de dependencia económica de la población mayor de 65 años, definido como el porcentaje de población inactiva mayor de esa edad respecto a la población ocupada entre 15 y 74 años (ampliando de este modo la duración de la vida laboral) pasará de un 41% en 2010 a un 50% en 2035 y a un 70% en 2060.

En un escenario con esas características el gasto social se multiplica y, por el contrario, la población ocupada, sobre la que ha de girar la mayor parte de la carga tributaria, retrocede. Cuando las proyecciones demográficas se combinan con otros supuestos de naturaleza macroeconómica sobre el crecimiento potencial del PIB, el empleo y la productividad, se pueden formular hipótesis sobre la evolución previsible del gasto social en una determinada economía (gráfico nº 6).

Gráfico nº 6. **PROYECCIONES DEL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA RELACIONADO CON LA EDAD EN ESPAÑA** (en % del PIB)



Fuente: European Commission (2009a).

⁵ European Commission (2011).

Aunque el gasto público social en España se ha situado entre los más bajos de los países de la eurozona y de la UE-15, su comportamiento durante los próximos cincuenta años será mucho más expansivo que la media. Así, tomando como base el año 2007, la Comisión Europea estima que de acuerdo con las tendencias demográficas el gasto público social en España aumentará 4,3 puntos de PIB hasta 2035 y 9 puntos de PIB en total hasta 2060, cifras que para el conjunto de la UE-15 serán 3 y 4,8 puntos respectivamente. Con todo, el resultado final estaría exactamente en la media de la UE-15 y ligeramente por debajo de la eurozona.

Los principales componentes del previsible aumento del gasto social serían, por este orden, pensiones (6,7 puntos de PIB hasta 2060, antes de la reforma de 2011), sanidad (1,6 puntos) y cuidados de larga duración (0,9 puntos), mientras en educación y desempleo no existiría crecimiento del gasto en relación con el PIB.

Otros estudios arrojan incluso resultados más expansivos sobre la trayectoria del gasto público social en España. En el caso de la sanidad, es difícil anticipar el coste derivado de la incorporación del progreso técnico, aunque las proyecciones efectuadas por la OCDE⁶ contemplan dos escenarios alternativos, de contención y de presión de costes, que sumados al efecto demográfico situarían el crecimiento del gasto público sanitario en 2050 entre 2,3 y 4,1 puntos de PIB más que en 2005. En el mismo trabajo, el gasto en cuidados de larga duración aumentaría 1,7 puntos en el escenario de contención de costes y 2,4 en el de presión de costes. La aplicación de la Ley de dependencia marca una senda de crecimiento del gasto público que se situará con seguridad muy por encima de las previsiones iniciales⁷. Por el contrario, la reforma del sistema de pensiones aprobada en 2011 aliviará significativamente la presión sobre el gasto, al reducirse éste en 1,4 puntos de PIB en 2030 y en 3,5 puntos en el horizonte de 2050, según las estimaciones del propio gobierno.

Aunque, como en todo ejercicio de previsión, debe reconocerse la existencia de un notable grado de incertidumbre, lo cierto es que la velocidad de crecimiento del gasto público social será en España mucho mayor que en el resto de la UE-15, lo que exigirá esfuerzos financieros también mayores, hasta alinearnos con los restantes países avanzados de Europa, bien sea mediante el aumento de la presión fiscal, bien mediante el establecimiento de nuevas fuentes de financiación tales como tasas y precios públicos.

La llegada de la crisis económica en la segunda mitad de 2008, con una fuerte caída de las tasas de crecimiento del PIB hasta situarse en cifras negativas o próximas a cero, puede afectar también al crecimiento potencial de la economía dependiendo de la duración del *shock*. Si la actividad económica no se recupera con vigor en los próximos tres o cuatro años podríamos enfrentarnos a un escenario de «déca-

⁶ Oliveira y de la Maisonneuve (2006).

⁷ Véase Montserrat (2006/2007) y Sosvilla y Moral (2011).

da perdida» en términos de crecimiento o, peor aún, a un escenario de «*shock* permanente» con muy bajas tasas de crecimiento. En tales supuestos, al aumento de gasto público social en España en 9 puntos de PIB hasta 2060 deberían añadirse, por el efecto de un PIB menor, 1,8 o 3,2 puntos adicionales, en cada uno de los dos escenarios señalados (European Commission, 2009b).

Algo de esto puede vislumbrarse ya con los primeros datos del gasto público social entre 2007 y 2010. Como ya hemos visto, el peso relativo del gasto público social sobre el PIB se mantuvo bastante estable hasta el año 2007, con cifras situadas entre el 22% y el 23% del PIB. Sin embargo, el equilibrio se rompe en 2008 y especialmente en 2009, frenándose el aumento del ratio gasto/PIB en 2010 aunque sin llegar a reducirse.

