

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA Y LA CONVERGENCIA DE LOS NIVELES ESPAÑOLES DE GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL *

Jesús Alsasua López
Javier Bilbao Ubillos
Jon Olaskoaga Larrauri
Universidad del País Vasco

El presente trabajo resume algunos de los resultados obtenidos de un trabajo empírico orientado a valorar el proceso de convergencia europea en el aspecto concreto de la intensidad con que los países europeos afrontan la protección social de sus ciudadanos. Para el período 1985-97, las técnicas clásicas de análisis de convergencia –convergencia sigma y convergencia beta– no permiten afirmar con garantías que exista convergencia en los valores de intensidad media como gasto en protección social por habitante alcanzados por los once países objeto de estudio. El trabajo incluye la aplicación de una tercera técnica. Ésta consiste en obtener patrones econométricos para la intensidad del gasto social en función del PIB per cápita. Los patrones obtenidos para cada año, representan una norma europea que relaciona el gasto realizado con las capacidades económicas en cada caso, de modo que la evolución temporal de la distancia entre la intensidad real y normal describe, para cada país, su particular proceso de convergencia o divergencia respecto a la norma europea. En el trabajo se exponen los resultados de algunos países en los que se puede observar una evolución divergente frente a la norma comunitaria.

Palabras clave: integración europea, protección social, convergencia.

(*) Este artículo se ha beneficiado de las investigaciones desarrolladas gracias al Proyecto financiado por la DIGICYT (Nº: PB94-1101): "Radiografía de un cambio: la estabilización económica en España (1957-62): Contexto, Naturaleza e Impacto".

1. INTRODUCCIÓN

Los avances sustanciales que, en materia de integración económica y monetaria, se han alcanzado en Europa a lo largo de la última década han acabado por configurar un nuevo escenario con implicaciones evidentes sobre los sistemas productivos y sociales de los países participantes. Los compromisos adquiridos en materia social han sido, no obstante, mucho más modestos y de menor entidad.

En materia de protección social, los acuerdos alcanzados se han fundamentado, desde un principio, sobre el convencimiento de que la mera profundización del mercado interior, por sí misma, posibilitaría la convergencia de las políticas sociales de los Estados miembros. De esta manera, se ha consagrado el principio de *subsidiariedad* en materia social (que deja en manos de los Estados miembros la responsabilidad básica en la toma de decisiones), en perjuicio de la creación de un *espacio social europeo único*.

A nuestro juicio, dichas previsiones de convergencia *natural* de las políticas sociales no son muy verosímiles, en la medida en que se ha ido incorporando a la Unión Europea economías de clara heterogeneidad estructural, con sistemas sociales diferenciados y *bases de competitividad* (tanto referidas a las empresas como al propio país¹) muy desiguales. En estas condiciones, no nos parece probable que se registren, simultáneamente, avances significativos en la convergencia de los niveles de renta *per capita* y de gasto nacional en protección social.

Interesándonos singularmente por el caso español, este artículo pretende evaluar el comportamiento relativo de nuestro sistema de protección social, desde la incorporación de España al proceso de integración europea. Concretamente, trataremos de comprobar si ha existido una convergencia paulatina hacia los niveles medios de esfuerzo e intensidad de protección social propios de la Unión Europea o si, por el contrario, se han consolidado los diferenciales que impedían reconocer a España entre los estados del bienestar europeos.

En el próximo epígrafe se resumen los elementos característicos de la evolución reciente del gasto social en España. En esta primera aproximación no se adopta referente alguno que sirva para relativizar el desempeño particular de las magnitudes españolas, y su misión consiste en dar una primera idea de la estructura interna de la realidad que en los apartados siguientes va a ser objeto de análisis comparado.

A continuación, en el tercer apartado, se plantea el contraste empírico de la hipótesis de convergencia en el período 1985-1997, prestando especial atención al desempeño de los sistemas sociales que, como España, parten, al inicio del período, de posiciones de relativo retraso en materia de protección social. Con este objetivo, se elaboran indicadores de *inten-*

(1) Para interpretar este concepto puede consultarse, por ejemplo, Bilbao y Aláez (1996).

sidad y de *esfuerzo* en protección social que permiten –al menos en lo que se refiere a los aspectos cuantitativos del gasto realizado– caracterizar la acción protectora llevada a cabo en un determinado país o territorio, para, a continuación, y sobre la base de la información sobre tales magnitudes suministrada por EUROSTAT, proceder al contraste de la hipótesis de convergencia. En el análisis propuesto se utilizan las técnicas habituales de convergencia β y convergencia σ , incluyéndose, además, técnicas de análisis y exposición adicionales que permiten apreciar con mayor nitidez la trayectoria relativa seguida por los sistemas concretos.

2. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, 1980-1997²

El objetivo que nos hemos planteado en este artículo consiste principalmente en ofrecer un análisis de la evolución relativa de la protección social en España con respecto al resto de los países europeos. Esta labor implica utilizar indicadores sumamente sintéticos de las características principales de *intensidad* y *esfuerzo* del sistema español de protección social, de manera que puedan realizarse comparaciones con otros países en virtud de una única dimensión cuantificable.

El empleo de magnitudes de carácter tan sumario tiene, no obstante, sus propios inconvenientes; entre otros el de ocultar la estructura interna de la realidad que tan sucintamente tratan de representar.

Por ello, y sin perder de vista el objeto de nuestro análisis, no quisiéramos dejar pasar la oportunidad de describir con un mínimo detalle³ la evolución de magnitudes que dan idea de la estructura interna del sistema español de protección social, antes de pasar a reducir la complejidad de dicha estructura a la artificiosa simplicidad del indicador propuesto.

En lo que se refiere al gasto por habitante en protección social, el período 1980-1997 queda caracterizado por una relativa estabilidad en comparación con etapas anteriores (Barrada y Gonzalo, 1997). El despegue español en materia de protección social tuvo lugar, sin duda, con anterioridad a la fecha que marca el inicio de nuestro período, como atestiguan los datos sobre porcentajes del PIB destinados a la protección social del cuadro 1.

De cualquier modo, el volumen total de gasto aumentó durante el período referido, aunque no lo hiciera de manera especialmente rápida –sobre todo si se compara con la evolución de idéntica magnitud en otros países del área europea, como tendremos oportunidad de mostrar– ni regularmente.

La *velocidad* del crecimiento puede referirse utilizando tasas medias de variación anual (es lo que hacemos en los cuadros 2 y 3). Según esta

(2) Los datos relativos al gasto en protección social que se manejan en este epígrafe proceden de la base de datos New Cronos, tema 3 (*Población y condiciones sociales*), dominio SEEPROS, actualizada por EUROSTAT a febrero de 2000, y a la que en adelante aludiremos como (EUROSTAT, 2000).

(3) Este objetivo ya ha sido abordado en otros trabajos como el de Barrada y Gonzalo (1997) o el de Barrada (1999).

información, el gasto en prestaciones sociales por habitante creció a un ritmo del 5% anual en el período estudiado.

Entre tanto, la *irregularidad* de dicho crecimiento puede apreciarse tanto desde el punto de vista temporal como del funcional:

Cuadro 1
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL (SEEPROS 1981*)
COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1970	1980	1994
Dinamarca	19,6	28,7	34,8
Holanda	19,7	28,8	32,4
Francia	19,2	25,4	30,6
Reino Unido	14,3	21,5	28,1
Alemania occidental	21,5	28,8	27,8
Bélgica	18,7	27,6	26,6
Italia	-	19,5	25,3
Luxemburgo	15,6	26,5	23,9
España	8,8	23,2	23,6
Irlanda	13,8	20,8	20,4
Portugal	-	12,7	19,1
Grecia	-	9,6	15,5

(*) En beneficio de la homogeneidad, este cuadro incluye los datos obtenidos de la aplicación de la metodología SEEPROS 1981 (EUROSTAT, 1981), en tanto que en el resto del trabajo el referente metodológico es el del Manual SEEPROS (EUROSTAT, 1996) que contiene una actualización de lo propuesto en 1981.

Fuentes: De la columna 1970: Barrada y Gonzalo (1997); de las columnas 1980 y 1994, EUROSTAT (2.000).

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO P. C. EN PROTECCIÓN SOCIAL
EN PESETAS CONSTANTES DE 1985

	1980	1997	Tasa media de variación anual (en porcentaje)
Gasto p.c. en Protección Social. Total	126.371	234.138	5.02
Prestaciones sociales	123.107	228.263	5.02
Enfermedad/Atención sanitaria	38.519	65.806	4.17
Invalidez	8.200	17.651	6.78
Vejez	44.648	95.553	6.71
Supervivientes	6.683	9.749	2.70
Familia/Hijos	4.889	4.659	-0.28
Desempleo	19.515	32.249	3.84
Vivienda	-	788	-
Exclusión social	654	1.807	10.38

Fuente: EUROSTAT (2000).

