

# (na)stat

Instituto de Estadística de Navarra  
Nafarroako Estatistika Erakundea

---

CUENTA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE  
LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA  
1996-2019

---

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

# INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

Navarra es una de las pocas Comunidades Autónomas en España que abordaron de manera temprana la contabilidad del gasto social y que han continuado con esa labor de manera regular y sistemática. Eso le otorga una perspectiva de 24 años de información detallada sobre los gastos y los ingresos de las instituciones de protección social que actúan en su territorio. Además, esa información es conforme a la metodología SEEPROS y, por tanto, comparable con la de otras regiones y países en Europa, lo cual implica que los datos disponibles actualmente ofrecen un universo de posibilidades, tanto desde el punto de vista del análisis transversal (entre países y regiones), como del longitudinal (a lo largo del tiempo), del que este breve resumen de resultados constituye solamente una pequeña muestra.

Para el análisis de los sistemas de protección social se suelen utilizar varios tipos de indicadores según el aspecto de la protección del que informan.

- Los indicadores de esfuerzo señalan qué parte de la renta creada en un determinado territorio se destina a la protección social. Se pueden aplicar tanto a los gastos como a los ingresos asociados a la labor protectora de las instituciones que actúan en el territorio, aunque lo más común es que se apliquen al gasto.
- Los indicadores de generosidad e intensidad protectora describen el grado en que las situaciones de necesidad social de las familias y los individuos son satisfechas por la acción de los sistemas protectores.
- Los indicadores de cobertura informan sobre qué proporción de las personas que

sufren (o pueden sufrir) una determinada necesidad o riesgo social reciben atención por parte de los sistemas protectores.

- Finalmente, los indicadores de composición aportan información sobre el peso de los elementos que componen el gasto y el ingreso de las instituciones protectoras. Cuando se aplican a la información sobre el gasto social, estos indicadores revelan cuáles son los riesgos que preocupan o afectan más a una sociedad. Cuando se aplican sobre los ingresos de las instituciones protectoras, los indicadores de composición informan del modo en que una sociedad ha decidido hacer frente a sus gastos sociales y la manera en que la carga económica de la protección se reparte entre diferentes instituciones y grupos de individuos.

Todos estos indicadores adquieren verdadero valor cuando se emplean en el análisis comparado. Por ejemplo, en sí misma, la generosidad de un determinado sistema de protección social informa poco, salvo que se compare con un referente que se toma como valor deseable para dicho indicador. Ese referente puede ser un objetivo establecido por un decisor político o un grupo de interés, pero lo más común es que se utilice como elemento de comparación el valor que alcanza el mismo indicador en un país o en un conjunto de países más o menos similares al que se está analizando.

Por otro lado, los indicadores pueden ser específicos o sintéticos:

- Son indicadores específicos los que se calculan para un determinado riesgo

social o función protectora (en el lenguaje de la metodología SEEPROS), o para un determinado tipo de prestación. Por ejemplo, son riesgos (y funciones del gasto social en términos SEEPROS) el desempleo, la enfermedad o la pérdida de los familiares que constitúan, hasta su muerte, el sostén económico de un determinado individuo. Son tipos de prestación, por ejemplo, las pensiones de viudedad, los subsidios de desempleo o las rentas de subsistencia.

- Son indicadores sintéticos los que informan del conjunto de la acción protectora de los sistemas de protección frente al conjunto de los riesgos sociales.

Combinando estos tipos de indicadores resultan opciones muy diversas. Por ejemplo, en el terreno de los indicadores específicos, el porcentaje de personas que tienen derecho a subsidios de desempleo cuando se quedan sin trabajo es un indicador específico de cobertura; el porcentaje del salario anterior que se sustituye por subsidio de desempleo constituye un indicador específico de generosidad; y el porcentaje del PIB de un

país o región que representa el gasto social en asistencia sanitaria en un indicador específico de esfuerzo.

Los indicadores específicos permiten llevar a cabo un análisis exhaustivo y detallado de la labor protectora que tiene lugar en una determinada sociedad, pero requieren manejar mucha información y ofrecen resultados a lo sumo parciales del grado en que una sociedad atiende las necesidades de sus habitantes. En otras palabras, utilizando estos indicadores no es fácil resumir en uno o en unos pocos datos la medida de la protección social en un determinado país o región, comparándola con la de otros. Esa capacidad de síntesis solo puede obtenerse mediante el uso de los indicadores sintéticos.

Por ambas razones, economía de elaboración y capacidad de síntesis, en este informe se emplean indicadores sintéticos para describir tanto la posición relativa de la protección social en Navarra como su evolución a lo largo de los últimos 24 años. También se utilizan indicadores de composición para conocer cómo se reparten los gastos y los ingresos de los sistemas protectores que actúan en Navarra.