Las estimaciones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo realizadas por la Comisión Europea, considerando el nivel actual de deuda y la previsible evolución del déficit primario así como las contingencias de gasto futuro derivadas, entre otras cosas, del proceso de envejecimiento de la población y del margen existente para el aumento de la presión fiscal, situaban a España en el grupo de los denominados «países de alto riesgo», junto con Reino Unido, Holanda, Grecia, Irlanda y República Checa entre otros⁸. La Comisión recomienda la adopción de medidas para la corrección del déficit primario, actuando tanto sobre el ingreso como sobre el gasto público, y reformas en el sistema de protección social que permitan la desaceleración del incremento proyectado de los gastos vinculados al proceso de envejecimiento. La posterior reforma del sistema de pensiones aprobada poco tiempo después por el Parlamento español va precisamente en esta dirección.

Sin embargo, el crecimiento económico y la capacidad de la economía para sostener el gasto público social no es el único problema, ni siquiera el principal problema. Si contemplamos el gasto social y los impuestos que lo financian como un mecanismo de redistribución de la renta –entre personas de una misma generación, entre generaciones de activos y pasivos, o en el ciclo de vida de una misma persona–, concluiremos que lo que tenemos ante nosotros es un problema distributivo, lo que es tanto como decir un problema político. De manera que la sostenibilidad del gasto social no ha de referirse solo a los aspectos económicos o financieros, sino a los de carácter distributivo.

5. DESIGUALDAD, GASTO SOCIAL Y REDISTRIBUCIÓN

Entre los argumentos teóricos para justificar la intervención del Estado en la economía, la redistribución de la renta ocupa un lugar destacado, y el gasto público social suele considerarse el componente más redistributivo del presupuesto público. Sin embargo, el enorme desarrollo del gasto social en las economías de mercado

⁸ European Commission (2009b).

atiende a una multiplicidad de funciones entre las que la redistribución es una de ellas, y aun siendo importante, no es la única. En un sentido genérico las prestaciones y servicios que forman parte del gasto social tienen por objeto la protección de los ciudadanos frente a determinados riesgos y contingencias, como la incapacidad laboral, la pobreza, el desempleo o la vejez, y la cobertura de ciertas necesidades básicas, como la educación, la salud o la vivienda. De este modo, el Estado, mediante el gasto social, persigue el cumplimiento de tres funciones principales: proporcionar seguridad económica, contribuir al crecimiento de la productividad y favorecer la estabilidad social y política del capitalismo.

La primera de las funciones del Estado de bienestar es la seguridad económica que persigue, limitar por una parte las fluctuaciones en el nivel de ingresos de las personas a lo largo de su vida, a causa de la enfermedad o el desempleo, y favorecer por otra una reasignación de su renta vitalicia desde el periodo de vida activa a la jubilación para garantizar de este modo unos niveles de consumo relativamente homogéneos. De hecho, la base del sistema de seguridad social consiste en la formalización de un conjunto de contribuciones económicas para hacer frente a este tipo de contingencias, combinando así las características de un seguro de rentas frente a las reducciones inesperadas de ingresos y de un mecanismo de ahorro para la jubilación.

En segundo lugar, la provisión de servicios públicos como la educación y la sanidad contribuye positivamente a la formación de capital humano, aumentando el crecimiento potencial de la economía: una población sana y educada es también más productiva y se adapta mejor a los cambios tecnológicos. Incluso la obligatoriedad del sistema de pensiones, al facilitar el relevo generacional y, por tanto, la incorporación al empleo de población joven de mayor cualificación, también promueve efectos positivos sobre la tasa de crecimiento a largo plazo.

En tercer lugar, el gasto público social es un factor clave en la reducción de la desigualdad. El desarrollo de programas de asistencia social y lucha contra la pobreza, la universalización de servicios como la sanidad o la educación, en los que prevalece el principio de igualdad de acceso, o los elementos redistributivos de los sistemas públicos de pensiones y de protección del desempleo, han servido para atemperar la desigualdad generada por el capitalismo. De este modo, el gasto social reduce la probabilidad de conflicto promoviendo la estabilidad social y política.

En consecuencia, una evaluación completa del gasto social debería contemplar el grado de cumplimiento de los tres objetivos señalados y la eficacia de cada uno de los servicios y prestaciones en relación con esos objetivos. Sin embargo, las limitaciones de espacio de este trabajo y su motivación inicial –vinculada a las propuestas de ajuste del gasto público en el proceso de consolidación fiscal–, nos obligan a dejar fuera del objeto de análisis los efectos del Estado de bienestar sobre el crecimiento⁹,

⁹ Para un panorama sobre Estado de bienestar y crecimiento véase Bandrés y García Delgado (2000).

