



Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales

Grado en Economía

EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES

Presentado por:

Jairo Sánchez Vega

Tutelado por: ARACELI RODRÍGUEZ LÓPEZ

Valladolid, Abril de 2018

RESÚMEN

Este trabajo pretende analizar las características de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en España, así como su evolución desde el 2004 hasta la actualidad. Para realizar dicho análisis, el estudio se ha centrado en algunos de los aspectos más relevantes que el Gobierno tiene en cuenta para elaborar los proyectos de los PGE, y de las consecuencias que han ido provocando las oscilaciones de los indicadores que miden esos aspectos. Se han consultado artículos y manuales especializados. Se ha trabajado con bases de datos, elaborando gráficos unificando diferentes variables. Se trata de un tema complejo, con una información muy densa y siendo numerosos los aspectos influyentes. Por este motivo, se ha tratado de profundizar en la medida exacta para lograr el objetivo de este trabajo.

Palabras clave: Presupuestos, Políticas Sociales, Sanidad, Educación, Pensiones.

Clasificación JEL: E62, E65, H53, H61

OVERVIEW

This work intends to analyse the characteristics of the General State budget (PGE) in Spain, as well as its evolution from 2004 until today. To perform this analysis, the study has focused on some of the issues that the Government takes into account for the drafting of the PGE, and the consequences that have been causing the oscillations of the indicators that measure those aspects. Specialized manuals and articles were viewed. He has worked with databases, developing graphic unifying different variables. It is a very complex issue with very dense information and numerous influential aspects. For this reason, it has sought to deepen in the exact measure to achieve the aim of this work.

Key words: Budgets, Social Policy, Health, Education and Retirement Pensions.

JEL Classification: E62, E65, H53, H61

ÍNDICE

| | |
|---|---------------|
| INTRODUCCIÓN..... | pág 3 |
| CAPÍTULO 1.- MARCO LEGAL..... | pág 4 |
| CAPÍTULO 2.- COYUNTURA ECONÓMICA..... | pág 10 |
| CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS EMPÍRICO..... | pág 19 |
| CAPÍTULO 4.- ESTADO SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES. SANIDAD, EDUCACIÓN Y PENSIONES..... | pág 23 |
| 4.1.- SANIDAD..... | pág 23 |
| 4.2.- EDUCACIÓN..... | pág 27 |
| 4.3.- PENSIONES..... | pág 29 |
| CAPÍTULO 5.- PGE 2017 y ¿PGE 2018?..... | pág 32 |
| CAPÍTULO 6.- CONCLUSIONES..... | pág 35 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | pág 37 |

INTRODUCCIÓN.-

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son elaborados por el Gobierno de España, y en ellos quedan incluidos los gastos previstos y los ingresos estimados de la Administración Central cada año, es decir, miden los créditos que como máximo se destinarán a diferentes partidas de gastos, así como las previsiones de recaudación y la estimación de fondos provenientes de otras fuentes de ingresos.

Fuera de toda duda, la política está continuamente a la orden del día, y en los últimos años aún más, si cabe. Es un aspecto al que no se debe permanecer ajeno, abstraernos o querer evitar, no deja de ser el pasado, presente y futuro de toda la sociedad en muchos aspectos socio-económicos y/o culturales, y mucho viene marcado por ella.

Con ese objetivo hemos escogido el tema de nuestro trabajo, tratar de analizar la evolución de los Presupuestos Generales del Estado, las previsiones que se hicieron en cada ejercicio y los resultados que acabaron obteniéndose, con especial mención a lo destinado a políticas sociales, generadoras de polémicas, y así poder conocer, no sólo el trabajo que ha realizado cada partido político gobernante, sino también los mejores métodos de análisis y las variables más influyentes a la hora de estudiar estos aspectos.

Este trabajo se estructura en cuatro capítulos diferenciados. En el primer capítulo vamos a exponer el marco legal que regula todo lo concerniente a los Presupuestos Generales del Estado. En el segundo capítulo, análisis coyuntural, haremos un breve repaso a la situación económica de España durante el periodo desde 2004 a la actualidad, en aquellos aspectos que puedan afectar a la elaboración de los PGE. En el tercer capítulo realizaremos un análisis de los aspectos más relevantes tratados en el capítulo 2. Y por último, en el capítulo 4 centraremos nuestro análisis en las partidas de Sanidad, Educación y Pensiones, intentando estudiar su evolución y su peso dentro del gasto global de los PGE.

CAPÍTULO 1.- MARCO LEGAL

El marco general es importante porque los PGE están regulados por Ley, y creemos oportuno establecer un análisis de cómo se elaboran, qué aspectos les amparan o bajo qué principios se rigen.

Como ya hemos comentado, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) miden los créditos que como máximo se destinarán a diferentes partidas de gastos, así como las previsiones de recaudación y la estimación de fondos provenientes de otras fuentes de ingresos.

Las dos fuentes fundamentales que contienen la regulación de los PGE son La Constitución española y la Ley General Presupuestaria.

La constitución, en su Título VII, “Economía y Hacienda”, regula este apartado. Atendiendo concretamente a su Artículo 134, recoge lo siguiente:

- 1.- Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes su examen, enmienda y aprobación.
- 2.- Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
- 3.- El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
- 4.- Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
- 5.- Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto

público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6.- Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7.- La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Del Art. 134 que acabamos de transcribir se pueden extraer algunas notas principales. No define los Presupuestos Generales del Estado (PGE), sino que se limita a señalar su contenido: "...incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal...", estableciendo de esta manera unos principios de unidad y universalidad en cuanto a su contenido. Por otro lado señala cuáles son las competencias genéricas del ejecutivo y el legislativo; así, es el Gobierno quién debe elaborar y presentar los presupuestos ante el Congreso antes del fin de septiembre; corresponde a las Cortes Generales el examen, modificación y finalmente su aprobación. Los PGE tiene carácter anual. No obstante, si al terminar el año, por el motivo que fuere, los PGE no hubiesen sido aprobados, se considerarán automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior. Afirma además que no pueden crear nuevos tributos pero sí modificarlos si ello estuviera autorizado en la ley tributaria sustantiva que se modifica. Asimismo, en los PGE deben consignarse los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. Y por último destacar que advierte que los PGE se aprueban mediante ley (puesto que se aprueban por las Cortes).

En cuanto a la **Ley 11/1977 General Presupuestaria**, de 4 de enero, supuso la regulación elemental de la actividad financiera del sector público. Sin embargo, debido a las continuas modificaciones acaecidas, fue necesaria la elaboración de un texto refundido, mediante Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de

septiembre, en el cuál se concretan los PGE en el Art.48 de la siguiente manera:

1.- Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

-Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

-La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.

-Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades Estatales.

-La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector Público a que se refiere el artículo 6, número 5, de la presente Ley.

2.- En los Presupuestos Generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Además, destaca la diferencia entre ingresos y gastos, en cuanto al reflejo que tienen sobre el presupuesto. Así, para el Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social, en el presupuesto se señala el importe máximo de obligaciones, es decir, gastos, mientras que los derechos, o ingresos, sólo constituyen una previsión. Para las Sociedades estatales, sin embargo, tanto ingresos como gastos son previsiones.

También se definen los beneficios fiscales, a los que se considera como “deducciones, exenciones u otras reducciones en la liquidación de los tributos estatales de los que se benefician los contribuyentes”. De la definición de Ley General Presupuestaria, se derivan también algunos principios como previsión contable ordenada, limitación del gasto, universalidad (todo el sector público estatal) y ámbito temporal (un ejercicio presupuestario).

A nivel global, podríamos sintetizar sus actuaciones bajo una serie de preguntas que buscan responder:

- Qué hacer, y qué políticas se van a llevar a cabo.
- Quién puede gastar y hasta qué límite, medido bajo la clasificación orgánica del gasto.
- Para qué se destinará el gasto, medido por la clasificación funcional y programas del presupuesto.
- Cómo se hará el gasto, establecido por la clasificación económica del gasto.

A continuación, se muestra una tabla 1.1. con la clasificación económica de los gastos, mostrando el porcentaje de variación de un año a otro, durante el período 2004-2016.

Tabla 1.1.- Clasificación Económica. Porcentaje de variación anual de Gastos Consolidados (2004-2016)

| Capítulos | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gastos de personal | 5,10% | 4,69% | 8,05% | 6,84% | 7,01% | 5,60% |
| Gastos corrientes en bienes y servicios | 7,89% | 4,07% | 7,10% | 8,56% | 6,25% | 1,97% |
| Gastos financieros | -3,11% | 0,97% | -9,56% | -8,54% | 4,29% | 4,77% |
| Transferencias corrientes | 4,92% | 7,82% | 8,69% | 8,36% | 7,75% | 5,37% |
| Operaciones corrientes | 4,21% | 6,67% | 6,91% | 6,89% | 7,39% | 5,25% |
| Fondo de Contingencia | 2,40% | 6,20% | 15,37% | 5,39% | 2,37% | 4,88% |
| Inversiones reales | 5,19% | 11,53% | 6,82% | 6,34% | 5,53% | -2,74% |
| Transferencias de capital | 4,78% | -3,80% | 17,17% | 17,05% | 7,29% | 11,09% |
| Operaciones de capital | 5,03% | 5,38% | 10,60% | 10,49% | 6,25% | 3,00% |
| OPERACIONES NO FINANCIERAS | 4,26% | 6,56% | 7,29% | 7,17% | 7,24% | 5,06% |
| Activos financieros | 11,64% | 34,07% | 21,66% | 18,54% | 18,00% | 84,88% |
| Pasivos financieros | -10,68% | -9,82% | 4,51% | 6,68% | 3,32% | -1,68% |
| Operaciones financieras | -6,09% | 0,90% | 10,08% | 10,94% | 8,95% | 34,26% |
| TOTAL PRESUPUESTO | -1,84% | 7,46% | 17,38% | 18,11% | 16,18% | 39,32% |

