

# **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA COBERTURA DE LOS NIVELES DE GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA**

**Nuria Rueda**

**Begoña Barruso**

**Carmen Calderón**

**M<sup>a</sup> del Mar Herrador**

## **1.- INTRODUCCIÓN**

En la actualidad, existe cierta aceptación generalizada en el mundo desarrollado de que la globalización económica y la desregulación de los mercados de capitales y del comercio, provoca necesariamente que los países deban reducir sus cargas fiscales (muy especialmente sobre los factores móviles como el capital) y reducir su gasto público como única vía de mantener su competitividad. Una afirmación tan categórica y simplista no está exenta de polémica tanto desde un punto de vista político como económico.

Así, en el fondo de esta polémica se continúa con el eterno debate del papel que debe desempeñar el sector público en la economía, qué intervenciones debe realizar, qué funciones (asignativa, distributiva o de estabilización) debe asumir, qué coste se justifica para dichas intervenciones y, en definitiva, definir los niveles óptimos de gasto e ingreso público para las sociedades desarrolladas.

En este contexto, el gasto público en España ha ido creciendo a un ritmo mucho más intenso que en el resto de los países europeos<sup>1</sup>. Entre las causas que explican este fenómeno destacan, entre otras, el escaso peso del sector público a principios de los ochenta; el aumento de las cargas sociales impuestas por la necesidad de dar cobertura a la generalización del estado del Bienestar, en especial a lo relativo a la autonomía de las regiones; y la crisis económica de principios de los noventa que revitalizó el crecimiento del mismo.

---

<sup>1</sup> A modo ilustrativo cabe señalar que el gasto público en España en 1970 representaba el 22,1% del PIB, mientras que en 2005, según datos estimados por la Comisión Europea, se situó próximo al 40,4% del PIB.

Cada estado de la Unión Europea (considerando los quince países miembros antes de la ampliación de mayo de 2004) tiene un modelo de estado de bienestar social propio, una estructura de gasto específica, un sistema impositivo diferenciado y un contexto social, económico, demográfico y político con características propias, por lo que hay que ser muy cauto a la hora de llevar a cabo comparaciones simplistas de las realidades de gasto público entre los diversos estados de la UE-15.

En consecuencia, el objetivo del presente trabajo consiste en tratar de dar respuesta a parte de las cuestiones anteriores planteadas, centrando el análisis en la parcela del gasto público. En concreto, se pretende evaluar si el nivel de gasto público en España es adecuado para cubrir las demandas y necesidades sociales existentes, identificando el destino final del mismo, para realizar posteriormente una comparativa con los países de nuestro entorno. Para ello se toma como punto de partida los estudios empíricos realizados por Lagares (1975 y 1988) sobre los niveles de cobertura del gasto público en España en relación con los principales países comunitarios, para dar continuidad a esta línea de investigación. Por tanto, se emplea idéntica metodología, esto es, a partir de la distribución funcional del gasto público se trata de establecer una modelización de las diferentes funciones de este tipo de gasto identificando los principales factores explicativos del mismo; si bien se actualiza el período temporal considerado y se extiende la muestra a la totalidad de los países de la UE-15.

Así las cosas, se trata de realizar un análisis cuantitativo de los niveles actuales de cobertura de gasto público en España con relación al resto de países de la UE-15, sin pretender con ello establecer las pautas a seguir en el ámbito de las políticas públicas para la consecución de niveles de gasto óptimos, sino que únicamente se persigue contrastar si efectivamente se ha producido en los últimos años, por parte de nuestro país, un acercamiento a los niveles de cobertura de gasto comunitario e identificar aquellas funciones en las que nos encontramos más alejados o próximos a la *norma* comunitaria.

Tras una breve introducción, el presente trabajo se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se realiza una breve revisión de las principales aportaciones en el campo teórico y empírico sobre el comportamiento del gasto público. A continuación se explota el potencial informativo de la clasificación funcional del gasto público,

destacando las ventajas y limitaciones de esta forma de presentar las cifras relativas el gasto público en los análisis empíricos de carácter internacional. En el tercer apartado se realiza una clasificación funcional del gasto público como herramienta de análisis, y a continuación un estudio comparado del gasto público en la UE-15, para por último estimar, en el quinto apartado, la *norma* comunitaria. Lo anterior se completa incluyéndose en la última parte de este trabajo las conclusiones más importantes que se derivan de nuestro análisis.

## **2. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO.**

En el ámbito del análisis cuantitativo y cualitativo del gasto público han sido numerosos los trabajos que, desde la “ley” de Wagner<sup>2</sup> hasta nuestros días, han perseguido objetivos muy heterogéneos; desde identificar los elementos que provocan el crecimiento del gasto<sup>3</sup>, pasando por tratar de establecer modelos de predicción de su comportamiento a medio y largo plazo, hasta realizar comparaciones internacionales de niveles de cobertura del mismo entre diferentes regiones. Un resumen de los principales estudios de contrastación empírica<sup>4</sup> que tratan de cuantificar el gasto público a través de diferentes metodologías, y que de alguna forma han realizado una aportación importante a este campo de estudio se recogen en la **tabla 1**. Con esta tabla no se trata tanto de ofrecer una descripción detallada de las metodologías empleadas, sino confeccionar una recopilación estructurada que otorgue al lector una visión general de los estudios en este ámbito.

Dichas teorías explicativas se pueden clasificar en dos grandes apartados; a saber: por un lado los estudios de tipo factual o *ad hoc*, básicamente empíricos, que se apoyan en un cuerpo analítico nulo o muy pobre; y, por otro lado, los de base analítica. Centrándonos en los primeros, éstos persiguen hallar una relación, en muchos casos

---

<sup>2</sup> El primer intento moderno de ofrecer una explicación fundamentada empíricamente del crecimiento del gasto público se debe a Adolf Wagner en 1877, el cual relaciona, a partir de la evidencia empírica obtenida para el caso de Alemania, una creciente intervención estatal con el incremento del desarrollo económico de un país.

<sup>3</sup> En Lagares (1988) se recoge una extensa recopilación de los principales trabajos teóricos y empíricos relativos a la investigación cuantitativa del gasto público.

<sup>4</sup> Véase Castells (1991).

dudosa, entre el gasto público y una serie de variables explicativas tales como la renta per cápita, las subvenciones intergubernamentales, la población y otras variables de carácter fiscal y sociodemográfico. A su vez, este conjunto de aportaciones se pueden diferenciar según se atiende a la perspectiva del gasto o del ingreso público.

Así, desde la perspectiva del gasto, todos los estudios tratan de una manera u otra de contrastar la ley de Wagner, ya sea, en primer lugar, a través de la utilización de series temporales en una misma nación, partiendo de la hipótesis de que el crecimiento de la renta *per cápita*, en una perspectiva histórica, conduce a un aumento del peso del sector público en la economía y por tanto del gasto público (Timm, Andic-Veverka, Peacock-Wiseman, Musgrave..); o bien, en segundo lugar, mediante trabajos realizados a partir de datos de sección cruzada que tratan de analizar si las diferencias de renta *per cápita* a escala internacional constituyen uno de los factores explicativos del mayor o menor peso del sector público en las economías (Martin Lewis, Willianson, Thorn, Prior, Gupta,...); o bien, en tercer lugar, a través de estudios realizados desde una perspectiva general que se dirigen a efectuar este tipo de contraste entre países de diferente nivel de renta, sin datos *cross section*, y utilizando como variable dependiente la participación del gasto público en el producto nacional bruto y como variable independiente la renta *per cápita* (este es el caso de Gandhi, Lall y Musgrave, entre otros).