El crecimiento de la magnitud analizada en el período de referencia se concentra en etapas muy concretas de éste. En el cuadro 3, en el cual hemos dividido los 18 años de la serie original en 4 subperíodos –los tres primeros quinquenales–, se observa una tasa media de crecimiento anual sensiblemente mayor en el período 1985-1990, en tanto que el crecimiento parece haberse atenuado a partir de 1995. Aún más, la arbitraria presentación de los datos en dicho cuadro esconde el hecho de que en los ocho años que van de 1986 a 1993 se concentró más del 75% del crecimiento del gasto social por habitante en el conjunto del período. Por último, corresponde destacar los crecimientos negativos de la magnitud –descensos en el gasto social por habitante– correspondientes a los ejercicios 1982, 1994 y 1995.

Desde el punto de vista funcional, la irregularidad de la evolución del gasto también se muestra evidente: el crecimiento relativamente importante del gasto en algunas funciones contrasta con las tasas anuales de crecimiento reducidas, cuando no negativas, en otras (cuadro 2). Así, por ejemplo, en la función familia/hijos se ha operado un descenso del gasto por habitante en el conjunto del período, justificando las quejas de los profesores Barrada y Gonzalo (1997) e Iglesias de Ussel (1998), entre otros, en cuanto a la marginación que ha venido sufriendo este capítulo de la protección social. En cambio, en otras funciones se aprecia un mayor dinamismo. Es el caso de la función exclusión social, cuyo alto ritmo de crecimiento se explica, en parte, por la puesta en marcha de programas de prestaciones de complemento de renta para personas marginadas por parte de los gobiernos autonómicos –generalmente bajo la denominación de *Ingresos Mínimos de Inserción*. Otras funciones con ritmos de crecimiento superiores a la media han sido invalidez y vejez, mientras que por debajo de la media se encuentran las funciones supervivientes y desempleo, amén de la mencionada familia/hijos.

Por último, en relación con el carácter irregular de la evolución del gasto, quisiéramos destacar que las dos dimensiones en las que se muestra dicha irregularidad se compaginan, de modo que el ritmo de crecimiento del gasto en cada función muestra altibajos aún más acusados que los del gasto total en prestaciones sociales (cuadro 3).

Cuadro 3
TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO P. C.
EN PRESTACIONES SOCIALES

	1980-85	1985-90	1990-95	1995-97
Prestaciones sociales. Total	2,90	6,74	3,71	1,08
Enfermedad/Atención sanitaria	-0,72	9,26	3,76	0,97
Invalidez	6,58	6,73	2,83	3,08
Vejez	4,83	6,02	4,67	3,71
Supervivientes	1,34	4,23	2,24	0,73
Familia/Hijos	-7,21	0,49	4,38	9,65
Desempleo	7,24	5,45	1,96	-6,59
Vivienda	-	141,24	5,46	-21,44
Exclusión social	-3,71	5,33	17,37	21,72

Fuente: EUROSTAT (2000).

Una vez caracterizada la evolución cuantitativa del gasto social de relativamente lenta e irregular, hemos de convenir que tal descripción no agota, ni con mucho, el análisis de la evolución del sistema español de protección social. Este objetivo exige, cuando menos, alguna referencia concreta a los factores que se encuentran detrás de dicha evolución, sobre todo cuando su irregularidad sugiere que no existe para ella ni causa única ni explicación sencilla.

Las variaciones del gasto social por habitante se producen por dos razones, bien por el incremento del número y la importancia de las situaciones protegibles, bien por los cambios introducidos en la propia regulación⁴ de los sistemas de protección, los cuales inciden, a su vez, tanto en los niveles de cobertura como en la intensidad de la protección social. Cuantificar la influencia del primer grupo de factores en la evolución del gasto resulta más complicado de lo que a primera vista pudiera concluirse, principalmente por la ausencia de información estadística suficiente⁵.

Es posible, sin embargo, apreciar la influencia que, en términos generales, ejercen dos factores relativos a la magnitud de las situaciones que merecen la atención de las instancias de protección social:

- El progresivo envejecimiento de la población origina automáticamente incrementos en el gasto social ligados a la protección de las situaciones de vejez y enfermedad⁶. En el caso español, los datos relativos al

(4) Ha de tenerse en cuenta que en el concepto amplio de protección social que se está utilizando aquí se incluyen, además de las prestaciones derivadas de normas legales y gestionadas por instituciones públicas, las acciones de otras instituciones privadas cuya labor no se ajusta a una normativa explícita. De modo que el lector habrá de entender aquí la palabra regulación en un sentido amplio, que incluya las modificaciones tanto en las normas legales y reglamentarias, como en las costumbres que rigen las prestaciones de algunos agentes no públicos cuyas acciones se incluyen en la estadística.

(5) Los responsables de EUROSTAT previeron la posibilidad de incluir un "estado físico" en la estadística que recogiese información sobre el número de personas protegidas y de beneficiarios en cada sistema y función, lo cual hubiese facilitado, entre otras cosas, la elaboración sistemática de indicadores de intensidad de la protección específicos de cada función (Bilbao, Ipiña y Olaskoaga, 1999). Los detalles sobre el trabajo de EUROSTAT en este sentido pueden consultarse en Barrada et al., 1995.

(6) La estrecha relación entre vejez y gasto sanitario se manifiesta con claridad en las estimaciones realizadas en diversos países occidentales sobre el gasto per cápita de las personas de 65 años o más con respecto a los que no han alcanzado dicha edad. Los coeficientes calculados van desde el 1.69 en Portugal hasta el 4.42 en Holanda.

Pais	Coficiente
Suecia. 1990	2,83
Alemania. 1994	2,68
Finlandia. 1990	3,95
Francia. 1991*	2,96
Holanda. 1994	4,42
Portugal. 1991	1,69
Reino Unido. 1993	3,88
Promedio	3,20

Fuente: OCDE. Base de datos *Eco-Sanidad 1997*.

gasto en la función vejez sugieren el hecho de que el envejecimiento de la población es uno de los factores que contribuyen al crecimiento del gasto social por habitante⁷, como se podrá apreciar más adelante.

- El ciclo económico a través, fundamentalmente, de sus efectos sobre el volumen de desempleo, incide en los gastos en la función que tiene por objeto aliviar las consecuencias de éste⁸.

En lo que se refiere a los cambios de tipo normativo, éstos ejercen su influencia sobre el volumen de gasto en prestaciones en la medida en que afectan a las condiciones que dan lugar al derecho a la prestación, o a su cuantía. La influencia de los cambios normativos resulta, por tanto, muy desigual –algunos cambios provocan variaciones considerables en las cifras de gasto mientras que otros apenas influyen en sus cuantías– en tanto que sus consecuencias no siempre se producen de manera inmediata (Barrada, y Gonzalo, 1997).

De lo anterior, se deriva que la evolución del gasto en una función concreta es consecuencia de la doble influencia que ejercen, de un lado, la normativa vigente en materia de protección social, y de otro, la magnitud de las situaciones que el sistema de protección comprende. En virtud de este esquema nuestra pretensión consiste en describir, si bien de manera muy esqueta, lo ocurrido durante el período 1980-1997, al menos en lo que se refiere a las tres funciones más importantes desde el punto de vista cuantitativo: vejez, enfermedad-atención sanitaria y desempleo.

a) Vejez

De entre las tres funciones propuestas, la de vejez es la que muestra una evolución más regular. Además, su ritmo de crecimiento superó en todo el período al del gasto agregado en prestaciones sociales (cuadro 3).

Esta regularidad tiene que ver, sin duda, con el continuo aumento de la tasa de ancianidad en la sociedad española, que, como en el resto de los países occidentales, presiona constantemente al alza las necesidades de gasto en protección social.

b) Enfermedad-Atención sanitaria

La evolución del gasto por habitante en la función enfermedad-atención sanitaria, que hasta mediados los ochenta se caracterizaba por la contención del gasto, sufrió un brusco cambio de orientación en la segunda mitad de la década. Este giro guarda evidente relación con la aprobación de la Ley 14/86, General de Sanidad, que podemos catalogar como la

(7) El efecto del envejecimiento sobre el gasto en la función enfermedad-atención sanitaria resulta más difícil de cuantificar.