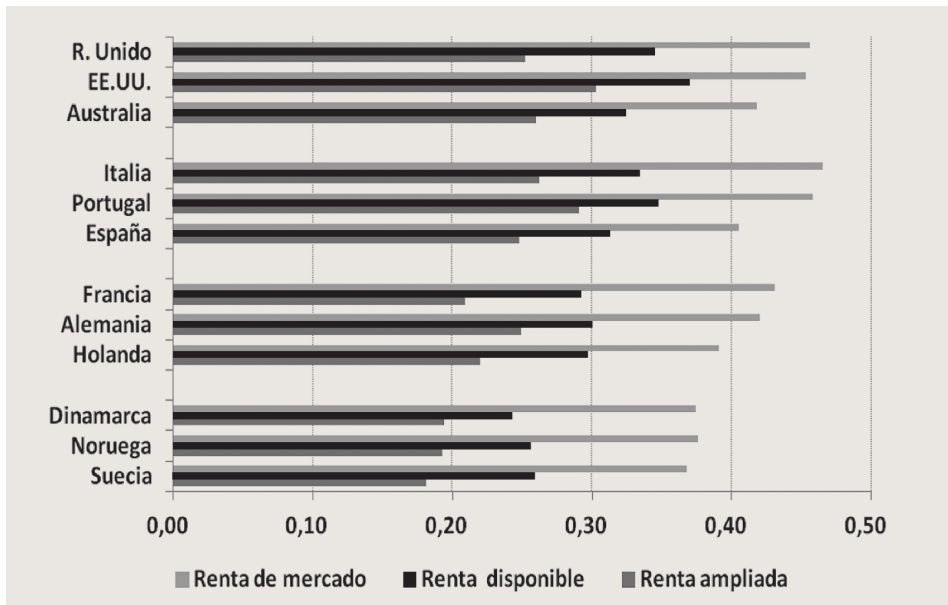
de modo que transitaremos entre los servicios y prestaciones sociales colocando el acento en los aspectos relacionados con la equidad y la seguridad económica, que por otra parte son los que resultan más cercanos e inmediatos a la justificación de la mayor parte de los programas de gasto social.

5.1. Lecciones sobre el impacto redistributivo del gasto social en España en comparación con algunos países de la OCDE

Puesto que el debate social y político sobre el ajuste del gasto público se origina en el cálculo de sus efectos redistributivos, y es lógico que así sea, empezaremos precisamente por ahí: por desvelar las relaciones no siempre bien comprendidas entre gasto social y redistribución.

El impacto redistributivo del gasto público social se mide comparando el índice de desigualdad en la distribución de la renta disponible con el índice de desigualdad que hubiera existido en la renta de mercado (rentas primarias) de no mediar ese gasto público social. Sin entrar en mayores consideraciones técnicas, el efecto redistributivo depende de dos factores: la progresividad de cada tipo de prestación o servicio, es decir, su capacidad para beneficiar en mayor proporción a los estratos inferiores de renta, y el tamaño del gasto. Cuanto más progresiva sea una determinada prestación y mayor su volumen de gasto, mayor será su impacto redistributivo.

Gráfico nº 7. ÍNDICES DE DESIGUALDAD (GINI)



Fuente: OECD, *Income Distribution and Poverty Database*. Datos de mediados/finales decenio 2000.

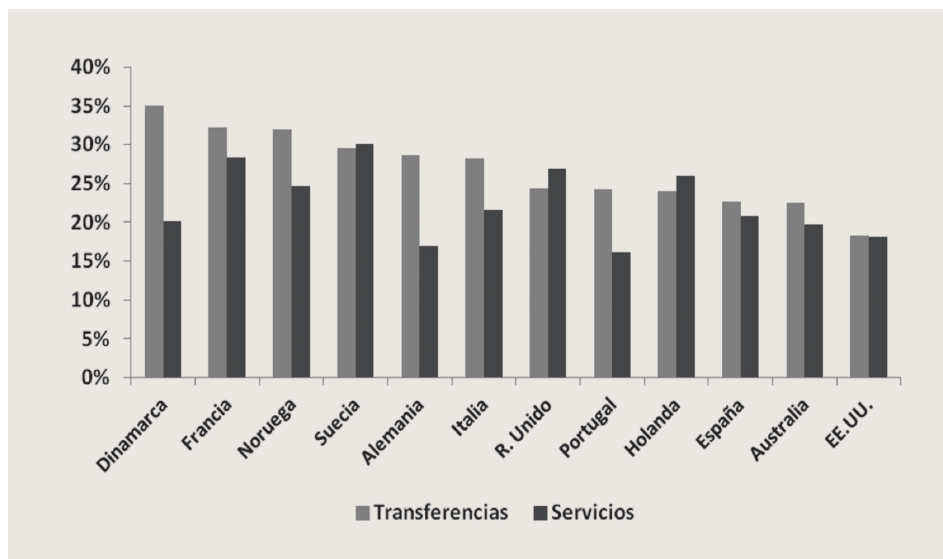
En un sentido más amplio, y para completar el análisis, pueden también tomarse en consideración los impuestos que giran sobre las familias, de manera que el impacto redistributivo mediría el efecto conjunto del sistema de impuestos y transferencias. En todo caso, este tipo de estudios no tienen en cuenta los efectos de impuestos y gastos sobre el comportamiento de los agentes económicos –los efectos de incentivo– en relación con su disposición al trabajo, al ahorro, a la composición de su cartera de activos o a las decisiones de consumo.