---

LA PROTECCIÓN  
SOCIAL EN NAVARRA:  
**PRINCIPALES  
RESULTADOS**



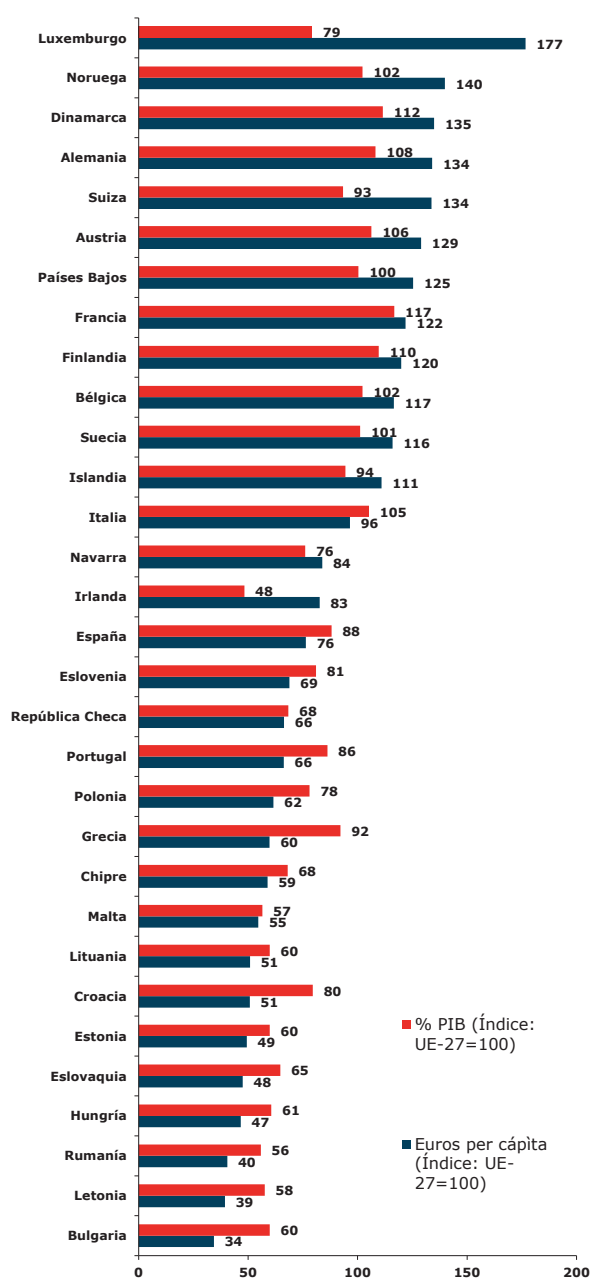


## LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NAVARRA: PRINCIPALES RESULTADOS

Los últimos datos disponibles, que corresponden al ejercicio 2019, indican que en Navarra el gasto en protección social ascendió a los 4.597 millones de euros. En su mayor parte, esos gastos se destinaron a sufragar las prestaciones sociales que recibieron los individuos y las familias protegidas. A este fin se destinaron 4.519 millones de euros. El resto de los recursos se dedicó a la administración de las instituciones protectoras, 78 millones de euros, y a otros gastos sin incidencia en la renta o el bienestar de los protegidos, unos 15 miles de euros.

Ese mismo año, las instituciones protectoras ingresaron 4.580 millones de euros para hacer frente a su labor. La mayor parte de estos ingresos, 2.976 millones de euros, tuvieron su origen en las cotizaciones sociales abonadas tanto por las personas protegidas, 605 millones de euros, como por parte de sus empleadores, 2.371 millones. Por su parte, las aportaciones públicas, derivadas de los ingresos generales de las administraciones públicas y procedentes en última instancia de los impuestos abonados por el conjunto de los ciudadanos y las empresas en Navarra, supusieron un aporte de 1.573 millones de euros. Estas cifras sitúan al sistema de protección social de Navarra en el grupo de países en los que predominan los sistemas contributivos, como se verá más adelante en este mismo informe. El resto de las fuentes de ingreso tuvo un papel marginal, aportando 31 millones de euros adicionales.

**Ilustración 1.** Gasto en prestaciones sociales por habitante en unidades de poder de compra (PPS) y en porcentaje del PIB. Índice (UE-27=100). 2019



Fuente: EUROSTAT y Cuenta de Protección Social de Navarra

Las cifras absolutas de gasto e ingreso no revelan lo fundamental de los sistemas de protección social. Para obtener una imagen fiel del desarrollo y características de la protección social en un país o región es necesario, como se ha argumentado más arriba, calcular indicadores y compararlos con los de otros países y regiones que constituyan una referencia aceptable. La primera aportación de este informe, en ese sentido, se encuentra en la ilustración 1, donde se comparan los indicadores sintéticos de intensidad (gasto en prestaciones sociales por habitante) y esfuerzo (gasto en prestaciones sociales en porcentaje del PIB) con la referencia que ofrece el conjunto de los 27 países que componen actualmente la Unión Europea. En la comparación están presentes 30 países, además de la Comunidad Foral de Navarra. De esos 30 países, 27 son los actuales miembros de la Unión Europea y los otros tres son Islandia, Suiza y Noruega. El Reino Unido ha dejado de aportar datos a EUROSTAT sobre este particular, de manera que queda fuera de la comparación. En la tabla, los países se ordenan de mayor a menor intensidad protectora.

De la ilustración se pueden extraer varias conclusiones:

1 La primera conclusión es que existe una relación positiva entre el desarrollo económico, por un lado, y el desarrollo de los sistemas de protección social, por otro. Esta correlación se verifica independientemente del tipo de indicador, de esfuerzo o de intensidad, que se elija para identificar el desarrollo relativo de la protección social, y se manifiesta en que los países en la primera mitad de la tabla son también, en general, los más prósperos (con la excepción de Irlanda, que se sitúa en la segunda mitad del ranking a pesar de ser uno de los países europeos con mayor renta per cápita). A ello se puede añadir que la mayor parte de ellos gozan de una historia más larga de participación en el proceso de integración europea: todos ellos pertenecen a la Unión al menos desde 1995, con la excepción de Noruega, Suiza e Islandia. Los países con una renta per cápita relativamente menor se sitúan en la

mitad inferior de la lista (con la mencionada salvedad de Irlanda). En este grupo se pueden encontrar, como excepción, dos de los que formaban parte de la Unión en 1995: Portugal, y Grecia. El resto son países del este de Europa que, en general, no han alcanzado aún el nivel de desarrollo económico y social de los socios más veteranos de la Unión.

2 La segunda conclusión es, en realidad, una tautología: el esfuerzo que tienen que realizar los países que gozan de un mayor PIB per cápita para obtener un determinado nivel de intensidad es menor que el que deben realizar los menos prósperos. Esto se hace evidente en la ilustración porque, aunque tanto esfuerzo como intensidad tienden a ser mayores en los países económicamente más desarrollados, las diferencias en el indicador de intensidad son mucho más acusadas que las diferencias en el de esfuerzo. Dos casos en el extremo son los de Luxemburgo e Irlanda. En ambos países el esfuerzo realizado es menor del esperado (el que corresponde al lugar que ocupan en el gráfico), lo que no impide que su gasto por habitante sea relativamente alto. En Luxemburgo, esta circunstancia se debe a varios factores relacionados con el carácter excepcional de esta ciudad-estado que, además, es sede de un importante número de instituciones internacionales. En Irlanda, en cambio, lo que muestran los datos es simplemente que la prosperidad del país, y la incidencia relativamente menor en él de contingencias como la vejez o el desempleo, permiten a los irlandeses gozar de un nivel de protección relativamente alto sin realizar un gran esfuerzo económico.

En la ilustración se aprecia la posición de Navarra, muy próxima a la mediana de la distribución, aunque por debajo del valor medio de la UE-27, tanto en esfuerzo como en intensidad. Sus registros son similares a los de España aunque, como era de esperar, la superior renta per cápita en la Comunidad Foral provoca que la intensidad de la protección sea algo mayor en ella, mientras que el esfuerzo económico que exigen los niveles protectores es superior en el conjunto del país.

