

Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades

Dirigido por:

Francisco Pérez García

Vicent Cucarella Tormo

Laura Hernández Lahiguera

Valencia, 27 de abril de 2015.

Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades

Dirigido por:

Francisco Pérez García

Vicent Cucarella Tormo

Laura Hernández Lahiguera

ÍNDICE

Agradecimientos	7
Introducción	9
1. El sector público y los servicios fundamentales.....	15
1.1. Dimensiones del sector público español.....	16
1.2. Perspectiva internacional	19
1.3. Los servicios públicos fundamentales (SPF)	41
1.4. Problemas recientes y perspectivas futuras de los SPF	51
2. El gasto por territorios en los servicios públicos fundamentales	59
2.1. Contenido, fuentes estadísticas y datos	60
2.2. Territorialización del gasto educativo	64
2.3. Territorialización del gasto sanitario.....	73
2.4. Territorialización del gasto en protección social.....	82
2.5. Territorialización del gasto en SPF.....	91
3. Diferencias de gasto y necesidades.....	103
3.1. Experiencias en el reconocimiento de las diferencias de necesidades	105
3.2. Una métrica para calcular las necesidades.....	110
3.3. Distribución de las necesidades de gasto en SPF	116
3.4. Diferencias de necesidad per cápita: resultados	131
3.5. Diferencias en necesidades y diferencias de gasto.....	141
4. Recursos financieros y preferencias	145
4.1. La restricción financiera de las comunidades autónomas	146
4.2. ¿Son prioritarios los SPF?	157
4.3. Nivel de ingresos y nivel de gasto en SPF	167
4.4. Diferencias de gasto: ¿necesidades, recursos o preferencias?	182

5. Políticas redistributivas, servicios fundamentales e igualdad de oportunidades	189
5.1. Alcance de las políticas redistributivas en España	187
5.2. Diferencias regionales de los saldos redistributivos.....	192
5.3. Gasto en SPF de las comunidades, redistribución e igualdad de oportunidades.....	202
6. Conclusiones	209
Bibliografía.....	227
Índice de cuadros y gráficos.....	237
Nota sobre los autores.....	245

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Fundación BBVA y al Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) la posibilidad de profundizar en el análisis territorial de los servicios públicos fundamentales y completar así el estudio iniciado en 2011 con *Las diferencias regionales del sector público español*. De este modo, la Fundación BBVA y el Ivie continúan su aportación conjunta al conocimiento de las peculiaridades territoriales en España, una línea de investigación complementaria de otras como la de evaluación del *stock* de capital (público y privado) y el análisis de las fuentes del crecimiento regional.

Durante los dos años de desarrollo de este proyecto, los autores han contado con la colaboración de varios compañeros del Ivie, que han facilitado las tareas de documentación y el tratamiento de algunas fuentes estadísticas. Entre ellos desean mencionar a Ángel Soler, Carlos Albert y, especialmente, a Silvia Mollá, quien realizó un excelente trabajo como ayudante de investigación. Asimismo, en el proceso de edición de la monografía se ha contado con la paciente dedicación de Julia Teschendorff, Susana Sabater y Jessica Piqueras, a quienes desean agradecer su profesionalidad.

Introducción

LAS respuestas de las sociedades avanzadas a necesidades tan relevantes para el desarrollo como la educación y la sanidad, las pensiones y el seguro de desempleo, las infraestructuras o la seguridad ciudadana se caracterizan por la decisiva presencia pública y la dedicación a las mismas de un gran volumen de recursos. En Europa, el gasto público es equivalente a casi el 50% del producto interior bruto (PIB), e incluso se supera en algunos países. La importancia y la dimensión de estas actividades justifican prestar atención a los resultados de las actuaciones públicas desde la perspectiva de la eficiencia y también de la equidad, cuestiones que han vuelto a ser debatidas apasionadamente durante estos años en los que la crisis ha puesto en cuestión la sostenibilidad financiera de numerosas administraciones y muchos programas de gasto.