Pues bien, con la debida precaución puede afirmarse que, en términos generales, el impacto redistributivo conjunto del sistema de impuestos-transferencias en España reduce la desigualdad de rentas entre la población en edad de trabajar (medida en este caso por el índice de Gini) en un 23% (OECD). Dicho porcentaje supera al de países como Estados Unidos o Japón, es similar al de Australia y Holanda, y está por debajo de los de Reino Unido, Portugal, Italia, Alemania o Francia (véanse los gráficos nº 7 y 8).

En todos los países de la OCDE, con la excepción de Estados Unidos, la reducción de la desigualdad propiciada por las prestaciones en efectivo que perciben las familias es mayor que la que consigue el sistema tributario: su efecto igualador es más del doble. Pero en España esta tendencia es mucho más acentuada (cuatro veces superior en el gasto), lo que pone de manifiesto la muy escasa capacidad redistributiva de impuestos y cotizaciones sociales frente al gasto social. En suma: más de un 80% de la reducción de la desigualdad lograda por el sistema de impuestos-transferencias proviene de las transferencias y solo un 20% de los impuestos. Otros trabajos en cambio (Wang y Caminada, 2011), con microdatos de una de las fuentes más respetadas en Europa sobre distribución de la renta (el *Luxembourg Income Study*, LIS) concluyen que los impuestos apenas representan el 15% del efecto redistributivo conjunto del sistema impuestos/transferencias en la muestra de países estudiada, pero en España ese porcentaje es tan solo un 1%. Un serio aviso sobre la casi nula progresividad del sistema fiscal en su conjunto y una advertencia para quienes propugnan sin más un aumento de la presión fiscal. Depende, deberíamos decir, de sobre qué figuras tributarias gire el aumento y, sobre todo, de cómo se actúe sobre la progresividad y la base recaudatoria de cada impuesto.

Centrando el análisis exclusivamente en las transferencias en efectivo, la posición comparativa de España mejora levemente, alcanzando un impacto redistributivo superior al de Italia, Portugal o Estados Unidos y muy parecido al de Japón, Francia o Canadá, aunque por debajo de Alemania, Holanda, Austria, Reino Unido, Suecia o Dinamarca. La razón no está tanto en el tamaño del gasto en relación con la renta disponible de las familias, como en la baja progresividad de las prestaciones sociales en efectivo (véase el gráfico nº 9). Así pues, gastar más no siempre equivale a generar un impacto redistributivo mayor: Italia, España y Francia tienen gastos sociales en efectivo mayores que el Reino Unido o Estados Unidos, pero su índice de progresividad es sustancialmente más bajo. Es la combinación de ambos factores (volumen de gasto y progresividad) la que determina el efecto redistributivo.

Gráfico nº 8. **IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL:
REDUCCIÓN RELATIVA DE LA DESIGUALDAD**