(8) Las crisis cíclicas pueden influir indirectamente también sobre el gasto en exclusión social o en vejez. Así ocurre, por ejemplo, cuando, como ha sido el caso en España, se produce un recurso sistemático a las jubilaciones anticipadas.

más importante modificación legal en términos de su impacto sobre el gasto social en las dos últimas décadas.

Las implicaciones sobre el gasto sanitario de esta norma se cifran en al menos dos aspectos. Por un lado, la Ley sanciona los principios de *universalidad* y de *igualdad* en el acceso a la provisión pública de asistencia sanitaria (artículo 3.1). Y por otro, establece dos principios organizativos: el de *respeto del reparto competencial* sancionado constitucionalmente, favorable a los ámbitos autonómicos de decisión pública, y el de la *integración* del sistema sanitario. En cuanto al primero, que da lugar al traspaso de las competencias en materia sanitaria a las Comunidades Autónomas, existe un consenso generalizado en que supuso uno de los factores más determinantes en el incremento de los niveles de gasto sanitario durante el período (López i Casanovas, 1998; Rico Gómez, 1998).

Así pues, en atención al protagonismo de esta norma distinguiremos tres etapas, con la entrada en vigor de la Ley actuando de frontera entre la primera y la segunda etapa:

La primera fase, que va de 1980 a 1986, se caracteriza, como ya se ha mencionado, por la contención del gasto que conduce a un descenso, en términos absolutos del gasto en la función por habitante entre 1980 y 1986, y que, probablemente, supuso una considerable rebaja en la calidad del servicio.

La segunda etapa comienza en 1986, y tiene una duración de seis años, en los que el gasto por persona crece a un ritmo del 12% anual (recordemos que los datos se expresan en pesetas constantes). Es precisamente este impulso el que confiere su carácter expansivo al segundo de los quinquenios, en la periodificación del cuadro tres.

Cuadro 4
INDICADORES DEL GASTO
EN ENFERMEDAD-ATENCIÓN SANITARIA. 1980-1997

	Gasto por habitante en la función enfermedad-atención sanitaria (en pesetas constantes de 1985)	Incremento absoluto	Tasa media de crecimiento anual (en %)
1980	38.519	-	-
1986	38.017	-501	-0,2
1992	65.347	27.330	12
1997	65.806	459	0,1

Fuente: EUROSTAT (2000).

A partir de 1993, y hasta el final del período, en cambio, el crecimiento del gasto se ralentiza de manera apreciable, en una nueva etapa de contención del gasto con algunas medidas de fuerte impacto en la opinión pública, como la eliminación de determinadas especialidades farmacéuticas del listado de medicamentos financiados por el sistema.

c) Desempleo.

La exposición de la evolución del gasto español por habitante en desempleo a lo largo del período gana en claridad si se sustituyen los quinquenios del cuadro 3 por etapas que recogen de manera más coherente el comportamiento del volumen de desempleo y la variación del gasto en esta función:

Entre 1980 y 1985 se observa un incremento más que notable del desempleo en España. El registro de desempleados efectuado por el INEM muestra un aumento de casi millón y medio de parados entre estas dos fechas⁹. A pesar de que en España el registro en la oficina de empleo no implica derecho a la prestación, hemos de pensar que el aumento del número de personas en situación de desempleo fue una de las razones del fuerte incremento del gasto por habitante en el período (ver cuadro 5). De hecho, en este primer período, el peso de las necesidades objetivas de protección y el marco regulador –que establece la Ley 51/1980, Básica del Empleo¹⁰– de las prestaciones, contribuyen, ambos, en un mismo sentido expansivo del gasto en la función.

Cuadro 5
INDICADORES DEL GASTO EN LA FUNCIÓN DESEMPLEO, 1980-1985

	1980	1985	Δ (1980-85)	$\Delta\%$
Parados registrados en el INEM	1.277.275	2.641.998	1.364.723	107
Gasto por habitante en la función desempleo (en pesetas 1985)	19.515	26.581	7.067	36
Gasto en la función desempleo por parado registrado (en pesetas 1985)	573.346	386.542	-186.804	-33

Fuente: EUROSTAT (2000), e INE (Base de datos TEMPUS).

El número de personas en el registro del INEM no paró de aumentar hasta 1987 (fecha en que alcanzó el máximo histórico de 2.924.152), sin embargo, el crecimiento del gasto por habitante en la función fue mucho más moderado, razón por la cual, en la periodificación quinquenal, la fase de 1985-1990 muestra una tasa media de crecimiento anual del gasto en la función más reducida.

A partir de 1988 la tendencia en el empleo parece invertirse y el paro registrado toma una senda descendente que, con la excepción del punto negro que constituyen los ejercicios de 1993 y 1994 –de auténtico colapso en lo económico–, ha mantenido hasta la actualidad. No obstante, los datos indican que el gasto por habitante no sólo no deja de crecer, sino

(9) Se están comparando los promedios anuales en 1980 y 1985. Base de datos Tempus, INE.

(10) La Ley 51/1980 supone la ampliación de las cuantías y del período de disfrute de las prestaciones contributivas, así como la extensión de los subsidios.

que el ritmo va en aumento durante toda la segunda mitad de la década, alcanzando su cota máxima en 1993, y originando un fuerte ascenso del gasto por parado registrado, que se multiplica por más de dos entre los citados periodos. Parece natural pensar que el aumento de este indicador es consecuencia de un incremento del valor medio de las prestaciones por desempleo, el cual se mostraría coherente con los cambios en la estructura del empleo (marcada por el aumento de los empleos precarios aunque bien remunerados) y la política de empleo.

Cuadro 6
INDICADORES DEL GASTO EN LA FUNCIÓN DESEMPLEO, 1987-1993

	1987	1993	Δ (1987-93)	Δ%
Parados registrados en el INEM	2.924.152	2.537.892	-386.260	-13
Gasto por habitante en la función desempleo (en pesetas 1985)	26.716	50.579	23.863	89
Gasto en la función desempleo por parado registrado (en pesetas 1985)	352.950	778.963	426.012	121

Fuente: EUROSTAT (2000), e INE (Base de datos TEMPUS).

Desde 1994, el descenso de la intensidad del gasto en desempleo tiene una doble causa: el buen comportamiento del empleo, y un giro en la política de empleo que coincide con una voluntad manifiesta de contener el volumen de gasto en dicha materia, y que se concreta en las medidas restrictivas adoptadas en Real Decreto-Ley 1/1992.

Cuadro 7
INDICADORES DEL GASTO EN LA FUNCIÓN DESEMPLEO, 1993-1997

	1993	1997	Δ (1993-97)	Δ%
Parados registrados en el INEM	2.537.892	2.118.733	-419.159	-17
Gasto por habitante en la función desempleo (en pesetas 1985)	50.579	32.249	-18.330	-36
Gasto en la función desempleo por parado registrado (en pesetas 1985)	778.963	464.341	-314.622	-40

Fuente: EUROSTAT (2000), e INE (Base de datos TEMPUS).

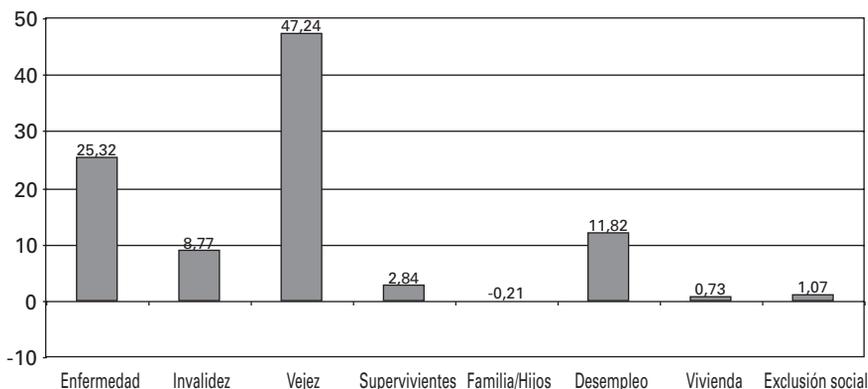
Con el objeto de resumir la información aportada hasta el momento hemos calculado los porcentajes en que cada función contribuye, con su crecimiento, al aumento del gasto por habitante en el conjunto de las prestaciones. La magnitud de esta contribución depende del crecimiento del gasto en la función, así como del peso de la función sobre el total del gasto en prestaciones. De modo que las contribuciones más importantes al crecimiento del gasto social provienen de las tres funciones que han merecido un análisis detallado: vejez, enfermedad-asistencia sanitaria, y desempleo (gráfico 1). No obstante, las mencionadas contribuciones no muestran un comportamiento uniforme a lo largo del período, el cual jus-

tifica los próximos comentarios a propósito del gráfico 2 en el que se detallan dichas contribuciones por períodos quinquenales.