---

# EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL GASTO SOCIAL EN NAVARRA





## EVOLUCIÓN TEMPORAL

### DEL GASTO SOCIAL EN NAVARRA

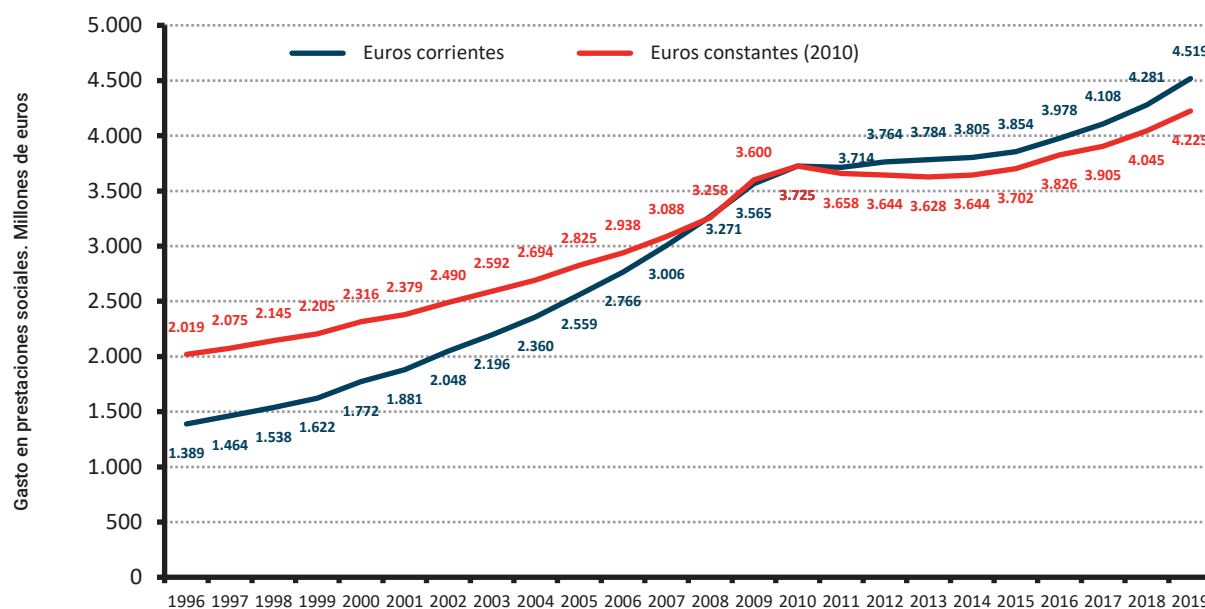
Desde el punto de vista de la evolución del gasto social a lo largo del tiempo, puede decirse que Navarra ha vivido tres etapas diferentes a lo largo de los últimos 24 años (ver ilustración 2).

- Entre 1996 y 2008 se produjo lo que podría calificarse como una etapa de crecimiento sostenido. El gasto en prestaciones sociales en unidades monetarias constantes (más adecuadas para las comparaciones entre magnitudes de valor en momentos distintos de tiempo) creció a una tasa anual media del 4,1 % en todo el período, con diferencias poco abultadas entre unos años y otros.
- En 2009, el impacto de la crisis económica desveló el carácter anti cíclico del gasto social, y el valor de las prestaciones sociales

(nuevamente en términos constantes) aumentó un 10,5 %. Sin embargo, las dificultades para mantener el equilibrio presupuestario obligaron a realizar ajustes más o menos drásticos en el gasto público y el gasto en prestaciones pasó a aumentar solamente un 3,5 % en 2010, a reducirse en los tres ejercicios siguientes y a aumentar solamente un 0,4 % en 2014. A esta segunda etapa se le podría denominar de crisis y ajuste.

- A partir de 2015 se produce un regreso a la senda de crecimiento sostenido, aunque en esta ocasión, y por el momento, el ritmo de crecimiento del gasto está siendo más moderado que en la fase equivalente anterior. Las prestaciones sociales han aumentado a una tasa media anual del 3,0 %.

**Ilustración 2.** Evolución del gasto en prestaciones sociales. En millones de euros (1996-2019)



Fuente: Cuenta de Protección Social de Navarra

**TABLA 1. Evolución de la protección social en la Comunidad Foral de Navarra (1996-2019). En miles de euros.**

	1996	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Gasto Total Consolidado en Protección Social	1.422.992	1.813.061	2.624.560	3.801.355	3.947.892	4.057.532	4.197.065	4.355.057	4.596.998
Prestaciones sociales	1.388.661	1.772.230	2.559.245	3.724.900	3.854.405	3.978.213	4.108.149	4.280.549	4.518.560

**POR FUNCIONES**

Enfermedad/Asistencia Sanitaria	433.600	575.147	858.650	1.174.868	1.083.410	1.139.915	1.180.769	1.224.624	1.316.545
Invalidez	123.202	156.708	214.073	266.078	269.393	269.627	289.922	278.994	286.797
Vejez	500.787	660.257	927.328	1.348.495	1.677.996	1.758.481	1.783.243	1.944.535	2.051.442
Supervivientes	144.253	184.691	257.997	328.658	359.694	355.417	402.343	376.273	399.503
Familia/Hijos	22.780	36.002	76.109	109.011	90.801	99.182	101.820	106.614	121.217
Desempleo	128.316	130.557	188.244	432.294	274.855	237.513	212.801	206.747	205.927
Vivienda	28.323	18.266	23.671	20.254	15.540	15.791	20.668	20.027	15.122
Exclusión social (n.c.o.p.)	7.400	10.602	13.173	45.242	82.716	102.287	116.583	122.735	122.007

**POR GRUPOS DE SISTEMAS**

Seguridad Social	645.510	828.223	1.199.968	1.688.001	2.022.973	2.108.305	2.189.753	2.291.778	2.447.120
Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y FOGASA	98.174	82.500	123.092	323.714	211.638	178.339	156.988	147.486	150.747
Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos	138.499	177.699	238.572	299.113	350.363	348.514	358.358	378.476	396.788
Sistema Sanitario Público de la CFN	331.056	437.577	641.945	928.827	856.256	900.607	929.394	968.357	1.018.536
Otros sistemas de protección social	175.422	246.231	355.668	485.245	413.175	442.448	473.656	494.452	505.369

**POR AGRUPACIONES INSTITUCIONALES**

Administración Central del Estado	791.124	939.933	1.342.568	2.035.473	2.298.965	2.338.976	2.395.021	2.496.119	2.640.865
Administración de la Comunidad Foral Navarra	469.130	607.723	876.336	1.247.757	1.217.491	1.289.953	1.351.545	1.409.657	1.480.486
Administraciones Locales	28.862	56.596	84.304	100.058	91.496	85.758	90.803	96.286	92.316
Instituciones privadas	99.545	167.978	256.037	341.612	246.453	263.526	270.780	278.487	304.893