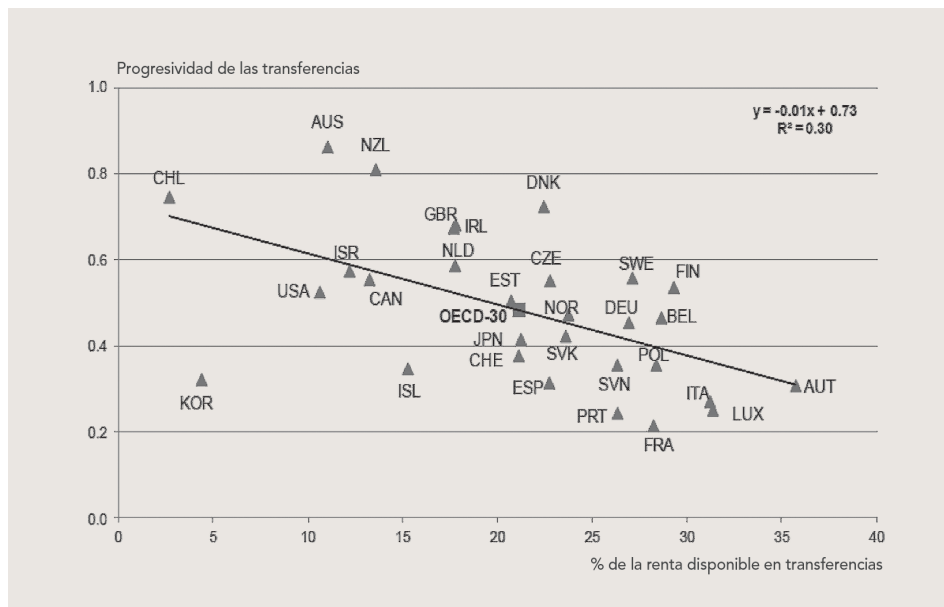


Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, *Income Distribution and Poverty Database*. Datos de mediados/finales decenio 2000.

Cargar el efecto redistributivo del gasto social casi exclusivamente sobre la progresividad es propio de los modelos basados en la comprobación de recursos de los beneficiarios y en el carácter selectivo de las prestaciones (Estados Unidos, Australia, Canadá, Corea, Chile). Se argumenta, con razón, que dichos modelos arrastran numerosos problemas: la pérdida del apoyo político de las clases medias –que quedan excluidas–, la menor calidad de las prestaciones y servicios –solo para segmentos de rentas bajas–, la estigmatización de los beneficiarios, los elevados costes de transacción y, finalmente, el escaso impacto global sobre la desigualdad, al girar sobre un volumen de gasto público muy reducido. Posiblemente, las diferencias entre unos y otros países se deban también a las distintas ponderaciones asignadas a la responsabilidad individual y a la solidaridad social, fruto de la tradición cultural de cada sociedad.

El mencionado trabajo de Wang y Caminada (2011) con la base de datos del LIS descompone, de todos modos, el efecto redistributivo de las prestaciones sociales en España entre las pensiones de jubilación y viudedad (80%), la protección del desempleo (8%), las pensiones de invalidez (7%) y las prestaciones por incapacidad temporal (2%) y el resto. En comparación con los demás países europeos destaca sobre todo la casi nula presencia del gasto social de apoyo a las familias y de las transferencias antipobreza.

Gráfico nº 9. **PROGRESIVIDAD Y TAMAÑO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN EFECTIVO**



Fuente: Tomado de Joumard, Pisu y Bloch (2012), pág. 13.

Por su parte, las prestaciones en especie, aunque algo menores en volumen que las transferencias, ejercen también un considerable efecto redistributivo, de modo que si a la renta disponible se suma el valor monetario de los gastos en sanidad, educación, vivienda social y otros servicios sociales, la desigualdad (medida por el índice de Gini) se reduce un 21%. El gasto sanitario presenta una elevada progresividad y, dado su volumen, es el de mayor impacto redistributivo –cerca de un 12%–, seguido a considerable distancia por la educación con un 6,4% y el cuidado y educación de niños con un 1,4%.

5.2. La redistribución a lo largo del ciclo vital

La redistribución que generan las prestaciones y servicios sociales en un momento dado del tiempo –por lo general, suele tomarse como referencia el año natural– no es la única clase de redistribución que se produce a través de las instituciones de bienestar social. En realidad, si nos propusiéramos una evaluación global de sus efectos redistributivos deberíamos situarnos en un horizonte temporal que abarcara toda la vida del individuo, todo su ciclo vital, considerando que si bien en un momento dado puede ser beneficiario neto del sistema de protección social (infancia, desempleo, enfermedad, incapacidad, jubilación), en otros momentos será con-

tribuyente neto (trabajador en activo). Podría incluso extenderse la argumentación no sólo al gasto social, sino a todos los beneficios y costes que cada uno obtiene y soporta respecto a la actuación del sector público a lo largo de su vida. Los individuos serían clasificados no con arreglo a su renta en un año determinado, sino a su renta vitalicia, y calcularíamos a continuación el saldo vitalicio entre los beneficios percibidos y los impuestos pagados.

Sin embargo, estimar la redistribución a lo largo del ciclo de vida es un ejercicio de una gran complejidad, al requerirse datos completos sobre la trayectoria vital de cada sujeto. Dadas las dificultades para contar con este tipo de información histórica, la solución factible consiste en construir perfiles individuales vitalicios mediante modelos de microsimulación dinámicos en los que se asignan probabilidades a los posibles sucesos que transcurren a lo largo de la vida de las personas en función de las características de cada una. Por desgracia, existen pocos trabajos empíricos que investiguen la redistribución vitalicia a que da lugar el sector público, aunque sí se cuenta con algunos, referidos a países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Irlanda), así como a Suecia, Italia y Holanda (véase O'Donoghue, 2001 y Stahlberg, 2007).

