

La política de bienestar social en los países de la OCDE hasta los años 90. Un balance

Antonio GONZÁLEZ TEMPRANO y Eugenio TORRES VILLANUEVA*

Introducción

Entendemos por Política de Bienestar Social la desarrollada por las Administraciones Públicas con el fin de proveer de bienes y servicios sociales al conjunto de la población para mejorar sus condiciones materiales de vida (sanidad, seguridad social, educación, vivienda, protección social y promoción social), así como para aumentar su calidad de vida (urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, obras de infraestructura acuífera, ocio, cultura, defensa del consumidor y bienestar comunitario). Forma parte de ella también toda la normativa que regula la provisión de bienes y servicios, la que establece las condiciones de trabajo y la que define el sistema impositivo. De modo que este concepto de Política de Bienestar Social equivale a lo que muchos autores identifican como Estado de Bienestar Social en sentido restringido, si bien es cierto que el apartado relacionado con la calidad de vida es fruto de las nuevas demandas que surgen con la elevación de los niveles de vida y ha sido incorporado paulatinamente por cada país a medida que ha superado determinadas cotas de desarrollo económico. Es más, algunos de los programas incluidos en este apartado, como la mejora del medio ambiente, son una compensación *a las víctimas del progreso económico* (Titmuss, 1971). Su aparición dentro de la Política de Bienestar Social es, por tanto, relativamente reciente para el conjunto de los países estudiados, y la cuantía de sus gastos es todavía poco importante en relación con la totalidad del gasto social, aunque se trata de programas muy sensibles a las políticas que

* Profesores de la Universidad Complutense de Madrid.

comportan reducción del gasto público así como a las iniciativas de los gobernantes en períodos electorales.

Mucha mayor importancia tienen en cambio los denominados *gastos sociales básicos* orientados a mejorar las condiciones materiales de vida de la población, pues constituyen la parte principal de la Política de Bienestar Social de los países de la OCDE. Son los que más han crecido en el conjunto del gasto social y del gasto público y los primeros en desarrollarse y en dar entidad a esta vertiente de la política del Estado. Son gastos destinados fundamentalmente a los sectores de población con menores niveles de renta, por lo que cumplen una función de solidaridad e integración sociales que refuerza la legitimación del Estado. Los gastos en educación y en promoción social contribuyen a incrementar la productividad del país, mientras que los de vivienda, sanidad, seguridad y acción social favorecen sobre todo el aumento de la demanda agregada. Pero unos y otros tienen poderosas razones de carácter económico y también social que los justifican plenamente. En ellos se centra el análisis que sigue a continuación.

La evolución del gasto público

Consideramos gasto público el realizado por las Administraciones Públicas, por lo que excluimos del análisis el gasto atribuible al sector público empresarial. Son, por tanto, las cuentas del subsector Administraciones Públicas el referente documental que nos permite medir su actividad económica. Según la metodología usada por la OCDE, el gasto de este subsector se compone de consumo público, intereses, gastos en capital y transferencias, siendo las de Seguridad Social las más cuantiosas.

Respecto a las transferencias, existen ciertos problemas al medirlas en porcentaje del PIB o del PNB, ya que no pueden ser estimadas como elemento de estas macromagnitudes. Por ello, como han apuntado Atkinson y Stiglitz¹, existen muchas veces notables diferencias en las cifras del gasto público expresadas en porcentaje del PNB que se manejan. En consecuencia, estos datos siempre deben tomarse con la mayor prudencia.

La evolución del gasto público en las tres últimas décadas en el conjunto de los países estudiados pone de manifiesto la creciente participación del Estado en la actividad económica. En efecto, como puede observarse en el Cuadro n° 1, el conjunto de países de la OCDE tenía en 1960 un gasto público que representaba el 28,5 por ciento del PIB, mientras que en 1989 esta cifra era 11 puntos mayor, lo que ha significado un crecimiento del 39,3 por ciento entre ambos años (Cuadro n° 2). A pesar de todo, esta

¹ Atkinson y Stiglitz (1988), pp. 41-43.

Cuadro 1
Gasto total de las administraciones Públicas, 1960-1989
(en porcentaje del PIB)

	1960*	1973	1975	1980	1982	1985	1989
Total OCDE	28,5	32,9	38,1	39,4	41,4	40,7	39,7
Siete grandes países	29,1	32,7	37,7	38,4	40,4	39,7	38,7
Países europeos de la OCDE	31,5	38,1	44,3	45,9	49,0	49,5	47,6
España	14,8	23,0	24,7	32,9	37,5	42,2	42,4**

Fuente: *Perspectives économiques de POCDE*, 50, Décembre 1991.

* OCDE, *Historical Statistics*, 1990, y Comín (1988), p. 477, para España.

** IGAE, 1990.

Cuadro 2
Variación del gasto total de las Administraciones Públicas, 1960-1989

	Variación 60-89	Variación 60-73	Variación 73-75	Variación 73-82	Variación 82-85	Variación 82-89	Variación 85-89
Total OCDE	39,3	15,4	15,8	25,8	-1,7	-4,1	-2,4
Siete grandes países	33,0	12,4	15,3	23,5	-1,7	-4,2	-2,5
Países europeos de la OCDE	51,1	20,9	16,3	28,6	1,0	-2,8	-3,8
España	186,5	55,4	7,4	63,0	12,5	13,1	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro nº 1.

creciente participación del Estado no ha sido homogénea. Así, mientras el conjunto de los siete grandes países (Estados Unidos, Japón, Canadá, Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia) muestra una tasa de incremento de su gasto público algo inferior al del conjunto de la OCDE (33 por ciento), los países europeos lo acrecientan en una tasa superior (51,1 por ciento), situándolo en 1989 en casi nueve puntos por encima: 47,6 por ciento del PIB frente a 38,7. Es decir, durante las últimas tres décadas la zona europea de la OCDE no solo ha sido la que más ha incrementado el gasto público sino también la que posee al cabo un mayor volumen del mismo cercano a la mitad de su PIB.

En este marco, la evolución del gasto público español no deja de ser significativa. España tenía en 1960 un volumen de gasto público equivalente al 14,8 por ciento del PIB, una cifra que venía a ser aproximadamente la mitad de la de los países de la OCDE (Cuadro nº 1). Sin embargo, treinta años después su gasto representa nada menos que el 42,4 por ciento del PIB, situándose así por encima de estos países y de los siete grandes, aunque todavía a una pequeña distancia de los países europeos de la

OCDE. La expansión del gasto público español ha sido verdaderamente notable. Su tasa de crecimiento del 186,5 por ciento en estas tres décadas es 3,6 veces mayor que la de los países europeos, a los que ha conseguido equipararse finalmente partiendo de una situación muy atrasada en 1960. Es difícil encontrar otro país cuya evolución represente un cambio tan significativo. Sólo Grecia y Portugal podrían equipararse tanto por su volumen de gasto público como por la tasa de expansión del mismo en este intervalo de tiempo: 172 y 145 por ciento respectivamente.