La función vejez, en virtud de su aportación al gasto social y su evolución relativamente homogénea con respecto a las otras funciones, mantiene su contribución al crecimiento del gasto en cotas relativamente elevadas durante todo el período. En el último de los subperíodos, ese papel relevante se convierte en decisivo, pues sin la aportación de esta función el gasto hubiese descendido en términos absolutos.

La función enfermedad-atención sanitaria que, como indicábamos más arriba, mostró su mayor dinamismo entre 1986 y 1993, reparte el grueso de su contribución entre los períodos 1985-90 y 1990-95, en tanto que en la primera de las fases su contribución resultó negativa.

Gráfico 1
PORCENTAJE EN EL QUE CONTRIBUYÓ CADA FUNCIÓN
AL INCREMENTO DEL GASTO SOCIAL POR HABITANTE
EN EL PERÍODO 1980-1997

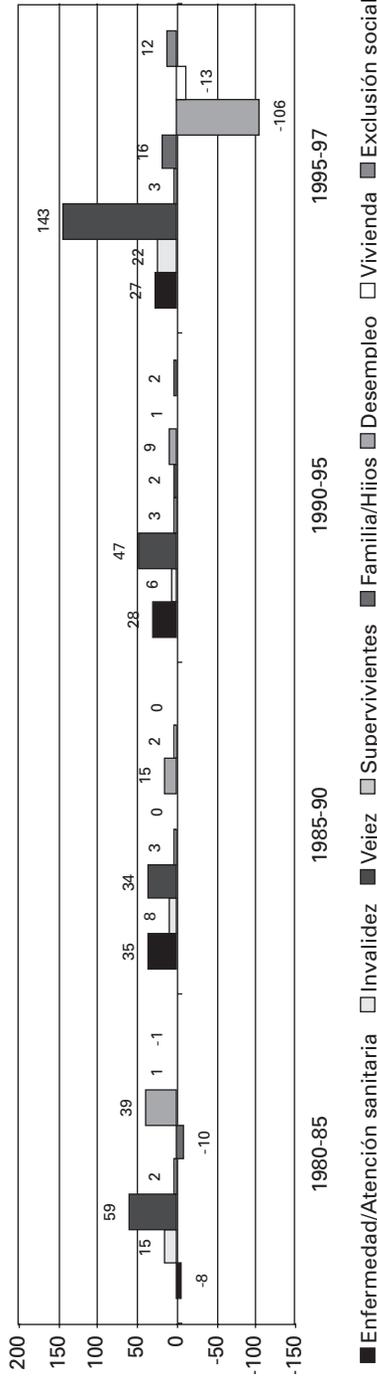


Fuente: EUROSTAT (2000).

La función desempleo, siguió, por su parte, una trayectoria bien distinta, que comenzó con una importante contribución al aumento del gasto social en el período 1980-85 –mientras regulaban y crecimiento del paro hacían causa común–, mantuvo un nivel elevado hasta 1993, gracias al incremento de las prestaciones medias, y cambió de signo entre 1995 y 1997, cuando confluyeron las medidas restrictivas del gasto en la materia y la reducción de las tasas de desempleo.

En conjunto, como ya dijimos, estas tres funciones explican una velocidad moderada en el valor de las prestaciones sociales por habitante en el estado español. En adelante, cabe preguntarse si este crecimiento dio lugar a un acercamiento de los valores españoles a los niveles europeos de gasto social o, al contrario, no fue suficiente para propiciarlo. A responder a esta cuestión destinamos el siguiente apartado específico.

Gráfico 2
PORCENTAJE EN QUE CONTRIBUYE CADA FUNCIÓN AL CRECIMIENTO DEL GASTO POR HABITANTE



Fuente: EUROSTAT (2000).

En la medida en que las perspectivas teóricas ofrecen previsiones diferentes sobre las consecuencias económicas del proceso de integración, tampoco es posible plantear un escenario unívoco en lo que respecta a la convergencia de los sistemas de protección social. De modo que, en el caso específicamente español, no puede adelantarse que la inclusión de España en el proceso de integración europea vaya a resultar en una equiparación de sus niveles de protección social con los de países de larga tradición en la materia como Alemania o Suecia. Precisamente, ante la ausencia de previsiones fiables, desde este momento y hasta el final del artículo se propondrá un análisis sistemático de la evidencia empírica disponible con el objeto de obtener conclusiones sobre el desempeño relativo del sistema español de protección social en los últimos años— y, en particular, de caracterizarlo bien de convergente bien de divergente —, sin pretender con ello desentrañar las pautas futuras de dicha evolución.

3. CONTRASTE EMPÍRICO DE LAS HIPÓTESIS DE CONVERGENCIA DE LOS NIVELES ESPAÑOLES DE GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL

La realización de este ejercicio de análisis comparativo requiere disponer de una serie de datos por países suficientemente homogeneizada, por esta razón se ha tomado como referente la serie de estadísticas de protección social que aglutina EUROSTAT, y que proporciona información sobre los gastos en protección social para el período estudiado, sobre la base de la metodología común SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social).

Una segunda tarea ineludible consiste en definir las variables que orienten el análisis, y en función de las cuales pueda caracterizarse la acción protectora llevada a cabo en un determinado país o territorio. Con este objeto, hemos seleccionado, inicialmente, dos indicadores sintéticos: el *esfuerzo en protección social* (que mide el gasto agregado expresado como porcentaje del PIB) y la *intensidad de gasto en protección social* (que podemos definir como el gasto agregado *per capita* medido en unidades PPC).

Los resultados obtenidos con el primero de los indicadores (*esfuerzo*) han sido recogidos en el cuadro 8. En él, podemos constatar que se han registrado trayectorias muy distintas, incluso entre los estados miembros que compartían una posición de débil *esfuerzo* relativo en protección social al inicio del período analizado: algunos países han seguido trayectorias convergentes, otros han consolidado sus diferenciales respecto de la media comunitaria, incluso algún país (Irlanda) ha registrado un empeoramiento significativo de su posición relativa frente al resto de países.

El caso español se caracteriza por la consolidación del diferencial negativo de esfuerzo en protección social. A pesar de un ligero incremento, a lo largo de los 12 años estudiados, en la porción del PIB que representan los recursos destinados a fines de protección social, la distancia con el promedio de *esfuerzo* europeo crece en valor absoluto (pasa de 5,9 puntos a 6,3) y se mantiene en términos relativos. Además, se

Cuadro 8
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB,
EN PPC, 1985-1997

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bélgica	29,3	29,4	29,0	27,7	26,7	26,7	27,4	27,4	29,4	29	28,4	28,8	28,5
Dinamarca	27,8	26,7	27,4	28,9	29,9	29,7	30,8	31,4	33,0	34,2	33,4	32,5	31,4
Alemania	28,4	28,2	28,6	28,5	27,6	25,4	27	28,3	29,1	28,9	29,6	30,6	29,9
España	19,9	19,6	19,7	19,8	20,1	19,9	21,2	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,4
Francia	28,8	28,5	28,1	28,0	27,5	27,7	28,4	29,4	31,0	30,6	30,7	31,0	30,8
Irlanda	23,6	23,1	22,4	21,2	19,4	19,1	20,2	20,7	20,7	20,1	19,6	18,5	17,5
Italia	22,6	22,4	22,9	22,9	22,7	24,1	24,6	25,8	26,0	25,8	25,0	25,3	25,9
Luxemburgo	23,1	22,1	23,1	22,5	21,8	22,6	23,5	23,7	24,5	24,1	24,9	25,2	24,8
Holanda	31,7	31,3	32,0	31,7	31,0	32,5	32,6	33,2	33,6	32,7	31,5	30,8	30,3
Portugal	14,1	14,3	14,1	14,8	14,5	15,6	16,9	18,6	21,0	21,0	20,8	21,6	22,5
Reino Unido	24,3	24,3	23,5	21,9	21,7	23,2	25,4	27,8	28,9	28,0	27,7	27,7	26,8
EUR-11	25,8	25,6	25,6	25,2	24,8	24,9	26,1	27,4	28,5	28,0	27,9	28,2	27,8

Fuente: EUROSTAT (2000).

observa un claro punto de inflexión –negativo en clave de convergencia– a principios de los 90: el ratio crece hasta 1993, para descender continuamente desde entonces. Podemos afirmar que el *esfuerzo* en protección social adolece, aparentemente, de un fuerte sesgo coyuntural, en la década de los 90, influido por la propia construcción del indicador: se incrementa en la fase recesiva y se reduce en los años de expansión económica. Los cambios en el numerador del ratio no son suficientes para compensar la tendencia del denominador.