**TABLA 2. Evolución de la protección social en la Comunidad Foral de Navarra (continuación)**

	1996	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
<b>INDICADORES</b>									
Gasto en prestaciones sociales en porcentaje del PIB	16,3	15,9	15,9	20,0	20,1	20,3	20,0	20,2	20,5
Gasto en prestaciones sociales por habitante. En euros.	2.668	3.222	4.282	5.825	6.017	6.197	6.365	6.577	6.870
En la función desempleo por parado registrado. En euros.	5.232	7.543	8.459	10.242	6.185	5.776	5.712	6.112	6.413
En la función desempleo por parado estimado (Encuesta de Población Activa). En euros.	4.707	9.050	11.320	11.424	6.482	6.228	6.692	6.575	7.937
En prestaciones de asistencia sanitaria (hospitalaria y ambulatoria) por habitante. En euros	524	627	807	1.074	1.000	1.044	1.079	1.115	1.164
En la función vejez por persona de 65 años o más. En euros.	5.720	6.599	8.890	12.057	13.745	14.213	14.212	15.262	15.839
Del sistema de Seguridad Social por afiliado en alta laboral. En euros.	3.510	3.713	4.584	6.377	7.895	8.019	8.096	8.198	8.520
<b>DATOS ECONÓMICOS Y OTROS DATOS BÁSICOS</b>									
Población a 1 de julio. Personas.	520.574	550.010	597.673	639.488	640.562	641.941	645.394	650.884	657.706
Población de 65 años o más a 1 de julio. Personas.	87.549	100.055	104.312	111.844	122.081	123.720	125.475	127.414	129.519
Paro registrado. Media anual. Personas.	24.526	17.309	22.255	42.206	44.441	41.124	37.254	33.829	32.110
Paro estimado. Encuesta de población activa. Personas.	27.258	14.426	16.630	37.842	42.402	38.135	31.797	31.443	25.946
PIB a precios corrientes. En miles de euros.	8.523.537	11.113.763	16.085.169	18.648.990	19.198.900	19.634.188	20.510.496	21.194.631	22.076.108
Afiliados a la Seguridad Social en alta laboral. Media anual. En miles de personas.	183.915	223.048	261.747	264.711	256.243	262.900	270.475	279.537	287.226

---

# COMPOSICIÓN DEL GASTO

## EN PRESTACIONES SOCIALES EN NAVARRA



## COMPOSICIÓN DEL GASTO

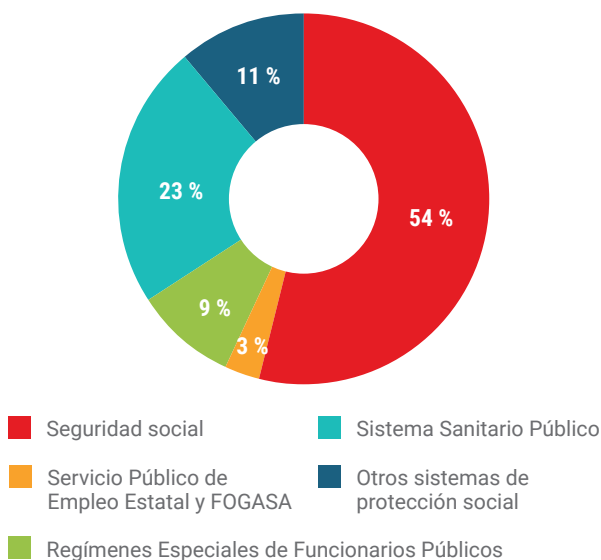
### EN PRESTACIONES SOCIALES EN NAVARRA

#### Composición del gasto en prestaciones sociales por grupos de sistemas de protección social

La metodología de la Cuenta de Protección Social de la Comunidad Foral de Navarra contempla 22 sistemas de protección social diferentes (ver documento metodológico). Cada uno de ellos se define como un conjunto de normas que regula el modo de proporcionar y financiar una serie de prestaciones sociales de cuya gestión se hace responsable.

Para facilitar la presentación y el análisis de resultados, los sistemas de protección social se clasifican en cinco grandes grupos: Seguridad Social; Sistema Público Estatal de Empleo (SPEE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA); Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos; Sistema Sanitario Público y Otros sistemas de protección social.

**Ilustración 3.** Gasto en prestaciones sociales por grupos de sistemas. 2019.



Fuente: Cuenta de Protección Social de Navarra.

De ellos, el más importante por la magnitud de sus operaciones es la Seguridad Social, que en 2019 llevó a cabo prestaciones sociales por un valor de 2.447 millones de euros, el 54,2 % del total. Para la gestión de sus actividades, el Sistema de Seguridad Social cuenta con las entidades gestoras de la seguridad social, Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) e Instituto Social de la Marina (ISM), aunque este último no dispone de delegación en el territorio de la Comunidad Foral; la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS); y el conjunto de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que se vienen ocupando, en calidad de entidades colaboradoras, de un creciente número de prestaciones asociadas a los diferentes regímenes de la seguridad social. De las prestaciones sociales que gestiona la seguridad social, las que representan un volumen de gasto más alto son las pensiones y las licencias por enfermedad. En 2019, la Seguridad Social destinó 2.186 millones de euros al abono de pensiones y 170 millones de euros al de licencias por enfermedad en Navarra. Estas dos cantidades constituyen el 52,1 % de todo el gasto en prestaciones sociales en Navarra.

El segundo grupo de sistemas, por la cuantía del gasto realizado, es el Sistema Sanitario Público de Navarra, que incluye parte de la actividad del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra y del Servicio Navarro de Salud – OSASUNBIDEA, y que se encarga de prestaciones por valor de 1.019 millones de euros, un 22,5 % del total. La práctica totalidad de la labor protectora de este grupo de sistemas consiste en la prestación, sin coste para los beneficiarios, de servicios sanitarios. Se suelen distinguir dos tipos de asistencia: la hospitalaria, que incluye todos los tratamientos que habitualmente implican pernocta del paciente en las dependencias sanitarias, y la ambulatoria,

que incluye las consultas y los tratamientos que no suelen exigir que el paciente sea ingresado en las instalaciones sanitarias. El primer tipo de prestación supuso un gasto de 411 millones de euros para el Sistema Sanitario Público de Navarra, y el segundo otros 315 millones. Ninguna de estas cantidades incluye el gasto derivado de las prótesis o de los productos de farmacia que el paciente recibe junto con su tratamiento en las dependencias sanitaria. Estos productos supusieron un gasto de otros 129 millones de euros en 2019, al que hay que sumar otros 149 millones correspondientes a la financiación pública de los fármacos que los pacientes adquieren en las farmacias mediante receta. El resto de las prestaciones en este grupo de sistemas tiene un valor marginal.

El tercer grupo de sistemas por su volumen de gasto es el denominado Otros Sistemas de Protección Social. En este grupo de sistemas, que ejecuta un gasto de 505 millones de euros en prestaciones sociales, un 11,2 % del total, se incluye la acción de una variedad de instituciones y organismos tanto públicos como privados. El sistema de mayor importancia en el grupo es el Sistema Público de Servicios Sociales, que incluye acciones del Departamento de Derechos sociales del Gobierno de Navarra, de los ayuntamientos y del Departamento de Educación. En 2019, este sistema dedicó a prestaciones sociales 306 millones de euros. En segundo lugar, por su volumen de gasto, se encuentran los empleadores privados, que destinan recursos a la protección social, bien sea de manera voluntaria, o bien porque la legislación así se lo exige (como ocurre en el caso del abono de determinadas indemnizaciones o en el de las prestaciones de incapacidad temporal, de acuerdo con las normas de la Seguridad Social). En total, los empleadores privados destinaron, en 2019, 129 millones de euros al abono de prestaciones sociales en Navarra, un 2,8 % del total. También se incluyen en este grupo de sistemas las actuaciones en materia de empleo y de vivienda del Gobierno de Navarra que, conjuntamente, supusieron otros 29 millones de euros. Por último, forman parte de este grupo otros sistemas, cuantitativamente menos destacables, como el Sistema Privado de Servicios Sociales, en el que actúan instituciones, como la Organización Nacional de Ciegos de España

(ONCE), Cáritas o la Fundación Caja Navarra, de indudable trascendencia por su prolongada labor en el terreno de la protección social en Navarra.