| Capítulos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gastos de personal | 2,25% | -2,66% | 0,70% | 0,43% | -36,01% | 1,38% | 3,87% |
| Gastos corrientes en bienes y servicios | 0,05% | -6,21% | -4,89% | -5,78% | 6,13% | 3,28% | -0,80% |
| Gastos financieros | 33,15% | 18,02% | 5,29% | 33,71% | -5,17% | -3,00% | -5,64% |
| Transferencias corrientes | 7,44% | -10,76% | 2,73% | -0,37% | 8,37% | 0,20% | 0,91% |
| Operaciones corrientes | 8,22% | -7,48% | 2,52% | 3,05% | 1,47% | -0,03% | 0,29% |
| Fondo de contingencia | 15,18% | -34,00% | -4,23% | 9,64% | 2,72% | -2,67% | -4,88% |
| Inversiones reales | -10,30% | -32,95% | -15,89% | -24,20% | -9,90% | 4,90% | 4,40% |
| Transferencias de capital | 36,57% | -34,08% | -41,03% | 40,68% | 20,75% | 13,61% | -17,47% |
| Operaciones de capital⁷ | 10,66% | -33,57% | -29,66% | 5,59% | 8,86% | 10,81% | -10,82% |
| OPERACIONES NO FINANCIERAS | 8,49% | -9,94% | 0,50% | 3,22% | 1,81% | 0,45% | -0,33% |
| Activos financieros | -55,38% | -9,16% | -30,68% | 186,95% | 9,77% | -20,23% | 15,59% |
| Pasivos financieros | 4,07% | 31,07% | 7,46% | 24,46% | 9,61% | 34,44% | -8,37% |
| Operaciones financieras | -29,92% | 16,43% | -3,37% | 57,57% | 9,67% | 14,13% | -2,15% |
| TOTAL PRESUPUESTO | -21,43% | 6,48% | -2,87% | 60,78% | 11,48% | 14,59% | -2,48% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Como podemos observar, a raíz de la crisis comenzada en 2007, han sido numerosas las oscilaciones que han sufrido las diferentes partidas de gastos. Los gastos destinados a personal sufrieron una importante disminución en 2011, pero sobretudo en 2014, con una disminución de más del 35% respecto del 2013. Los gastos financieros sufrieron un muy elevado aumento en 2010, 35% más que en 2009, debido al proceso de reestructuración bancaria, que analizaremos en el próximo apartado.

El fondo de contingencia¹, como consecuencia del déficit y recortes en el gasto público, experimenta en 2011 una disminución tremendamente brusca, ya que pasó de aumentar de 2009 a 2010 un 15,18% a bajar de 2010 a 2011 un 34%. En 2012 volvió a bajar otro 4,23%, para subir en 2013 y 2014 y retomar la senda de descenso en 2015 y 2016.

Las inversiones reales también se vieron afectadas, con disminuciones continuas hasta 2014. En cuanto a las transferencias de capital, es decir, subvenciones que el Estado entrega a Organismos descentralizados como

¹Fondo de Contingencia: se utiliza en el desarrollo de los PGE para referirse a la cantidad de dinero que se reserva para resolver los eventos imprevisibles y no previstos inicialmente en los Presupuestos, evitando así poner en riesgo resultados de la programación financiera.

Comunidades Autónomas (CCAA), Ayuntamientos, etc., experimentan un elevado aumento en 2010 para bajar un 34,08% y un 41,03% en 2011 y 2012, respectivamente. Quizá los recortes llevados a cabo por el Gobierno pudieron ser la causa de esta caída. (PLAN E Zapatero)

Como es evidente, las partidas de gastos, en general, fueron objeto de severas restricciones en el presupuesto, con el claro fin de reducir el déficit. Esto se materializó cada año en los Proyectos de los PGE, y como veremos en los próximos puntos son consecuencia directa de los desequilibrios y problemas que acontecen a la economía del país.

CAPÍTULO 2.- COYUNTURA ECONÓMICA

Inicialmente, vamos a comentar la situación por la que ha atravesado la economía española a partir, aproximadamente, del año 2004. España es una economía de mercado, globalizada, por lo que haremos una breve alusión a las economías internacional y europea.

En 2004 la economía internacional afrontaba un futuro incierto. Las principales economías entraban en fase de desaceleración, incluso desde el año 2000. Pese a que Estados Unidos estaba en clara expansión, las bases de su crecimiento no eran del todo sólidas: graves desequilibrios externos (déficit en la balanza por cuenta corriente) e internos (déficit fiscal). Los países del sudeste asiático disminuyeron sus tasas de crecimiento por la baja demanda externa, afectada en parte por la neumonía asiática². Japón, por su parte, también parecía alejado de poder recuperarse de una recesión de más de una década atrás, con una elevada deflación.

En cuanto a la economía europea (más influyente para España debido a su fuerte dependencia desde la entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986), la desaceleración de 2004 provocó que los pilares económicos (Alemania y Francia) entrasen en recesión, es decir, crecimiento del PIB negativo durante dos trimestres consecutivos. En el tercer trimestre de 2004 hubo un atisbo de recuperación, pero más que un dato consolidado, resultó estar provocado por un aumento de las exportaciones a EEUU. Se dejó en manos norteamericanas la recuperación económica, pero la devaluación del dólar hacía más que cuestionable esta decisión. Sus grandes desequilibrios acabarían, y así sucedió, en la aplicación de políticas restrictivas tras las elecciones de 2004, frenando así la actividad del sector exterior en la Unión Europea. El BCE (Banco Central Europeo) mantuvo su único objetivo, el de control de la inflación, sin rebajar los tipos de interés (al contrario que en EEUU) hasta que los principales países entraron en recesión económica, incluso en peligro de deflación.

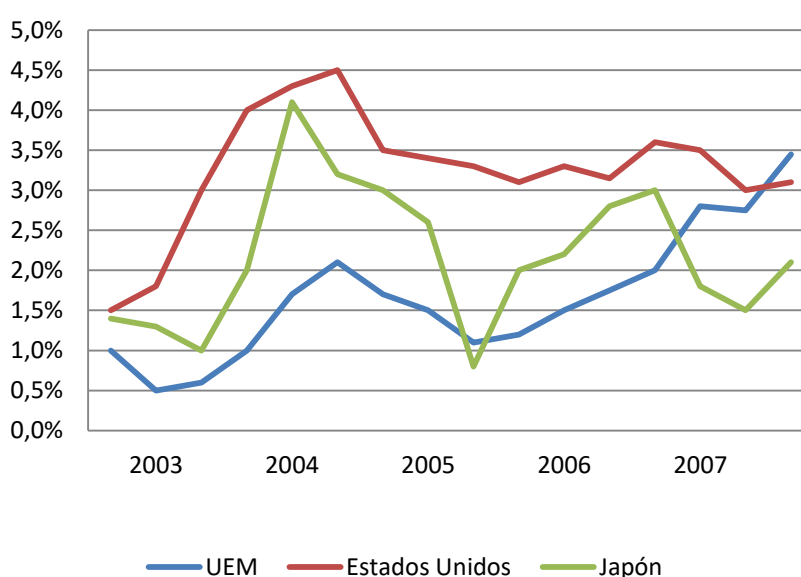
² Neumonía asiática: denominada Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SRAG). Neumonía atípica que hizo aparición por primera vez en la región de Cantón (China) en 2002. Posteriormente se propagó a Vietnam, Singapur o Taiwán.

Aunque en España se seguía contando con un crecimiento del PIB ligeramente positivo, la alta dependencia de la economía europea no hacía pensar que esos datos se afianzasen a corto plazo. Se hablaba de la posibilidad de flexibilizar el Pacto de Estabilidad fijado en la Unión Europea, que parecía estar frenando cualquier incentivo para la recuperación económica.

Pese a estos temores, la economía mundial durante el año 2006 creció a una tasa del 5,4%, un crecimiento muy sólido. Para 2007 y 2008 se esperaban cifras parecidas, llegando a generar dudas sobre si se conseguirían o no, motivadas por la hipótesis de que la economía estadounidense entrase nuevamente en recesión.

A continuación se puede observar en la Figura 2.1 la variación del PIB en la Unión Económica y Monetaria (Zona Euro), en Japón y en EEUU. A partir de finales de 2004 y mediados de 2005 cambiaron las tendencias de las dos primeras, estancamiento y recesión en 2006 y nueva recuperación a comienzos de 2007. Sin embargo, en el caso de EEUU las variaciones fueron mucho menos pronunciadas, aunque tras la caída de 2004 no pudieron recuperar esos niveles. España vivía por tanto una buena situación económica, hasta mediados-finales de 2008.

Figura 2.1. Variación del Producto interior Bruto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Después de esto, el 2008 resultó ser un año de transición de una época de 'bonanza económica', caracterizada por el 'boom inmobiliario' y las elevadas tasas de crecimiento económico durante los años 2002-2007, a una época de grave recesión económica, que duraría más de lo esperado. Se pasó de tasas de crecimiento del PIB de más del 3% a tasas de un 1%, casi de manera inmediata. El nivel de deuda pública empezaba a dispararse, se incrementaba el número de parados y todo bajo la incertidumbre de las hipotecas sub-prime en 2007 y la quiebra de Lehman Brothers en 2008, ambas en EEUU.