Si se tiene en cuenta la estructura del gasto en consumo público, intereses y capital y transferencias de la Seguridad Social, tal como recoge el Cuadro nº 3, se observa que hacia 1960 la principal partida del gasto correspondía al consumo tanto para la totalidad de la OCDE como para sus países de la zona europea. En España, en cambio, la cuantía de todos ellos era sensiblemente menor si exceptuamos las transferencias. Al final de la década de los ochenta, los gastos en consumo siguen siendo los más importantes en el conjunto de la OCDE, pero la diferencia con los demás, especialmente con las transferencias es mucho más reducida. Es más, en el caso de los países de la OCDE el principal gasto lo constituyen ahora las transferencias, si bien su cuantía es sólo ligeramente superior al gasto en consumo. España posee una estructura de gasto público que se aproxima a la de los países de su entorno europeo, aunque sólo en el más importante, el de las transparencias, puede decirse que la equiparación es completa, pues en consumo y en intereses y capital continúa por debajo. Así pues, las transferencias han crecido a un ritmo muy superior a los restantes gastos en el conjunto de la OCDE y sobre todo en España (Cuadro nº 4). Por el contrario, los gastos en consumo han tenido la tasa de expansión más baja, si bien en España la gran variación del 113,5 por ciento en esta partida le ha permitido aproximarse a los niveles actuales de la OCDE.

Pero la expansión del gasto público y la creciente participación del Estado en la actividad económica a lo largo de estas tres décadas ha atravesado por períodos y coyunturas muy diferentes. En primer lugar, hay que hablar de la etapa expansiva de la economía occidental durante los años sesenta truncada en 1973 por la crisis del petróleo. La implantación de políticas de corte keynesiano orientadas a la consecución del nivel económico de pleno empleo, junto con la propia dinámica expansiva de la economía, favorecieron y legitimaron el crecimiento del gasto público, que no encontró graves problemas de financiación debido al aumento de los ingresos. En efecto, los ingresos impositivos crecieron por la vía del incremento de los impuestos directos, especialmente sobre las familias, cuya elasticidad con relación al PIB fue de 1,35 por solo 1,05 para los impuestos directos sobre las empresas. También crecieron los ingresos por impuestos indirectos pero a una tasa menor. El resultado fue que, mientras parte de los países de la OCDE tuvieron superávit presupuestario, sólo

unos pocos llegaron a déficit con una cuantía nunca demasiado importante.

El gasto público de los países de la OCDE creció entre 1960 y 1973 un 15,4 por ciento (Cuadro nº 2), siendo superior en más de 5 platos el incremento registrado en los países europeos. Durante estos años, España acortó distancias con todos ellos gracias a que su gasto público aumentó un 55,4 por ciento. Si se observa el Cuadro nº 4, se verá que la razón de esta expansión está sobre todo en el crecimiento de las transferencias, pues el aumento de los gastos en consumo de los países europeos y de España es muy débil en el conjunto de la OCDE. Algo parecido puede decirse de la evolución de los gastos en intereses y capital. Por ello, si se tienen en cuenta las limitaciones que señalábamos antes sobre la medición de las transferencias en términos de PIB, puede decirse que el crecimiento del gasto público entre 1960 y 1973 en relación a su participación en el PIB no es muy apreciable.

El modelo de crecimiento de la postguerra y la teoría de la expansión de la demanda agregada que inspiró la actividad económica del sector público quedaron agotados en 1973. Entre este año y 1982 la profunda crisis económica afectó decisivamente tanto a la intervención del Estado en la economía como a los mecanismos con los que hasta entonces la había legitimado. Las rigideces e ineficiencias derivadas de esta intervención empezaron a ser consideradas tan graves como los fallos del mercado que se intentaban corregir. El Estado del Bienestar tradicional empezó a ser puesto en cuestión como paso previo a la remodelación que tendrá lugar en los años ochenta en un escenario de generalizados y cuantiosos déficit presupuestarios.

De 1973 a 1982 el gasto público creció en el conjunto de la OCDE un 25,8 por ciento (Cuadro nº 2), una cuantía muy superior a la del período 60-73. Como entonces, el aumento fue mayor en los países europeos que en el grupo de los siete grandes, si bien en unos y en otros la parte más significativa del mismo tuvo lugar entre 1974 y 1975, los dos primeros años del período en los que los efectos de la crisis fueron más pronunciados. No es, pues, extraño que el principal responsable de esta evolución fuesen las transferencias, que es la partida que más se incrementó tanto a lo largo del período como entre 1973 y 1975 (Cuadro nº 4). Pero ahora ya no fue el consumo público la parte del gasto que les siguió en crecimiento sino los intereses. En efecto, la acción conjunta de los estabilizadores automáticos, como el aumento de los subsidios de desempleo, y de la inflación, junto con las medidas discrecionales de política fiscal tendentes a aminorar los efectos de la crisis en los sectores productivos y en los grupos más afectados, favorecieron un notable crecimiento de las transferencias. Como los ingresos públicos corrientes en porcentaje del PIB aumentaron menos (un 12 por ciento entre 1973 y 1982 en toda la OCDE) que

los gastos, los déficit presupuestarios tomaron carta de naturaleza y se convirtieron en un grave problema. En 1982, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas de los siete grandes países era 4 por ciento del PIB y la del resto de la OCDE el 4,2, cuando nueve años antes sólo era el 0,2 y el 0,1 respectivamente². Por tanto, el creciente volumen de gasto en intereses resultante del mayor nivel de endeudamiento contribuyó notablemente al aumento del gasto público en estos años y dejó muchos menos recursos para financiar la inversión pública, que se vio así gravemente afectada.

La evolución del gasto público en España durante los años de la crisis muestra el peculiar ritmo de los cambios en nuestra economía. También crecieron las transferencias entre 1973 y 1982, incluso en un porcentaje bastante superior al de la OCDE, pero esta tendencia apenas fue perceptible entre 1973 y 1975, lo que parece confirmar el retraso con que empezaron a notarse los efectos de la crisis. A diferencia de los países de la OCDE en cambio, el gasto en consumo público experimentó un incremento apreciable bastante parecido al de las transferencias. A pesar de ello, el mayor crecimiento se debió a los gastos en intereses y capital, dato muy significativo si se tiene en cuenta que entre 1973 y 1975 habían descendido siguiendo la tendencia de los años anteriores (Cuadro nº 4). La crisis ahondó en España los desajustes de las Administraciones Públicas en una época en la que se tuvo que hacer frente, por la vía del aumento del gasto público, a la estabilidad social necesaria para institucionalizar las nuevas reglas del sistema democrático. España tenía en 1973 una capacidad de financiación del 0,8 por ciento del PIB, que se transformó en 1982 en una necesidad de financiación del 5,4 por ciento del PIB³. Tan negativa variación del saldo presupuestario no pudo sino elevar significativamente los gastos en intereses de una creciente deuda pública, tanto más cuanto que la tendencia inflacionista del período empujó fuertemente al alza a los tipos de interés.