No obstante, la verificación de la ley de Wagner sigue presentando problemas empíricos importantes, en el sentido de que no está bien definido qué hay que contrastar, y ello dificulta diferenciar los trabajos cuyo único objetivo consiste en la simple contrastación, de aquellos de corte más generalista centrados en la cuantificación del gasto público. En este sentido, las investigaciones desde la perspectiva del ingreso no se enfrentan a esta problemática ya que tratan de explicar el comportamiento del gasto relacionando la presión fiscal (ya sea provincial, nacional o internacional) con el nivel de renta *per cápita* del territorio analizado (Martin-Lewis, Willianson, Shin, Chelliah, Bahl...). Por último, dentro de la parcela de los estudios *ad hoc* o de tipo factual existen otros análisis no enmarcados en los apartados anteriores que tratan de contrastar la relación entre el grado de centralización de una nación y el tamaño del sector público, estableciendo una relación directa entre ambas variables a través de indicadores básicos cuantificables (Cameron y Oates, entre otros).

El segundo conjunto de estudios, denominados de base analítica, se caracterizan porque parten de un planteamiento teórico más sólido y completo que los anteriores. Éstos, a su vez se subdividen en tres grandes grupos en función de la teoría que tratan de contrastar. Así, el primer grupo trata de contrastar la teoría de la elección pública o *public choice* (enfoque consumidor-votante), asumiéndose que las decisiones de gasto público vienen determinadas por el proceso de elección política y dependen de las reglas electorales utilizadas (Bowen, Arrow, Downs, Buchanan y Tullock...). En segundo lugar, se identifican las aportaciones que tratan de contrastar la teoría del consumidor mediante la maximización de las funciones de utilidad, partiendo de la formulación de funciones de utilidad colectivas y sujetas a la restricción presupuestaria (Henderson y Tresch, Deacon...). Y por último, hay que diferenciar los estudios que contrastan las teorías del crecimiento desigual basadas en el enfoque de Baumol, que se centra en las implicaciones que se derivan de las diferencias existentes entre la productividad de un sector no progresivo (que incluye la mayoría de las actividades desarrolladas por el sector público) y otro progresivo<sup>5</sup>.

**TABLA 1**  
**TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL GASTO PÚBLICO**

ENFOQUE / TEORÍA		TRABAJOS
ESTUDIOS DE TIPO FACTUAL O AD HOC (Empíricos)	Desde la perspectiva del gasto <sup>5</sup>	Series temporales
		Sección cruzada ( <i>cross section</i> )

<sup>5</sup> Baumol divide a las actividades económicas en dos grandes grupos: aquellas que por sus características tecnológicas permiten un crecimiento acumulativo de la productividad del trabajo, y aquellas que por su naturaleza, sólo permiten aumentos esporádicos de la misma. La mayoría de las actividades públicas entran dentro del sector no progresivo de la economía.

		Enfoque general	- Gandhi (1971) - Lall (1969) - Musgrave (1971) - Michas (1975) -Hadjimatheou (1976)
	Desde la perspectiva del ingreso		- Martin-Lewis (1956) -Willianson (1961) - Hinrichs (1965) - Lotz-Morss (1967) - Shin (1969) - Chelliah (1971) -Bahl (1971) - Chelliah-Baas-Kelly (1975) - Tait-Grätz-Eichengreen (1979)
	Otros		- Cameron (1978) - Oates (1972 y 1985)
ESTUDIOS DE BASE ANALÍTICA (Teóricos)	Teoría de la elección pública (enfoque consumidor-votante)		- Bowen (1943) - Arrow (1951) - Downs (1957) - Buchanan y Tullock (1962,1965 y 1968) - Barr-Davis (1966) - Borchering-Deacon (1972) - Deacon (1979) - Borchering (1985)
	Teoría del consumidor (maximización utilidad)		- Henderson (1968) - Ehrenberg (1973) - Tresch (1974) - Eastwood (1978) - Deacon (1978)
	Teoría del crecimiento desigual		- Baumol (1967) - Spann (1977)

Fuente: Elaboración propia a partir de Jaén y Molina (1999) y Jaén (2004).

### 3. LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS.

Los sectores públicos de los países desarrollados para dar fiel cumplimiento a las tres funciones musgravianas se ven obligados a incurrir en una multiplicidad de gastos que financien los servicios suministrados típicos de un estado de bienestar. Por tanto, identificar las distintas categorías de gasto público puede convertirse en una tarea difícil de acometer, máxime si el sujeto objeto de estudio es el conjunto de las AAPP, como es nuestro caso, y no un componente de las mismas cuya parcela de actuación es mucho más reducida. Basta con intentar describir los servicios y actividades generadas por un solo ministerio, por ejemplo, para constatar la heterogeneidad y magnitud de los gastos ejecutados.

De las tres clasificaciones del gasto público propuestas tradicionalmente por la teoría de la hacienda pública -orgánica, económica y funcional-, es esta última la que permite solventar la dificultad anterior, ya que en la actualidad, y según el SEC-95, permite agrupar todos los gastos públicos tan solo en diez funciones; a saber: servicios públicos generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios; sanidad; ocio, servicios recreativos, culturales y religiosos; educación; y protección social. En el ámbito institucional, por tanto, esta forma de presentación de las cifras relativas al gasto público informa sobre el gasto realizado por el conjunto de las AAPP (administración central, autonómica, local y de la seguridad social) que se destina a empleos corrientes y de capital<sup>6</sup>, sin considerar los empleos financieros (o variación de activos financieros), tal y como se establece en el marco conceptual definido por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95)<sup>7</sup>.

Esta cuantificación homogénea del gasto público por funciones para España y los países de la UE parte de la metodología utilizada en la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP) –más conocida por sus siglas inglesas COFOG (*Classification of Functions of Government*-) de las Naciones Unidas, recogida en el Reglamento (C.E.) nº 113/2002 de la Comisión de 23 de enero de 2002. Dicha clasificación consiste, por tanto, en una delimitación normalizada, cuya composición se ha ido modificando con el paso del tiempo. Así, en un principio, con la aparición del sistema de contabilidad de las Naciones Unidas en 1968, y de su versión europea en 1970, esta clasificación constaba de nueve funciones<sup>8</sup>, para posteriormente en 1980 dividirse, a partir de la formulación del SEC-79, en catorce funciones<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Estas operaciones en su conjunto aglutinan las compras netas de bienes y servicios, la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo, los intereses efectivos, las subvenciones de explotación, las transferencias corrientes, la formación bruta de capital, las adquisiciones netas de terrenos y las transferencias de capital.

<sup>7</sup> En este sentido, hay que tener en cuenta que el SEC tampoco considera dentro de este gasto público el realizado por aquellos entes que no se dedican a la producción de servicios o bienes no destinados a la venta.

<sup>8</sup> En concreto se trataba de las siguientes funciones: servicios generales de la administración pública; defensa nacional; enseñanza; sanidad; seguridad social y obras sociales; vivienda y desarrollo colectivo; gastos en otros servicios colectivos y sociales; servicios económicos; y gastos diversos no clasificados.