En esta complicada situación de inseguridad, se elaboraron en España los PGE de 2008, por primera vez de acuerdo con la Ley de estabilidad presupuestaria 2/2007, de 28 de diciembre. A diferencia de años anteriores, desde el Ministerio de Hacienda se buscó dar un enfoque más centralizado en el crecimiento, el gasto social y la productividad; y como objetivo destacado el aumento de la eficiencia por parte de la Administración Pública, educación, I+D+i, infraestructuras y reducción de deuda pública. Se esperaba que los PGE para 2008 creasen un crecimiento económico sostenible en el futuro, sin embargo el volumen del gasto aumentó un 7,5% respecto del año 2007, dificultando tal objetivo. Pese a que la situación de crisis no había hecho clara presencia, se denotaban ya ciertos cambios, sobretodo en 2009. Esa crisis, o como se instaba desde el Gobierno "desaceleración económica", provocó un crecimiento negativo del 4% en 2009, teniendo que realizar continuos ajustes en el sector de la construcción. Aumentó considerablemente la tasa de desempleo hasta el 10% en 2008 y 12,5% en 2009, así como la inflación, elevada debido a nuestra dependencia energética. También se produjo una contracción del crédito, provocada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, reduciéndose el consumo y la inversión.

Según una comparativa³ realizada por el Ministerio de Hacienda de los PGE, se destinó un 10% más de presupuesto a políticas de gasto social, de 2008 a 2009, para intentar paliar la grave subida de la tasa de desempleo. Además, en dicha comparativa, se observa cómo los ingresos consolidados disminuyeron entre esos dos años en un 2,5%. Como consecuencia, el superávit con el que

³ Comparativa de los PGE: elaborada por la Administración Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, en el apartado de Estadísticas de los PGE de 2009.

se contaba años atrás iba desapareciendo, y por primera vez apareció el déficit, que a fecha de la elaboración de este trabajo aún no hemos abandonado y sigue siendo uno de los mayores desequilibrios.

En el año 2010, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, puso en funcionamiento medidas de ajuste del gasto, para reducir el déficit y llegar a los niveles que le exigía la UE, pretendiendo ahorrar antes de 2011, según él mismo afirmó, 15.000 millones de €. Para lograr este objetivo, se redujo el gasto en inversión pública casi en 11.000 millones (en dos años), 1.500 millones menos para pensiones, reducción del gasto farmacéutico o reducción del gasto en la ayuda oficial al desarrollo, entre otras.

Para intentar aminorar el resto de efectos de la crisis, se trataron de mantener los niveles de inversión en infraestructuras, en I+D+i y en educación. Se aumentó el tipo reducido del IVA y se moderaron los gastos corrientes y de personal, en definitiva, una elaboración austera de los PGE para ese año. Sin embargo, la situación era cada vez más crítica, y el déficit no dejaba de aumentar.

En 2011, se elaboraron unos PGE que buscaban recuperar la economía competitiva y eficiente que había antes de la crisis, y equilibrar así la política interna con la externa. Los datos más negativos seguían situándose en la deuda pública, el déficit y el desempleo.

Pero lo peor estaba por llegar, ya que según afirmaban diversos estudios⁴ el año 2012 sería hasta ese momento el peor de la crisis, cuando se consideraba que verdaderamente el país entraría en recesión económica. Situación parecida a la acontecida en otros países, aunque como ha pasado en otras ocasiones, España se volvía a ver más resentida ante crisis económicas. El paro seguía sobresaliendo, llegando a los 5 millones de desempleados, con una tasa de desempleo del 23% ese mismo 2012, llegando a finales de ese año a un 26%. Estos y otros datos, provocaron recortes en las partidas de las Administraciones Públicas (alrededor de un 8%). Entre otras medidas, se

⁴ BCE: Informe de Estabilidad Financiera 04/2012; Informe FUNCAS febrero 2012; FMI: informe "Perspectivas de la Economía Mundial" Año 2012.

reformó el mercado laboral bajo el Decreto - Ley 3/2012 para disminuir su rigidez, así como una reestructuración de las propias Administraciones Públicas (AAPP), reduciendo dicha rigidez y así evitar duplicidades e ineficiencias. Acabó produciéndose el rescate de la Unión Europea al sistema financiero español, de hasta 40.000 millones de €. Los ingresos consolidados ⁵(PIE DE PÁGINA) aumentaron ese año un 1,5% más que en 2011 y los gastos consolidados disminuyeron muy ligeramente.

Una vez más, los PGE para 2013 tenían como objetivo fundamental “reducir el déficit conjunto y de la Seguridad Social hasta el 3,8% del PIB”, pero los ingresos consolidados crecían menos que el año anterior, y los gastos consolidados aumentaron más de un 5%.

Fueron numerosas las organizaciones que presentaban estudios económicos: el FMI, en uno de sus últimos informes de progreso en 2012 sobre la reforma del sector financiero, auguró que España en 2013 tocaría techo, negativamente hablando, en cuanto a la tasa de paro, con un 27%, cifra que se empezaría a reducir en 2014; el Banco de España, en el Boletín Económico emitido el 23 de enero de 2012, auguró una caída del PIB para 2012 y una ligera recuperación en 2013, y al igual que el estudio del FMI, déficit estancado; el BBVA seguía esta misma línea en un análisis publicado por su servicio de estudios a finales de 2012 e incluso el propio Gobierno de España cedió a la realidad y reconocía esta situación desoladora. En resumen, la mayoría de los estudios se encaminaban a pensar que en 2014 las cifras empezarían a vislumbrar una recuperación económica, o al menos una desaceleración de la caída.

Para 2015, las previsiones seguían las mismas directrices que para el año anterior. El Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, se mostraba optimista en cuanto al nivel de ingresos. La Tabla 2.1.muestra una relación de datos de algunas de las principales variables macroeconómicas que influyen en las previsiones para la elaboración de los PGE cada ejercicio. Los dos últimos trimestres de 2014 y el año 2015 son previsiones, que muestran cómo poco a

⁵ Ingresos Consolidados: aquellos ingresos que tienen en cuenta de forma conjunta los ingresos de diferentes empresas que forman parte de una misma sociedad. En el ámbito público se equipara a tener en cuenta el total de ingresos conjunto de los diferentes ministerios (Educación, Sanidad, Fomento, ...)

poco, al menos a nivel general, se contaba con ir superando esa situación económica y social tan crítica.

Tabla 2.1. Tasa de Variación Anual. PGE periodo 2013-2015

| PGE 2015 | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Tasa de variación anual | 2013 | 2014 | 2015 |
| PIB | -1,2 | 1,3 | 2 |
| Consumo Privado | -2,3 | 2 | 2,1 |
| Consumo AA.PP. | -2,9 | 0,2 | -1 |
| FBC | -3,7 | 1,5 | 4,4 |
| FBCF (Bienes de equipo y otros) | 3,4 | 7 | 6 |
| FBCF (Construcción) | -9,2 | -3,3 | 3,1 |
| Demanda Nacional (*) | -2,7 | 1,4 | 1,8 |
| Exportación bienes y servicios | 4,3 | 3,6 | 5,2 |
| Importación bienes y servicios | -0,5 | 4,4 | 5 |
| Saldo exterior (*) | 1,4 | -0,1 | 0,2 |
| (*) Contribución al crecimiento del PIB | | | |

Fuente: elaboración propia a partir de una publicación del diario Expansión (30/9/2014)

Como destacable en estos PGE para 2015, estarían la subida del gasto consolidado (+0,4%), la pequeña subida en la partida de gastos más importante, las pensiones, que aumentan un 0,25% respecto a 2014. Por contra, el gasto destinado a prestaciones por desempleo cae hasta en un 15%. Sueldos congelados de funcionarios, ministros y hasta de la Casa Real. La deuda superaría el 100% del PIB, y se establecieron las subidas de los gastos para los ministerios. Este último apartado es importante para este trabajo. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es el que contó con un mayor incremento presupuestario, casi un 14% más que en 2014, superando al de Industria, Energía y Turismo, con un 11,3% más. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación contó con una subida del 4,9%. En cuanto a políticas sociales, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aumentó, tan sólo, un 3%. El Ministerio de Hacienda, en busca de erradicar las prácticas de fraude fiscal, aumentó un 2,1%, mientras que el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Interior mantuvieron cifras muy similares a las de 2014.

En agosto de 2015, el Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, presentó el proyecto de ley de Presupuestos para 2016. Anunciaba unas políticas austeras, incluso admitiendo semejanzas con las adoptadas en 2004 por el Gobierno de Aznar. Aumentó el gasto destinado a lo social, concretamente un 0,4% más que en 2015, aunque en realidad supuso un porcentaje menor del total. En la siguiente TABLA 2.2., se muestran estas variaciones:

Tabla 2.2.- Políticas de Gasto. Presupuesto consolidado (Mill. de €)

| | 2015 | % del total | 2016 | % del Total | Variación 2015-2016 |
|--|---------|-------------|---------|-------------|---------------------|
| Servicios públicos básicos | 16.485 | 4,7 | 16.716 | 4,8 | 1,4% |
| Gasto Social | 187.410 | 53,9 | 188.130 | 53,5 | 0,4% |
| Gasto Social sin desempleo | 162.110 | 46,6 | 168.309 | 47,8 | 3,8% |
| Actuaciones de carácter económico | 30.384 | 8,7 | 28.373 | 8,1 | -6,6% |
| Actuaciones de carácter general | 113.564 | 32,6 | 118.640 | 33,7 | 4,5% |
| Gasto Total | 347.843 | 100 | 351.859 | 100 | 1,2% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

Como podemos observar el porcentaje de gasto se incrementó de 2015 a 2016, a excepción de las actuaciones de carácter económico, siendo el gasto social sin desempleo el que más aumento experimentó, hasta un 3,8%. En general, las políticas de gasto aumentaron un 1,2%.

Además de estos datos, en los PGE de 2016 las políticas activas de empleo contaron con un gasto un 9,9% superior al de 2015, el gasto en pensiones aumentó en un 2,88%, el destinado a Educación aumenta un 9,28%, Sanidad un 3,52%, Pensiones un 2,88%, Cultura un 7,74%, entre las más significativas. Sin embargo, el presupuesto para prestaciones por desempleo baja un considerable 22,45%, el de Industria y Energía disminuye un 10,46%, el de Agricultura y Pesca baja un 13,72%, y lo destinado a pagar la Deuda Pública se reduce en un 5,64%.

