

INCIDENCIA DEL FACTOR DEMOGRAFICO EN EL GASTO EN PROTECCION SOCIAL EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON

Marta FERNANDEZ MORENO

Profesora Ayudante.

Departamento de Economía y Hacienda Pública.

Universidad Autónoma de Madrid.

1. INTRODUCCION

Durante las últimas décadas el gasto en protección social se ha visto incrementado no sólo en España sino también en el resto de los países de la Unión Europea. Uno de los factores determinantes de ese crecimiento es el envejecimiento de la población (1).

En efecto, la mayor esperanza de vida y la caída de la tasa de fecundidad han provocado cambios en la estructura y composición del gasto en protección social, impulsando aquellos programas directamente relacionados con la tercera edad (Pensiones, Servicios Sociales) y relegando a un segundo lugar aquellos otros que se vinculan a la población más joven (Familia, Educación).

A la vista de las proyecciones demográficas realizadas por el Instituto de Demografía (2) es previsible que la población continúe envejeciendo en los próximos años. Dado que la población de 65 años y más tiene un peso importante en la Comunidad de Castilla y León, resulta interesante analizar cómo va a evolucionar la población en los próximos años en esta Comunidad y su incidencia en el gasto en protección social, temas que abordaremos en este trabajo.

El período de estudio se inicia en el año 1992, último año del que disponemos de información estadística sobre gasto en protección social y finaliza en el año 2006 de acuerdo con las proyecciones demográficas realizadas para las Comunidades Autónomas por el Instituto de Demografía.

2. METODOLOGIA

2.1. Delimitación del concepto de gasto en protección social

El concepto de gasto en protección social que hemos utilizado en nuestro análisis es el que define el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS)(3) por dos razones. La primera de ellas se debe a la carencia de información estadística relativa a gasto en protección social por Comunidades Autónomas. La mayoría de los programas de gasto en protección social no se encuentran todavía transferidos; tan sólo Sanidad para algunas Comunidades y Servicios Sociales. Para el caso de la Comunidad de Castilla y León sólo el programa de Servicios Sociales se encuentra descentralizado (4).

En segundo lugar al no disponer de datos de la propia Comunidad nos ha parecido conveniente utilizar los datos del SEEPROS ya que se trata de la metodología que aplican los países de la Unión y define un concepto amplio de protección social que incluye tanto organismos públicos como privados.

2.2. Distribución del gasto por grupos de edad para castilla y León.

El gasto por persona y grupo de edad en cada de las funciones, para el año 1992, se distribuye de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Sanidad. Esta función incluye las siguientes ramas:

a.1) Enfermedad: el gasto de esta función se distribuye entre los tres grupos de edad, ya que se trata de una prestación universal y utilizada por toda la sociedad, si bien su uso no es homogéneo para toda la población. Por esta razón hemos normalizado la población teniendo en cuenta que la población de 65 años y más realiza un consumo tres veces superior al de la población menor de 65 años (5).

a.2) Accidente de trabajo-enfermedad profesional. El gasto correspondiente a esta función se imputa al grupo de edad 15-64 años, ya que es la población en edad de trabajar la que se puede beneficiar de esta prestación.

a.3) Maternidad. Todo el gasto se imputa al grupo de edad entre 14 y 64 años.

b) Pensiones. Esta función incluye las siguientes ramas:

b.1) Invalidez-Incapacidad. El gasto en esta rama de protección social se imputa a los grupos de edad entre 15 y 64 años y 65 años y más en función del número de pensiones que de esta naturaleza existen en 1992 en el Sistema de Seguridad Social por tramos de edad (6).

b.2) Vejez. Se sigue el mismo criterio que en el caso anterior, para las pensiones jubilación.

b.3) Supervivencia. Las pensiones de supervivencia son las de viudedad, orfandad y en favor de familiares. El gasto se ha distribuido entre los grupos de edad 0-14; 15-64 y 65 años y más en función del número de pensiones, que de esta naturaleza, existen para el año 1992.