<sup>9</sup> Éstas son: servicios generales de la administración pública; defensa nacional; orden público y seguridad; enseñanza; sanidad; seguridad social y asistencia social; vivienda y ordenamiento público y urbanístico; servicios recreativos culturales y religiosos; combustibles y energía; agricultura, silvicultura, pesca y caza; minería y recursos minerales excepto combustibles; transportes y comunicaciones; otros servicios económicos y gastos no clasificados.

Una de las principales ventajas que ofrece esta forma de presentación común de las cifras relativas al gasto público consiste en que permite ofrecer una visión global del patrón de comportamiento del gasto por funciones en distintos países, en nuestro caso en el conjunto de la UE. De este modo es posible establecer comparaciones internacionales sobre la dimensión relativa de cada política de gasto superándose las diferencias de organización y administrativas entre distintas naciones. En este sentido, a partir de los datos relativos a la clasificación funcional del gasto público ofrecidos por Eurostat (Pulpanova, 2005) para el ejercicio 2003 en la UE-25 (véase **cuadro 1**) se comprueba, como es habitual, el predominio de la rúbrica representativa de los gastos en protección social, que representa el 40,1% del gasto público total en la UE-25 y el 40,4 % en la eurozona. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los diferentes datos nacionales. Así, las cifras más bajas corresponden a países como Chipre (24,8%) y República Checa (27,4%); y las más altas a Alemania (46,6%) y Dinamarca y Polonia (44,7%).

Las funciones que siguen en orden de importancia cuantitativa a la protección social en el conjunto de la UE-25 son los servicios públicos generales (14,1% del gasto público total), sanidad (13,6%), educación (10,9%) y asuntos económicos (8,9%). En el caso de los servicios públicos generales los países que se sitúan a la cabeza en cuanto a los empleos públicos destinados a los mismos son Chipre (20,0%), Grecia (18,9%) y Bélgica (18,8%); mientras que Estonia (9,1%), Irlanda (10,3%) y Luxemburgo (10,8) se sitúan en las últimas posiciones.

El gasto en sanidad oscila considerablemente entre las diversas naciones, de modo que países como Francia (15,7%) e Irlanda (19,5%) prácticamente triplican en gasto a otros como Grecia y Eslovaquia (6%). Una brecha similar se registra en el apartado de los gastos dirigidos a asuntos económicos (gastos destinados fundamentalmente a subfunciones tales como combustibles, agricultura, minería, transportes, y comunicaciones, entre otras) en países como República Checa (21,9%) y Malta (20,3%) respecto a otros con aportaciones relativas menores como es el caso de Dinamarca (6,5%) y Polonia y Eslovenia (7,2%). Sin embargo, dicho diferencial es ligeramente inferior en el apartado de la educación entre países como Estonia (17,8%) y Lituania (17,6%) respecto a Grecia (7,4%) y Alemania (8,5%).



En relación al resto defunciones de gasto público, tanto defensa como orden público y seguridad reflejan en el conjunto de la UE-25 una participación en el gasto público total similar, del 3,6% y 3,5% respectivamente, siendo el gasto en servicios recreativos, culturales y religiosos ( 1,8%) y el gasto en protección medioambiental<sup>10</sup> (1,5%) los que absorben menores recursos, replicándose también en estas funciones importantes variaciones en cuanto a la participación entre los distintos países miembros, como refleja el **cuadro 1**.

Conocer las funciones a las que se destina el gasto público puede resultar de gran interés en un estudio meramente descriptivo y sin otra finalidad que comparar la importancia relativa de cada política de gasto en cada país, o en un conjunto de ellos. Sin embargo, la información anterior resulta de una utilidad limitada cuando se pretende calcular la cobertura relativa de las necesidades de gasto entre diversos países, y siempre y cuando las naciones consideradas en la comparación presenten, entre otros aspectos, una estructura económica, social, demográfica y política similar. En consecuencia, para obtener unos resultados más sólidos es preciso recurrir a comparaciones más elaboradas que se sustenten en modelos que consideren un conjunto suficiente de variables comunes determinantes del comportamiento del gasto público en cada país<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Tal y como advierte Pulpanova (2005) no siempre resulta fácil asignar el gasto público correspondiente a cada función en la elaboración de este tipo de estadísticas, lo cual puede a veces rebajar la calidad de las mismas. Además, las dificultades crecen cuando los países de los que proceden los datos no suministran a Eurostat los datos de una forma completa. Este es el caso de Dinamarca e Irlanda, que todavía no suministran las cifras correspondientes a la función dirigida a la protección medioambiental. En ambos casos, este tipo de gasto está incluido en el resto de categorías que conforman la COFOG.

<sup>11</sup> Véase al respecto el modelo planteado en el apartado 5 de este trabajo.

**CUADRO 1**  
**CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA UE-25, 2003 (Porcentaje del gasto total)**

	SERV. PÚBL. GENERALES	DEFENSA	ORDEN PÚBL. Y SEG.	ASUNTOS ECONÓMICOS	MEDIO AMBIENTE	VIVIENDA	SANIDAD	CULTURA	EDUCACIÓN	PROT. SOC.
ALEMANIA	13,0	2,4	3,3	8,0	1,1	2,4	13,3	1,4	8,5	46,6
AUSTRIA	14,7	1,8	2,8	10,2	0,8	1,4	13,0	1,9	11,4	42,2
BÉLGICA	18,8	2,3	3,3	9,6	1,4	0,6	13,8	2,4	12,3	35,5
CHIPRE	20,0	6,9	4,3	13,7	0,1	8,9	7,0	1,9	12,5	24,8
DINAMARCA (1)	14,4	2,8	1,8	6,5	..	1,5	10,2	3,0	15,0	44,7
ESLOVAQUIA	13,2	4,6	5,1	13,0	1,8	2,8	6,0	2,5	11,1	40,0
ESLOVENIA	17,7	3,0	4,1	7,2	1,0	0,8	14,1	2,0	12,2	38,0
ESPAÑA	12,8	3,1	5,3	11,2	2,5	2,8	13,6	3,5	11,2	34,1
ESTONIA	9,1	5,0	7,6	10,5	1,8	1,6	11,4	6,1	17,8	29,1
FINLANDIA	12,0	3,1	2,9	9,9	0,7	0,8	12,8	2,4	13,0	42,5
FRANCIA	13,2	4,4	1,9	8,9	2,2	1,7	15,7	1,5	11,2	39,3
GRECIA	18,9	7,4	2,1	11,6	1,3	0,9	6,0	0,9	7,4	43,4
HOLANDA	16,3	3,1	3,6	11,5	1,6	3,4	9,6	2,3	10,6	38,0
HUNGRÍA	16,3	2,6	4,1	11,4	1,6	2,2	11,3	4,4	12,1	33,9
IRLANDA (1)	10,3	2,0	4,4	13,8	..	5,9	19,5	1,6	13,2	29,3
ITALIA	18,6	2,8	4,3	7,8	1,7	1,7	13,3	1,9	10,7	37,5
LATVIA	15,0	3,6	6,8	10,3	1,2	2,6	9,1	3,8	17,3	30,2
LITUANIA	12,1	4,5	5,7	12,3	1,3	1,7	12,7	2,5	17,6	29,6
LUXEMBURGO	10,8	0,7	2,4	11,2	2,8	1,8	11,7	4,3	11,9	42,4
MALTA	14,5	1,8	3,6	20,3	2,1	3,2	12,7	1,2	12,6	28,1
POLONIA	15,8	2,3	2,7	7,2	1,3	3,3	6,9	1,8	14,1	44,7
PORTUGAL	15,7	2,8	4,2	9,1	1,3	1,8	14,9	2,6	14,7	33,0
REINO UNIDO	11,1	6,2	5,0	7,6	1,4	1,7	15,6	1,5	12,3	37,8
REP. CHECA	13,9	3,4	4,1	21,9	3,7	1,6	12,3	2,4	9,1	27,4
SUECIA	14,0	3,5	2,4	8,5	0,6	1,5	12,4	1,9	12,7	42,5
<b>UE-25</b>	<b>14,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>8,9</b>	<b>1,5</b>	<b>2,0</b>	<b>13,6</b>	<b>1,8</b>	<b>10,9</b>	<b>40,1</b>
<b>EUROZONA (2)</b>	<b>14,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>9,0</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>13,6</b>	<b>1,8</b>	<b>10,4</b>	<b>40,4</b>