Los funcionarios, que con anterioridad habían sufrido congelación de sueldos, percibieron una subida del mismo. Así, a nivel global, el presupuesto consolidado de gastos descendió en un 0,8%, que junto con el resto de cifras analizadas, parecen augurar una luz al final del túnel.

La elaboración del Proyecto de los PGE para 2017 tendrían una, ya histórica, peculiaridad. En las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015, ningún partido político consiguió obtener la mayoría absoluta necesaria para formar gobierno ni llegar a acuerdos con otros partidos para tal fin, por lo que se convocaron segundas elecciones para el 26 de junio de 2016. Tras ellas sucedió lo mismo que en las primeras, aunque en este caso meses después Partido Popular y Ciudadanos lograron llegar a los acuerdos necesarios para la investidura de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno, a pesar de ello todo provocó una incertidumbre económica que afectó a muchos sectores y aspectos socio-económicos, entre ellos la elaboración de los PGE. El Ministerio de Hacienda y Función Pública emitió la siguiente nota:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 134.4 de la Constitución Española, “Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”.

Por su parte, el artículo 38 de la 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece en sus apartados 2 y 3 que “2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo. 3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse”. En consecuencia, y al haberse producido las circunstancias previstas en la Constitución Española, los Presupuestos Generales del Estado de 2016 se consideran prorrogados una vez realizadas las actuaciones previstas en el artículo 38 de la Ley General presupuestaria anteriormente citado.” (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2016)

Por lo tanto, no se elaboró, en los plazos habituales, un proyecto para los PGE 2017, y estos se vieron automáticamente prorrogados, siendo vigentes para 2017 los aprobados para 2016.

El 4 de abril de 2017, el Ministro de Hacienda presentó los Presupuestos al Congreso, después de que el Consejo de Ministros aceptase el Proyecto de Ley. En ellos se plantearon unas previsiones económicas muy optimistas, entre otras cosas, por una importante reducción de la tasa de paro. Tras el habitual proceso, el 22 de junio se celebró el debate y votación de enmiendas, y el 25 del mismo mes se publicó el texto final de los PGE 2017⁶.

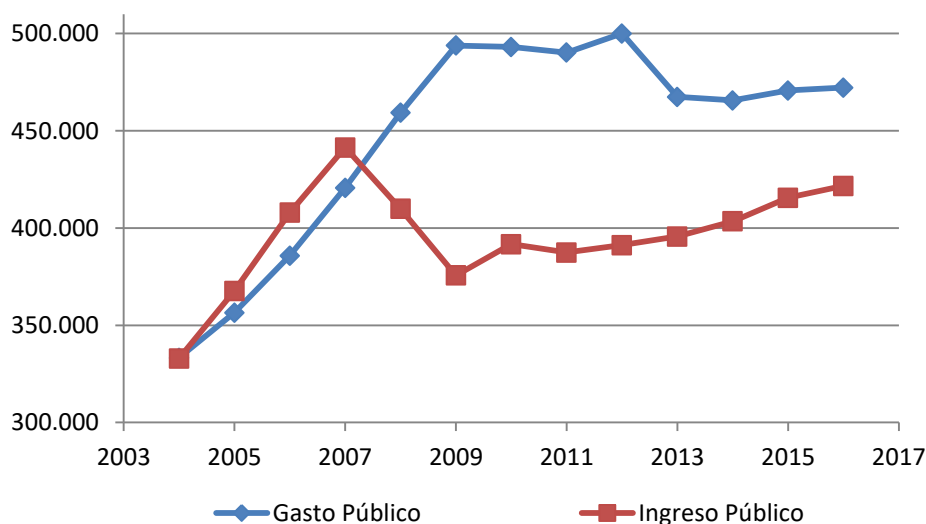
⁶ Un análisis más detallado de los últimos Presupuestos Generales del Estado, 2017 y 2018, se presenta en el capítulo 5 de este trabajo.

CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS EMPÍRICO

Cualquier presupuesto viene marcado por una composición de gastos e ingresos, y así comenzaremos nuestra tercera parte, analizando numérica y gráficamente los del sector público y su evolución en los últimos años.

En la Figura 3.1., podemos observar que a partir de 2004 los gastos siguen una senda de crecimiento ascendente, pero eran los ingresos los que iban aumentando en mayor medida que los gastos, obteniendo superávit, en gran parte debido a los fondos obtenidos de la U.E. y al “boom inmobiliario”. Ese superávit duraría hasta principios de 2007, cuando, con el comienzo de la recesión económica, los gastos mantuvieron la línea creciente pero los ingresos cayeron en picado, motivado por el estallido de la burbuja inmobiliaria. Se contrajo el crédito, bajando consumo e inversión. De esta manera, se creó una brecha negativa entre ingresos y gastos, apareciendo el todavía existente déficit.

Figura 3.1.- Evolución del Gasto e Ingreso Público (Período 2004-2016)



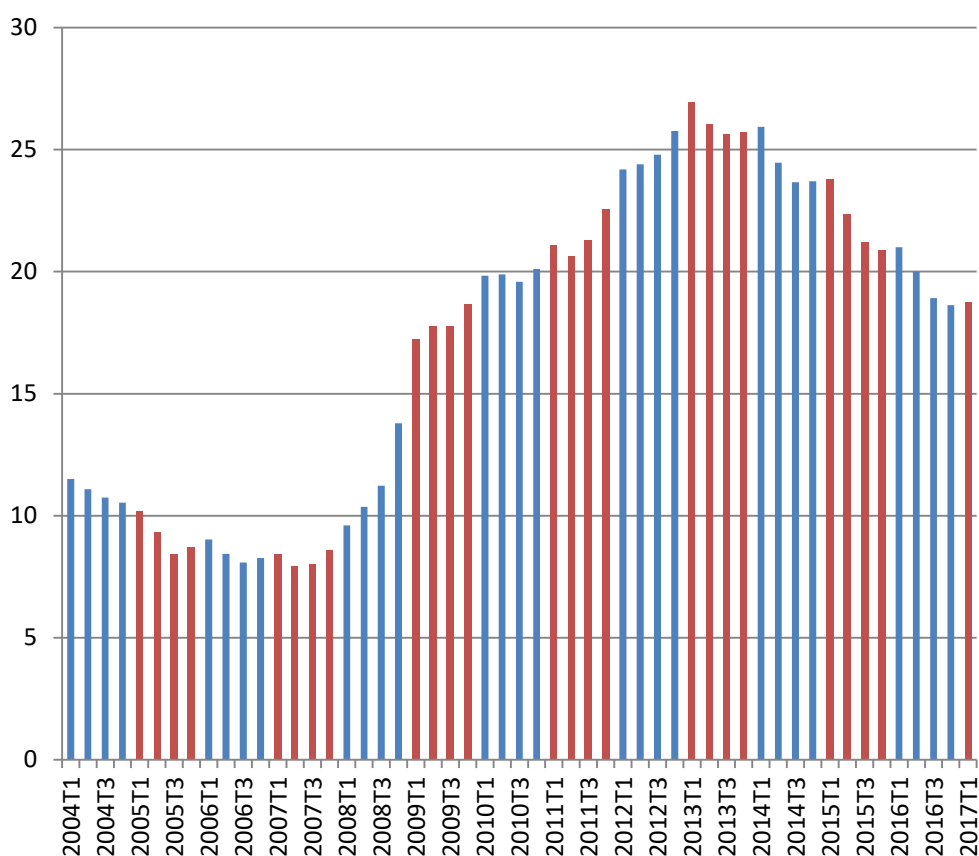
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

En 2010, y como consecuencia de las medidas de ajuste del gasto y de reducción de la inversión pública, el gasto se estabilizó. La incorporación de medidas fiscales, como el aumento del tipo impositivo del IVA, provocaron un

aumento de los ingresos, lográndose mantener una línea ascendente, aminorando la brecha con los gastos y reduciendo el déficit.

La elaboración del proyecto y todo el proceso que engloba a los Presupuestos Generales del Estado, cada año, es consecuencia directa de la situación económica del país, y el déficit fue uno de los grandes problemas económicos que empezó hace más de una década. Pero, tal y como explicamos en la primera parte, el desempleo también fue otro de los protagonistas inicuos.

Figura 3.2.- Evolución Tasa de Paro (Período 2004-2017 1T)



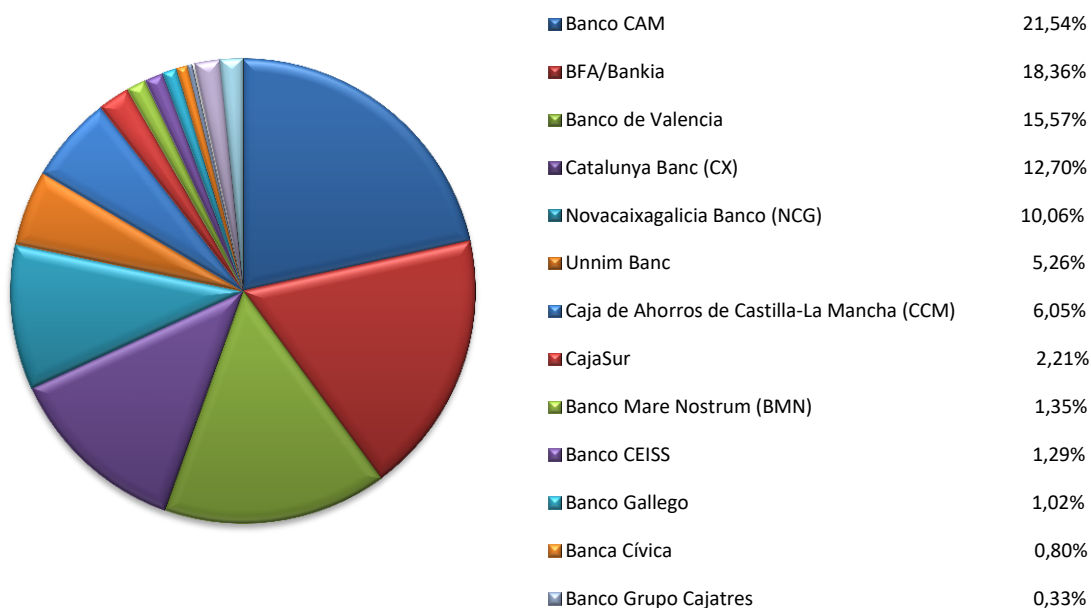
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Poco a poco fue incrementándose la tasa de paro, y como se puede observar en la Figura 3.2., fue el primer trimestre de 2013 cuando alcanzó un mayor porcentaje, concretamente un 26,94%. La población activa disminuyó en los últimos meses de 2012, en parte por la reducción de ciudadanos extranjeros y por el descenso de la natalidad, que unido al mayor número de parados,

provocaron un tope, a la postre máximo, en la tasa de paro. En 2014 se observa que comienza una línea claramente descendente. Las empresas, sobre todo del sector privado, volvieron a contratar a desempleados, y aunque las características de estos contratos no eran las más deseadas, la circulación del dinero empezó a reactivarse, aumentando el consumo, la producción y con ello bajando la tasa de paro.