A partir de 1982 las economías de los países de la OCDE entraron en una etapa de ajuste de sus desequilibrios, entre los que destacaba el grave déficit presupuestario de sus Administraciones Públicas. Los gobiernos empezaron a dudar de la eficacia de las políticas expansivas fiscales y monetarias que no conseguían mejorar la producción y el empleo ni reducir el nivel de precios, y adoptaron políticas de corte neoliberal con el objetivo de sanear y estabilizar la economía tratando de eliminar sus desajustes y de reducir la intervención del Estado tanto en la vertiente presupuestaria (ingresos y gastos) como en la de regulación de mercados y sectores.

² OCDE (1991), p. 217. En el resto de países de la OCDE no se incluye a Islandia, Luxemburgo, Suiza, Portugal y Turquía.

³ *Ibidem*.

Cuadro 3
Estructura del gasto de las Administraciones Públicas, 1960-1988

		1960	1973	1975	1980	1982	1985	1988
Total OCDE	a	14,5	15,0	17,3	16,9	17,5	17,0	16,6
	b	7,0	7,9	8,3	9,2	9,7	10,1	9,8
	c	7,0	10,0	12,5	13,2	14,2	13,6	13,3
Países Europeos de la OCDE	a	13,0	15,8	17,6	18,4	18,9	18,2	17,5
	b	9,0	9,7	11,4	11,0	12,4	13,8	12,1
	c	9,5	12,6	15,3	16,5	17,7	17,5	18,0
España	a	7,4*	8,6	10,4	12,7	13,6	13,7	15,8**
	b	4,9*	4,7	4,2	5,4	8,3	11,5	8,7**
	c	7,0*	9,7	10,1	14,8	15,6	17,0	17,9**

FUENTE: OCDE, *Historial Statistics*, 1990.

- a. Gastos en consumo
- b. Gastos en intereses
- c. Transferencias de la Seguridad Social

* Datos del año 1964

** Datos de 1989 tomados de la IGAE, 1990.

Cuadro 4
Variación de la estructura del gasto de las Administraciones Públicas, 1960-1988

		Variación 60-88	Variación 60-73	Variación 73-75	Variación 73-82	Variación 82-85	Variación 82-88	Variación 85-88
Total OCDE	a	14,5	3,4	15,3	16,7	-2,9	-5,1	-2,4
	b	40,0	12,9	5,1	22,8	4,1	1,0	-3,0
	c	90,0	42,9	25,0	42,0	-4,2	-6,3	-2,2
Países Europeos de la OCDE	a	34,6	21,5	11,4	19,6	-3,7	-7,4	-3,8
	b	34,4	7,7	17,5	27,8	11,3	-2,4	-12,3
	c	89,5	32,6	21,4	40,5	-1,3	1,7	2,9
España	a	113,5	16,2	20,9	58,1	0,7	16,2	15,3
	b	77,5	-4,1	-10,6	76,6	38,5	4,8	-24,3
	c	155,7	38,6	4,1	60,8	9,0	14,7	5,3

Fuente:Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro nº 3.

La eficacia de estas políticas fue desigual según los países, aunque en la mayoría de los casos se vieron favorecidas por el crecimiento económico que tuvo lugar desde el año 1983 hasta el final de la década. Por lo que se refiere a la disminución de la actividad económica de las Administraciones Públicas, el Cuadro nº 2 refleja cómo entre 1982 y 1989 el gasto público en términos del PIB se redujo un 4,1 por ciento para toda la OCDE, siendo más notable el fenómeno en los siete grandes países que en

los de la zona europea. Incluso puede decirse, a la vista de estos datos, que la reducción fue más pronunciada, especialmente en los países europeos, entre 1985 y 1989 coincidiendo con la mejora experimentada por la economía.

Si tenemos en cuenta la evolución de los distintos componentes del gasto público (Cuadro nº 4), comprobaremos en cierta medida la heterogeneidad de los resultados a que nos referíamos antes, así como las diferencias que hay en el subperíodo 82-85 respecto al 85-88. En efecto, en el conjunto de los países de la OCDE son las transferencias y el consumo, por este orden, los dos principales responsables de la reducción del gasto público entre 1982 y 1988, pues los gastos en intereses y capital crecieron un uno por ciento. La disminución de aquellas partidas, algo más pronunciada en el primer subperíodo, fue el resultado tanto de las medidas discrecionales de las Administraciones Públicas tendentes a reducir el déficit presupuestario como de la mejora de la actividad económica. En cambio, la reducción del gasto en intereses sólo fue apreciable en el subperíodo 85-88, pues en el anterior había seguido creciendo por la inercia del aumento del endeudamiento de los años setenta.

Los datos de los países europeos de la OCDE son diferentes y reflejan en gran medida la diversidad de comportamiento de cada uno. Entre 1982 y 1988 la principal reducción del gasto procedió del consumo y, en segundo término, de los intereses y capital, mientras que la evolución de las transferencias fue positiva en un 1,7 por ciento, especialmente en el subperíodo 85-88. Esto parece implicar un menor coste social del ajuste presupuestario en la coyuntura favorable de la segunda mitad de la década, que se aprovechó sobre todo para reducir la elevada carga financiera del déficit, acrecentada incluso entre 1982 y 1985.

Del lado de los ingresos corrientes medidos en términos del PIB tuvo lugar un ligero aumento del 3 por ciento entre 1982 y 1989 en la OCDE vinculado a la positiva evolución de la coyuntura económica de los años 85-89. De manera que la mejora en el saldo presupuestario que sus Administraciones Públicas experimentaron durante el período tuvo más que ver con la disminución del gasto que con el aumento de los ingresos corrientes. El resultado es que los siete grandes países redujeron su necesidad de financiación del 4 por ciento al 1 en 1989, mientras que el resto de países, excepción hecha de Islandia, Luxemburgo, Suiza, Portugal y Turquía, la redujeron del 4,2 al 1,1 entre los mismos años⁴.