(1) Datos no disponibles para la función de protección medioambiental.

(2) Eurozona: Bélgica, Alemania, Grecia (a partir de 1-1-2001), España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

FUENTE: Pulpanova (2005), y elaboración propia.

#### **4. ANÁLISIS COMPARADO DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA UE-15.** **ASPECTOS DESCRIPTIVOS.**

Con objeto de dar continuidad a las estimaciones de los niveles de cobertura del gasto público para España y para los principales países europeos, realizadas en varios estudios del profesor Lagares –que abarcan desde el año 1966 a 1985-, la metodología empleada en este análisis es muy similar a la utilizada en dichos trabajos, si bien, se han

introducido algunas novedades en relación con aquellos. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

-Si bien, los trabajos señalados anteriormente comparan los resultados obtenidos para España con los de cuatro estados de la UE que se consideran representativos del resto (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), en nuestro caso, y dado que existe información disponible, hemos ampliado el ámbito de estudio a los antiguos 15 países de la UE<sup>12</sup> (se excluyen por lo tanto los 10 de reciente incorporación).

-Por otro lado, y en lo que a la clasificación del gasto público se refiere, también existe alguna diferencia. Así, el trabajo llevado a cabo por el profesor Lagares en 1988, utiliza la clasificación funcional del SEC-70 (nueve funciones de gasto). En nuestro caso se han utilizado datos referidos al gasto público de acuerdo con la clasificación del SEC-95, que diferencia 10 funciones de gasto. Las fuentes estadísticas empleadas han sido, fundamentalmente, la base de datos *NewCronos* y la publicación *European Economy*, ambas de la Comisión Europea.

El período de tiempo analizado abarca desde el año 1990 hasta el año 2003, último para el que se dispone de información homogénea.

Desde el punto de vista metodológico, debe destacarse además, que con la finalidad de paliar, al menos parcialmente, las posibles diferencias entre los niveles generales de precios de los países de la UE, y poder realizar así comparaciones internacionales sólidas, se han homogeneizado las variables monetarias, utilizando para ello la paridad del poder de compra (PPC). Por otro lado, y para relacionar el nivel del gasto público con la dimensión de cada país, tanto el gasto público como el PIB se han expresado además en términos *per capita*.

#### **4.1 Gasto público y nivel de cobertura.**

Tal y como se desprende del **cuadro 2**, el gasto público por habitante en España se incrementó un 65% en el período analizado, pasando de ser 5.077,31 en 1990 a 8.376,64

---

<sup>12</sup> No obstante, también se han realizado todos los cálculos para el caso de los cuatro países anteriores con el fin de poder extender en el tiempo las conclusiones alcanzadas por los trabajos previos del profesor Lagares centrados en esta muestra de países más reducida.

unidades de poder de compra en 2003. Este aumento es algo inferior al experimentado por el gasto medio total de los restantes 14 países de la UE (un 69%). Por otro lado, los datos reflejan que el gasto global de España en términos relativos se encuentra durante todo el período por debajo de la media del resto de los países europeos, incrementándose además en estos años dicha brecha. Así, en el año 1990, la diferencia entre el gasto medio de la UE y el de España era de 2.549,26 unidades de poder de compra, mientras que en el año 2003 dicho diferencial ascendió a 4.531,31 unidades.

Si atendemos a las diferentes funciones de gasto, sólo en el caso de la función orden público y seguridad, el gasto español se sitúa ligeramente por encima de la media de la UE-15 a lo largo de todos los años considerados del período (1990, 1995, 2000 y 2003)<sup>13</sup>. Al final del período, en el año 2003 pasan a estar otras dos funciones (además de la de orden público y seguridad) por encima de la media; a saber: la protección del medio ambiente y los servicios recreativos culturales y religiosos.

El **cuadro 3** muestra el grado de cobertura de las necesidades públicas en España respecto al resto de países de la UE-15. Así, dicho grado de cobertura para el gasto público en su conjunto se sitúa en el caso español en el 66,57% en 1990 y en el 64,90% en 2003, claramente alejados, por lo tanto, de la pauta comunitaria; además, la evolución experimentada en el período analizado, refleja un mayor distanciamiento respecto al resto de países. Debe destacarse también que incluso en aquellas partidas en las que el gasto por habitante español era superior al de la media comunitaria (orden público y seguridad, protección del medio ambiente y servicios recreativos culturales y religiosos), según los datos recogidos en el cuadro 1, el nivel de cobertura en España se sitúa por debajo del de los otros estados europeos.

Si bien el nivel de cobertura del gasto público español es bajo, debe llamarse la atención sobre un hecho significativo. Tal y como se contempla en Lagares (1988), en 1976 el grado de cobertura de las necesidades públicas en España era del 43%. A partir de este año se inició una tendencia claramente alcista que situó dicha cobertura en un 51,1% (en 1981) y un 58,2% (en 1986), para alcanzar finalmente, según los resultados del presente trabajo un 66,57% en 1990. Por tanto, en un período de 15 años se produjo un

---

<sup>13</sup> Además en el año 2000 el gasto en vivienda y asuntos comunitarios en España también supera a la media del resto de países de la muestra.

incremento de casi 24 puntos. Posteriormente, a lo largo de la década de los 90 el grado de cobertura se mantuvo en España entorno al 67% y es a partir del año 2000 cuando experimenta un pequeño descenso<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Estos datos de cobertura a partir del año 1990 se refieren, al igual que los del trabajo del profesor Lagares, exclusivamente a cuatro países de la Unión europea (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido).