c) Desempleo. Esta función incluye tanto gasto en promoción de empleo como gasto en prestaciones por desempleo. Se imputa todo el gasto al grupo de edad entre 15 y 65 años.

d) Familia. La normativa sobre prestaciones familiares sufre una modificación importante en diciembre de 1990 (7), si bien no se empieza a aplicar hasta el año 1991. Esta modificación limita el campo de aplicación de las prestaciones familiares a aquellas personas con hijos a cargo cuyos ingresos anuales no sobrepasen el límite de un millón de pesetas, incrementado un 15% por cada hijo a cargo a partir del segundo.

Al distribuir el gasto, para 1992, en la función familia debemos de tener en cuenta la normativa vigente. La información disponible (8) recoge el número de beneficiarios de esta prestación pero no los distribuye por grupos de edad. En la medida que la asignación familiar por hijo a cargo se limita, con carácter general, a los 18 años, el gasto en Familia debe imputarse a los grupos de edad 0-14 años y 15-64 años.

La hipótesis que realizamos para distribuir el gasto es la siguiente: distribuimos el número de beneficiarios entre los grupos de edad 0-14 y 15-64 en función de la población que existe, en 1992, en dichos grupos.

El gasto correspondiente al grupo 0-14 años es el que

resulta de multiplicar el número de beneficiarios de dicho grupo por la asignación anual general que era de 36.000 pesetas en 1992. El resto se imputa al grupo de edad entre 15 y 64 años.

e) **Diversos.** Esta función de carácter residual recoge los gastos no imputables directamente a las anteriores funciones, como ayuda a indigente, prestaciones por infortunio familiar y servicios sociales diversos. Hemos optado por imputarla al grupo de edad de 65 años y más, por ser este el colectivo que más se beneficia de este tipo de servicios.

Para hallar el gasto por persona se dividen los resultados obtenidos anteriormente, entre la población que, a nivel nacional, existe en el año 1992 en cada uno de los tramos de edad. En el caso del gasto en maternidad se ha considerado sólo la población femenina entre 15 y 64 años a efectos del cálculo del gasto por persona.

Finalmente el gasto por persona para cada función y grupo de edad se multiplica por la población de Castilla y León para el año 1992 según grupo de edad, obteniendo los siguientes resultados:

CUADRO Nº 1. GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCION SOCIAL POR GRUPOS DE EDAD Y FUNCION. AÑO 1992 Millones de pesetas				
CASTILLA Y LEON				
Programas	0 - 14	15 - 64	65 y más	Total
Sanidad	27.213	141.944	91.751	260.908
Pensiones	1.697	80.240	387.086	469.023
Desempleo	-----	148.465	-----	148.465
Familia	1.471	5.621	-----	7.092
Diversos	-----	-----	13.975	13.975
Total	30.381	376.270	492.812	899.463

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales 1992. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993; Instituto de Demografía Proyección de la población española. CSIC. Madrid 1994; Social Protection Expenditure and Receipts 1980-1992, Eurostat 1994; Barea Tejeiro, J. y Fernández Moreno, M. Evolución demográfica y gasto en protección social en España. Revista del IEE. Número Monográfico: El Estado de Binestar Posible, 1994; Elaboración propia.

2.3. Medición de la incidencia del factor demográfico sobre el gasto en protección social.

Una vez distribuido el gasto por funciones, para el año 1992, proyectamos los resultados al año 2006, multiplicando el gasto por persona para cada función y grupo de edad, correspondiente a 1992, por la población prevista en Castilla y León para el año 2006.