Una vez más, la evolución registrada en España fue diferente. En contra de las tendencias de los siete grandes y de los países europeos, el gasto público español continuó creciendo en los años ochenta (Cuadro nº 2), sobre todo hasta 1985, como resultado del fuerte incremento de los años

⁴ *Ibídem.*

setenta y del retraso en la salida de la crisis. Pero, a diferencia también de aquellos países, sus ingresos corrientes medidos en porcentaje del PIB crecieron un 26,4 por ciento entre 1982 y 1989, es decir, por encima de sus gastos. Esta evolución se debió a la mejora de la coyuntura económica de la segunda mitad de la década y a una mayor presión fiscal por el lado de los impuestos directos e indirectos, permaneciendo casi constantes en porcentaje del PIB las cotizaciones de la Seguridad Social. En consecuencia, la necesidad de financiación que tenían las Administraciones Públicas españolas en 1982 (el 5,4 por ciento del PIB) se contrajo al 2,8 en 1989. Pero la reducción fundamental se produjo en el subperíodo de prosperidad 85-89, pues entre 1982 y 1985 el déficit presupuestario había continuado deteriorándose hasta presentar una necesidad de financiación del 6,9 por ciento del PIB en este último año⁵. Así pues, no es extraño observar (Cuadro nº 4) que el gasto en intereses creciera tanto en el subperíodo 82-85 para reducirse en los cinco años siguientes. Aunque éste no fue el principal responsable del incremento del gasto público sino las transferencias y, sobre todo, el consumo. Aquéllas influyeron principalmente en la primera parte del período, mientras que el impulso de éste se notó en la segunda mitad de la década en concordancia con la mejora de la actividad económica.

La política del bienestar social

Como se indicó al principio, la parte principal de la Política d Bienestar Social está constituida por los denominados *gastos sociales básicos*, que son equivalentes, salvo en lo referente a vivienda, a lo que la OCDE considera gastos sociales, esto es, el conjunto de “gastos públicos directos dedicados a la enseñanza, servicios sanitarios, pensiones, indemnización del paro y a las demás fórmulas de garantías de recursos y servicios de protección social”⁶. Es preciso tener en cuenta también que las estadísticas de la OCDE, que nos han servido de fuente, excluyen las desgravaciones sociales ya que caen normalmente fuera del ámbito de la contabilidad del sector público, a pesar de que en algunos casos estos gastos fiscales sustituyen a los gastos sociales directos y “pueden representar una importante proporción del conjunto de los gastos sociales de los programas en cuestión e influir fuertemente sobre la clasificación de lo público y lo privado en la distribución de los servicios sociales”⁷.

Medidos en porcentaje del PIB, los gastos sociales del conjunto de los países de la OCDE y de los siete grandes aumentaron significativamente

⁵ *Ibidem.*

⁶ OCDE (1987), p. 382.

⁷ *Ibid.*, p. 384.

entre 1960 y 1985 (Cuadro nº 5) hasta alcanzar casi una cuarta parte. En realidad, su gran crecimiento es el principal causante de la expansión del gasto público en estos países por lo menos hasta 1982, lo que pone de manifiesto la responsabilidad de la Política de Bienestar Social en el aumento de la intervención económica del Estado durante los años sesenta y setenta. Lamentablemente, los datos sobre gastos sociales de España apenas existen en las estadísticas de la OCDE. Sólo nos ofrecen su cuantía para el año 1985, que suponía el 19,2 por ciento del PIB, una cifra bastante alejada todavía del conjunto de los países de la OCDE. No obstante, vista la evolución del gasto público en nuestro país durante estas tres décadas, cabe suponer que el crecimiento de sus gastos sociales desde 1960 a 1985 fue probablemente más fuerte que en la OCDE y que, al contrario que en ésta, ha seguido aumentando hasta mediados de la última década, estancándose después⁸.

Si observamos la evolución por períodos, el crecimiento de los gastos sociales de la OCDE se prolongó hasta los primeros años ochenta, frenando su expansión a partir de entonces o incluso reduciendo su cuantía, como les sucedió a los siete grandes países. A pesar de todo, el incremento más fuerte se produjo en los años del boom económico de la década de los sesenta y primeros setenta. La elasticidad de los gastos sociales en relación al crecimiento del PIB superó los 1,8 puntos durante estos años, y, aunque se extendieron los servicios sociales básicos hasta abarcar a un mayor número de personas y mejoró su calidad, la mayor cuantía del gasto no supuso un incremento semejante en estos dos aspectos debido al encarecimiento de los costes y a los cambios demográficos. En efecto, los costes de producción de estos servicios, especialmente los salariales, crecieron por encima del nivel general de precios de la OCDE, lo que no deja de ser significativo tratándose de un sector que requiere un gran trabajo intensivo y en el que la productividad fue baja durante estos años. Por su parte, el progresivo envejecimiento de la población, la disminución de la población activa trabajadora y el retraso en la incorporación de los jóvenes a la actividad productiva contribuyeron a aumentar el número de personas receptoras de estos servicios.

Aunque el crecimiento de los gastos sociales fue general, la intensidad del mismo fue distinta según los países hasta el punto de agrandarse las diferencias entre aquéllos cuyos gastos sociales representaban una mayor parte del PIB y los que tenían un gasto menor. Por ejemplo, Japón y Grecia —dos economías muy diferentes— poseían en 1960 un gasto social equivalente al 8 por ciento del PIB, mientras que en el extremo opuesto Alemania y Austria los superaban en 12 y 10 puntos respectivamente. En

⁸ Esto se desprende de los datos de gasto social que Alcaide (1988) aporta y que no hemos considerado oportuno integrar en el Cuadro nº 5 por falta de homogeneidad con los datos de las estadísticas de la OCDE.

1974, Japón y Grecia seguían teniendo los gastos sociales más bajos, pero a una distancia de más de 20 puntos respecto a los de Dinamarca y Holanda, donde alcanzaban casi un tercio del PIB.

Consideremos (Cuadro n° 6) la estructura de estos gastos según los cuatro programas más importantes: enseñanza, sanidad, pensiones e indemnizaciones de paro. En 1960, tanto para el conjunto de la OCDE como para los siete grandes países, el principal programa correspondía a las pensiones⁹, que representaban alrededor del 35 por ciento del gasto social afirmando así su carácter pionero y esencial en el desarrollo de la Política de Bienestar Social de los países occidentales. Todavía en 1974 conservaban este predominio, aunque se había reducido ligeramente su posición relativa en el conjunto del gasto social, especialmente en la OCDE. Alemania y Austria eran los dos países que tenían en 1960 un gasto en pensiones más elevado con casi un 10 por ciento del PIB, mientras que en el extremo opuesto Japón apenas si dedicaba el 1,5 por ciento. En 1974, los dos países europeos seguían siendo los de mayor gasto en pensiones (alrededor del 12 por ciento del PIB), mientras que Japón apenas había llegado al 2 por ciento.