Los dos últimos grupos de sistemas son altamente especializados, aunque en sentidos diferentes. El primero se denomina Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos y se dedica exclusivamente a la protección social de los empleados de las distintas administraciones que operan en la Comunidad Foral de Navarra. Este grupo gestiona prestaciones sociales por un valor de 397 millones de euros, un 8,8 % del total. El segundo grupo aglutina la actividad protectora de dos instituciones que trabajan exclusivamente en la protección de las situaciones de desempleo: el Sistema Público de Empleo Estatal (SPEE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). En 2019, entre ambos dedicaron 151 millones de euros al abono de prestaciones sociales en Navarra, un 3,3 % del total.

### **Composición de las prestaciones sociales por agrupaciones institucionales**

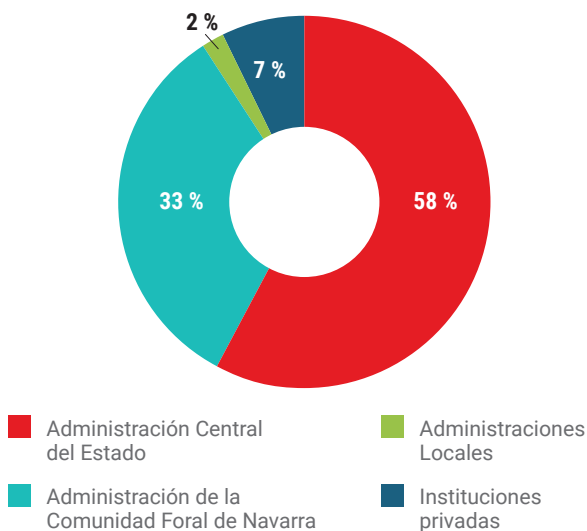
En la metodología SEEPROS, los sistemas de protección social se definen de un modo muy abstracto, como conjuntos normativos que regulan la concesión y financiación de prestaciones sociales. Las normas no pueden ser sujeto de derechos ni obligaciones, y por eso los sistemas protectores necesitan del apoyo de una o varias unidades institucionales, que son las que gestionan los ingresos y llevan a cabo las operaciones de gasto que dan lugar a las acciones de protección social. Por ejemplo, el entramado normativo de la Seguridad Social sólo resulta eficaz gracias a la labor de las entidades gestoras de la Seguridad Social (INSS e ISM), de la Tesorería General y de las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades Profesionales.

Las unidades institucionales que operan en el sistema navarro de protección social son numerosas y variadas; por eso, y con el objetivo de incrementar el valor del análisis, en la Cuenta de Protección Social de la Comunidad Foral de Navarra se agrupan en cuatro categorías: Administración Central del Estado, Comunidad Foral de Navarra, Administraciones Locales e Instituciones Privadas.



El grupo de unidades institucionales con mayor responsabilidad en el gasto social en Navarra es la Administración Central del Estado, que en 2019 dedicó 2.641 millones de euros a prestaciones sociales, un 58,4 % del total. Sus principales responsabilidades se encuentran en el pago de prestaciones de la seguridad social a través del INSS, que supuso un gasto de 2.296 millones de euros, de los que las pensiones constituyen la mayor cuantía; en la gestión de las pensiones para los funcionarios públicos por parte de la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas, dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que destinó 160 millones a este fin; en la atención a las situaciones de desempleo por las que el SPEE, como organismo competente, gastó 146 millones de euros; y en el mutualismo administrativo que supuso un gasto agregado de 24 millones de euros entre las tres mutualidades de funcionarios del Estado actualmente vigentes: MUFACE, ISFAS y MUGEJU.

**Ilustración 4.** Gasto en prestaciones sociales por agrupaciones institucionales. 2019.



Fuente: Cuenta de Protección Social de Navarra.

Le sigue en importancia la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que en 2019 dedicó 1.480 millones de euros a sufragar el coste derivado de prestaciones sociales, un 32,8 % del total. La mayor parte de este gasto, 1.019 millones, correspondió a las prestaciones de atención sanitaria a través del Departamento de Salud del

Gobierno de Navarra y el Servicio Navarro de Salud-OSASUNBIDEA. Ese mismo año, el Departamento de Derechos Sociales destinó 259 millones a acciones que pueden clasificarse como prestaciones de protección social; y el Servicio Navarro de Empleo otros 29 millones.

Por su parte, las Instituciones privadas gestionaron prestaciones sociales por un total de 305 millones de euros, un 6,7 % del total. La mayor parte de esta cuantía, 152 millones, correspondió a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Le siguieron los empleadores privados, que destinaron 129 millones de euros a sus empleados y a las familias de estos. El resto de las unidades en este grupo tuvieron un impacto menor en el gasto en prestaciones sociales.

Por último, las administraciones locales dedicaron un total de 92 millones de euros de sus presupuestos a financiar prestaciones sociales en 2019, un 2,0 % del total.

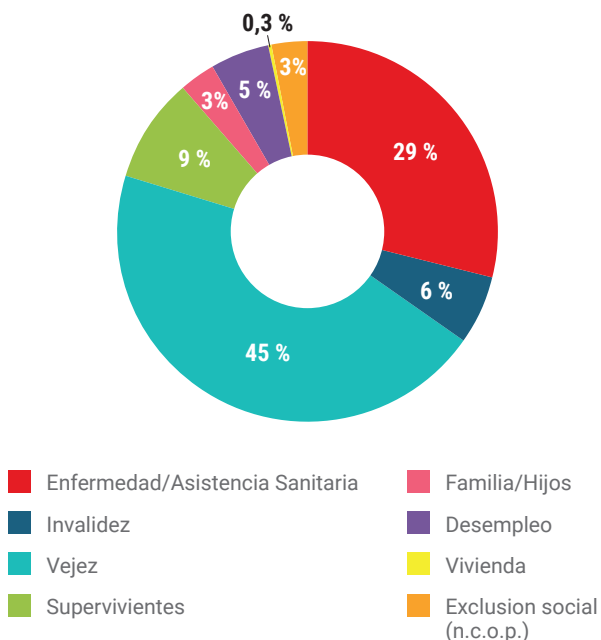
### Composición de las prestaciones sociales por funciones

En el marco metodológico SEEPROS, las prestaciones sociales ocupan una posición central: representan la reacción de los sistemas protectores ante la presencia de determinados riesgos o necesidades sociales. De hecho, atender a cada uno de esos riesgos y necesidades se interpreta como una "función" de la protección social, y la metodología admite ocho funciones: Enfermedad/asistencia sanitaria, invalidez, vejez, supervivientes, familia/hijos, desempleo, vivienda y una última específicamente dedicada a la exclusión social pero que, además, actúa como categoría residual.