En el cuadro 9, se expresa en términos relativos (como porcentaje de la media de los 11 países) la evolución de aquellos estados miembros que partían de un nivel de esfuerzo en protección social inferior a la media, situación en la que se encontraba España. La casuística es muy variada: frente al absoluto estancamiento del esfuerzo español respecto a la media comunitaria (tras una ligera mejoría en los años centrales del intervalo), otros países afrontan evoluciones dispares. Portugal presenta una trayectoria ininterrumpida de acercamiento a la media comunitaria, que provoca que partiendo de niveles de esfuerzo en protección social significativamente inferiores a los correspondientes a la economía española, ha conseguido, por primera vez, en el año 1997, situar este indicador en valores superiores a los registrados en España.

Por su parte, Irlanda sigue la trayectoria contraria, y contando con unos niveles de esfuerzo en protección social muy próximos a la media comunitaria en 1985, ha registrado, durante el período analizado, un proceso acumulado de alejamiento respecto de los niveles estándar de la Unión Europea.

Cuadro 9
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL COMO % DEL PIB, 1985-1997.
(EUR-11=100)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
España	77	77	77	79	81	80	81	82	84	81	79	78	77
Irlanda	91	90	88	84	78	77	77	75	73	72	70	66	63
Italia	87	87	90	91	92	97	94	94	91	92	90	90	93
Luxemburgo	89	86	90	89	88	91	90	86	86	86	89	89	89
Portugal	55	56	55	59	59	63	65	68	74	75	75	77	81
Reino Unido	94	95	92	87	88	93	97	101	102	100	99	98	96
EUR-11	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: EUROSTAT (2000).

Si recurrimos al segundo de los indicadores definidos (*intensidad de la protección social*), para estimar el grado de convergencia del sistema español de protección social a los niveles medios vigentes en la U.E., obtenemos los resultados reflejados en el cuadro 10.

Cuadro 10
GASTO PER CAPITA EN PROTECCIÓN SOCIAL EXPRESADO EN PPC,
1985-1997

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bélgica	3.196	3.356	3.454	3.588	3.752	4.060	4.418	4.717	5.231	5.341	5.366	5.823	6.144
Dinamarca	3.292	3.377	3.550	3.952	4.317	4.323	4.828	5.018	5.472	6.223	6.391	6.884	6.796
Alemania	3.525	3.688	3.882	4.156	4.337	4.291	4.354	4.920	5.103	5.465	5.818	6.335	6.230
España	1.464	1.533	1.657	1.821	2.036	2.208	2.572	2.762	3.012	2.916	2.994	3.161	3.297
Francia	3.394	3.530	3.627	3.892	4.164	4.374	4.782	5.065	5.267	5.374	5.622	5.728	6.082
Irlanda	1.528	1.597	1.659	1.715	1.776	1.995	2.282	2.493	2.643	2.874	3.168	3.065	3.339
Italia	2.432	2.569	2.766	3.001	3.225	3.686	4.048	4.358	4.349	4.512	4.552	4.749	5.200
Luxemb.	3.187	3.425	3.657	3.981	4.374	5.157	5.865	6.512	7.173	7.481	7.725	8.297	8.837
Holanda	3.444	3.588	3.770	3.981	4.248	4.804	5.133	5.402	5.587	5.668	5.767	5.952	6.257
Portugal	815	886	950	1.100	1.198	1.398	1.633	1.830	2.089	2.267	2.317	2.535	2.868
R. Unido	2.519	2.705	2.786	2.844	3.013	3.434	3.749	4.281	4.452	4.574	4.550	4.865	4.982
EUR-11	2.737	2.878	3.016	3.219	3.431	3.689	4.007	4.392	4.569	4.739	4.891	5.177	5.360

Fuente: EUROSTAT (2000).

Con este cuadro, comprobamos que España se caracterizaba, en el momento de la adhesión a las comunidades europeas, por una intensidad de protección social significativamente inferior que la media. También constatamos que el transcurso de 12 años desde la adhesión no ha logrado reducir, en lo sustancial, el diferencial negativo de partida. Y eso que

la unidad de medida utilizada (PPC) relativiza las disparidades de nivel de vida existentes en la U.E., lo que se traduce en un tratamiento favorable de la peseta como unidad de cuenta (gracias a la relativamente menor carestía de la vida en España).

Como la intensidad recoge, precisamente, el valor de las prestaciones que recibe como promedio anual cada ciudadano de un espacio económico –y queremos estimar si se aproxima progresivamente el grado de satisfacción de las necesidades sociales de los habitantes de la Unión, a medida que se avanza en el proceso de integración– vamos a utilizar este indicador para abordar, de un modo más pormenorizado, el contraste empírico de la convergencia de los sistemas nacionales de protección social.

3.1. *El contraste de la convergencia en términos de intensidad relativa*

El contraste de la convergencia de la *intensidad* de la protección social española hacia los valores medios en la U.E. requiere el uso de ciertas técnicas estadísticas y econométricas elementales. Existen dos técnicas que ya han sido previamente utilizadas: el análisis de convergencia σ y el análisis de convergencia β (Alonso, Galindo y Sosvilla-Rovero, 1997). En nuestro estudio, hemos optado por desarrollar una aplicación diversa de este último análisis, y, adicionalmente, hemos incorporado otra técnica de carácter complementario que nos permite afinar más el contraste de la hipótesis de convergencia, relacionándolo con las previsiones teóricas que hemos presentado anteriormente.

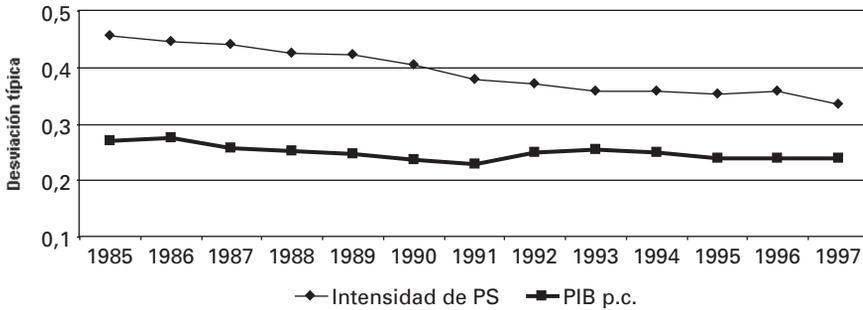
El análisis de la convergencia σ propone contrastar la hipótesis de convergencia en virtud de la evolución, durante el período de referencia, de la variabilidad de la magnitud objeto de estudio, variabilidad que se identifica con la desviación típica calculada sobre los logaritmos de los valores que toma la variable en el conjunto de las unidades sometidas a examen. A los efectos de aplicación de esta técnica, asociamos el cumplimiento de la hipótesis de convergencia con el descenso, a lo largo del período 1985-1997 de la variabilidad observada en la magnitud objeto de análisis.

Los resultados obtenidos de la aplicación de esta técnica a las variables renta *per capita* e *intensidad de gasto en protección social*, expresados en el gráfico 3, nos permiten obtener las siguientes conclusiones:

a) Hipótesis de convergencia o divergencia real

En términos generales, la convergencia real expresaría la aproximación de los niveles de renta *per capita* de un conjunto de países (regiones) durante un período. La evolución registrada por la desviación típica de esta variable, para el conjunto de países y a lo largo del período analizado, nos lleva a afirmar que el proceso de convergencia real que vendría operando durante el proceso de integración europea parece, sin embargo, haberse ralentizado o incluso agotado en la década de los años noventa. Como se puede comprobar, la dispersión de la renta por habitante alcanzaba, un nivel ligeramente superior en 1997 (0,2387) que en 1990 (0,2378).

**Gráfico 3
CONVERGENCIA SIGMA**



Fuente: EUROSTAT (2000).

Por otra parte, el comportamiento observado por esta variable aparece ligado a la evolución del ciclo económico. El perfil evolutivo de los índices de dispersión de la renta *per capita* dentro de la Unión, parece estar más asociado a las fluctuaciones del ciclo económico que al propio proceso de integración.

Resulta de particular interés para nuestro trabajo, analizar la evolución experimentada por aquellos países que, como el nuestro, partían de situaciones iniciales caracterizadas por un menor nivel relativo de renta *per capita*. Tal y como refleja el cuadro 11, la dinámica observada para nuestro país reproduce, en términos generales, las tendencias anteriormente descritas y referidas para el conjunto de países.