Otro de los graves problemas económicos acontecidos en las fechas citadas fue la crisis del sector financiero. Con una imagen de solidez, cuando el propio Presidente del Gobierno Zapatero afirmó tras la quiebra de Lehman Brothers que era el mejor sistema financiero del mundo, se produjo el primer rescate a Caja Castilla la Mancha por parte del Banco de España en marzo de 2009. El exceso de crédito concedido en el ya mencionado 'Boom Inmobiliario' sentenció a la banca española. Tras Caja Castilla la Mancha, se hundieron, entre otros, CajaSur, Cívica, Catalunya Banc y Bankia. Una de las soluciones precipitadas fue proponer la absorción de las entidades en quiebra por otras más grandes y saneadas. En el caso de Cívica funcionó, pero no en el de Bankia, que tuvo que acabar nacionalizándose.

Figura 3.3.- Porcentaje de Fondos procedentes del FROB, FGDEC y Banco de España percibidos por cada Entidad Financiera



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas

Ante esta crítica situación, y estando en la segunda recesión, el Fondo Monetario Internacional (FMI) obligó a España a solicitar formalmente el rescate financiero. Hemos elaborado la Figura 3.3., de acuerdo con el Informe Nº 1.190 de “Fiscalización del Proceso de Reestructuración Bancaria” emitido en enero de 2017 por el Tribunal de Cuentas, en el cuál se puede ver qué porcentaje recibió cada Entidad Financiera por parte del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), por parte del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) y por parte del Banco de España.

El FROB otorgó un total de 76.820.483 miles de euros, el FGDEC 35.499.989 miles de euros, y por último el Banco de España, que aportó una cantidad de 9.801.651 miles de euros. Como vemos en la Figura 3.3., de la suma de lo aportado por estas tres Entidades, el Banco CAM recibió un 21,54%, Bankia un 18,36%, Banco de Valencia un 15,57%, Catalunya Banc un 12,70% y Novacaixagalicia Banco un 10,06%, como destacables.

A groso modo, y en resumen, después de ver que estas fueron las Entidades que mayor gasto supusieron a las arcas del Estado en el rescate financiero, el propio informe⁷ del Tribunal de Cuentas considera que el coste final fue de 60.718 millones de euros, durante el periodo 2009-2015, siendo una de las razones más importantes a la hora de adoptar políticas de ajuste del gasto en la presentación de proyectos de los PGE.

⁷ Informe del Tribunal de cuentas: Informe de Fiscalización del Proceso de Reestructuración Bancaria (Ejercicios 2009-2015)

CAPÍTULO 4.- ESTADO SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES.

SANIDAD, EDUCACIÓN Y PENSIONES

Como acabamos de ver, los preocupantes niveles alcanzados por las principales variables macroeconómicas que acabamos de analizar tuvieron numerosas connotaciones en un sinfín de aspectos económicos. Siguiendo la línea de nuestro trabajo, en este punto hemos considerado importante estudiar, de una manera más concreta, cómo afectó la situación de dichos indicadores en las partidas de Sanidad, Educación y Pensiones objeto todas ellas de continuas manifestaciones, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de la oposición de los partidos políticos gobernantes. Además, tenemos claro que son fundamentales para asegurar el Estado de Bienestar, algo que está quedando en entredicho últimamente.

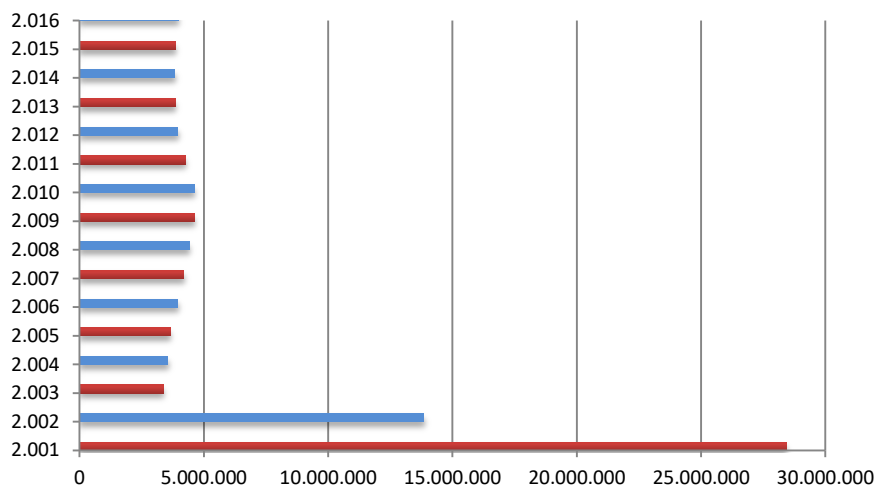
4.1.- SANIDAD

La principal función del Ministerio de Sanidad consiste en coordinar de manera conjunta con las diferentes Autonomías todo lo relacionado con esta partida, quedando las competencias fundamentales en manos de estas últimas.

HealthConsumerPowerHouse elaboró un informe en 2016, “*Euro HealthConsumerIndex 2016*”, sobre la sanidad en los países de la zona euro. En él admiten que los principales problemas en el caso de la sanidad española es el acceso a la misma, listas de espera, calidad de servicios e incluso derechos del paciente. Sin embargo, pese a ser de las más baratas, cuenta con un nivel muy a la par de países punteros como Alemania o Francia, con un abanico de servicios muy amplio.

El porcentaje de gasto destinado a sanidad en España, siempre respecto al ejercicio anterior, aumentó en 2008 un 5,5%. En 2009 aumentó un 4,3%. Ya en 2010 empieza a hacer efecto la situación de la crisis económica, con un crecimiento casi nulo. En 2011 se reduce un 8,2%, en 2012 desciende un 7%, en 2013 vuelve a descender un 3,1% y ya en 2014 aumenta un tímido 0,4%.

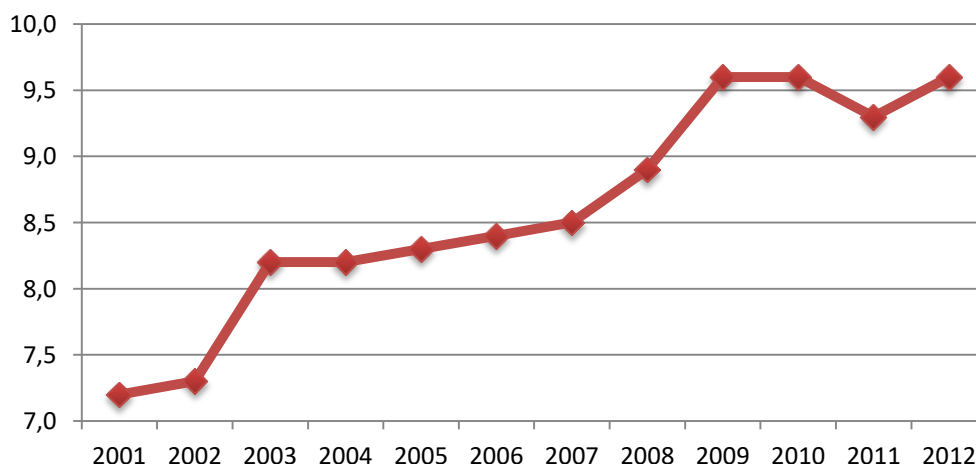
Figura 4.1.1.- Presupuesto Público destinado a Sanidad en Mill. De € (Período 2001-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Datos Macro

La Figura 4.1.1.muestra el presupuesto destinado a Sanidad, en millones de euros. Hemos escogido empezar con datos de 2001 porque fue el año que más se gastó en esta partida, concretamente 28.437.320€, suponiendo un 13,21% del gasto total del Estado. En 2002 la variación fue de -51,22% respecto a 2001, ocupando un 6,47% del total, y un 1,52% en 2003, una disminución tremendamente pronunciada. A partir de entonces las oscilaciones han ido siguiendo una línea más estable, pero siempre en torno a estos últimos niveles, sin alcanzar los de 2001.

Figura 4.1.2.- Gasto Total en Salud en Porcentaje del PIB (Período 2001-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del INE

La Figura 4.1.2. revela como desde 2001, el gasto en Sanidad en función del PIB no ha dejado de aumentar, siguiendo una línea ascendente en todo el periodo, a excepción del año 2011. Ha pasado de un 7,2% en 2001 a un 9,6% en 2012, retomando los niveles máximos alcanzados antes del retroceso de 2011.