El peso que cada una de estas funciones tiene en el gasto total en prestaciones sociales puede interpretarse como resultado de la confluencia de dos factores: la preocupación que la sociedad siente por ese riesgo o necesidad en particular y su incidencia en un momento dado. En el origen de los estados de bienestar, a finales del siglo XIX, las contingencias que más preocupaban a las clases obreras eran las relacionadas con el

término de la vida laboral o con las consecuencias de los accidentes de trabajo. Así se desarrollaron los seguros de vejez y de accidente que generaban pensiones para los propios trabajadores o, en caso de fallecimiento, para sus familias. Aunque, con el paso del tiempo y los cambios sociales, los sistemas protectores fueron extendiendo su cobertura a otros riesgos y contingencias, las pensiones de vejez, invalidez y supervivientes siguen representando la parte más cuantiosa del gasto social en la mayor parte de los países. Por otro lado, cuando aumenta la incidencia de determinada contingencia, como el desempleo, por ejemplo, entonces el número de solicitantes de subsidios de desempleo lo hace también y, en general, ello significa que el gasto en prestaciones de la función correspondiente crece, ocupando una parte mayor del gasto social.

**Ilustración 5.** Gasto en prestaciones sociales por funciones. 2019.



Fuente: Cuenta de Protección Social de Navarra.

De entre las ocho funciones que reconoce la metodología SEEPROS, la que más gastos provoca en Navarra es la vejez. En 2019, los gastos en esta función supusieron 2.051 millones de euros, un 45,4 % del total. La mayor parte de este gasto, 1.958 millones de euros, adoptó la forma de pensiones de jubilación, que no son más

que las transferencias regulares que los sistemas protectores realizan a los beneficiarios para que estos puedan mantener, en todo o en parte, su poder adquisitivo después del momento de la jubilación.

La segunda función, por el volumen de recursos consumidos, es la de enfermedad/asistencia sanitaria y a ella se destinaron, en 2019, 1.317 millones de euros, un 29,1 % del total. La mayor parte de este gasto, 766 millones de euros, se destinó a sufragar los costes de la atención sanitaria. No obstante, una parte no despreciable del mismo, 247 millones de euros, se debió al pago de licencias por enfermedad, que es la prestación que protege a los empleados de la pérdida de ingresos que supondría su ausencia en el trabajo como consecuencia de una enfermedad. Como se ha explicado más arriba, no todas estas prestaciones son abonadas por la Seguridad Social u otras instituciones especializadas en la protección social: los asalariados también las reciben directamente de sus empleadores, sean estos administraciones públicas o empleadores privados. Los productos farmacéuticos también suponen una importante causa de gasto en esta función. Incluyen tanto los productos de farmacia y las prótesis que los pacientes reciben en los hospitales y otras dependencias sanitarias, que costaron 139 millones de euros a los sistemas protectores, como la financiación de los que les son recetados y adquieren en las farmacias, y que supusieron 149 millones adicionales.

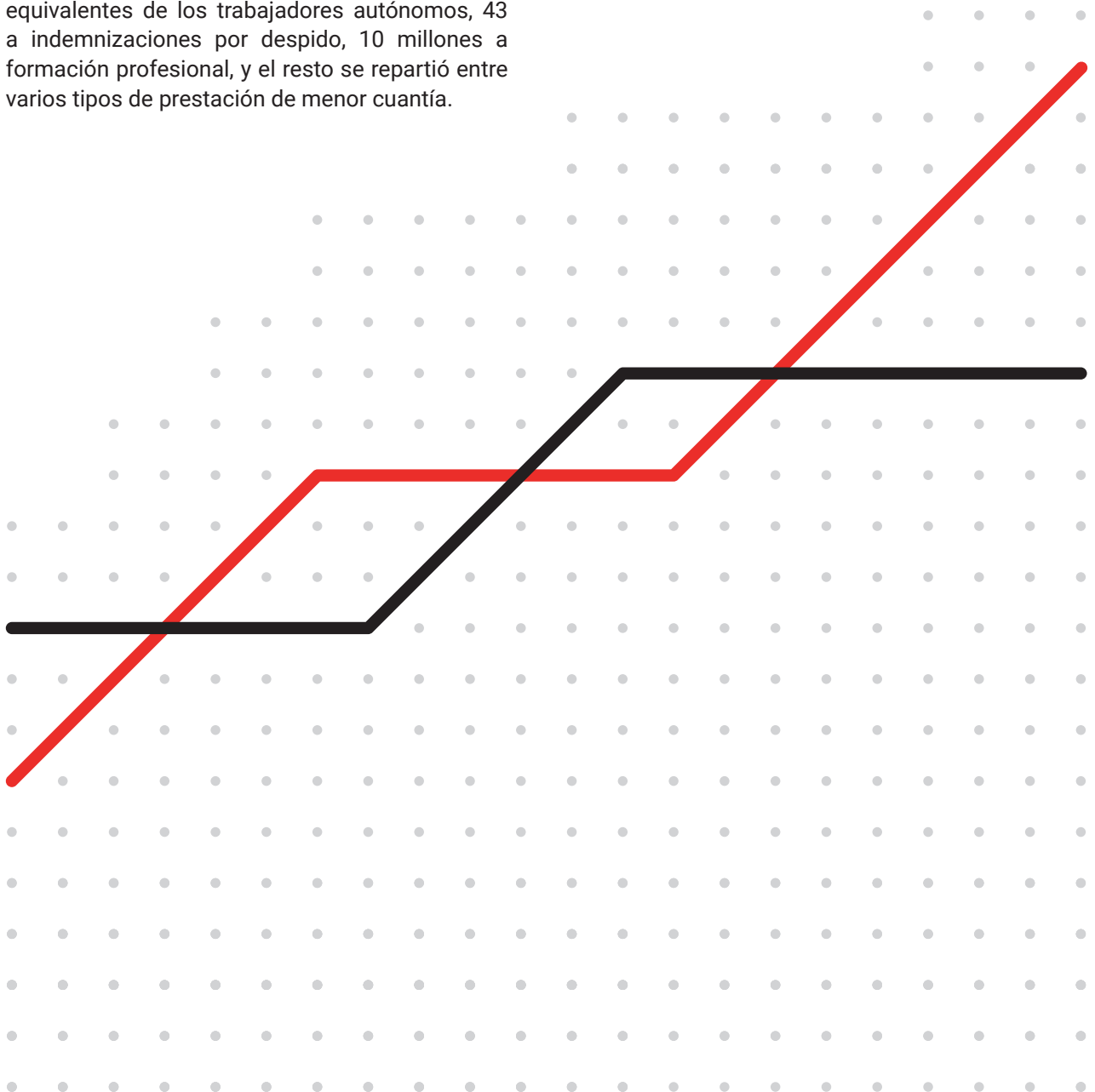
En 2019, la tercera función SEEPROS, en orden de magnitud, fue la de supervivientes. A este riesgo se destinaron 400 millones de euros, un 8,8 % del total. La práctica totalidad de este gasto, 398 millones, adoptó la forma de pensiones de viudedad, orfandad y favor familiar. El resto de los recursos sirvió para compensar a las personas protegidas por los gastos derivados de la defunción de sus familiares, incluyendo los de sepelio.