**Cuadro 11
PIB PER CÁPITA EXPRESADO EN PPC, 1985-1997.
(ÍNDICE. EUR-11=100)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
España	69	70	71	72	73	75	79	77	78	76	77	79	80
Irlanda	61	62	63	63	66	70	74	75	80	85	92	90	99
Italia	102	102	102	103	103	103	107	106	104	103	104	102	104
Portugal	55	55	57	58	60	60	63	61	62	64	63	64	66
Reino Unido	98	99	100	102	100	100	96	96	96	97	94	96	96
EUR-11	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: EUROSTAT (2000).

Resulta evidente que durante los años que siguieron a nuestra adhesión a las entonces comunidades europeas, el PIB *per capita* registró un claro proceso de aproximación a la media europea. Ahora bien, el hecho de que este proceso se viera interrumpido conforme nuestra economía se

adentraba en un período de recesión económica, en los primeros años noventa, sugiere que la dinámica convergente, antes mencionada, estaba vinculada, más bien, con una fase alcista del ciclo económico y no vendría determinada, tal y como postulan algunas teorías, por la potencial influencia positiva que el proceso de integración económica pudiera tener sobre la convergencia real de nuestro país. La recuperación de la actividad económica, a partir de la segunda mitad de la década pasada, ha permitido recuperar, de nuevo, la senda de aproximación a la media comunitaria, corroborando, de esta manera, la tesis anterior.

Para concluir, podemos afirmar que este sesgo coyuntural característico del proceso de convergencia real parece estar operando con una intensidad menor en los últimos años, puesto que las variaciones registradas en valor absoluto son más pequeñas que en períodos anteriores.

En relación con la evolución registrada por aquellos países que partían igualmente de una posición relativa caracterizada por su menor nivel de renta *per capita*, podemos comprobar que sus trayectorias se han ajustado, de manera general, al patrón de comportamiento referido; es decir, los períodos expansivos suelen corresponderse con fases de acortamiento de distancias, mientras que en fases de menor crecimiento las distancias tienden a ampliarse. Resulta especialmente significativa, empero, la dinámica continuamente convergente registrada por la economía irlandesa que, excepto en el año 1996, parece no haberse visto tan influida por los avatares de la actividad económica. De hecho, esta trayectoria habría permitido a ese país aproximar paulatinamente su nivel de renta *per capita* a la media comunitaria. Este proceso parece haber culminado el año 1997 en el que registra, por primera vez para este país, un nivel de renta per capita prácticamente similar al observado como media para el conjunto de Estados miembros, lo que nos llevaría a afirmar que, en el caso irlandés, se habría culminado su proceso de convergencia real.

b) Hipótesis de convergencia o divergencia en *intensidad de gasto en protección social*

Si tomamos el conjunto del período analizado, podemos observar que se ha seguido una trayectoria convergente entre el conjunto de países que conforman la Unión Europea. En efecto, se ha producido una reducción de la dispersión, desde un valor inicial 0,455, correspondiente al año 1985, hasta el valor final de 0,334 registrado en el año 1997. Por tanto, podemos concluir que se han reducido los diferenciales iniciales existentes de intensidad de gasto en protección social durante el período analizado.

Sin embargo, esta reducción no alcanza, en modo alguno, la intensidad de épocas pasadas. En el citado período, como ya hemos comentado, la dispersión desciende de un valor 0,455 a uno de 0,334, lo cual supone una reducción media anual de 0,0093, que contrasta con la que se obtuvo para el período 1967-1992, examinado por Alonso, Galindo y Sosvilla-Rivero (1997), de 0,023, un ritmo de aproximación casi dos veces y media superior.

Por último, si contemplamos de manera simultánea, tal como muestra el gráfico 3, la evolución de las desviaciones típicas de la intensidad

del gasto en protección social y de la renta *per capita*, se pone de manifiesto que se habría perdido, a principio de la década de los noventa, la correlación positiva que venía caracterizando, en las últimas décadas, la evolución de ambas medidas de dispersión. Así es, con la recesión del período 1991-1994, crece la desviación típica de las observaciones de renta *per capita*, mientras que continúa decreciendo la dispersión de la intensidad del gasto en protección social en los mismos países; por el contrario, en la fase expansiva experimentada desde 1995, se reduce la desviación típica de la renta *per capita* y aumenta la de la intensidad del gasto en protección social, excepto para el año 1997, en el que parece recobrase el vínculo positivo antes mencionado.

Ahora bien, esta trayectoria que podemos definir, en términos generales, como levemente convergente, no nos permite identificar la evolución particular de cada país con respecto a la tendencia del conjunto de países observados. En este sentido, resultaría útil, en particular para cumplir con los objetivos que animan este trabajo, disponer de información individualizada sobre la evolución experimentada por este indicador, en aquellos países cuyos valores de intensidad en protección social eran inferiores, al inicio del período, respecto a la media comunitaria. Con este fin, se ha elaborado el cuadro 12 que nos permite apreciar que, en términos generales, los países han registrado evoluciones convergentes de este indicador, aunque sus trayectorias han sido desiguales:

Cuadro 12
GASTO PER CÁPITA EN PROTECCIÓN SOCIAL EN PPC, 1985-1997.
(EUR-11=100)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
España	53	53	55	57	59	60	64	63	66	62	61	61	62
Irlanda	56	55	55	53	52	54	57	57	58	61	65	59	62
Italia	89	89	92	93	94	100	101	99	95	95	93	92	97
Portugal	30	31	32	34	35	38	41	42	46	48	47	49	54
Reino Unido	92	94	92	88	88	93	94	97	97	97	93	94	93
EUR-11	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: EUROSTAT (2000).

a) En el caso de España, se aprecia una reducción de los diferenciales de intensidad hasta 1993. Esta dinámica convergente finaliza el año 1994, en el cual se registra un empeoramiento de sus niveles relativos, empeoramiento que parece haberse consolidado en los últimos años, a pesar de haber logrado, durante el mismo período, relativos avances en materia de convergencia real.

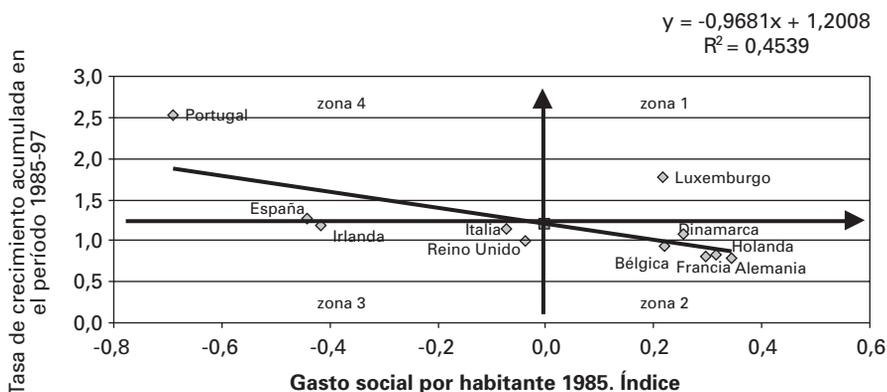
b) Por su parte, Portugal, partiendo de niveles relativos muy alejados del patrón comunitario, logra espectaculares avances, prácticamente sin interrupción. Aunque, en todo caso, esta trayectoria se ha visto en todo momento condicionada por la evolución experimentada en sus niveles relativos de renta *per capita*.

c) Especialmente significativo ha resultado ser el caso irlandés, su patrón de comportamiento ha diferido de manera notable del resto. Así es, como ya señalábamos anteriormente, la economía irlandesa registró con éxito un proceso continuado de convergencia real respecto de los demás Estados miembros; sin embargo, estos logros no se han traducido, como cabría esperar, en una reducción significativa de sus diferenciales de intensidad de protección social respecto a la media comunitaria. De hecho, no se advierte la existencia de una vinculación estrecha y estable entre los niveles de renta per capita y la evolución del indicador de intensidad propuesto, como pone de manifiesto la contemplación conjunta de los datos recogidos en los respectivos cuadros.

La convergencia β es sinónimo de relación negativa entre algún índice del valor relativo de la magnitud en cuestión al inicio del período y la tasa de variación de dicha magnitud a lo largo de éste

En general, los resultados del análisis de convergencia β se muestran coincidentes con las conclusiones alcanzadas para el contraste de convergencia σ . Realizado el ajuste oportuno entre el índice de intensidad en gasto social en el inicio del período –que se mide en desviaciones en tanto por uno con respecto a la media de los once países en cuestión– y la tasa de variación acumulada en el período estudiado, la relación entre ambas variables resulta, en efecto, negativa, prueba de que existe una tendencia a que los países en peor situación relativa en intensidad de gasto social en 1985 registren mayores incrementos en dicha variable, a lo largo del período considerado. Sin embargo, la calidad del ajuste –que alcanza una bondad (R^2) del 0,4539– implicaría reconocer que nada significativo puede decirse, al menos con las debidas garantías estadísticas, sobre si se ha producido realmente o no un proceso de convergencia.