En la medida que se considera que el gasto permanece al mismo nivel en pesetas constantes de 1992, sólo se considera el factor demográfico tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2. GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCION SOCIAL POR GRUPOS DE EDAD Y FUNCION. AÑO 2006 Millones de pesetas de 1992				
CASTILLA Y LEON				
Programas	0 - 14	15 - 64	65 y más	Total
Sanidad	22.784	132.717	102.497	257.998
Pensiones	1.421	75.024	432.423	508.868
Desempleo	-----	138.814	-----	138.814
Familia	2.054	4.228	-----	6.283
Diversos	-----	-----	15.612	15.612
Total	26.259	350.782	550.532	927.574

Fuente: Cuadro Nº1 y elaboración propia.

2.3. Medición de la incidencia del factor demográfico sobre la carga financiera derivada del crecimiento del gasto.

En los Cuadros Nº 6 a Nº 8 se recoge la posible carga financiera que recaerá sobre la población potencialmente activa (entre 15 y 64 años), necesaria para financiar el crecimiento del gasto en protección social motivado por la

evolución demográfica.

Para ello dividimos el gasto en protección social del año 2006 entre la población potencialmente activa de ese mismo año, obteniendo la carga a financiar por habitante entre 15 y 64 años (Cuadro Nº 6). En los cuadros Nº 7 y Nº 8 se calcula la carga financiera que se deriva de cada uno de los programas así como la contribución de cada uno de ellos al crecimiento medio anual acumulativo de la remuneración real por persona en edad activa (Cuadro Nº 8).

3. LA EVOLUCION DEMOGRAFICA DE CASTILLA Y LEON EN EL HORIZONTE TEMPORAL DEL AÑO 2006

La evolución demográfica en Castilla y León en los próximos catorce años se caracteriza por un envejecimiento de la población tal y como se deduce del Cuadro Nº 3.

La población más joven (entre 0 y 14 años) verá reducida su participación en el conjunto de la población en 2 puntos porcentuales entre 1992 y el año 2006. La población comprendida entre 15 y 64 años, reducirá su participación relativa en 1,2 puntos porcentuales. La población de ambos grupos de edad disminuirá a una tasa media anual acumulativa del 1,29% y 0,49% respectivamente.

La población de 65 años y más crecerá a una tasa media del 0,72% acumulativa anual, con una ganancia de 3,2 puntos porcentuales entre 1992 y el año 2006.

El efecto sobre la población total de Castilla y León será una disminución a una tasa media acumulativa anual del 0,34%.

La comparación de estas proyecciones demográficas, con las del conjunto de la nación, permite apreciar el mayor peso de la población de 65 años y más en la Comunidad de Castilla y León, con una diferencia de 4,4 puntos porcentuales que se mantiene prácticamente en el año 2006.

La población menor de 64 años tiene un menor peso

relativo en Castilla y León que en el conjunto nacional, siendo la diferencia más acentuada para el grupo de edad entre 0 y 14 años en 1992. Sin embargo, en el año 2006 la diferencia es más pronunciada para la población comprendida entre 15 y 64 años.

La comparación de la evolución en términos absolutos nos muestra como la población más joven disminuye a un mayor ritmo en la Comunidad de Castilla y León; la población entre 15 y 64 años se reduce en dicha Comunidad, mientras que a nivel nacional aumenta a una tasa media acumulativa anual del 0,21%. La población de 65 años y más aumentará a una tasa ligeramente inferior (0,72%) que la población, de ese tramo, a nivel nacional (1,69%). La población total en Castilla y León se reducirá a una tasa del 0,34% acumulativa anual.

CUADRO Nº 3. ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACION CASTILLA Y LEON					
Edades	1992		2006		Tasa media de crecimi. acumulativo anual.
	Mill.	%	Mill.	%	
0 - 14	0,42	16,4%	0,35	14,4%	-1,29%
15 - 64	1,66	65,2%	1,55	64,0%	-0,49%
65 y más	0,47	18,4%	0,52	21,6%	0,72%
Total	2,55	100%	2,43	100%	-0,34%
TOTAL NACIONAL					
Edades	1992		2006		Tasa media de crecimi. acumulativo anual.
	Mill.	%	Mill.	%	
0 - 14	7,37	18,9%	6,62	16,3%	-0,76%
15 - 64	26,23	67,1%	27,00	66,6%	0,21%
65 y más	5,49	14,0%	6,94	17,1%	1,69%
Total	39,09	100%	40,56	100%	0,26

Fuente: Instituto de Demografía. Proyección de la población española. Madrid 1994.