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que la redistribución vitalicia entre individuos de una misma generación es siempre menor que la redistribución vertical calculada para un solo año. Para el caso de Suecia, el efecto redistributivo interpersonal en el ciclo vital estaría entre el 18 y el 24% del total, siendo el resto de la redistribución una simple transferencia intrapersonal de renta entre diferentes momentos del ciclo de vida de una misma persona. El peso de la redistribución interpersonal se situaría entre el 29 y el 38% para el Reino Unido, el 45% para Irlanda y entre el 48 y el 62% en Australia. Es curioso que en los países donde el gasto público social es mayor, también es mayor el componente de redistribución intrapersonal a lo largo del ciclo vital, mientras que los países cuyo sistema de protección social es más pequeño –basado principalmente en prestaciones sujetas a comprobación de recursos–, genera proporcionalmente mayor redistribución interpersonal. En todo caso, el sistema continúa siendo progresivo: los pobres son beneficiarios vitalicios netos y los ricos contribuyentes vitalicios netos, pero mucho menos de lo que indican los estudios anuales de redistribución vertical.

El reverso de lo anterior es que una gran parte de la redistribución del gasto social, y del conjunto del sistema de impuestos-transferencias, es simplemente una redistribución intrapersonal: los individuos contribuyen al sistema conforme obtienen ingresos y reciben protección cuando pierden esos ingresos. La razón de ser del sistema ya no tendría como principal argumento la reducción de las desigualdades interpersonales, sino la búsqueda de un mecanismo de protección y seguridad económica frente a las fluctuaciones de ingresos derivadas de la incapacidad o el desempleo, o como cobertura ante la enfermedad o la vejez.

5.3. La redistribución entre generaciones

El sistema de protección social da lugar también a un proceso de redistribución entre generaciones, puesto que la mayoría de las prestaciones y servicios se financian mediante impuestos o cotizaciones basadas en un modelo de reparto; tan solo algunos sistemas tienen como base la capitalización, especialmente en el caso de las pensiones. Es el denominado contrato implícito entre generaciones, en virtud del cual la generación en activo contribuye para pagar las pensiones, la sanidad y el cuidado de los mayores, así como la educación de los jóvenes, en la confianza de que la siguiente generación hará lo mismo llegado el momento. Y puesto que existen factores demográficos, sociales y económicos que modifican los parámetros en que se basa el sistema de protección social –tanto las contribuciones como las prestaciones–, lo normal es que no haya un equilibrio actuarial entre lo cotizado y lo percibido por cada generación, dando lugar a la referida redistribución intergeneracional.

Lo cierto es que en España, el tardío desarrollo del Estado de bienestar ha dado lugar hasta fechas recientes a sucesivos aumentos del gasto social, que ocasionaban redistribuciones intergeneracionales siempre positivas para las cohortes de mayor edad. Sin embargo, la nueva transición demográfica ha desestabilizado el equilibrio del sistema, poniendo en riesgo su «generosidad» con las futuras generaciones de beneficiarios. Asistimos, por tanto, a un proceso de cambio de signo de la redistribución intergeneracional, resultado de un aumento de la presión contributiva sobre los activos y un empeoramiento de sus expectativas sobre los beneficios futuros.

Los trabajos sobre los efectos redistributivos del gasto social en España en un horizonte intertemporal se han dedicado principalmente al sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social. Así por ejemplo, en una simulación de los efectos de la reforma del sistema de pensiones aprobada en 1997, calculamos el componente de transferencia, que se define como aquella parte de la pensión percibida que sobrepasa la cuantía correspondiente a una pensión que mantuviese el equilibrio actuarial entre cotizaciones y pensiones. Dicho componente es, por tanto, el valor de la transferencia intergeneracional que en conjunto perciben los pensionistas que se jubilaron con las reglas de 1997 que, en lo sustancial, permanecen vigentes hasta la entrada en vigor de la reforma de 2011. En ese marco teórico de incidencia vitalicia, los resultados muestran que la redistribución intergeneracional equivaldría al 21% del gasto en pensiones de jubilación, porcentaje en todo caso cuya evolución es decreciente conforme avanza la maduración del sistema. Asimismo, el valor que alcanza la redistribución intergeneracional es hasta tres veces mayor en las dos primeras decilas –las de menores ingresos– y mucho más bajo entre el 50% de los pensionistas con mayores pensiones, lo que denota también la existencia, aunque con matices, de una elevada proporción de redistribución intrageneracional (Bandrés y Cuenca, 1998).