Después de las pensiones, los gastos en enseñanza¹⁰ y sanidad¹¹, por este orden, ocuparon una posición relevante en la estructura de los gastos sociales tanto de la OCDE como de los siete grandes países. Ahora bien, entre 1960 y 1974 su evolución es diferente. Así como se reduce ligeramente la participación relativa de los gastos de enseñanza, aumenta sensiblemente la de los gastos de sanidad, sobre todo en el caso de estos últimos países, donde se eleva casi en 5 puntos (Cuadro n° 6). De hecho, puede afirmarse que éste es el período en el que se consolida el gasto en servicios sanitarios como el tercer pilar de la Política de Bienestar Social tradicional junto al gasto en pensiones y enseñanza. Finlandia era el país de la OCDE que destinó mayores recursos públicos en 1960 a enseñanza (un 6,6 por ciento del PIB), mientras que en el extremo opuesto Grecia solo dedicaba a este objetivo el 1,6 por ciento. A la altura de 1974, Grecia seguía ocupando el último lugar sin variar apenas su cuantía, mientras que Dinamarca disponía ahora del gasto en enseñanza más elevado con el 8 por ciento del PIB. Por lo que se refiere a la sanidad, en 1960 eran Suecia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Reino Unido e Italia los países que sobresalí-

⁹ Incluye los gastos afectados a las prestaciones de vejez, invalidez o supervivencia, además de las que se pagan al personal de las Administraciones Públicas, incluidas sus correspondientes pensiones. OCDE (1985)

¹⁰ Gastos destinados a los servicios de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y de tercer grado, además de a los servicios subsidiarios de enseñanza. *Ibidem*.

¹¹ Gastos destinados a los servicios hospitalarios, clínicas, clínicas y médicos, dentistas y personal paramédico, servicios de sanidad pública, medicamentos, prótesis, material y aparatos médicos o artículos relacionados con las prescripciones médicas, además de la investigación aplicada al desarrollo experimental del sistema de protección de la salud y de asistencia sanitaria. *Ibidem*.

an en volumen de gasto con poco más del 3 por ciento de su PIB, quedando solo dos puntos por debajo Estados Unidos, Japón, Holanda y Grecia. Esta relativa homogeneidad del gasto sanitario seguía siendo la tónica dominante en 1974 si exceptuamos a Grecia, que con un 2,4 por ciento de su PIB se alejaba del 6 por ciento que dedicaban Alemania, Dinamarca y Noruega.

De la misma manera que el gasto público siguió creciendo durante el período de crisis 73-82, los gastos sociales evolucionaron también según esta tendencia aunque con una menor intensidad. Es más, si comparamos la expansión de aquél (Cuadro nº2) y de éstos (Cuadro nº5), se verá que en este período ya no son los gastos sociales los grandes responsables del crecimiento del gasto público. Aunque siguen siendo importantes, ha de tenerse en cuenta ahora el notable incremento que experimentan los gastos financieros (intereses) como resultado de los cada vez más frecuentes y cuantiosos déficit presupuestarios. El obligado ajuste al que se sometió al presupuesto de las Administraciones Públicas durante los años ochenta se tradujo en un estancamiento de los gastos sociales en la OCDE, al menos hasta 1985, e incluso en un crecimiento negativo del 5,2 por ciento en los siete grandes países. Para el caso español, los datos de Julio Alcaide (1988) apuntan a que el crecimiento de los gastos sociales continuó, aunque desacelerándose, hasta 1985, produciéndose el estancamiento en los años siguientes como resultado de los ajustes practicados para reducir el déficit presupuestario.

Durante estos dos periodos, 74-81 y 81-85, la evolución de los gastos sociales también fue diferente en cada uno de los países, pero en conjunto las diferencias tendieron a reducirse, sobre todo entre los países europeos. En 1985, el mayor volumen de gasto social correspondía a Bélgica con el 35,8 por ciento del PIB, estando Francia, Dinamarca, Suecia y Holanda por encima del 30 por ciento. En el extremo opuesto, Japón (16,2), Estados Unidos (18,2) y Australia (18,4) quedaba muy rezagados respecto a los países europeos y superados incluso por España y Grecia, que con casi el 20 por ciento del PIB eran los que tenían mejor gasto social en Europa.

La participación relativa de los principales programas sufrió apreciables variaciones entre 1974 y 1985 (Cuadro nº 6). Así, tanto en la OCDE como en los siete grandes países los efectos de la crisis económica impulsaron un mayor gasto en pensiones, afirmando su posición predominante en el conjunto del gasto social. Italia, con el 15,6 por ciento del PIB, y Austria, con el 14,5, eran los países que más recursos públicos destinaban a este programa, mientras que Japón, Canadá e Irlanda sólo aportaban el 5 por ciento.

Los gastos en enseñanza redujeron su participación relativa y fueron superados por los de sanidad, que mantuvieron la tendencia expansiva anterior. De esta manera, en 1985 la sanidad se había convertido en el

Cuadro 5
Gastos sociales de los países de la OCDE, 1960-1985
 (en porcentaje del PIB)

	1960	1974	1981	1985	Variación 60-85	Variación 60-74	Variación 73-81	Variación 81-85
Total OCDE	13,1	21,6	24,7	24,6	87,8	64,9	14,4	-0,4
Siete grandes países	13,7	20,8	24,8	23,5	71,5	51,8	19,2	-5,2
España	—	—	—	19,2				

Fuente: OCDE, *El papel del sector público y los gastos sociales, 1960-1990*, 1987;
 OCDE, *Statistiques des dépenses sociales* y elaboración propia.

Cuadro 6
Participación relativa de los principales programas en el gasto social 1960-1985

		1960	1974	1985*
Total OCDE	a	26,7	25,5	22,0
	b	19,8	21,3	23,2
	c	34,4	31,5	36,6
	d	2,3	2,8	6,5
Siete grandes países	a	26,3	26,0	23,0
	b	18,2	23,1	24,3
	c	35,0	33,2	39,1
	d	2,9	3,4	5,5
España	a			14,4
	b			22,4
	c			44,8
	d			15,1

Fuente: OCDE, *Statistiques de dépenses sociales* y elaboración propia.

- a. Enseñanza
- b. Sanidad
- c. Pensiones
- d. Indemnizaciones de paro

* Los datos de enseñanza se refieren a 1986, salvo para España.

segundo programa de gasto social más importante en los países de la OCDE, absorbiendo casi un cuarto de los recursos públicos empleados en su Política de Bienestar Social. Suecia, con el 8,6 por ciento del PIB, era el país que tenía un gasto público sanitario mayor. Al contrario que Grecia, España, Estados Unidos y Japón, que sólo empleaban entre el 4 y el 5 por ciento. En el gasto público en enseñanza era también Suecia, junto a Dinamarca, el país con mayor cuantía (75 por ciento del PIB), mientras que Grecia y España, que no alcanzaban el 3 por ciento, se encontraban

bastante alejadas de los demás, incluso de Estados Unidos y Japón que en este programa siempre mantuvieron un comportamiento más homogéneo con los países europeos que en los de sanidad y pensiones.