Este incremento generalizado de los gastos en sanidad era mayor que el crecimiento del PIB, provocando que nos colocásemos cerca de la media europea. Sin embargo, a partir de 2010, esa tendencia de crecimiento se frenó, y el gasto público en sanidad sufrió un recorte presupuestario mayor que el descenso del PIB, sobretudo en 2006 y 2010. Aunque el recorte presupuestario en Sanidad se produjo en 2001 (antes que la primera caída fuerte del PIB) cobra especial importancia el envejecimiento poblacional⁸, ya que se empieza a tener en cuenta como aspecto a la hora de fijar el reparto presupuestario de la partida de Sanidad. Existen desigualdades interregionales en cuanto al gasto, tanto en la sanidad pública como en la privada, y uno de los motivos son los diferentes porcentajes de población jubilada entre CC.AA., caracterizada, a priori, por una renta más baja y por una demanda más alta de atención sanitaria primaria y farmacéutica. La renta per cápita es la variable más relevante a la hora de analizar las diferencias en el gasto sanitario entre autonomías.

Según datos publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en la Estadística de Gasto Sanitario Público de 2015, podemos ver el gasto por CCAA:

Tabla 4.1.1.- Gasto Sanitario Público Consolidado por CCAA (en 2015)

| | Millones de € | % sobre el PIB | € / Habitante |
|------------------|---------------|----------------|---------------|
| Andalucía | 9.158 | 6,4% | 1.090 |
| Aragón | 1.948 | 5,8% | 1.469 |
| Asturias | 1.602 | 7,5% | 1.526 |
| Baleares | 1.442 | 5,3% | 1.281 |
| Canarias | 2.745 | 6,7% | 1.291 |
| Cantabria | 827 | 6,8% | 1.413 |

⁸ Envejecimiento Poblacional: concepto medido como el porcentaje de población con 65 o más años de edad para cada año y Comunidad Autónoma

| | | | |
|-----------------------------|-------|------|-------|
| Cartilla y León | 3.581 | 6,7% | 1.445 |
| Castilla La Mancha | 2.672 | 7,2% | 1.295 |
| Cataluña | 9.702 | 4,8% | 1.312 |
| Comunidad Valenciana | 6.460 | 6,4% | 1.308 |
| Extremadura | 1.639 | 9,5% | 1.501 |
| Galicia | 3.808 | 6,8% | 1.393 |
| Cdad. De Madrid | 7.938 | 3,9% | 1.243 |
| Murcia | 2.159 | 7,8% | 1.475 |
| Navarra | 961 | 5,2% | 1.510 |
| País Vasco | 3.531 | 5,3% | 1.631 |
| Rioja (La) | 434 | 5,5% | 1.384 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP)

En la Tabla 4.1.1. observamos las diferencias comentadas anteriormente entre Autonomías. Un 44% del gasto sanitario ha sido ocasionado por Andalucía, Cataluña y Madrid, con 9.158, 9.702 y 7.938 mill. de euros, respectivamente. Por el contrario, Cantabria, Navarra y La Rioja son las que cuentan con el gasto más bajo. Sin embargo, el gasto total que genera cada Comunidad Autónoma no sigue el mismo patrón que el gasto por habitante. Andalucía, siendo una de las que más gasto supone, es la que cuenta con un gasto por habitante más bajo. De este pequeño análisis podemos extraer dos aspectos llamativos: Extremadura y Andalucía, teniendo bastantes semejanzas en cuanto a características de sus sistemas sanitarios o en niveles de renta, cuentan con una diferencia en el gasto por habitante de casi 500 euros más en Extremadura; la completa autonomía, en cuanto a Sanidad se refiere, de las CCAA ha provocado que cada una haya afrontado sus inversiones de manera muy distinta. Las que sufrieron menos recortes presupuestarios en 2015, Cantabria (-1,36%), Castilla y León (-4,21%) y P. Vasco (-5,89%) mantuvieron unos niveles de gasto en Atención Primaria y Hospitalaria muy similares. Por el contrario, las que más recorte experimentaron, Castilla La Mancha (-20,89%), Aragón (-19,28%) y Canarias (-14,73%) lo han hecho manteniendo, o incluso aumentando, el gasto hospitalario, lo que deja entrever que no se ha seguido un patrón común para tratar de mantener los sistemas públicos de salud.

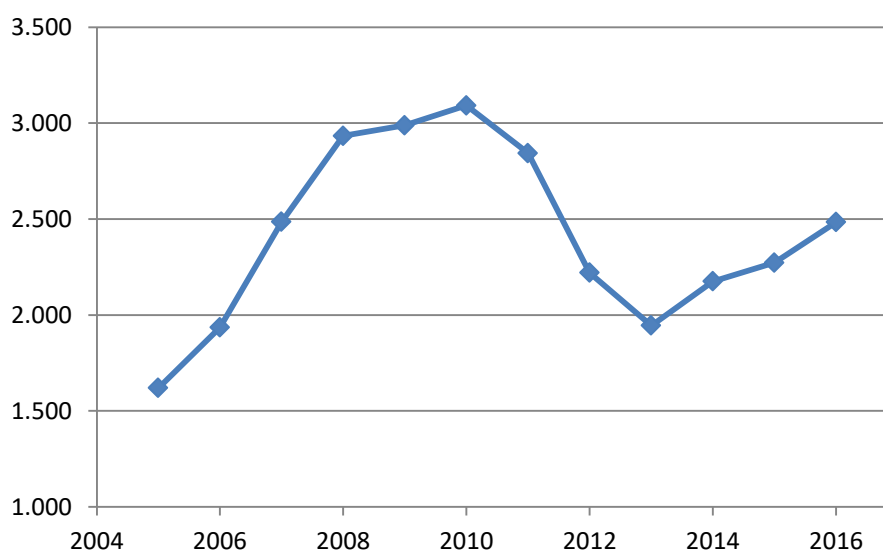
Las diferencias en la toma de decisiones de las Comunidades Autónomas en cuanto a reducción del gasto y de cómo afrontarlo, junto con los contrastes de sus características poblacionales y territoriales, provocan que los recortes establecidos en las elaboraciones de los diferentes PGE no tengan más efecto que el de medidas urgentes de reducción del gasto, pero no como soluciones efectivas de mejora de la eficiencia del servicio sanitario.

4.2.- EDUCACIÓN

Hemos decidido considerar la partida de Educación de manera separada porque está considerada como un medio fundamental de inversión para el futuro de un país, no solo como un gasto. Si bien es cierto que no ha sido quien más recortes ha sufrido durante la crisis económica, reducir presupuesto a una partida fundamental, que ya de por sí necesitaría de un aumento, la hace aun más vulnerable.

La partida de Educación comparte similitud con la de Sanidad, y es que las competencias están atribuidas a las diferentes CCAA, que cuentan con casi total autonomía en todo lo referente a la misma, ya sea toma de decisiones, administración del presupuesto, etc.

Figura 4.2.1.- Presupuesto Público destinado a Educación (Mill. de €) (Periodo 2005-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de los Presupuestos Generales del Estado (SPGE)

En la Figura 4.2.1. vemos a rasgos generales que entre 2004 y 2016 ha aumentado su presupuesto en casi 1000 millones de euros, pero que después de doblarse entre los años 2004 y 2010, sufrió un gran recorte hasta 2013. Esto quiere decir que las reducciones presupuestarias que aparecieron con la crisis, sobretodo a finales de 2008, no afectaron a esta partida hasta casi el año 2011, ya que en 2010 se destinaron 100 millones más que en 2009. Era una señal de que desde el Gobierno se buscaba apostar por la formación, y una clara prueba de ello es que potenciaron las becas y ayudas a estudiantes en matriculación de estudios universitarios, becas ERASMUS y becas para cursar idiomas. En los años de crisis se impulsaron numerosos programas de apoyo y refuerzo a etapas como primaria y secundaria, plan de formación para el profesorado o incluso la Ley Orgánica de Educación (LOE) en 2009.

Mientras que hasta el año 2010, incluido, se buscó no solo llevar a cabo todos estos proyectos sino también llevar a cabo una modernización e internacionalización de centros educativos, en especial los universitarios, para poder acercar al alumnado a las demandas internacionales, en 2011 llega el recorte presupuestario que duró hasta 2013 y que supuso 1000 millones de euros menos. En este año 2013, se hizo hincapié en las becas Séneca, algo menos costosas que las ERASMUS pero que mantenían activa la movilidad de estudiantes. También cobró más importancia la Formación Profesional. Suponía, a priori, un llamamiento a una pronta incorporación al mercado laboral en contra de invertir por unos estudios más a largo plazo. Lo que estaba claro es que era una inyección más directa al mercado laboral que la Universidad, por lo que se destinó más presupuesto a este aspecto concreto que en años anteriores.

Ya en 2014, el gasto destinado a Educación aumentó un 10,6% respecto a 2013. Una vez más, los programas de becas y ayudas a estudiantes son el grueso de la partida, suponiendo un 64,4% del total. Línea que se siguió de manera similar en los años 2015 y 2016.