CUADRO 2.- GASTO PÚBLICO POR HABITANTE EN ESPAÑA Y LA UE-15 (EN UNIDADES DE PODER DE COMPRA)

FUNCIÓN DE GASTO	1990		1995		2000		2003	
	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15
Servicios generales	733,02	1.393,67	948,68	1.669,41	1.049,16	1.783,53	1.116,11	1.840,32
Defensa nacional	152,64	304,92	197,55	321,12	229,55	386,26	237,03	392,32
Orden público y seguridad	248,33	202,65	321,40	260,33	370,59	338,22	403,88	395,34
Asuntos económicos	568,04	820,97	735,15	1.040,45	857,37	1.062,66	936,83	1.230,08
Protección del medio ambiente	108,34	103,24	129,79	147,17	138,91	177,26	202,96	192,26
Vivienda y asuntos comunitarios	173,67	220,55	224,77	277,25	239,84	230,78	237,48	238,95
Sanidad	683,10	831,81	884,08	1.113,52	1.018,01	1.454,81	1.143,57	1.689,18
Servicios recreativos, culturales y religiosos	142,55	151,17	184,49	197,19	255,66	258,75	309,79	297,81
Educación	557,32	830,60	721,29	1.052,21	826,22	1.346,95	952,57	1.526,99
Protección Social	1.710,28	2.766,99	2.213,45	3.736,88	2.553,09	4.503,73	2.836,43	5.104,70
<b>TOTAL</b>	<b>5.077,31</b>	<b>7.626,57</b>	<b>6.560,64</b>	<b>9.815,51</b>	<b>7.538,40</b>	<b>11.542,95</b>	<b>8.376,64</b>	<b>12.907,95</b>

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 3.- COBERTURA DE LAS NECESIDADES DE GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA RESPECTO A LA UE-15 (EN PORCENTAJES E ÍNDICE BASE 100)

FUNCIÓN DE GASTO	1990		1995		2000		2003	
	Grado cobertura	Índice Total=100	Grado cobertura	Índice Total=100	Grado cobertura	Índice Total=100	Grado cobertura	Índice Total=100
Servicios generales	52,60	79,00	56,83	85,02	58,82	90,07	60,65	93,45
Defensa nacional	50,06	75,20	61,52	92,04	59,43	91,00	60,42	93,10
Orden público y seguridad	122,54	184,07	123,46	184,70	109,57	167,77	102,16	157,42
Asuntos económicos	69,19	103,93	70,66	105,71	80,68	123,54	76,16	117,36
Protección del medio ambiente	104,94	157,63	88,19	131,94	78,37	120,00	105,56	162,67
Vivienda y asuntos comunitarios	78,75	118,28	81,07	121,29	103,93	159,13	99,38	153,15
Sanidad	82,12	123,36	79,39	118,78	69,98	107,15	67,70	104,32
Servicios recreativos, culturales y religiosos	94,30	141,64	93,56	139,98	98,81	151,29	104,02	160,29
Educación	67,10	100,79	68,55	102,56	61,34	93,93	62,38	96,13
Protección Social	61,81	92,84	59,23	88,62	56,69	86,80	55,56	85,62
<b>TOTAL</b>	<b>66,57</b>	<b>100,00</b>	<b>66,84</b>	<b>100,00</b>	<b>65,31</b>	<b>100,00</b>	<b>64,90</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia

## 5. LA ESTIMACIÓN DE LA NORMA COMUNITARIA.

El nivel óptimo de gasto público de un país depende, entre otros, de factores económicos, sociales, políticos y culturales que varían de un Estado a otro. Precisamente el objetivo de este apartado consiste en estimar las ecuaciones de determinación del gasto público por funciones, incorporando, para cada una de ellas, una serie de variables explicativas que recojan los factores anteriores de diversa índole. Para ello se dispone, para cada uno de los quince países considerados, de datos anuales correspondientes al periodo 1990-2003 del gasto público correspondiente a cada una de las diez funciones delimitadas por el SEC-95 y del conjunto de las respectivas variables explicativas del mismo

El modelo teórico que aquí se plantea supone que la relación de cada función de gasto con sus correspondientes variables explicativas es constante para todos los países y para todos los períodos de tiempo, manteniendo así el mismo criterio utilizado por Lagares (1988). En cada ecuación de gasto el efecto no observado transversal, efecto país, puede recogerse con variables ficticias. En este caso se utiliza como país de referencia Italia para poder establecer comparaciones con los resultados obtenidos en el trabajo antes referenciado.

Según las características y supuestos anteriores nos encontramos con un sistema de diez ecuaciones de determinación de las funciones de gasto. Las ecuaciones determinantes de cada función de gasto se expresan del siguiente modo:

$$G_{j,i,t} = \mu_j + X'_{j,i,t} \beta_j + \sum_{i=2}^{15} \delta_{ij} D_i + \varepsilon_{j,i,t}$$

donde :

$$j = 1, 2, \dots, 10 \text{ (funciones de gasto)} \quad (1)$$

$$i = 1, 2, \dots, 15 \text{ (países)}$$

$$t = 1990, 1991, \dots, 2003$$

siendo:

$G_{j,i,t}$  el gasto público en la función de gasto “j” del país “i” en el periodo “t”

$X_{j,i,t}$  la matriz de variables explicativas de la ecuación de gasto “j”, excluyendo el término constante

$D_i$  es una dummy dicotómica con valor 1 cuando el dato corresponde al país “i” y cero en el resto de los casos.

$\varepsilon_{j,i,t}$  término de error, perturbación aleatoria de la ecuación de gasto “j” que satisface los requisitos usuales de ausencia de autocorrelación y de heterocedasticidad.

$\beta_j$  el vector de coeficientes que relacionan cada función de gasto con sus correspondientes variables explicativas.

$\mu_j$  el término constante de cada ecuación de gasto, recoge el efecto individual de Italia (país de referencia)

$\delta_{ij}$  son los coeficientes de las variables artificiales para cada país “i” en cada ecuación de gasto “j”, representan el diferencial de gasto “j” que tiene el país “i” respecto a Italia (país de referencia)

El sistema de ecuaciones de las distintas funciones de gasto se estima mediante la aplicación de método SURE (*Seemingly Unrelated Regression Estimation*) de Zellner, con el fin de replicar la metodología del trabajo de Lagares (1988), lo cual nos permite a posteriori establecer comparaciones homogéneas de los resultados obtenidos. Los resultados de dicha estimación se reflejan en e **cuadro 4**.



CUADRO 4.- ESTIMACIÓN SURE DE LAS ECUACIONES DE GASTO (I)