6. CONCLUSIONES

1. Los argumentos anteriores sobre la situación comparativa y las proyecciones del gasto público social en España, y sobre las consecuencias distributivas de las prestaciones y servicios nos conducen a una doble conclusión. Por una parte, España no tiene un problema de exceso de gasto social, aunque de no adoptar medidas sí tendrá un problema de crecimiento acelerado y, por tanto, de necesidades financieras crecientes. Por otra, cualquier política de ajuste del gasto debe tener en cuenta el balance de ganadores y perdedores, es decir, sus efectos redistributivos, puesto que ahí radica el núcleo del debate social sobre esta cuestión.
2. El gasto público social es un factor determinante del equilibrio entre mercado y propiedad privada por un lado y equidad social por otro, tan característico del modelo democrático de convivencia de Europa occidental. El consenso entre capitalismo y democracia ha funcionado sin excesivas tensiones gracias al efecto suavizador de las instituciones de bienestar social. Las reformas, por tanto, deben contar con un elevado nivel de acuerdo social y político, y antes de emprenderlas, no solo deben estimarse sus costes presupuestarios sino sus implicaciones en términos de equidad y eficiencia.
3. Hasta la llegada de la crisis, el gasto público social en España ha mantenido durante el primer decenio de este siglo un comportamiento estable en términos de su relación con el PIB, situándose entre el 22 y el 23% del PIB entre 2000 y 2007.
4. En términos comparativos con el resto de las economías avanzadas, el tamaño del gasto público social en España se ha situado en las últimas posiciones del modelo continental europeo de protección social (muy por detrás de Francia, Alemania o incluso Italia), en el que podría denominarse modelo mediterráneo, aunque claramente por delante de los países que integran el modelo anglosajón.
5. La crisis económica ha desbaratado la estabilidad del gasto público social por una doble vía: la brusca caída de la actividad económica y el componente automático de determinadas prestaciones sociales, entre las que destaca la protección del desempleo. En consecuencia, el peso relativo del gasto público social sobre el PIB ascendió hasta el 28% en 2009.
6. Considerando el volumen total de recursos que cada país dedica a financiar su gasto social, tanto público como privado, se pone también de manifiesto que los recursos destinados a la cobertura de las necesidades sociales en España están entre los más bajos de las economías avanzadas. Además, al tener en cuenta el gasto privado se desvela que los países europeos continentales e incluso los nórdicos no tienen un sistema de protección social más caro que los anglosajones: la principal diferencia está en cómo se paga, a través del sector público mediante impuestos o directamente por cada familia según su capacidad económica.

7. En consecuencia, un cambio en la proporción gasto público/gasto privado dando más protagonismo a este último ni reduce las necesidades sociales ni el coste de financiarlas. Las previsiones de crecimiento del gasto social se cumplirán sea cual sea la forma en que éste se financie y, por tanto, deberán ser atendidas. El problema no es si habrá recursos para atender esas necesidades, porque tendrá que haberlos. El problema es cómo los pagaremos, lo que nos remite a la relación público/privado situando el debate en una nueva dimensión, la distributiva, es decir, la política.
8. Aun admitiendo que la provisión privada de determinados servicios pudiera favorecer algunas mejoras de eficiencia y, por tanto, un cierto ahorro de costes, la superioridad del sector público está bien acreditada en relación con el sistema público de pensiones y la asistencia sanitaria universalizada, justo los dos tipos de gasto sobre los que existen previsiones de mayor crecimiento futuro. Los problemas de selección adversa y riesgo moral, así como los elevados costes de transacción están en el centro de la argumentación teórica a favor de la intervención pública. Pero desde un punto de vista empírico, tanto el sistema de pensiones públicas en España como la atención sanitaria pública se encuentran entre las más eficientes de Europa, en cualquier relación que pueda establecerse entre costes y resultados.
9. El gasto social tiene una estrecha vinculación con la estructura de edades de la población. Las proyecciones económicas y demográficas para los próximos 25/50 años anticipan que, de no mediar actuaciones correctoras, el gasto público social aumentaría en España 4,3 puntos sobre el PIB hasta el 2035 y 9,0 puntos en total hasta el 2060, simplemente por efecto del envejecimiento de la población. Tratándose de un crecimiento que está entre los más altos de Europa, el resultado final sería, sin embargo, un nivel de gasto igual que la media de la UE-15 en 2060.
10. La demografía no es el único vector que va a trastocar la estabilidad del sistema de protección social. Los cambios en las relaciones familiares y el nuevo papel de la mujer en la economía alteran decisivamente uno de los principales pilares de protección, la familia, que todavía ocupa un espacio muy importante en el cuidado de los niños y de los ancianos. Cabe por tanto pensar que existirá una mayor demanda de cuidados de larga duración fuera de la familia, y de atención y educación para los menores de tres años.
11. Cualquier propuesta de reforma de los servicios y prestaciones del sistema de protección social debe contemplar el balance resultante de ganadores y perdedores. El gasto público social y los impuestos y cotizaciones que lo financian tienen un impacto redistributivo sobre la renta de mercado (rentas primarias) que reduce la desigualdad en un 23%. Sin embargo, el sistema fiscal apenas contri-

buye a dicha reducción, configurándose como un sistema que en conjunto es escasamente progresivo, prácticamente proporcional.