Por último, es necesario destacar que el gasto en prestaciones de desempleo, que apenas había modificado su participación relativa en el conjunto del gasto social entre 1960 y 1974, la elevó entre este último año y 1985 como resultado del crecimiento del desempleo derivado de la crisis y de los ajustes realizados en el aparato productivo. No obstante, seguía siendo una porción del gasto social bastante insignificante tanto en los siete grandes países como en toda la OCDE. En España, en cambio, su participación relativa era mayor e incluso superior a la del gasto en enseñanza. Este dato debe ser observado con cautela, sobre todo si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la estructura del gasto social que se deriva de otras fuentes¹², la participación relativa de las indemnizaciones de paro (11,7 por ciento), con ser importante, estaba por debajo de la del gasto en enseñanza (14,5 por ciento). No obstante, tanto en éstas como en las estadísticas de la OCDE que hemos utilizado se percibe cierta homogeneidad en la estructura del gasto social español en 1985 con la de los países de la OCDE, sobre todo en sanidad. Por el contrario, nuestro país gastaba una proporción mayor en pensiones y bastante menor en enseñanza.

Analicemos a continuación cada uno de los cuatro grandes programas que conforman la Política de Bienestar Social de los países de la OCDE.

Enseñanza

Aunque el gasto público en este programa ha perdido importancia relativa en el conjunto del gasto social en los países de la OCDE desde 1960 hasta ahora, no por eso la cuantía de los recursos destinados a él ha disminuido. Como indican los datos del Cuadro n° 7 el volumen del gasto público en enseñanza medido en porcentaje del PIB creció alrededor del 50 por ciento entre 1960 y 1987 tanto en la OCDE como en los siete grandes países, que registraron así una evolución muy homogénea. Ciertamente, este aumento se circunscribe al período 60-74, pues a partir de entonces inició una tendencia a reducirse —si exceptuamos el período 71-80 para la OCDE— sobre todo en los años ochenta.

El gasto público en enseñanza en España difiere sensiblemente de esta trayectoria ante todo por la situación de retraso histórico de nuestro país en esta materia. En efecto, en los primeros años setenta, apagado ya el boom desarrollista, la distancia con los países de la OCDE era muy grande (en torno a 4 puntos). Después se recortó gracias a la expansión registrada en la última década principalmente¹³. Aun así, todavía hoy el gasto públi-

¹² Alcaide (1988).

¹³ Los datos aportados por Medela y otros (1991), p. 242, indican que este incremento se ha prolongado hasta 1990.

co en enseñanza en España está alejado de la media de los países de la OCDE.

La gran expansión del gasto público en servicios educativos en los países de la OCDE se registró entre la postguerra y los primeros años setenta, y estuvo vinculada a la progresiva socialización de la educación por parte del Estado con objeto de atender las nuevas necesidades del crecimiento económico. En particular, las principales causas de este fenómeno cabe atribuir las al mayor número de servicios prestados, al elevado coste de los mismos y al aumento de efectivos escolarizados en una época en la que las tasas brutas de natalidad permanecieron altas en todos estos países hasta el final de los años sesenta (en España no empezaron a descender hasta la segunda mitad de los años setenta). Así pues, creció la tasa de escolarización en todos los niveles, especialmente en preescolar y universitario, y la duración del tiempo de escolaridad obligatoria paso de cinco o seis años en los cincuenta a diez años en los setenta en la mayoría de países. Al mismo tiempo, mejoró la calidad de los servicios prestados por el aumento sustancial del cuerpo docente y por los ambiciosos programas de construcciones escolares acometidos. Como resultado de estos cambios, se han calculado que la aportación de la enseñanza al crecimiento económico se situó para la mayoría de estos países entre 1/4 y 3/4 de punto e incluso fue superior si la tasa de crecimiento económico alcanzó el 4 por ciento¹⁴.

Cuadro 7

Gasto Público en enseñanza en los países de la OCDE, 1960-1986
(en porcentaje del PIB)

	1960	1974	1980	1987	Variación 60-87	Variación 60-74	Variación 74-80	Variación 80-87
Total OCDE	3,5	5,5	5,7	5,2	48,6	57,1	3,6	-8,8
Siete grandes países	3,4	5,4	5,3	5,1	50,0	58,8	-1,8	-3,8
España*	—	1,8**	2,3	3,2	—	—	27,8	39,1

Fuente: OCDE, *Statistiques des dépenses sociales*; OCDE, *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88* y elaboración propia

* Los datos de España están referidos al PNB y proceden de la UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1989.

** 1975.

Desde el año 1974 hasta 1986 estos indicadores evolucionaron de una forma menos uniforme y espectacular. La duración del tiempo de escolaridad obligatoria sólo aumentó ligeramente en países como Alemania y Bélgica hasta 12 años y en Estados Unidos Reino Unido y Holanda hasta 11

¹⁴ Denison (1979) y Bowman (1980).

años¹⁵. El porcentaje de población escolarizada entre 3 y 24 años en relación a la población total se redujo lentamente en todos los países al compás del descenso de sus tasas de natalidad y del envejecimiento de la población. Sólo en Irlanda, España y Grecia la tendencia fue de crecimiento sostenido por el retraso de la caída de sus tasas de natalidad. Por niveles educativos, la tasa de escolarización creció en la mayoría de los países en el tercer grado (20-24 años) sobre todo en el segundo grado-segundo ciclo (16-19 años) y en la enseñanza preescolar (3-5 años). En cambio, en el primer grado y segundo grado-primer ciclo (6-15 años) que equivale prácticamente al período de escolaridad obligatoria de casi todos los países la tendencia fue de signo contrario si exceptuamos a Turquía e Irlanda. El mayor descenso —entre el 25 y el 40 por ciento— se produjo en el Reino Unido, Suiza, Holanda, Austria y Alemania. En síntesis, tanto los cambios demográficos como la situación de endurecimiento (mayor exigencia de especialización y retraso en la obtención del primer empleo) de las condiciones de acceso al mercado de trabajo empujando a los jóvenes a mejorar sus niveles de aprendizaje, así como el menor empleo de recursos en equipamiento e infraestructuras, condicionaron la evolución del gasto público en enseñanza entre 1974 y 1986. Su menor cuantía en relación al PIB parece que afectó más a la calidad de las prestaciones que a su cantidad.