	Gsgral				Gdefensa				Gord_pco				Gas_ecos				Gma			
	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob
tasa_natalidad	---	---			---	---			---	---			---	---			---	---		
PIB per capita	0.0246478	0.003172	7.77	0	0.00422198	0.000858	4.92	0	0.0127282	0.0004549	28	0	0.0306151	0.003129	9.79	0	0.00737771	0.0005806	12.7	0
pobl_5_16 años	---	---			---	---			---	---			-0.0774775	0.013	-5.96	0	---	---		
pobl_20_39 años	-0.0938011	0.01141	-8.22	0	---	---			---	---			---	---			---	---		
pobl_65_o_mas	---	---			---	---			0.0142289	0.00248	5.74	0	-0.0917917	0.02083	-4.41	0	---	---		
tasa_paro	---	---			---	---			---	---			0.0070514	0.005427	1.3	0.195	---	---		
signo_politico	---	---			---	---			---	---			---	---			0.00840382	0.00622	1.35	0.178
Db	-0.17166	0.05979	-2.87	0.005	0.0478509	0.01953	2.45	0.015	-0.0961805	0.009357	-10.3	0	0.174998	0.05982	2.93	0.004	-0.0191666	0.01346	-1.42	0.156
Dd	-0.43851	0.06571	-6.67	0	0.128973	0.01959	6.58	0	-0.191731	0.0103	-18.6	0	-0.0695084	0.06377	-1.09	0.277	-0.0447254	0.01323	-3.38	0.007
Da	-1.14758	0.06018	-19.1	0	0.0298726	0.01952	1.53	0.128	-0.0602987	0.009496	-6.35	0	0.0573456	0.05877	0.976	0.33	0.00726697	0.01318	0.551	0.582
Dg	-0.497406	0.06314	-7.88	0	0.305455	0.02041	15	0	-0.223808	0.009685	-23.1	0	-0.0362055	0.06128	-0.591	0.555	-0.0380815	0.0143	-2.66	0.008
De	-1.25223	0.06165	-20.3	0	-0.0267234	0.01986	-1.35	0.18	0.00189848	0.009562	0.199	0.843	0.0112167	0.06298	0.178	0.859	0.0160765	0.01342	1.2	0.233
Df	-1.41783	0.07481	-19	0	0.0928825	0.01953	4.76	0	-0.0890563	0.01107	-8.05	0	0.256013	0.06955	3.68	0	-0.0878393	0.01321	-6.65	0
Dfr	-1.23783	0.06471	-19.1	0	0.303743	0.01953	15.5	0	-0.197548	0.01004	-19.7	0	0.353967	0.06472	5.47	0	0.0862272	0.01319	6.54	0
Dh	-0.499646	0.08493	-5.88	0	0.107261	0.01955	5.49	0	-0.0646414	0.013	-4.97	0	-0.00277006	0.08111	-0.0342	0.973	0.0050735	0.01347	0.377	0.707
Dlr	-1.51012	0.1062	-14.2	0	-0.0698657	0.01952	-3.58	0	-0.0184259	0.01659	-1.11	0.268	0.295144	0.1066	2.77	0.006	-0.0184528	0.01344	-1.37	0.177
DI	-1.14409	0.1027	-11.1	0	-0.139752	0.02315	-6.04	0	-0.241343	0.0152	-15.9	0	0.266522	0.09389	2.84	0.005	0.192835	0.01597	12.1	0
Dau	-0.517773	0.06722	-7.7	0	-0.0487079	0.01962	-2.48	0.014	-0.0922303	0.0103	-8.96	0	0.123825	0.06709	1.85	0.067	0.00576072	0.01353	0.426	0.677
Dp	-1.27489	0.06393	-19.9	0	0.00569286	0.02038	0.279	0.78	-0.029211	0.009927	-2.94	0.004	0.141227	0.06945	2.03	0.043	-0.0239692	0.01428	-1.68	0.098
Ds	-0.45323	0.0672	-6.74	0	0.247758	0.01953	12.7	0	-0.131973	0.009118	-14.5	0	0.415595	0.07277	5.71	0	-0.107846	0.01336	-8.07	0
Dru	-1.5113	0.06088	-24.8	0	0.346098	0.01952	17.7	0	0.0201319	0.009503	2.12	0.035	-0.180732	0.06427	-2.81	0.005	-0.0553601	0.01318	-4.2	0
Constant	5.33639	0.4333	12.3	0	0.166285	0.02205	7.54	0	-0.0828609	0.03895	-2.13	0.035	2.72772	0.4343	6.28	0	0.00208393	0.01552	0.134	0.893
SIGMA	0.15134				0.0516446				0.0239176				0.146706				0.0348572			
R <sup>2</sup>	0.9287				0.8897				0.9492				0.8147				0.9031			
RMSE	0.1446968				0.0493817				0.0228686				0.102357				0.0333177			

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 4.- ESTIMACIÓN SURE DE LAS ECUACIONES DE GASTO (II)

	Gvi v				Gsan				Gs_recr				Ged				Gprot_soc				
	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	Coefficient	Std. Error	t-value	t-prob	
tasa_natalidad	---	---			-0.31258	0.08377	-3.73	0	0.162172	0.03205	5.06	0	-0.273367	0.07144	-3.83	0	---	---			
PIB per capita	0.00915088	0.00249	3.67	0	0.0510338	0.002469	20.7	0	0.0156535	0.0009934	15.8	0	0.0486776	0.00202	24.1	0	0.165464	0.00455	36.4	0	
pobl_5_16 años	---	---			-0.0416265	0.01328	-3.13	0.002	0.010792	0.005302	2.04	0.043	0.00770985	0.007112	1.08	0.28	0.118393	0.01851	6.4	0	
pobl_20_39 años	0.0565396	0.009188	6.15	0	-0.0375016	0.01166	-3.22	0.002	---	---			-0.025645	0.007373	-3.48	0.001	---	---			
pobl_65_o_mas	---	---			0.00566426	0.0139	0.407	0.684	---	---			---	---			0.176362	0.02768	6.37	0	
tasa_paro	0.00988371	0.004209	2.35	0.02	---	---			0.00489523	0.0014	3.5	0.001	0.0028725	0.002554	1.12	0.262	0.0858403	0.008122	10.6	0	
signo_politico	---	---			---	---			---	---			---	---			---	---			
Db	-0.0465677	0.04798	-0.971	0.333	0.122292	0.04164	2.94	0.004	-0.0067224	0.01534	-0.438	0.662	0.23225	0.03241	7.17	0	0.125797	0.08604	1.46	0.145	
Dd	0.0475776	0.04976	0.956	0.34	0.251328	0.04416	5.69	0	0.145977	0.01643	8.88	0	0.588512	0.03227	18.2	0	1.60337	0.09071	17.7	0	
Da	0.0391507	0.04746	0.825	0.41	0.102524	0.04086	2.51	0.013	-0.0235262	0.01512	-1.56	0.121	-0.119931	0.03057	-3.92	0	1.05675	0.0843	12.5	0	
Dg	-0.0228724	0.0516	-0.443	0.658	-0.427064	0.04232	-10.1	0	-0.0581425	0.01568	-3.71	0	-0.26641	0.0329	-8.1	0	0.0750276	0.08755	0.857	0.393	
De	-0.0389304	0.05112	-0.762	0.447	0.0866881	0.04668	1.86	0.065	0.0356618	0.01843	1.93	0.055	-0.0421662	0.03814	-1.11	0.27	-0.98756	0.09386	-10.5	0	
Df	0.0969532	0.05135	1.89	0.061	0.076202	0.05069	1.5	0.134	0.0609196	0.01982	3.07	0.002	0.266416	0.03361	7.93	0	1.08669	0.1011	10.8	0	
Dfr	0.0736165	0.0476	1.55	0.124	0.499385	0.0464	10.8	0	-0.0594978	0.01698	-3.5	0.001	0.17675	0.03608	4.9	0	0.533645	0.0947	5.63	0	
Dh	0.489871	0.05153	9.51	0	-0.269888	0.05499	-4.91	0	0.0286693	0.02046	1.4	0.163	0.0176759	0.03875	0.456	0.649	1.09008	0.1125	9.69	0	
Dlr	0.259554	0.04681	5.54	0	0.365015	0.07958	4.59	0	-0.145246	0.02921	-4.97	0	-0.167861	0.06108	-2.75	0.007	-1.45831	0.1525	-9.56	0	
DI	0.0302155	0.06139	0.492	0.623	0.029078	0.08175	0.356	0.722	0.149146	0.03036	4.91	0	0.1251	0.06215	2.01	0.046	1.1017	0.1591	6.92	0	
Dau	0.020081	0.0526	0.382	0.703	0.423101	0.04794	8.82	0	0.0312778	0.01821	1.72	0.087	0.241161	0.03793	6.36	0	1.41942	0.09475	15	0	
Dp	0.0805049	0.05684	1.42	0.158	0.100236	0.04716	2.13	0.035	0.030822	0.01786	1.73	0.086	0.21239	0.03802	5.59	0	-0.41204	0.1022	-4.03	0	
Ds	0.42396	0.05742	7.38	0	0.233907	0.06115	3.83	0	0.0698195	0.02205	3.17	0.002	0.494039	0.04719	10.5	0	1.38486	0.1288	10.8	0	
Dru	0.0791332	0.04941	1.6	0.111	0.156958	0.06069	2.59	0.01	-0.13018	0.02183	-5.96	0	0.0142689	0.04761	0.3	0.765	-0.302296	0.1233	-2.45	0.015	
Constant	U	-1.81383	0.3213	-5.65	0	2.15484	0.7201	2.99	0.003	-0.747895	0.2845	-2.63	0.009	1.04857	0.3626	2.89	0.004	-5.43222	0.6053	-8.97	0
SIGMA		0.12291				0.100985				0.037201				0.0782272				0.208502			
R <sup>2</sup>		0.6661				0.9537				0.9399				0.9675				0.9808			
RMSE		0.1174781				0.0964867				0.035512				0.0747711				0.1993261			