4. RESULTADOS OBTENIDOS

Los resultados que hemos obtenido al aplicar la metodología explicada en el epígrafe 1, deben ser tomados con extrema precaución porque, en primer lugar, se trabaja sobre la base de proyecciones demográficas y en segundo lugar, debido a las limitaciones y carencia existentes en la información estadística de base sobre gasto en protección social para la Comunidad de Castilla y León.

Por ello las conclusiones a las que llegamos en el presente trabajo pueden considerarse como un primer indicador del posible efecto del envejecimiento de la población sobre el gasto en protección social para la Comunidad de Castilla y León.

3.1. Incidencia de la evolución demográfica sobre el gasto en protección social.

Del análisis realizado en el epígrafe anterior sobre la previsible evolución demográfica, se deduce que en catorce años se habrá acentuado el envejecimiento de la población de Castilla y León.

Las repercusiones de estos resultados sobre el gasto en protección social, tienen una importante trascendencia ya que los programas que absorben la mayor parte del gasto en protección social se destinan a la población mayor de 64 años, como es el caso de las pensiones, o son utilizados de forma más intensiva por este grupo de edad, como ocurre con la sanidad.

Como puede observarse en el Cuadro Nº 4 más de la mitad del gasto en protección social se destina a la población de 65 años y más:

CUADRO Nº4 INCIDENCIA DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA EN LA DISTRIBUCION DEL GASTO EN PROTECCION SOCIAL, SEGUN PROGRAMA Y GRUPO DE EDAD.			
CASTILLA Y LEON			
	1992	2006	Variación en puntos 2006-1992
Programa:			
Sanidad	29,0%	27,8%	-1,2
Pensiones	52,1%	54,9%	2,7
Desempleo	16,5%	15,0%	-1,5
Familia	0,8%	0,7%	-0,1
Diversos	1,6%	1,7%	0,1
Grupo de edad:			
0 - 14	3,4%	2,8%	-0,5
15 -64	41,8%	37,8%	-4,0
65 y más	54,8%	59,4%	4,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro Nº 1 y Cuadro Nº 2.

En este mismo cuadro se resume el efecto demográfico sobre la distribución del gasto por funciones. De su lectura se desprende que todos los programas pierden importancia relativa en el conjunto del gasto, excepto Pensiones que registra una ganancia relativa de 2,7 puntos porcentuales y Diversos que permanece al mismo nivel.

En el Cuadro Nº 5 se recoge la incidencia del envejecimiento de la población, en términos absolutos, sobre cada una de las funciones:

CUADRO Nº 5 INCIDENCIA DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA SOBRE EL GASTO EN PROTECCION SOCIAL SEGUN PROGRAMA		
INDICE DE EVOLUCION		
CASTILLA Y LEON		
Programa	1992	2006
Sanidad	100	99
Pensiones	100	108
Desempleo	100	93
Familia	100	89
Diversos	100	112
Total	100	103

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro Nº 1
y Cuadro Nº 2.

Los programas que experimentan un mayor crecimiento son Pensiones (8%) y Diversos (12%) debido al mayor gasto, que de los mismos, realiza la población de 65 años y más.

El mayor gasto sanitario que se derive del aumento de la población de 65 años y más, grupo de edad que realiza un consumo más intensivo de los servicios sanitarios, se verá compensado por la disminución en el gasto sanitario correspondiente a la población menor de 65 años, siendo el efecto neto una disminución del gasto en sanidad en un 1%.