En España, las discusiones recientes sobre los servicios públicos tienen una limitada base empírica y se encuentran enmarcadas por tres grandes referencias cuyo fundamento es, con frecuencia, más de naturaleza ideológica que objetiva. La primera de estas referencias son las opiniones sobre la ambición deseable para los objetivos gubernamentales, que para algunos debe ser grande y para otros pequeña. Los distintos puntos de vista sobre las metas a alcanzar tienen implicaciones sobre la dimensión financiera y las funciones a desempeñar por el sector público, así como sobre la forma de financiarlas. La segunda coordenada de los debates se refiere a los medios a utilizar, la eficacia de las políticas y las ventajas e inconvenientes de los instrumentos. Este ámbito del debate tampoco es sólo técnico —aunque podría serlo más— apareciendo importantes referentes ideológicos, en particular, en la valoración de la conveniencia de prestar los servicios a través de instrumentos públicos o privados. La tercera coordenada es la referida a la descentralización o centralización de los servicios. Mientras las ventajas teóricas de la descentralización se refieren a su potencial capacidad de adaptarse a las preferencias de distintos grupos de ciudadanos, las de centralización hacen referencia a la igualdad de las oportunidades de los residentes en distintos territorios.

Caben pocas dudas de que en España la valoración de todos estos temas y problemas se aborda desde perspectivas marcadas con más frecuencia por elementos de naturaleza identitaria e ideológica que por referencias empíricas. Este trabajo se mueve precisamente en este último terreno, presentando los resultados de una investigación sobre un tema que consideramos relevante para acotar algunos de los debates mencionados entre los límites que establece la evidencia disponible sobre el despliegue territorial el sector público español.

El tema analizado es la evolución del gasto en los servicios públicos fundamentales (en adelante SPF) en España y sus comunidades autónomas en los años transcurridos del siglo XXI. El proyecto se ha desarrollado en 2013 y 2014 como parte del Programa de Investigaciones Económicas Fundación BBVA-Ivie y ha sido estimulado por la intensidad de las discusiones mencionadas en estos últimos años. Su finalidad es doble: por una parte, acotar los elementos subjetivos de los debates, aportando evidencia hasta ahora no disponible que puede ser utilizada fácilmente como referencia de las valoraciones y en la toma de decisiones; por otra, llamar la atención sobre las sustanciales diferencias de gasto en los servicios públicos fundamentales entre las comunidades autónomas españolas, las implicaciones de las mismas para la igualdad de oportunidades y el escaso fundamento existente para considerarlas un resultado de la descentralización.

Para avanzar hacia ambos objetivos con una adecuada base informativa, una parte importante del proyecto ha consistido en construir un banco de datos sobre la distribución territorial del gasto en los principales servicios públicos de 2002 a 2013. Sus resultados se presentan en el capítulo 2 y son particularmente interesantes para la investigación realizada.

Por una parte, porque los datos de 2002 confirman que las desigualdades vienen de lejos. En realidad son anteriores a la descentralización, de modo que no son consecuencia de la autonomía sino de un despliegue territorial desigual del sector público centralizado previo. Sin embargo, estas diferencias se hacen más visibles a partir de la homogeneización de los traspasos de competencias a las comunidades autónomas —al completarse la cesión de la sanidad y las universidades a aquellas comunidades que todavía no las gestionaban— lo que facilita la comparación.

En segundo lugar, la serie presentada muestra lo sucedido desde 2002 hasta la actualidad, un periodo en el que se han sucedido años de fuerte expansión económica y abundancia de recursos para el sector público y otros de intensa crisis y enorme retroceso de los ingresos fiscales para todos los niveles de gobierno. La necesidad de llevar a cabo ajustes en los ingresos y gastos públicos para reducir el déficit y recuperar un horizonte de estabilidad financiera ha planteado numerosas preguntas sobre las actividades a mantener y en qué condiciones hacerlo, lo que equivale a interrogarse sobre qué servicios se consideran fundamentales. La evidencia presentada indica que la protección a los servicios públicos fundamentales ha resultado mayor en aquellos servicios que han permanecido centralizados, y será importante valorar tres posibles causas de ese resultado: prudencia en la asunción de compromisos de gasto, previsión financiera de las administraciones responsables y asignación de recursos adecuada a la priorización que merecen los servicios públicos fundamentales.