**Gráfico 4
CONVERGENCIA BETA**



Fuente: EUROSTAT (2000).

España se encuentra situada en el límite del cuadrante convergente-ascendente (zona 4) y por debajo de la recta de ajuste. Por tanto, no mues-

tra un comportamiento decididamente convergente, como sería el caso de Portugal. El cuadro 13 nos precisa mejor esta primera conclusión: en España, durante el período 1985-1997, la intensidad de la protección social se ha incrementado un 125%, sólo muy ligeramente por encima del incremento medio comunitario que ha sido del 120%. Obviamente, este escaso diferencial positivo no ha podido contribuir significativamente a la reducción de la disparidad que se observaba al inicio del período. Sin embargo, Portugal (cuya intensidad de protección se ha incrementado en un 250%, el doble del ritmo español de crecimiento) sí ha logrado acercarse de un modo más nítido, y, sobre todo, continuado.

Cuadro 13
VARIACIÓN DEL GASTO PER CAPITA EN PROTECCIÓN SOCIAL EN
PPC, 1985-1997.

	1985	1997	Δ (1997-1985)	Δ (1997-1985) en porcentaje
Bélgica	3.196	6.144	2.948	92
Dinamarca	3.292	6.796	3.504	106
Alemania	3.525	6.230	2.705	77
España	1.464	3.297	1.833	125
Francia	3.394	6.082	2.688	79
Irlanda	1.528	3.339	1.811	119
Italia	2.432	5.200	2.768	114
Luxemburgo	3.187	8.837	5.650	177
Holanda	3.444	6.257	2.813	82
Portugal	815	2.868	2.053	252
Reino Unido	2.519	4.982	2.463	98
Promedio EUR-11	2.618	5.457	2.840	120

Fuente: EUROSTAT (2000).

La necesidad de constatar con más precisión si existe una trayectoria convergente común a todos los países que partían de situaciones de relativo subdesarrollo de los sistemas de protección social, o si, por el contrario, se registran evoluciones diferentes, nos obliga a retroceder al cuadro 12. En él, figuraba el gasto por habitante en protección social medido en PPC (para relativizar los diferenciales de nivel de vida en el interior de la Unión) de los países que se encontraban por debajo de la media comunitaria expresado en porcentaje de dicha media ponderada.

Empleando tal medida, comprobamos que España ha mejorado su intensidad relativa, pasando del 53% al 62% de la media comunitaria, mejoría un tanto decepcionante si consideramos:

a) que ha requerido 12 años, en los que se ha crecido económicamente a un ritmo superior a la media europea (de lo que resulta una elevación de 11 puntos en los niveles relativos de renta per capita, como mostraba el cuadro 11);

b) que presenta un preocupante punto de inflexión a principios de los 90, disminuyendo en los últimos años el nivel de cobertura de dicha media, pese a consolidarse el proceso de convergencia real;

c) que Portugal, por ejemplo, ha avanzado, en este mismo período, a un ritmo acusadamente más rápido, pasando su intensidad de protección social de representar el 30% de la media europea a significar el 54%.

3.2 Una variante en los contrastes de la hipótesis de convergencia: Patrones econométricos para el gasto per capita en protección social

Hemos querido incorporar un método alternativo para visualizar el proceso de convergencia o divergencia en intensidad del gasto en protección social de España hacia los niveles medios de la Unión Europea. Con respecto a las técnicas anteriores, su peculiaridad reside en que aísla el efecto potencialmente condicionante que ejercería la eventual convergencia real (en términos de renta *per capita*) sobre la posible convergencia en intensidad del gasto social. Este efecto se deriva de la que hemos denominado, al principio de este trabajo, primera condición necesaria en la formulación de la hipótesis de convergencia: *la existencia de una vinculación estrecha y estable entre las características de un sistema de protección social y las condiciones políticas, culturales, ideológicas, históricas, y, principalmente, económicas, del país correspondiente* (entre estas últimas, la renta per capita constituiría el indicador principal). En última instancia, queremos comprobar si los avances registrados en la convergencia real española se han reflejado fielmente en una aproximación proporcional a los niveles de protección social vigentes en la Unión Europea.

En este sentido, los procedimientos econométricos permiten, construir patrones en los que se relaciona el gasto p.c. en protección social y el PIB p.c. Los patrones se obtienen de un sencillo ajuste por el criterio de Mínimos Cuadrados sobre el modelo siguiente:

$$\text{Gasto de protección social per capita en PPC} = \alpha + \beta \text{ PIB per capita en PPC}$$

Esta ecuación se ha estimado para los trece años que abarca este análisis. Las funciones resultantes pueden entenderse como una *norma* que vincula riqueza e intensidad del gasto social en el ámbito europeo, y que permite obtener –para cada país y en función de su PIB p.c.– el gasto social *per capita* que ejecutaría de ajustarse perfectamente a ella. De este modo, relativizamos el dato de cada estado miembro, eliminando el efecto imputable teóricamente a los diferenciales de renta *per capita* observados: la distancia entre el valor real del gasto por habitante y el valor así estimado se puede entender como la desviación con respecto al modelo europeo, que establece un nivel *normal* en intensidad de gasto social.

El cuadro 15 recoge las variaciones registradas, a lo largo del período, en el diferencial que puede obtenerse entre lo que un estado miembro gasta efectivamente en protección social por habitante y el gasto que cabría haber esperado en función de su nivel de renta *per capita*, si se ajustara a esa *norma* europea de gasto que configuran los 11 países

Cuadro 14
RESULTADOS DE LOS AJUSTES, EUR-11, 1985-1997

Año	R ²	β
1985	0.8542	0.34
1986	0.8191	0.32
1987	0.8305	0.34
1988	0.7978	0.32
1989	0.7695	0.31
1990	0.7679	0.29
1991	0.7823	0.29
1992	0.7873	0.27
1993	0.7908	0.27
1994	0.7628	0.27
1995	0.7768	0.29
1996	0.7958	0.29
1997	0.7668	0.27

Fuente: EUROSTAT (2000).

Cuadro 15
INTENSIDAD REAL-INTENSIDAD ESTIMADA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (EN %)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bélgica	11	13	11	9	7	7	6	3	6	6	5	6	7
Dinamarca	4	2	4	11	17	17	16	15	16	20	19	16	15
Alemania	4	7	7	8	8	0	4	6	5	6	8	11	11
España	-12	-16	-13	-14	-11	-17	-17	-18	-16	-21	-20	-20	-23
Francia	7	9	6	8	8	10	8	9	11	11	12	13	14
Irlanda	12	7	7	0	-11	-20	-21	-27	-34	-36	-37	-44	-51
Italia	-15	-14	-13	-11	-9	-3	-5	-3	-6	-6	-8	-7	-3
Luxemburgo	-21	-23	-20	-21	-22	-16	-15	-14	-12	-12	-11	-11	-8
Holanda	18	18	20	21	21	24	21	20	18	17	14	12	12
Portugal	-35	-42	-39	-36	-42	-41	-40	-40	-34	-32	-25	-18	-16
Reino Unido	-6	-4	-9	-16	-14	-7	-1	4	4	2	3	3	1

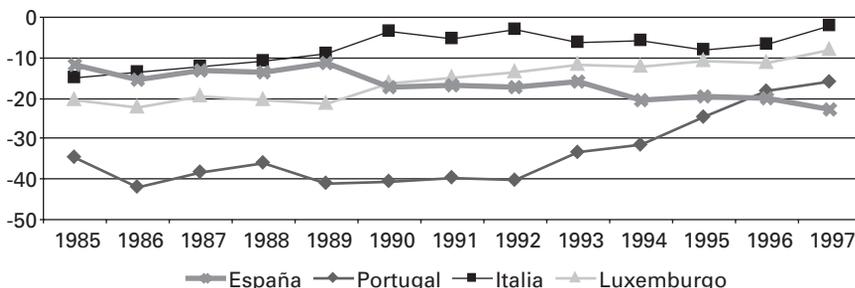
Fuente: EUROSTAT (2000).

conjuntamente. Los valores positivos indican una intensidad mayor a la esperada, y los negativos una intensidad inferior a la que hubiera correspondido para el nivel relativo de renta.