El gasto en Desempleo (9) y Familia también se reducirá, un 7% y un 11%, respectivamente ya que la población comprendida entre 0 y 14 años y entre 15 y 64 años también disminuye.

El efecto del envejecimiento de la población de Castilla y León sobre el gasto total en protección social se traduce en un incremento del mismo en un 3%.

3.2. Incidencia de la evolución demográfica sobre la carga financiera.

CUADRO Nº 6. INCIDENCIA DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA SOBRE EL GASTO EN PROTECCION SOCIAL Y LA CARGA A FINANCIAR. 1992-2006		
CASTILLA Y LEON		
	1992	2006
Gasto en P.Social (Mill.Pts 1992)	899.463	927.574
Indice de evolución.	100	103,13
Poblac. 15-64 (Mill)	1,66	1,55
Indice de evolución.	100	93,50
Carga a financiar por habitante entre 15 y 64 (Pts. de 1992)	541.837	597.620
Indice de evolución.	100	110,30

Fuente: Cuadros Nº 1, Nº 2 y Nº 3. Elaboración propia.

Del análisis realizado hasta ahora podemos deducir que el crecimiento del gasto en pensiones, en el horizonte temporal del año 2006, se configura como el principal protagonista de la futura evolución del gasto en protección social.

Por lo tanto el verdadero problema financiero es el que se deriva del crecimiento del gasto en pensiones.

El sistema público de pensiones español se basa en un sistema de reparto según el cual los cotizantes de cada momento financian las pensiones de los jubilados de ese mismo momento. Para que este sistema sea viable en el tiempo es necesario que el número de cotizantes y de pensionistas crezca al mismo ritmo, requisito que no parece cumplirse en el futuro.

Es previsible que el número de pensionistas evolucione en el futuro de forma similar a como lo haga la población de 65 años y más, de forma que el número de pensionistas aumentará a una tasa media del 0,72% acumulativa anual.

Por otra parte, bajo la hipótesis de que la tasa de paro permanezca a los niveles de 1992, cabe esperar que el número de cotizantes aumente al mismo ritmo que la población potencialmente activa cuya tasa media de crecimiento anual acumulativo será del 0,49% muy por debajo de la tasa de crecimiento de los pensionistas (0,72%).

Para hacer frente al crecimiento del gasto en protección social derivado de la evolución demográfica, si no se quiere aumentar los impuestos ni las cotizaciones, será necesario que cada persona de 65 años y más contribuya en el año 2006 con 597.620 pesetas (en pesetas de 1992). Esto representa un **incremento de la remuneración real por persona en edad activa del 0,70% acumulativo anual**. La contribución de cada programa a este crecimiento se recoge en el Cuadro N^o 7, en el que se pone de manifiesto el protagonismo del gasto en pensiones:

CUADRO Nº 7. CONTRIBUCION DE CADA PROGRAMA AL CRECIMIENTO MEDIO ANUAL COMPUESTO DE LA REMUNERACION REAL POR PERSONA POTENCIALMENTE ACTIVA.	
CASTILLA Y LEON	
Programa	1992-2006
Sanidad	16,23%
Pensiones	81,23%
Desempleo	0,00%
Familia	-0,40%
Diversos	2,94%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros anteriores.

La carga financiera por persona potencialmente activa, necesaria para hacer frente al crecimiento del gasto en cada uno de los programas, queda recogido en el Cuadro Nº 8, donde de nuevo se refleja mayor importancia del gasto en pensiones.

CUADRO Nº 8 CARGA A FINANCIAR POR PERSONA POTENCIALMENTE ACTIVA SEGUN PROGRAMA. (Pesetas de 1992).			
CASTILLA Y LEON			
Programas	1992	2006	Indice de evolución Año 1992=100
Sanidad	157.171	166.224	105,76
Pensiones	282.540	327.855	116,04
Desempleo	89.435	89.435	100,00
Familia	4.272	4.048	94,75
Diversos	8.419	10.059	119,48
Total	541.837	597.620	110,30

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros anteriores.