Fuente: Elaboración propia

Una vez estimadas las distintas funciones de gasto, se ha procedido al cálculo de la *norma comunitaria* correspondiente a cada una de las funciones de gasto público estimadas, aplicando la definición utilizada por el profesor Lagares en sus trabajos de 1975 y 1988. Se puede definir dicha *norma comunitaria* como la medida que cuantifica el valor que adoptaría el gasto público por habitante en España, si su nivel de renta y el de las demás variables relevantes explicativas de cada función de gasto se adecuase a los valores que tales variables tienen en el resto de países de la UE-15. Por tanto, este cálculo de la norma comunitaria puede formularse del siguiente modo:

$$G_{j,i}(norma) = \bar{\mu}_j + X'_{j,i} \beta_j$$

$$\bar{\mu}_j = \frac{1}{14} \left( \mu_j + \sum_{i=2}^{14} (\mu_j + \delta_{j,i}) \right) = \mu_j + \frac{1}{14} \left( \sum_{i=2}^{14} \delta_{j,i} \right) \text{excluido España} \quad (2)$$

El término constante de la ecuación norma para la función de gasto “j” se obtendrá promediando los términos constantes de las ecuaciones de cada país (excluido España) para dicha función de gasto, puesto que sólo le hemos permitido diferenciarse en el término constante.

Además, se ha realizado un contraste de diferencias de medias por funciones de gasto para cada una de las estimaciones anteriores, de tal forma que se pretende contrastar si la ordenada en el origen de cada función de gasto para España es igual a la de la correspondiente ecuación norma. Para ello, siendo  $\mu_{ij}$  la ordenada en el origen de las ecuaciones de gasto para cada país, y teniendo en cuenta que la ordenada en el origen de la ecuación de Italia es el término constante de cada ecuación de gasto (ya que este país se ha tomado como referencia) el test de diferencia de medias para cada ecuación de gasto podría formalizarse de la siguiente manera:

*Suponiendo que España es  $i=15$*

$$H_0 : (\mu_j + \delta_{j,15}) - \bar{\mu}_j = 0$$

*o lo que es lo mismo:*

$$H_0 : 14 * \delta_{j,15} - \sum_{i=2}^{14} \delta_{j,i} = 0 \quad (3)$$

En el **cuadro 5** se recogen los resultados del test de diferencia de medias para cada una de las funciones de gasto analizadas. Dicho test refleja si la diferencia de las ordenadas en el origen de España y de la norma comunitaria, estimadas para cada función, es o no significativa.

**CUADRO 5: TEST DE DIFERENCIA DE MEDIAS POR FUNCIONES DE GASTO**

	Ordenada en el origen ecuación España	Ordenada en el origen ecuación norma	Diferencia de ordenadas	$\chi^2$	prob
Servicios generales	4,08416	4,491971071	-0,407811071	78,94	0
Defensa nacional	0,166285	0,260691843	-0,094406843	75,72	0
Orden público y seguridad	-0,0828609	-0,182710136	0,099849236	223,22	0
Asuntos económicos	2,72772	2,850772429	-0,123052429	5,37	0
Protección del medio ambiente	0,00208393	-0,001829649	0,003913579	5,82	0,0159
Vivienda y asuntos comunitarios	-1,81383	-1,730016786	-0,083813214	10,63	0,0011
Sanidad	2,15484	2,268188	-0,113348	0,83	0,3631
Servicios recreativos, culturales y religiosos	-0,747895	-0,745552443	-0,002342557	3,87	0,0493
Educación	1,04857	1,175885429	-0,127315429	37,84	0
Protección Social	-6,41978	-4,924800786	-1,494979214	440,06	0

Fuente: Elaboración propia

Como se desprende de los resultados de este test, la ordenada de España se encuentra por debajo de la media comunitaria en todas las funciones de gasto, salvo en el gasto en orden público y en medio ambiente, para los que está por encima (signo positivo de la diferencia). Por otro lado, y salvo en el caso del gasto en sanidad y del gasto en servicios recreativos, culturales y religiosos, en los que la diferencia entre la ordenada en origen de España y de la norma comunitaria no resulta estadísticamente significativa (para un nivel del 5 por 100), para el resto de gasto sí es relevante.

El **cuadro 6** recoge el gasto público realizado en España para cada una de las funciones analizadas, así como el gasto que debería haberse producido si se siguiese la pauta de gasto de los restantes catorce Estados miembros. Estos datos reflejan que en el año 1990, España debería haber gastado 7.528,56 unidades de poder de compra per cápita según la norma comunitaria, y sólo alcanzó 5.077,31; en 1995 el gasto total debería

haber sido de 8.956,66, y fue de 6.560,64; en 2000 según la norma debería haber gastado 9.942,73 mientras que en la práctica gastó 7.538,40; y finalmente, en 2003 el gasto público español debería haber ascendido a 10.648,06, mientras que el gasto registrado fue de 8.376,64 unidades de poder de compra per cápita . Por lo tanto, puede concluirse que durante todos los años del período analizado, el nivel de gasto público real de España se ha mantenido por debajo del que podría esperarse según este criterio. No obstante, estos datos deben tomarse con las debidas cautelas y en ningún caso puede extraerse como conclusión que España debería incrementar su gasto público hasta situarlo en los valores medios del resto de países de la UE.

Si se analiza individualmente cada una de las funciones de gasto, se puede afirmar que en 2003, tan sólo, y al igual que ocurría con los valores reales de gasto (véase **cuadro 2**), el gasto público español se sitúa por encima de la norma en tres funciones (orden público y seguridad, protección del medio ambiente y servicios recreativos, culturales y religiosos).

El **cuadro 7** recoge los porcentajes de cobertura de las necesidades de gasto público en España respecto a la norma comunitaria. Si bien es cierto que existe una diferencia significativa entre dicho grado de cobertura y la norma, esa brecha se va reduciendo progresivamente. Así mientras que en 1990 el gasto público en España representaba el 67,44% de la *norma comunitaria*, en 1995 es del 73,25%, en 2000 del 75,82% y en el año 2003 llega a alcanzar el 78,67% de la misma. Estos resultados contrastan, sin duda, con lo comentado previamente en cuanto al grado de cobertura de España y de los catorce restantes Estados miembros (véase cuadro 2) ya que, como se indicó anteriormente, el grado de cobertura de España con respecto al resto de países de la UE-15 se reducía a lo largo del período analizado cuando no se considera la norma comunitaria.