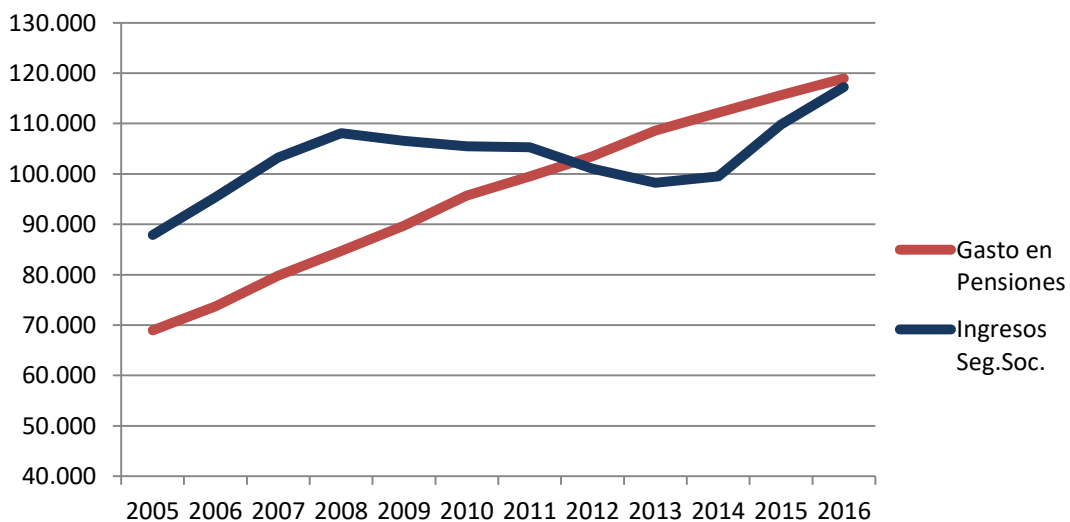
4.3.- PENSIONES

Las pensiones es una de las partidas más importantes de las que forman los PGE. Suponen el mayor gasto en los mismos, superando en 2017 el 40% del total, y es objeto de numerosas actualizaciones, hasta tal punto que se ha planteado la idea de que dejen de ser asumibles para el Estado en un medio/largo plazo. Ante el descontento por la ínfima revalorización de las mismas, han acontecido diversas manifestaciones, que comentaremos en el capítulo 5.

Como comentamos en el apartado de Sanidad, el creciente envejecimiento de la población, está provocando que casi de cada cuatro pensionistas solo haya dos cotizantes, es decir, que la pensión de cuatro jubilados la están pagando cuatro trabajadores con el pago de sus cuotas en el Régimen General de la Seguridad Social y al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos. Es un dato demoledor, unido al hecho de que cada vez las familias tienen menos hijos, por lo que se crean menos futuros trabajadores pero cada vez son más los que están llegando a la edad de jubilación.

A continuación en la Figura 4.3.1. mostramos un gráfico sobre la evolución del gasto que se ha afrontado en pensiones y la evolución de los Ingresos de la Seguridad Social, ambas durante los periodos 2005-2016.

Figura 4.3.1.- Evolución Gasto en Pensiones e Ingresos de la Seg. Social en Mill. De € (Periodo 2005-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

El gasto en pensiones ha seguido una línea continuamente creciente, duplicándose en tan solo 10 años. Por el contrario, el crecimiento de los ingresos se ha visto truncado desde 2008, y no ha recuperado dicha senda hasta principios de 2015.

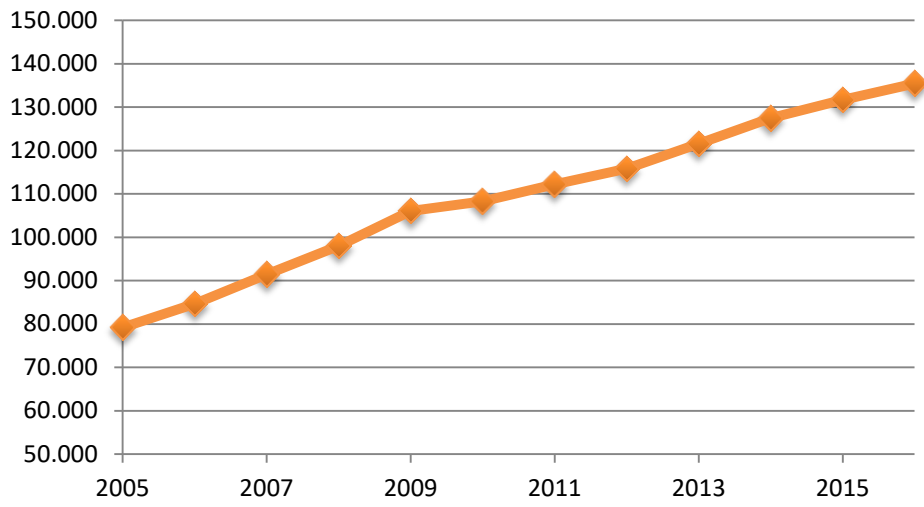
Como comentábamos, la brecha a favor de los ingresos respecto a los gastos ha ido reduciéndose hasta igualarse a mediados de 2012. A partir de ahí era mayor el gasto en pensiones que los ingresos de la Seguridad Social, y si además tenemos en cuenta el resto de gastos sociales, evidencian que las pensiones están empezando a no ser asumibles, pese a que la brecha está tendiendo a igualarse.

Una de las medidas que se quiere incluir para decidir la cuantía de la pensión de cada trabajador es considerar toda la vida laboral, no sólo los últimos 15 años, lo que puede reducir, en parte, conceder cuantías de pensión elevadas a cotizantes que decidieron pagar más cuota estos años y anteriormente era menor, o incluso no cotizaron. Otra medida que se ha comentado, que puede ser de pronta aplicación, es la de aumentar la edad de jubilación, teniendo en cuenta que las nuevas generaciones, a nivel general, no comienzan su vida laboral tan tempranamente como lo hacían generaciones anteriores.

Se ha pasado de 80.000 millones de euros a 135.000 en poco más de 10 años. Un gasto que evidencia la urgente necesidad de nueva regularización de concesión de pensiones, bajó qué circunstancias y en qué cuantías.

Nos ha parecido importante reflejar la importancia del gasto social para luchar contra la brecha entre ricos y pobres. En la Figura 4.3.2 se puede observar que es de las pocas partidas cuyo gasto no ha dejado de aumentar año tras año, motivado también por el gasto en prestaciones por desempleo, con las tasas de paro de los últimos años.

Figura 4.3.2.- Evolución Gasto Social en Mill. De € (Periodo 2005-2016)

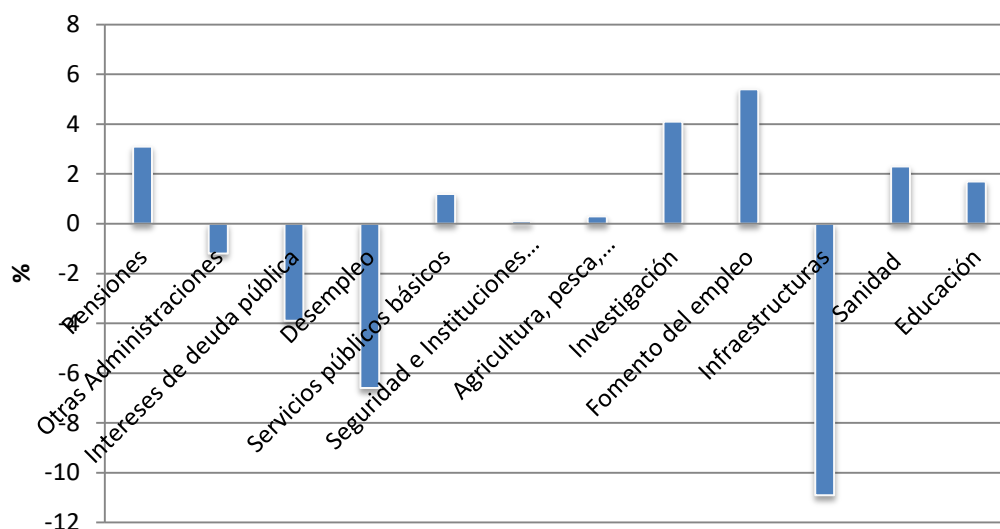


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

CAPÍTULO 5.- PGE 2017 y ¿PGE 2018?

En una fecha tan tardía como el 4 de abril de 2017⁹ se presentaban los PGE 2017. Se conocieron como “los Presupuestos del empleo”, ya que como podemos observar en la Figura 5.1, el gasto destinado al Fomento del Empleo se incrementó en un 5,6% respecto a 2016.

Figura 5.1.- Variación porcentual del gasto, por partidas, de los PGE 2017 respecto de los PGE 2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Otra partida protagonista fue la de las pensiones, que experimentó un aumento del 3,1%, destinándose más de 4.000 millones de euros, en comparación con los PGE 2016. Los motivos de este incremento fueron, en su día, la revalorización del 0,25% y el aumento del número de pensionistas. El gasto en investigación también aumentó significativamente, siendo en años anteriores una de las damnificadas por los recortes en gasto. Como señal de la recuperación económica, descendieron el gasto en desempleo y el gasto en intereses de deuda. La partida de Sanidad apreció un aumento del gasto del 2,3%, con el foco puesto en las denominadas “enfermedades raras”, en el fomento de la donación y el trasplante de órganos, en programas de

⁹ Después de las elecciones generales de Diciembre de 2016 y las dificultades para formar gobierno por parte del Partido Popular, los PGE de 2017 fueron finalmente aprobados el 31 de Mayo de 2017 en el pleno del Congreso de los Diputados al lograr el apoyo de 176 diputados procedentes de siete formaciones políticas diferentes: el partido del gobierno, Ciudadanos, PNV, Foro Asturias, UPN, Coalición Canaria y Nueva Canarias.

prevención y control del sida y enfermedades de transmisión sexual, así como la mejora de la información sanitaria.

El gasto destinado a la partida de Educación se incrementó en un 1,8%, en busca de potenciar las becas de estudios de tipo general, para alumnos con menos recursos. En concreto habría más beneficiados pero con menores importes.

Especial mención merece el gasto en Infraestructuras. Con una inversión de 7.540 millones menos que en 2016 se desplomó en casi un 11%, y ya supuso el menor gasto en esta partida desde antes de la crisis, concretamente desde 2007. A excepción de los aeropuertos, el resto sufrió un fuerte recorte económico, como por ejemplo el ferrocarril, con un 29% menos que en 2016. Las inversiones en obra pública, en general, descendieron en un 20,6%. Desde 2009, año en que se logró el gasto máximo en esta partida, este se ha ido reduciendo ininterrumpidamente. Que se reduzca de una manera tan drástica el gasto en infraestructuras, es decir, su mantenimiento, mejora y/o creación, se materializa en una disminución de la calidad y capacidad de los servicios que ofrece el Estado, afectando a otras partidas como Sanidad o Educación.