Una de las conclusiones más importantes de la evidencia aportada en este volumen es que las preguntas sobre la dimensión y las características deseadas para el sector público en España no deberían responderse sin tener muy en cuenta las sustanciales diferencias territoriales existentes en el nivel de gasto por habitante en los servicios públicos fundamentales. Los datos presentados señalan que el sector público en España es territorialmente tan desigual que existen razones poderosas para dudar que los residentes en las distintas comunidades accedan a los servicios públicos en condiciones no ya iguales, ni siquiera similares. El análisis realizado bucea en las causas y consecuencias de estas diferencias que, en parte, están en la base de las intensas tensiones institucionales de los últimos años. Para encontrarlas, los cinco capítulos del volumen tienen el contenido que se sintetiza a continuación.

El primer capítulo ofrece un panorama del papel y la dimensión de los servicios públicos fundamentales en España, valorando su importancia dentro de las actuaciones gubernamentales y su trayectoria reciente. Para ello se analiza su tamaño y estructura desde distintas perspectivas, comparándolo con otros países e identificando los servicios públicos que serán considerados en el resto de la monografía y las administraciones encargadas de gestionarlos. Este primer diagnóstico justifica por qué el análisis se centra en el despliegue territorial de los servicios públicos fundamentales, integrándose en esta categoría la sanidad, la educa-

ción y la protección social. Evaluar la trayectoria del gasto en estas actividades durante la expansión y la crisis es imprescindible para abordar sobre bases fiables los debates abiertos sobre la sostenibilidad futura del Estado del bienestar, las implicaciones de las políticas de estabilidad presupuestaria y su dimensión territorial.

El segundo capítulo ofrece un resumen de la información elaborada para poder evaluar el despliegue territorial de los servicios públicos fundamentales, presentando el contenido del banco de datos construido. Se muestra la trayectoria del gasto por comunidades en educación, en sanidad, en protección social y en el agregado en los servicios públicos fundamentales. En los datos ofrecidos en el capítulo se constatan las sustanciales diferencias de gasto por habitante entre comunidades autónomas, tanto en las distintas funciones como en el agregado de los servicios públicos fundamentales, que justifican plantearse un análisis de las causas y consecuencias de las mismas en los capítulos siguientes. Para ello es importante describir las funciones de gasto en los servicios públicos fundamentales gestionadas por las distintas administraciones. El papel de las Administraciones centrales se concentra en los capítulos de protección social: las pensiones, principalmente gestionadas por la Seguridad Social y las prestaciones por desempleo, por la Administración central. Las comunidades autónomas son mayoritariamente responsables de los servicios de sanidad y educación y participan también en los de protección social, en mayor medida tras la aprobación en 2006 de la ley de Dependencia. Por último, las corporaciones locales desempeñan funciones complementarias en los distintos servicios atendidos por las Comunidades Autónomas, realizando gastos de menor cuantía que éstas que, en todo caso, son relevantes.

La base de datos con la distribución territorial del gasto en los servicios públicos fundamentales puede ser consultada íntegramente en el sitio web de la Fundación BBVA.¹ En ella se cubre el período 2002-2013 y se distingue el gasto realizado en cada territorio por los distintos niveles de las Administraciones Públicas. Por tanto, se ofrece información del gasto territorial realizado por la Administración central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las Administraciones de la Seguridad Social. Y en todos los casos se distinguen los tres ser-

¹ Véase <http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/noticias/fichanoticia/index.jsp?codigo=1446>.

vicios públicos fundamentales (educación, salud y protección social) y su agregado. Además, y con el fin de facilitar el análisis, la base de datos incluye también las magnitudes en términos per cápita con la misma desagregación indicada; así como índices de evolución en términos reales per cápita.