Para contextualizar el caso concreto de España, hemos agrupado, en el gráfico 5, a aquellos estados miembros que presentaban un *déficit* teó-

rico respecto a la *norma* europea de gasto: Portugal, Luxemburgo, Italia y España. Los tres primeros reducen significativamente su diferencial negativo respecto al valor estimado en función del nivel de renta, mientras que España se aleja aún más de la posición que le correspondería (de un *déficit* del 12% pasa a uno del 20%).

Gráfico 5
TRAYECTORIAS INDIVIDUALES CON RESPECTO
AL PATRÓN EUROPEO



Fuente: EUROSTAT (2000).

La interpretación es clara: la notablemente menor intensidad del gasto en protección social que se registra en España no es la mera consecuencia de un menor nivel de renta respecto a la media europea, sino que los recursos destinados a fines sociales son incluso inferiores a los que cabría esperar para dicho nivel de renta. Adicionalmente, podemos afirmar que los avances de los últimos años en la convergencia real con la U.E. no se están traduciendo en una aproximación a la pauta europea de gasto en protección social; los incrementos de renta registrados no se estarían empleando preferentemente en mejorar la cobertura del sistema español de protección social.

4. CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos de los distintos contrastes efectuados nos permiten enunciar las siguientes conclusiones:

El comportamiento relativo de nuestro sistema de protección social, a lo largo del período analizado, no se caracteriza por mostrar una trayectoria convergente nítida y continuada hacia los niveles medios imperantes en el conjunto de la Unión Europea. Los incrementos observados en los niveles de esfuerzo e intensidad de gasto social han sido de carácter irregular (tanto desde un punto de vista temporal como funcional) y se han mostrado insuficientes para contribuir de manera significativa a la reducción de las disparidades iniciales existentes.

Por otra parte, los escasos logros alcanzados en materia de convergencia de los niveles españoles de gasto en protección social podemos considerarlos un tanto decepcionantes si tenemos en cuenta:

- Que se han obtenido en un contexto caracterizado por una consolidación relativa del proceso de convergencia español hacia los niveles medios de renta *per capita* europeos. En este sentido, podemos afirmar que los moderados avances observados en la convergencia real, desde la incorporación española al proceso de integración europea, no se están traduciendo, de igual manera, en una aproximación del sistema español a los patrones europeos de gasto en protección social, ya se mida en términos de *intensidad* o en términos de *esfuerzo*.

- Que presenta un preocupante punto de inflexión –negativo en clave de convergencia– a principios de la década de los 90. Así, hemos podido constatar que, hasta 1993, se lleva a cabo una paulatina reducción de los diferenciales de intensidad y esfuerzo respecto de la media comunitaria. Sin embargo, esta dinámica levemente convergente se interrumpe el año 1994, a partir del cual se registra un empeoramiento relativo continuado, a pesar de presentar, durante el mismo período, relativos avances en materia de convergencia real.

- Que otros países que partían, al igual que España, de niveles relativos muy alejados del patrón comunitario, muestran un comportamiento decididamente convergente. Éste sería el caso de Portugal que no solamente logra espectaculares avances, sino que, además, éstos los obtiene de manera continuada.

Por último, podemos señalar que frente a quienes apuestan por un proceso de convergencia *natural* de las políticas sociales (vinculándolo a la profundización del mercado interior), los resultados obtenidos por los distintos contrastes nos han permitido apreciar que, aunque tomados en conjunto, los países han registrado evoluciones convergentes, sin embargo, sus trayectorias han sido desiguales, incluso entre aquellos estados miembros que compartían una posición de débil *esfuerzo* relativo en protección social al inicio del período analizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aláez, R.; Bilbao, J. y Olaskoaga, J. (1999): "Una propuesta de medición relativa del gasto agregado en protección social en la CAE", Departamento Economía Aplicada I, Universidad del País Vasco/EHU, Documento de trabajo 1/1999, Bilbao.
- Alonso, J.; Galindo, M. A. y Sosvilla-Rivero, S. (1997): "Convergence in social protection benefits across EU countries", FEDEA, Documento de trabajo 97-03, Madrid.
- Armstrong, H. y De Kervenoael, R. (1997): "Regional economic change in the E.U.", en Batcher, J. y Turok, I. (Eds.), *The coherence of E.U. Regional Policy*. J. P. Kingsley y Regional Studies Association, Londres, pp. 29-47.
- Barrada, A. (1991): "La protección social en la teoría y en la práctica", *Presupuesto y gasto público*, nº 3, pp. 121-163.

- Barrada, A. (1999): *El gasto público de Bienestar Social en España de 1964 a 1995*, Fundación BBV, Bilbao.
- Barrada, A. y Gonzalo, B. (1997): *La financiación de la protección social en España: a propósito del pacto de Toledo*, CES, Madrid.
- Barrada, A.; Alcalde, M. y Gorter, C. N. (1995): *El sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (SEEPROS)*, Seminario internacional de estadística en Euskadi, EUSTAT, Vitoria-Gasteiz.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1992): "Convergence", *Journal of Political Economy*, vol. 100, nº 2, pp. 223-251.
- Baumol, W. J. (1986): "Productivity growth, Convergence and Welfare", *American Economic Review*, vol. 76, nº 5, pp. 1072-1085.
- Bilbao, J. (1995): "El gasto social en la Unión ampliada", *Cuadernos Europeos Deusto*, nº13, pp. 41-54.
- Bilbao, J. y Aláez, R. (1996): "Protección social y competitividad en la Unión Europea" en Flores, T. (Coord.), *Temas sobre economía actual en homenaje al profesor D. Rafael de Juan y Peñalosa*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 91-124.
- Bilbao, J., Ipiña, A. y Olaskoaga, J. (1999): "El gasto en protección social en Euskadi. Comparación internacional a partir de indicadores de intensidad", *EKONOMIAZ*, nº 43, pp.188-209.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *MISSOC. La protection sociale dans les etats membres de l'union europeenne*, Oficina de publicaciones oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo.
- EUROSTAT (1981): *Système Européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS). Méthodologie. Volume I.*, Oficina de publicaciones oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo.
- EUROSTAT (1996): *ESSPROS Manual 1996*, Oficina de publicaciones oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo.
- EUROSTAT (1999): *Dépenses et recettes de protection sociale 1980-1996*, Oficina de publicaciones oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo.
- Gaynor, K. B. y Karakitsos, E. (1997): *Economic convergence in a multi-speed Europe*, MacMillan, Londres.
- Lagares, M. J. (1988): "Niveles de cobertura del gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, nº 37, pp. 150-173.
- Li, Q. (1999): "Convergence Club: some further evidence", *Review of International Economics*, vol. 7, nº 1, pp. 59-67.
- López i Casasnovas, G. (1997): "Financiación autonómica y gasto sanitario público en España", *Papeles de Economía Española*, nº 76, pp. 2-14.

- Lucas, R. (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, nº 1, pp. 3-42.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1993): *Los sistemas de seguridad social y el mercado único europeo*, Madrid.
- Myrdal, G. (1957): *Economic Theory and underdeveloped regions*, Duckworth, Londres.
- PARLAMENTO EUROPEO (1989): *Informe de 23 de febrero de 1989*, DOC A2-0399188, Luxemburgo.
- Perroux, F. (1970): "A note on the concept of growth poles.", en McKee, D.L., Dean, R.D. y Leahy, W.H. (Eds.), *Regional economics: theory and practice*, MacMillan, Londres.
- Rico Gómez, A. (1998): "La descentralización sanitaria en España: El camino recorrido y las tareas pendientes", *Papeles de Economía Española*, nº 76, pp. 49-65.
- Rodríguez, F. (1997): *La Unión Monetaria y España: ¿integración económica o desintegración social?*, Universidad de Deusto, Bilbao.

ABSTRACT

This paper summarizes some of the results obtained from an empirical work designed to evaluate the intensity with which European countries face up to the social protection of their citizens within the European convergence process. The classical techniques of convergence analysis –*sigma* convergence and *beta* convergence– do not allow us to firmly assert that for the 1985-97 period there is convergence of the average *intensity* values reached by the eleven countries studied, such as expense in social protection per inhabitant. This work includes the application of a third technique, which obtains econometric standards for the *social expenditure intensity* in relation to the GDP per capita. The standards obtained for each year represent a *European norm*, which creates a relation between the expenditure made and the economic power in each case. Accordingly, the time evolution of the distance between real and *normal* intensity describes the characteristic process of convergence or divergence for each country in relation to the European norm. The results for some of the countries are revealed here where a divergent evolution in relation to the community norm may be observed.

Key words: European integration, social protection, convergence.