En cuarto lugar se situaron las prestaciones en la función invalidez, que provocaron un gasto de 287 millones de euros en los sistemas protectores, un 6,3 % del total. Una vez más, la parte más importante de ese gasto, 208 millones, se destinó

al abono de pensiones. Sin embargo, otros tipos de prestación también alcanzaron valores significativos, como el alojamiento, 32 millones de euros, o las acciones orientadas a la integración de las personas con minusvalía, 24 millones.

Las prestaciones en desempleo supusieron un desembolso de menor cuantía que las anteriores funciones. En 2019 se dedicaron 206 millones a los desempleados, el 4,6 % del total. De esa cantidad, 146 millones se destinaron a los subsidios de desempleo de los asalariados o a las prestaciones equivalentes de los trabajadores autónomos, 43 a indemnizaciones por despido, 10 millones a formación profesional, y el resto se repartió entre varios tipos de prestación de menor cuantía.

Las restantes funciones supusieron volúmenes de gasto menos importantes, desde los 122 millones dedicados a atender situaciones de exclusión social, pasando por los 121 que costaron las prestaciones por familia/hijos, y hasta los 15 millones dedicados a ayudar a las familias a sufragar los gastos de vivienda.



---

# INGRESOS

## DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN NAVARRA

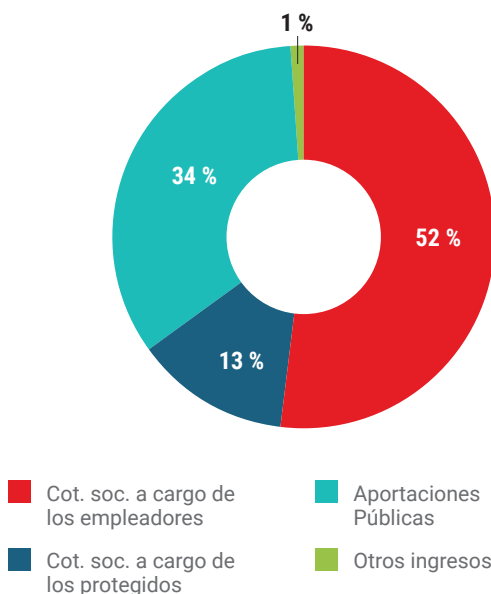


## INGRESOS

### DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN NAVARRA

En 2019, los ingresos de los sistemas de protección social en Navarra ascendieron a los 4.580 millones de euros, una cantidad ligeramente inferior a los 4.597 millones que supuso el gasto en protección social.

**Ilustración 6.** Ingresos de los sistemas de protección social en Navarra clasificados por tipos. 2019.



Fuente: Cuenta de Protección Social de Navarra.

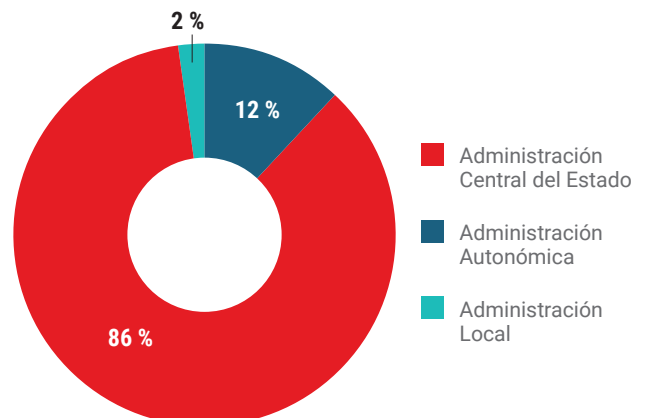
El sistema navarro de protección social tiene un eminente carácter contributivo, es decir, su financiación depende mayoritariamente de las cotizaciones sociales. En 2019, los ingresos por este concepto ascendieron a 2.976 millones de euros, un 65,0 % del total. La mayor parte de estas cotizaciones, 2.371 millones, las abonaron los empleadores, mientras que el resto, 650 millones, las sufragaron las personas protegidas con el objeto de generar derechos para sí mismos o para sus familiares. Las cotizaciones sociales

son particularmente importantes en la Seguridad Social, en el SPEE y FOGASA, y en los Regímenes Especiales de Empleados Públicos. En estos tres grupos sistemas, las cotizaciones sociales representan más de un 90 % de los ingresos.

Las aportaciones públicas constituyen la segunda fuente de ingresos de los sistemas de protección social en Navarra. En 2019, los sistemas protectores obtuvieron 1.573 millones de euros por este concepto, un 34,3 % del total. El Sistema Sanitario Público de Navarra se financia casi exclusivamente mediante de aportaciones públicas, y lo mismo ocurre con otros sistemas, como el Sistema Público de Servicios Sociales, la Política de vivienda del Gobierno de Navarra, las Pensiones de guerra, el sistema de protección familiar de la Seguridad Social o las becas compensatorias.

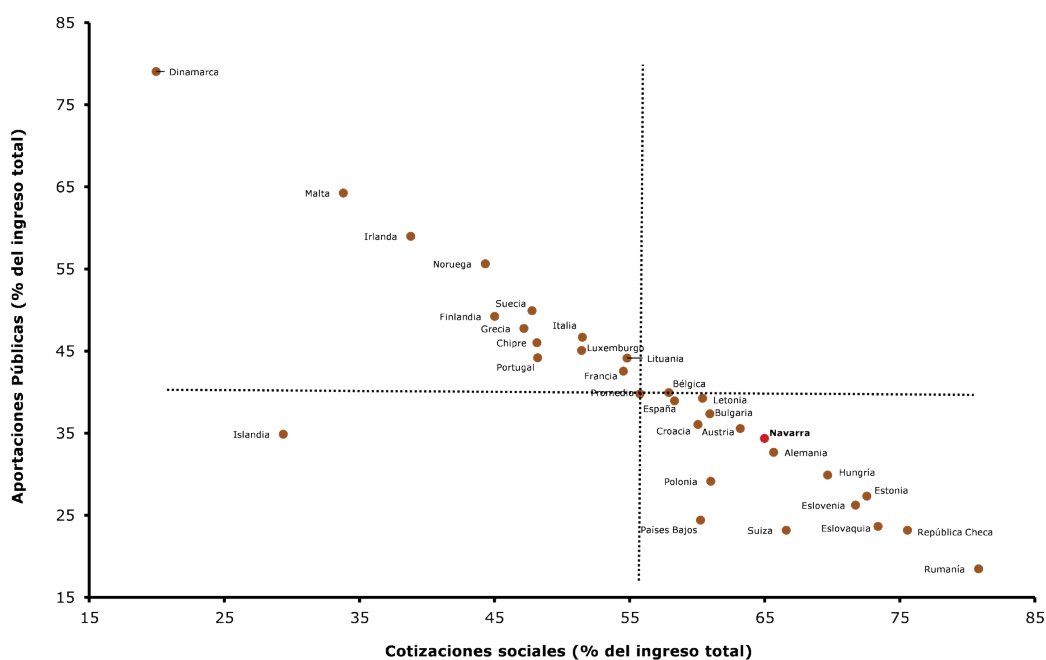
El resto de los ingresos alcanza un valor mucho menor, ligeramente inferior, en 2019, a los 31 millones de euros.