12. Los servicios públicos de sanidad, educación, vivienda social, y cuidado de niños y dependientes también dan lugar a un importante efecto redistributivo. La desigualdad de la renta ampliada –definida como la suma de la renta disponible y el valor monetario de estas prestaciones en especie– es un 21% menor que la de la renta disponible. La sanidad pública es el servicio con mayor impacto redistributivo –cerca de un 12%–, seguida a considerable distancia por la educación con un 6,4%.
13. En consecuencia, el efecto redistributivo del Estado de bienestar recae casi exclusivamente sobre el gasto social. Y de ello se derivan dos conclusiones adicionales. Primera: que la financiación de las prestaciones a través del sistema fiscal no garantiza, sin más, su progresividad, siendo necesario descender al análisis de cada figura tributaria. Si queremos una mayor contribución a la equidad por el lado del ingreso hay que mejorar la progresividad de los impuestos (imposición sobre la riqueza, sucesiones, fraude fiscal). Y segunda: que la privatización o el recorte del gasto social da lugar, en términos generales, a una mayor desigualdad en la distribución personal de la renta, aunque también sea preciso descender al análisis de cada una de las prestaciones y servicios para conocer con mayor detalle sus efectos redistributivos.
14. Por último, una parte muy importante de la redistribución asociada al gasto público social tiene lugar a lo largo del ciclo de vida de las personas, de manera que el Estado de bienestar actúa como un mecanismo de seguridad económica frente a los riesgos y contingencias de la enfermedad, el desempleo, la incapacidad o la vejez. Los modelos continentales europeos de protección social no son, por tanto, un instrumento de garantía de rentas solo para los más débiles, sino un mecanismo de seguridad para la gran mayoría de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEMA, W.: FRON, P. y LADAIQUE, M. (2011): *Is the European Welfare State really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012; and a manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 124, OECD.
- BANDRÉS, E. (1999): «Gasto público y estructuras del bienestar: el sistema de protección social», en J.L. García Delgado (dir.), *España, economía: ante el siglo XXI*, Madrid, Espasa Calpe.
- BANDRÉS, E. y CUENCA, A. (1998): «Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación: la reforma de 1997», *Revista de Economía Aplicada*, 18 (vol. VI).
- BANDRÉS, E. y GARCÍA DELGADO, J.L. (2000): Estado de Bienestar y crecimiento económico, en S. Muñoz Machado, J.L. García Delgado y L. González Seara (dirs.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid, Escuela Libre Editorial/Civitas.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, 1993.
- EUROPEAN COMMISSION (2009a): The Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), *European Economy*, 2/2009.
- 2009b: Sustainability Report-2009, *European Economy*, 9/2009.
- 2011: The Ageing Report: underlying assumptions and projection methodologies, *European Economy*, 4/2011.
- FERRERA, M. (1996): «The 'Southern model' of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6.
- JOUMARD, I.; PISU, M. y BLOCH, D. (2012): «Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries», *Less income inequality and more growth-are they compatible?*, Part III, Economics Department Working Paper nº 126, OECD.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Cuentas de las Administraciones Públicas*, varios años.
- MONTSERRAT, J. (2006/2007): «Evolución y perspectivas de la financiación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia», *Documentación Administrativa*, 276-277, septiembre-diciembre 2006 y enero-abril 2007.
- O'DONOGHUE, C. (2001): «Redistribution over the lifetime in the Irish tax-benefit system: an application of a prototype dynamic microsimulation model for Ireland», *The Economic and Social Review*, 32 (3), october.
- OECD: *Income Distribution and Poverty Database*, varios años.
- OECD: *Social Expenditure Database*, varios años.
- OLIVEIRA, J. y de la MAISONNEUVE, C. (2006): *The drivers of public expenditure on health and long-term care: an integrated approach*, OECD Economic Studies, nº 43.
- SOSVILLA, S. y MORAL, I. (2011): «Estimación de los beneficiarios de prestaciones de dependencia en España y del gasto asociado a su atención para 2007-2045», *Gaceta Sanitaria*, 25, supl. 2.
- STAHLBERG, A-C. (2007): *Redistribution across the life course in social protection systems*, Working Party on Social Policy, OECD, WP1(2007)7
- WANG, C. y CAMINADA, K. (2011): *Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries*, LIS Working Papers Series, nº 567.