4. CONCLUSIONES

. El gasto en protección social se verá incrementado en la Comunidad de Castilla y León un 3% entre 1992 y el año 2006, como consecuencia exclusivamente de la evolución demográfica prevista.

. Los programas que se verán más afectados por la evolución demográfica son Pensiones y Diversos, que aumentarán entre 1992 y el año 2006 un 8% y un 12% respectivamente.

. Partiendo de la hipótesis de no aumentar ni los impuestos ni las cotizaciones sociales y considerando que la tasa de paro permanecerá en los niveles de 1992, la carga a financiar por cada persona potencialmente activa aumentará un 10% entre 1992 y el año 2006 y a una tasa media del 0,70% anual acumulativa.

Este incremento puede quedar en parte paliado si la tasa de actividad aumentará y la tasa de paro descendiera.

. Las proyecciones demográficas realizadas al año 2006 para la Comunidad de Castilla y León así como su incidencia en el gasto en pensiones, ponen de manifiesto la necesidad de replantearse el actual sistema de reparto vigente para las pensiones públicas en España.

NOTAS

(1) Existen otros factores explicativos de las variaciones que registren los gastos de protección social como son la evolución de los precios de la prestación o los cambios en la tasa de cobertura y prestación real media.

(2) Instituto de Demografía. Proyección de la población española, CSIC. Madrid 1994.

(3) Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social. SEEPROS, Volumen I. Versión española, 1986.

(4) Las competencias asumidas por Castilla y León en materia de Asistencia Social y Servicios Sociales se encuentra regulada por la Ley 18/1988 de 28 de diciembre de Asistencia Social y Servicios Sociales y el Decreto 13/1990 de 25 de enero por el que se regula el Sistema de Acción Social de Castilla y León. DE LA RED VEGA, N. "Los Servicios Sociales en Castilla y León desde el contexto comunitario de la protección social". La estructura socioeconómica de Castilla y León en la Unión Europea. Universidad de Valladolid. Junta de Castilla y León. Conserjería de Economía y Hacienda, 1994.

(5) ¿Cuál es la relación que existe entre lo que gasta en sanidad una persona de 65 o más años, con respecto al resto de la población?. Trabajo realizado por Pilar García y Silvia Tovar en el Curso de Doctorado del Departamento de Economía y Hacienda Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Seminario Gastos de Protección Social dirigido por el profesor Barea. Curso 1992-93.

(6) Anuario de Estadísticas Laborales, 1992. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

(7) Ley 26/1990 de 20 de diciembre de prestaciones no contributivas, desarrollada por el Real Decreto 356/1991 de 15 de marzo.

(8) Anuario de Estadísticas Laborales, 1992, ob.cit.

(9) Suponemos que la tasa de paro permanece en los niveles de 1992.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BAREA TEJEIRO, J. El sistema de protección social y la evolución demográfica. Colección Seguridad Social, nº9. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid 1993.

BAREA TEJEIRO, J. Y FERNANDEZ MORENO, M. Evolución demográfica y gasto en protección social en España. Revista del Instituto de Estudios Económicos nº 1/2: El Estado de Bienestar Posible, Madrid 1994.

DE LA RED VEGA. Los Servicios Sociales en Castilla y León desde el contexto comunitario de la protección social. La estructura socioeconómica de Castilla y León en la Unión Europea. Universidad de Valladolid. Junta de Castilla y León. Conserjería de Economía y Hacienda, 1994.

EUROSTAT. Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social. SEEPROS, Volumen I. Versión española 1986.

EUROSTAT. Social protection expenditure and receipts 1980-1992. Luxemburgo 1994.

INSTITUTO DE DEMOGRAFIA. Proyección de la población española, CSIC. Madrid 1994.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Anuario de Estadísticas Laborales 1992. Madrid 1993.