Debe subrayarse además que los valores que se observan en cuanto a la cobertura de las necesidades de gasto público son superiores en este caso a los recogidos en el cuadro 2, obtenido a partir de la simple comparación de los gastos efectivamente realizados en España con los del resto de países de la UE-15.

CUADRO 6.- GASTOS PÚBLICOS EN ESPAÑA Y SEGÚN LA NORMA COMUNITARIA

FUNCIÓN DE GASTO	1990		1995		2000		2003	
	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15
Servicios generales	733,02	1.516,17	948,68	1.356,94	1.049,16	1.336,48	1.116,11	1.362,92
Defensa nacional	152,64	282,97	197,55	292,80	229,55	313,61	237,03	321,92
Orden público y seguridad	248,33	157,45	321,40	211,38	370,59	298,41	403,88	324,87
Asuntos económicos	568,04	663,27	735,15	862,90	857,37	987,20	936,83	1.108,07
Protección del medio ambiente	108,34	99,45	129,79	116,64	138,91	162,23	202,96	176,76
Vivienda y asuntos comunitarios	173,67	151,30	224,77	324,16	239,84	348,60	237,48	377,98
Sanidad	683,10	693,45	884,08	948,61	1.018,01	1.234,70	1.143,57	1.378,37
Servicios recreativos, culturales y religiosos	142,55	176,59	184,49	191,52	255,66	238,78	309,79	254,68
Educación	557,32	715,63	721,29	832,72	826,22	975,56	952,57	1.070,32
Protección Social	1.710,28	3.072,29	2.213,45	3.818,99	2.553,09	4.047,14	2.836,43	4.272,19
<b>TOTAL</b>	<b>5.077,31</b>	<b>7.528,56</b>	<b>6.560,64</b>	<b>8.956,66</b>	<b>7.538,40</b>	<b>9.942,73</b>	<b>8.376,64</b>	<b>10.648,06</b>

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 7.- COBERTURA DE LAS NECESIDADES PÚBLICAS EN ESPAÑA RESPECTO A LA NORMA COMUNITARIA (EN PORCENTAJES)

FUNCIÓN DE GASTO	1990		1995		2000		2003	
	Grado cobertura	Indice Total=100	Grado cobertura	Indice Total=100	Grado cobertura	Indice Total=100	Grado cobertura	Indice Total=100
Servicios generales	48,35	71,69	69,91	95,45	78,50	103,54	81,89	104,10
Defensa nacional	53,94	79,99	67,47	92,11	73,19	96,54	73,63	93,60
Orden público y seguridad	157,72	233,87	152,05	207,58	124,19	163,80	124,32	158,03
Asuntos económicos	85,64	126,99	85,20	116,31	86,85	114,55	84,55	107,47
Protección del medio ambiente	108,94	161,53	111,27	151,91	85,62	112,93	114,82	145,96
Vivienda y asuntos comunitarios	114,79	170,20	69,34	94,66	68,80	90,74	62,83	79,86
Sanidad	98,51	146,07	93,20	127,23	82,45	108,75	82,97	105,46
Servicios recreativos, culturales y religiosos	80,73	119,70	96,33	131,51	107,07	141,22	121,64	154,62
Educación	77,88	115,48	86,62	118,25	84,69	111,70	89,00	113,13
Protección Social	55,67	82,54	57,96	79,13	63,08	83,20	66,39	84,40
<b>TOTAL</b>	<b>67,44</b>	<b>100,00</b>	<b>73,25</b>	<b>100,00</b>	<b>75,82</b>	<b>100,00</b>	<b>78,67</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia

## 6. CONSIDERACIONES FINALES.

¿Existe una relación directa entre el incremento del gasto público experimentado en nuestro país desde 1990 hasta 2003 con el tímido, aunque constante, acercamiento de los niveles de cobertura de las necesidades públicas a la de nuestros socios comunitarios?, ¿Los resultados obtenidos muestran una menor calidad de nuestras políticas de gasto público?. Tal y como se apuntó al inicio de esta investigación, ni es el objetivo, ni la metodología empleada nos permite valorar el nivel óptimo, ni la calidad ni la eficiencia del gasto público.

El presente trabajo presenta un panorama general comparativo por funciones de gasto público, donde se describe la evolución y comportamiento del mismo en nuestro país respecto a los países europeos de nuestro entorno, a través de la denominada *norma comunitaria*. Los interesantes resultados obtenidos muestran que los niveles de cobertura de las necesidades públicas en España respecto a la norma comunitaria – tanto si tomamos como referencia UE-15 como si sólo se refiere a los cuatro países Alemania, Francia, Reino Unido e Italia previamente analizados por Lagares- mantienen importantes distancias, si bien hay que señalar, por una parte que éstas desde 1990 hasta 2003 van progresivamente mitigándose, y por otra parte, que existen determinadas funciones- como por ejemplo protección del medio ambiente y orden público y seguridad- que se encuentran por encima del nivel de cobertura medio.

No obstante, no hay que olvidar que funciones tan importantes como sanidad, educación o vivienda y urbanismo se sitúan significativamente por debajo de la media, lo que estaría manifestando posibles deficiencias en la cobertura de esos gastos en España y podrían estar apuntando el posible diseño de las directrices de futuro adecuadas.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

IGAE (1999): *Cuentas de las Administraciones Públicas*, Madrid.

CASTELLS OLIVERES, A. (1991): *Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica*. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

GONZALEZ PÁRAMO, J.M. y RAYMOND BARA, J.L. (1988): *¿Por qué tiende a crecer el gasto público?*. Papeles de economía Española, 37, pp.145-149.

INE y EUROSTAT (1983): *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas S.E.C.*, 2ª ed, (Traducción revisada del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas), Madrid.-

JAEN GARCÍA, M. (2004): *Evolución contemporánea del gasto público en España*. Universidad de Almería, Servicio de publicaciones.

JAEN GARCÍA, M. y MOLINA MORALES, A. (1999): *La dinámica del gasto público en España: teoría y evidencia empírica*. Grupo UNICAJA, Analistas Económicos de Andalucía.

LAGARES, M.S. (1975): *Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura*, Hacienda Pública española, 36, pp. 103-120.

- (1988): *Niveles de cobertura de gasto público en España*, Papeles de economía Española, 37, pp. 150-173.

PULPANOVA, L. (2005): *General government expenditure by function in the EU in 2003*, Statistics in focus, Economy and Finance, 28/2005, European Communities.

REVELLIN, G. (2003): *Government expenditure by main function: EU countries compared*; Statistics in focus, Economy and Finance, Theme 2, 54/2003, European Communities.

SANZ, I. Y VELÁZQUEZ, F.J. (2001): *The evolution and convergence of the government expenditure composition in the OECD countries: an analysis of the functional distribution*, Working Paper N° 9/2001, Grupo de Economía Europea, Madrid.

SANZ, I. Y VELÁZQUEZ, F.J. (2002): *Determinants of the composition of government expenditure by functions*, Working Paper N° 13/2002, Grupo de Economía Europea, Madrid.