En cuanto a los PGE 2018, la convulsa situación política que atravesó el país a finales de 2017, y que aun atraviesa, afecta a esa recuperación económica de la que venimos hablando y a la elaboración de los mismos. El Partido Popular continúa su cruzada particular en busca de acuerdos que le permitan sacar su proyecto adelante. En el pasado mes de septiembre, pendientes del referéndum catalán convocado para el 1 de octubre y las demandas excesivas del PNV (Partido Nacionalista Vasco), así como la falta de apoyos por parte del resto de partidos, obligaron al Gobierno a aplazar por segunda vez la aprobación del proyecto, prorrogándose, una vez más, los de 2017.

Las consecuencias eran bastante previsibles, como un crecimiento económico “moderado” o un déficit económico mayor del esperado, concretamente casi un punto porcentual más, manteniéndose en las cifras de un déficit excesivo.

Tras seis meses de retraso, el 3 de abril de 2018 el Ministro de Hacienda y Función Pública, Cristóbal Montoro, entregó en el Congreso de los Diputados el

Proyecto de Ley de Presupuestos Generales 2018, iniciándose así su tramitación Parlamentaria. Los días 25 y 26 de abril acontecerá el debate de enmiendas a la totalidad, presentadas antes del 20 de ese mes, y se conocerá si dicho Proyecto cuenta con los apoyos suficientes para continuar con su tramitación en el Parlamento.

Atendiendo a las partidas protagonistas de nuestro trabajo, cabe destacar una subida del 3% del gasto destinado a pensiones para las mínimas y no contributivas, del 1,5% para las comprendidas entre 600 y 700 euros, y de un 1% para las de entre 700 y 860 euros. Las pensiones se mantienen como partida con mayor peso sobre el gasto total, sin embargo, las subidas para este año no han sido las esperadas, creando un descontento general que se ha materializado en numerosas manifestaciones, la última el pasado domingo 14 de abril, exigiendo consenso con los agentes sociales en busca de una revalorización justa y acorde a la subida de precios.

El gasto en infraestructuras aumenta un 16,5% con respecto a 2017. En cuanto a las partidas de Sanidad y Educación, el gasto se incrementa un 3,9% y un 3%, respectivamente, sin embargo su peso sobre el PIB cae, en ambos casos, en dos décimas, bajando Sanidad por primera vez del 6% sobre el PIB. El gasto en Educación se centra en la investigación, desarrollo e innovación civil, siendo las becas y ayudas para el estudio las que más aumentan.

Pero indudablemente, el mayor debate que están creando estos PGE 2018 es, si llegadas las votaciones, el Proyecto tendrá los votos suficientes para ser aprobado, puesto que el PNV (Partido Nacionalista Vasco) ha admitido en varias ocasiones que no dará su apoyo al Partido Popular mientras se mantenga la aplicación del Art. 155 sobre Cataluña. En tal caso, continuaría la prórroga de los PGE 2017, lo que seguiría provocando que la situación económica en España no acabe de despegar de una manera eficiente, debido a que estos se plantearon con una fuerte restricción del gasto público, necesaria en 2017.

CAPÍTULO 6.- CONCLUSIONES

El presente trabajo tenía como objetivo hacer un repaso histórico, desde 2004 hasta la actualidad, sobre los PGE en España y sobre la situación económica por la que atravesaba el país y que influía en la elaboración de los mismos, haciendo especial mención a las partidas de Sanidad, Educación y Pensiones. Avanzando en estos análisis, hemos ido siendo conscientes de la dificultad que supone abarcar todos los factores que influyen, así como la densidad y complejidad de datos de las variables.

Comentábamos en la Introducción que numerosos estudios y publicaciones apuntaban a una recuperación económica, y es cierto que algunos datos están invitando a pensar que así es. La tasa de paro está bajando, lentamente, pero de una manera consolidada. En cuanto al déficit, España está consiguiendo que el nivel de financiación exterior sea el menor de la historia, un primer paso para reducir esa brecha y aumentar la autofinanciación. Además, desde el seno de la Unión Europea se afirma que estamos haciendo las cosas bien, y que vamos cumpliendo los niveles y plazos de las medidas que nos exigen. En otras situaciones previas a recesiones económicas, España se ha caracterizado por crecimientos muy rápidos, pero muy débiles, y esta vez parece que el crecimiento es menor pero asentado en bases más sólidas.

Sin embargo, si algo ha dejado evidente esta crisis es que las cosas se han hecho muy mal durante mucho tiempo, o lo que es lo mismo, los cimientos de muchos aspectos eran, y siguen siendo, muy inestables. Sigue sin poder asegurarse el Estado de Bienestar para las próximas generaciones, aspecto en el que son protagonistas las Políticas Sociales. Como hemos visto, el gasto social es tan elevado como imposible de mantener. La línea de crecimiento continua de los mismos así como las dificultades para encontrar nuevas fuentes de ingresos, derivan en la cruda realidad de tener que recurrir a planes de pensiones privados, que unido a la baja revalorización de las pensiones públicas está provocando numerosas manifestaciones, no solo de jubilados, sino también de jóvenes que cada día ven más difícil que dicho sistema siga siendo sostenible, o incluso a aumentar la edad de jubilación por propia voluntad, ya que la cuantía de las pensiones que se perciben actualmente son

insuficientes para subsistir. El grave estado de la sanidad pública, en cuanto a calidad y a listados de espera, está provocando que la sanidad privada entre en primer plano, seguros médicos de empresas, etc. Los centros educativos han disminuido la calidad de sus servicios, aumentando masivamente el número de alumnos en las aulas así como reduciendo el número de profesores, o por ejemplo queriendo eliminar los colegios concertados, medida discutible: si todos pasasen a ser colegios privados, aumentaría aún más el gasto del Estado y/o autonomías, y si pasasen a ser privados, se incrementaría el gasto de las familias. En cualquier caso, empeoramiento económico.

Las previsiones que se auguraban para los PGE 2017 y 2018 son muy similares a las de 2016, y fueron en busca de alcanzar el objetivo del 3,1% de déficit que exigía Bruselas. Estos PGE prometían creación de empleo, una reducción de casi un 4% en deuda pública, auguran un ligero aumento del 2,3% en ingresos, y en cuanto a Educación, el Gobierno presume con el gasto destinado a Becas de estudio, aunque si el presupuesto educativo representa el 0,7% de toda la inversión estatal, es probable que se espere que este porcentaje vaya teniendo más peso, aunque hay que recordar que las competencias educativas están transferidas a las Comunidades Autónomas.

Los ingresos se prevé que aumenten un 7,9%, unos niveles de récord histórico.

Lo que es cierto es que la situación general de la última década va a dejar una huella que difícilmente vamos a superar. Son muchas las medidas que se han adoptado y, por supuesto, muchas las que quedan por adoptar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Moncloa (2015-2016): Gobierno de España. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/Paginas/index.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública: Gobierno de España. Presupuestos Generales del Estado. Disponible en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>
- BCE: Informe de Estabilidad Financiera 04/2012;
- Informe FUNCAS febrero 2012; FMI: informe “Perspectivas de la Economía Mundial” Año 2012.
- Versión digital Periódico ABC: El Senado aprueba definitivamente los Presupuestos Generales de 2017. http://www.abc.es/economia/abci-senado-aprueba-definitivamente-presupuestos-generales-2017-201706262018_noticia.html [Consulta 27/06/2017]
- Versión digital Periódico El Economista: España recupera los ingresos por cotizaciones de 2011, pero gasta un 12% más en pensiones. <http://www.eleconomista.es/indicadores-espana/noticias/7978694/11/16/Espana-recupera-los-ingresos-por-cotizaciones-de-2011-pero-gasta-un-12-mas-en-pensiones.html> [Consulta 17/02/2017]
- Versión digital Periódico ABC: neumonía asiática. http://www.abc.es/hemeroteca/historico-09-06-2003/abc/Economia/la-neumonia-asiatica-perjudica-mas-los-viajes-de-negocios-que-la-guerra-de-irak_186740.html [Consulta 14/02/17]
- Tribunal de Cuentas: Informe de Fiscalización del Proceso de Reestructuración Bancaria (Ejercicios 2009-2015)
- PGE Libro Amarillo: años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.
- Finanzas para Mortales. PGE 2016 vs PGE 2015. <http://www.finanzasparamortales.es/presupuestos-generales-del-estado/> [Consulta: 02/02/2017]
- Base de Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Base de Datos del Banco Mundial.

- Ruiz – Huerta Carbonell, Jesús (2005): Políticas Públicas y Distribución de la Renta. Fundación BBVA
- Versión digital de El Financiero: “La inversión en construcción cae a niveles de 2009” <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/la-inversion-en-construccion-cae-a-niveles-de-2009> [Consulta: 20/10/2017]
- Tortella, Gabriel y Núñez, Clara Eugenia (2011): El Desarrollo de la España Contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX.
- Versión digital del Ministerio de Hacienda y Función Pública <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/Presupuestos.aspx> [Consulta: 15/12/2017]
- Versión digital de El Confidencial: “Las 20+1 medidas más importantes de los Presupuestos Generales del Estado” https://www.elconfidencial.com/economia/2018-03-28/presupuestos-generales-estado-medidas-mas-importantes_1542059/ [Consulta: 04/04/2018]
- Versión digital Periódico El País: “Miles de jubilados salen otra vez a la calle en toda España para reclamar pensiones dignas” https://elpais.com/economia/2018/04/15/actualidad/1523809457_367569.html [Consulta: 18/04/2018]