Sanidad

Estamos ante uno de los programas de la Política de Bienestar Social que ha ofrecido mayor dinamismo en la expansión de sus recursos a lo largo de estas tres últimas décadas. Es también el servicio social básico en el que más participación ha tenido y tiene el sector privado, a diferencia de la enseñanza, donde este sector sólo tiene una participación digna de tenerse en cuenta en Estados Unidos, Japón y Alemania¹⁶. Por eso, en el Cuadro n° 8 hemos recogido entre paréntesis el gasto sanitario total con objeto de tener presente la aportación del sector privado a la provisión de este servicio. Esta era de alrededor del 33 por ciento del gasto sanitario en la OCDE en 1960 y del 40 por ciento en los siete grandes países mientras que en 1987 se había reducido al 23 y 30 por ciento respectivamente. No obstante, las desigualdades entre países eran enormes. Así, en 1960 el sector privado participaba en el 75 por ciento del gasto sanitario en Estados Unidos por sólo el 11 en Dinamarca, mientras que en 1987 participaba en el 58 por ciento en aquel país por sólo el 2,5 en Noruega. En España esta variación supuso pasar del 40 por ciento en 1960¹⁷ al 28 en 1987. A pesar

¹⁵ Todos los datos sobre enseñanza, salvo indicación expresa, procede de OCDE (1990).

¹⁶ *Ibíd.*, p. 87.

¹⁷ Porcentaje obtenido a partir de los datos de gasto público sanitario y gasto total sanitario en España que aporta Barca (1991), pp. 200 y 209.

de todo, sobre la financiación por parte de las Administraciones Públicas de este programa de gasto social se han vertido las más duras críticas entre quienes defienden la disminución del gasto público y la menor participación del Estado en la economía, basándose principalmente en razones de despilfarro de los recursos empleados¹⁸.

La mayor parte del incremento del gasto en sanidad, especialmente del gasto público sanitario, tuvo lugar entre 1960 y 1974, período en el que aumentaron las prestaciones sanitarias —servicios médicos hospitalarios, servicios médicos de ambulatorio y adquisición de productos farmacéuticos— y mejoró su calidad. Esta afirmación es válida tanto para el conjunto de los países de la OCDE como para los siete grandes, pero especialmente para España, que con un intenso crecimiento durante estos años acortó distancias con todos ellos en volumen de recursos empleados y en porcentaje de población protegida. A este respecto cabe decir que en 1960 nuestro país disponía de una cobertura del 50 por ciento de la población en los tres principales componentes del gasto público en sanidad, elevándolo al 78 por ciento en 1974. Todos los países mejoraron notablemente su cobertura durante el período, hasta el punto de que a los cinco (Suecia, Noruega, Nueva Zelanda, Luxemburgo y Reino Unido) que tenían una cobertura total en 1960 se les añadieron a cuatro más (Japón, Islandia, Finlandia y Dinamarca) en 1974, quedando muy próximos casi todos los demás.

Hay que tener en cuenta, además, que el crecimiento del gasto público sanitario durante este período estuvo relacionado con el aumento de la cobertura de los gastos tanto de los servicios hospitalarios —los más cuantiosos y los de mayor atención por parte del Estado— como de ambulatorio, y con el incremento de los precios de los servicios proporcionados. En concreto, el índice de precios de asistencia médica y servicios sanitarios creció a un ritmo superior al del resto, aumentando un 142 por ciento entre 1960 y 1974 por un 115 los precios implícitos en el PIB. Es más, los precios de los servicios hospitalarios se incrementaron hasta el 200 por ciento. De hecho, el factor precios fue, a juicio de Barea, el que más impulsó la expansión del gasto en sanidad, por delante incluso de otros como la cobertura y la prestación real media¹⁹.

Entre 1974 y 1980 el gasto público y privado en sanidad continuó creciendo, aunque con una intensidad mucho más pequeña que en el período anterior. En los años ochenta, este programa tampoco escapó a las políticas de ajuste y su gasto tendió a estancarse o creció débilmente. Los datos del Cuadro n.º 8 indican incluso que en el caso de España se puede apreciar un ligero retroceso entre 1980 y 1987, aunque otros datos apuntan a

¹⁸ Buchanan y otros (1979), p. 437.

¹⁹ Barca (1991), p. 205.

Cuadro 8
Gasto Público y gasto total en sanidad en los países de la OCDE, 1960-1987
(en porcentaje del PIB)

	1960	1974	1980	1987	Variación 60-87	Variación 60-74	Variación 74-80	Variación 80-87
Total OCDE	2,6(3,9)	4,6(6,0)	5,5(7,0)	5,6(7,3)	115,4(87,2)	76,9(53,8)	19,6(16,6)	1,8(4,3)
Siete grandes países	2,5(4,2)	4,8(6,4)	5,3(7,3)	5,7(8,1)	128,0(92,9)	92,0(52,4)	10,4(14,1)	7,5(10,6)
España*	(2,3)	3,6(5,1)*	4,4(5,9)	4,3(6,0)	(160,9)	(121,7)	22,2(15,7)	-2,3(1,7)

Fuente: OCDE, *Statistiques des dépenses sociales*; OCDE, *Health Data File*, 1989; J.M. Buchanan y otros, *El sector público en las economías de mercado*, 1979.

(...) Entre paréntesis, las cifras de gasto total (público y privado) en sanidad.

** 1975.

Cuadro 9
Gasto Público en garantía de recursos en los países de la OCDE, 1960-1985
(en porcentaje del PIB)

		1960	1974	1985	Variación 60-85	Variación 60-74	Variación 74-85
Total OCDE	a	4,5	6,8	9,0	100,0	51,1	32,4
	b	0,3	0,6	1,6	433,3	100,0	166,6
Siete grandes países	a	4,8	6,9	9,2	91,7	43,7	33,3
	b	0,4	0,7	1,3	225,0	75,0	85,7
España	a			8,6*			
	b			2,9			

Fuente: OCDE, *Statistiques des dépenses sociales* y elaboración propia

a. Pensiones

b. Indemnizaciones de paro

* 1984.

que esto tuvo lugar entre 1983 y 1987²⁰. En cualquier caso, tanto el gasto público como el gasto total de España en sanidad se encontraban en este último año a más de un punto todavía de la media de los países de la OCDE y algo más distantes de los siete grandes, a pesar del gran esfuerzo hecho en el sector sanitario por nuestro país desde 1960.

La cobertura de la población respecto a los tres servicios sanitarios principales por parte del gasto público continuó ampliándose, de modo que en 1987 cuatro nuevos países (Australia, Italia, Portugal y Grecia) alcanzaron el nivel máximo, permaneciendo el resto muy próximos, si exceptuamos a Estados Unidos, Irlanda y Holanda. En España, la cobertu-

²⁰ *Ibid.*, p. 200.

ra alcanzó al 97 por ciento de la población. Asimismo, siguió mejorando la cobertura pública de los gastos de los servicios hospitalarios, de ambulatorio y medicamentos, aunque con mucha menor intensidad que en los años sesenta y de un modo más irregular, ya que algunos países la redujeron.