**Ilustración 7.** Reparto de los ingresos por aportaciones públicas según el nivel de administración que financia. 2019.



Fuente: Cuenta de Protección Social de Navarra.

**Ilustración 8.** Ingresos por cotizaciones sociales y aportaciones públicas (porcentajes del ingreso total de los sistemas de protección social), 2019.



Fuente: EUROSTAT y Cuenta de Protección Social de Navarra.

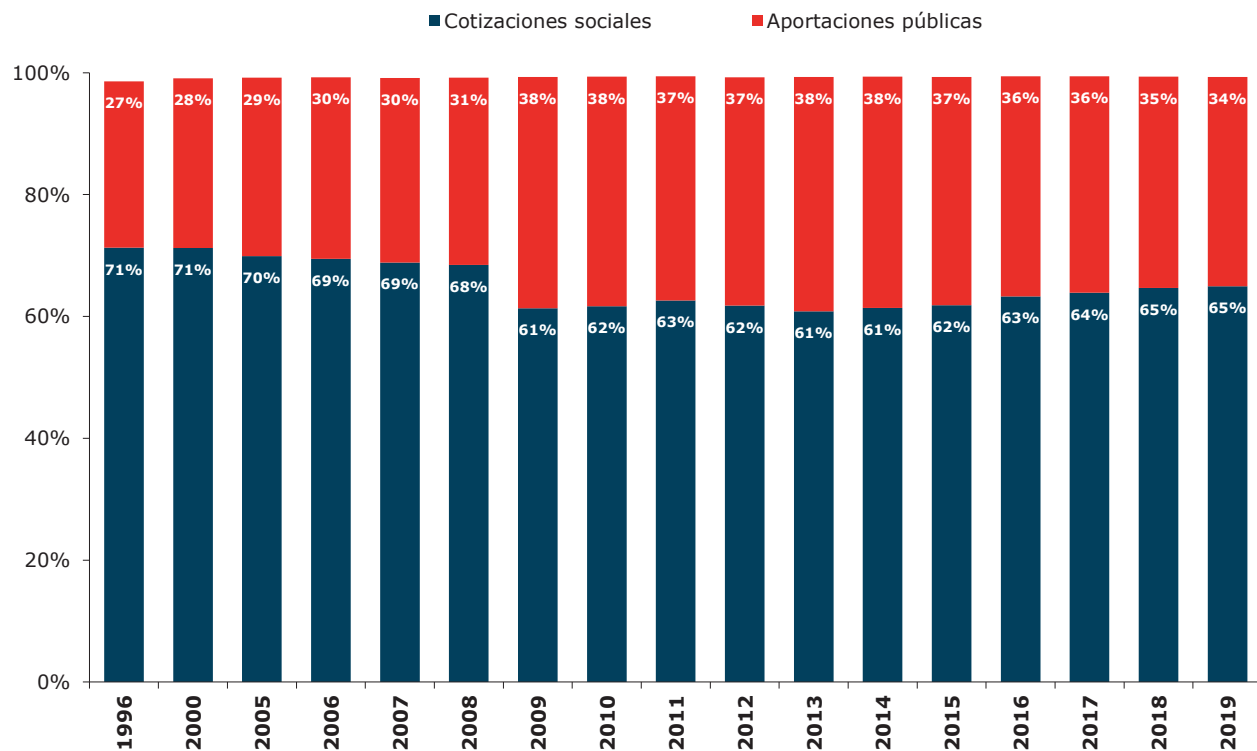
El sistema de protección social de Navarra comparte su carácter contributivo con otros países de Europa, como Alemania o Austria. Por el contrario, otros países, como Dinamarca, tienen sistemas de protección de carácter más universal. En ellos, el derecho a las prestaciones no depende de las cotizaciones previas y, en consecuencia, la financiación procede, en mayor proporción, de las aportaciones públicas (ilustración 8).

El peso de las cotizaciones sociales en los ingresos del sistema navarro de protección social no permanece constante a lo largo del tiempo, sino que depende de diversos factores que influyen en los ingresos por este concepto y entre los que se encuentran las decisiones sobre los tipos de cotización, los niveles de empleo o los salarios que reciben los asalariados. Por otro lado, el peso de las cotizaciones sociales depende también de la magnitud de las aportaciones que realizan las administraciones públicas a la financiación de los sistemas protectores, aportaciones que en ocasiones tienen una función compensadora.

En el caso de Navarra, la confluencia de todos estos factores explica la evolución del peso relativo de cotizaciones sociales y aportaciones públicas en la financiación del gasto social en el periodo 1996-2019 (ilustración 9). Esta evolución, por lo general suave, sufrió una alteración importante en 2009, cuando el peso de las aportaciones públicas aumentó del 31 % al 38 %. El efecto se debió en buena parte a que, como consecuencia de la crisis económica y el aumento del desempleo, el presupuesto del SPEE se vio fuertemente alterado: los ingresos por cotizaciones descendieron mientras que los gastos aumentaron bruscamente. Para equilibrar las cuentas del organismo, el Estado tuvo que realizar una aportación de 19.254 millones de euros a favor del SPEE en 2009, una cantidad desproporcionada con respecto a la equivalente del ejercicio anterior, que no superó los 6,6 millones. Las transferencias del Estado al SPEE para equilibrar sus presupuestos se mantuvieron en cantidades inusuales hasta 2018, aunque fueron progresivamente menores a partir de 2011 y, correlativamente, el papel de las aportaciones públicas adoptó, a partir de entonces, una senda descendente hasta llegar al 34 % en 2019.



**Ilustración 9.** Ingresos por cotizaciones sociales y aportaciones públicas (en porcentaje del ingreso total) en la Comunidad Foral de Navarra, 1996-2019.



Fuente: Cuenta de Protección Social de Navarra.



**(na)stat**  
Instituto de Estadística de Navarra  
Nafarroako Estatistika Erakundea

Gobierno  Nafarroako  
de Navarra Gobernua