Por último, aunque los precios de los servicios sanitarios se mantuvieron ligeramente por encima de los precios implícitos en el PIB, se redujeron sensiblemente respecto al período 60-74. Aun así, seguían siendo el principal factor impulsor del crecimiento del gasto sanitario entre 1974 y 1987, seguido de la prestación real media, que no obstante se había reducido a la mitad, y de la cobertura. El comportamiento de estas variables fue muy parecido en España a excepción de la prestación real media, que se estancó poniendo de manifiesto el deterioro de las prestaciones de asistencia sanitaria, y de la cobertura, que siguió creciendo más que la media de la OCDE, aunque este crecimiento fue la mitad del registrado entre 1960 y 1974²¹.

Garantía de recursos

Los dos programas más representativos de lo que la OCDE llama garantía de recursos son las pensiones y las indemnizaciones de paro. Las primeras constituyen el principal capítulo de gasto de la Política de Bienestar Social por volumen de recursos empleados en cualquiera de las tres últimas décadas y su crecimiento ha sido constante, según se desprende del Cuadro n° 9, aunque más notable en el período 60-74 que en el 74-85. Las segundas, en cambio, representan el capítulo menos cuantioso de los cuatro programas analizados, aunque han sido las que han experimentado un mayor crecimiento especialmente en el período 74-85 como consecuencia de los efectos de la crisis económica en los mercados de trabajo.

Los datos que nos proporciona la OCDE para España sólo nos permiten anotar que hacia la mitad de los años ochenta su gasto en pensiones en relación con el PIB era casi igual que el de la media de la OCDE, poniendo de manifiesto el esfuerzo realizado en este programa, mientras que en indemnizaciones de paro casi duplicaba el gasto de estos países. Echando mano de los datos que proporciona Alcaide (1988), podemos afirmar que el crecimiento del gasto público en pensiones en España en el período 74-85 fue superior al de la media de la OCDE, mientras que el correspondiente a indemnizaciones de paro fue verdaderamente espectacular, sobre todo entre 1974 y 1980.

Con sus ritmos e intensidades propios, estas prestaciones son las que más crecieron en el conjunto de la OCDE y en los siete grandes países

²¹ *Ibíd.*, p. 206.

durante el período de crisis y ajuste 74-85. Por tanto, de los cuatro grandes programas de Política de Bienestar Social estos dos fueron los menos afectados por el recorte del gasto público y por las políticas de reducción del déficit al llevar incorporados mecanismos automáticos de estabilización. Por lo que se refiere al gasto en pensiones, su aumento durante el período 74-85 fue impulsado principalmente por el envejecimiento de la población, la extensión de la cobertura y la mayor cuantía de las mismas, es decir, los mismos factores causantes del crecimiento del período anterior. Además, se trata de un gasto al que los gobiernos de todos los países son muy sensibles por el creciente volumen de electores que se ven afectados. Por ello, aun acompañado de fondos y sistemas privados de pensiones, las perspectivas de este gasto apuntan hacia su estabilización cuando no a un moderado crecimiento en relación con el PIB.

El desempleo, por su parte, fue un fenómeno muy reducido hasta la crisis de los años setenta, convirtiéndose en un grave problema a partir de entonces. La tasa de paro de la OCDE pasó del 3,3 por ciento de la población activa en 1973 al 8,5 en 1983 y al 6,2 en 1989. Para los siete grandes países fue el 3,4 (1973), el 8,1 (1983) y el 5,7 (1989). Para España, los datos fueron el 2,5 (1973), el 21,1 (1985) y el 16,9 (1989)²². Las tasas más altas se registraron en los primeros años ochenta, siendo especialmente importantes en España, y se redujeron en los últimos años de la década, aunque aquí han permanecido a unos niveles muy elevados a pesar de la mayor intensidad del reciente crecimiento económico. Además, hay que tener en cuenta que el mayor porcentaje de parados de larga duración y de jóvenes en busca de su primer empleo suele encontrarse en los países con mayor tasa de paro. Por tanto, dada la tendencia a la homogeneización — al menos en Europa— de los sistemas de protección del desempleo durante estas dos últimas décadas, no puede sorprender el gran incremento experimentado por las indemnizaciones de paro, sobre todo en España. Sin embargo, las políticas de contención del gasto público han provocado en la mayoría de los países de la OCDE una reducción de la cobertura de las personas con derecho a prestación de desempleo mediante el endurecimiento del acceso a la misma y la disminución del tiempo de percepción y de la cuantía real de la indemnización.

Si bien este capítulo es el que ha alcanzado mayor cuantía, no deja de ser importante que las Administraciones Públicas hayan puesto en marcha las denominadas políticas activas de empleo tendentes a reducir los desajustes del mercado de trabajo. Los gastos vinculados a ellas han crecido en casi todos los países en relación al PIB hasta mediados de la última década. Pero al iniciarse la recuperación económica, se han visto recortados los correspondientes a programas de creación de empleo, mientras que se han mantenido los de formación.

²² OCDE (1991), p. 221.

Bibliografía citada

- Alcaide, Julio (1988). "El gasto público en la democracia española". *Papeles de Economía Española* n° 37. Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid.
- Atkinson, A.B. y Stiglitz, J.E. (1988). *Lecciones de Economía Pública*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Barea, José (1991). "Gasto público en sanidad en el contexto internacional". *Presupuesto y Gasto Público* n° 3. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Bowman, M.J. (1980). "Education and economic growth: An overview". *Education and Income*. World Bank Staff Working Paper n° 402.
- Buchanan, J.M. y otros (1979). *El sector público en las economías de mercado*. Espasa Calpe. Madrid.
- Comin, Francisco (1990). "Las Administraciones Públicas", en García Delgado, J.L. (dir.). *España. Economía*. Espasa Calpe. Madrid.
- Denison, E. F. (1979). *Accounting for slower growth: The United States in the 1970s*. The Brookings Institution. Washington.
- Medela, María del Pilar, y otros (1991). "El gasto en educación en España y en los países de la Comunidad Económica Europea". *Presupuesto y Gasto Público* n° 3. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- OCDE (1985). *Indicadores sociales. Lista OCDE*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- OCDE (1987). *El papel del sector público y los gastos sociales, 1960-1990*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- OCDE (1989). *Health Data File*. París.
- OCDE (1990). *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88*. París.
- OCDE (1991). *Perspectives économiques de l'OCDE*. 50. París.
- Titmuss, R.M. (1971). *Commitment to Welfare*. Unwin University Books. London.
- UNESCO (1989). *Statistical Yearbook*. París.