Los capítulos 3 y 4 se centran en el estudio del gasto en los servicios públicos fundamentales que depende de las comunidades autónomas con el propósito de identificar las causas de las diferencias per cápita observadas entre las mismas. Las hipótesis contempladas son tres: en primer lugar, en el capítulo 3 se estudia si las diferencias se explican por la existencia de distintas necesidades objetivables. Para ello se define y aplica una métrica que evalúa la intensidad de las necesidades por habitante de las comunidades, atendiendo a sus diferencias demográficas, de localización de la población y de coste. En segundo lugar —en el capítulo 4— se considera si las diferencias de gasto se deben a la dispar disponibilidad de recursos de las comunidades, dado que el abanico de ingresos por habitante de las mismas es considerable como consecuencia del diseño de los sistemas de financiación, las singularidades del régimen foral y la importancia de otras fuentes de ingresos. En tercer lugar se analiza si las diferencias de gasto en la autonomía de las comunidades se asocian a diferentes niveles de prestación de los servicios públicos.

Por último, el capítulo 5 estudia las implicaciones de los niveles de gasto en los servicios públicos fundamentales para las políticas redistributivas de las Administraciones Públicas en España. Se destaca que la redistribución opera combinando contribuciones de los individuos en función de su capacidad de pago y prestaciones de servicios públicos en las que se atiende tanto a criterios contributivos —pensiones, desempleo— como de igualdad de oportunidades en la atención a las necesidades —pensiones no contributivas, rentas mínimas de inserción, salud, educación, servicios sociales—. El capítulo evalúa la importancia de las políticas redistributivas y los cambios en las mismas asociados a la llegada de la crisis, ofreciendo materiales valiosos para discutir el alcance de un hipotético retroceso en el Estado de bienestar. También se presta atención a la importancia que los servicios públicos fundamentales tienen en los efectos redistributivos de las políticas públicas. Por último, se analiza la intensidad con la que la redistribución opera en cada comunidad y la importancia del gasto en los servicios públicos fundamentales para explicar esas diferencias de intensidad.

El volumen se cierra con un breve capítulo de conclusiones en el que se destacan los resultados más relevantes para las políticas públicas. Las más sobresalientes son subrayadas en los comentarios finales de ese último capítulo.

1. El sector público y los servicios fundamentales

La importancia del sector público en las economías avanzadas se deriva de las actividades que desempeña y del volumen de recursos dedicados a las mismas. Las respuestas sociales a asuntos tan relevantes como la educación, la sanidad, las infraestructuras, las pensiones o la seguridad cuentan con una decisiva presencia pública. Además, el gasto público representa en muchos países europeos cifras equivalentes —e incluso superiores— al 50% del producto interior bruto (PIB). Estos dos rasgos del sector público, relevancia y dimensión de sus actividades, avalan la pertinencia de evaluar sus resultados y suscitan permanentes debates sobre la eficiencia y equidad de las actuaciones gubernamentales.

La crisis ha intensificado la discusión sobre estos temas, al poner en cuestión la sostenibilidad financiera de la trayectoria de numerosas administraciones y, como consecuencia de ello, de numerosos programas de gasto público. En España, a partir de 2008 se ha producido un fuerte desajuste de las cuentas de los tres niveles de gobierno —central, autonómico y local— y en los últimos años también de la Seguridad Social. La necesidad de reducir el déficit y recuperar un horizonte de estabilidad financiera ha planteado numerosas preguntas sobre qué actividades deben ser mantenidas —y en qué condiciones— y cuáles podrían ser prescindibles, cuestión que equivale a interrogarse acerca de qué servicios se consideran fundamentales.

Cuando las preguntas sobre las prioridades de los distintos gastos se plantean en un estado descentralizado llevan aparejadas otras sobre cómo repartir los recursos públicos entre las administraciones responsables de los diferentes servicios. En efecto, ese debate en España se plantea recurrentemente entre las comunidades autónomas de régimen común y la Administración central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cada vez que se evalúa el cumplimiento del principio de suficiencia en la financiación de las comunidades. Ahora bien, la valoración de la suficiencia no es independiente del nivel de servicios ofrecidos, la modalidad organizativa seleccionada para ofrecerlos, los costes en los que se incurre al prestarlos y la eficacia con la que se producen, o la calidad de los resul-

tados obtenidos. En la medida en que la autonomía de los gobiernos deja en sus manos decisiones relevantes en todos estos temas que influyen finalmente en el gasto, la suficiencia o no de los recursos es difícil de precisar.

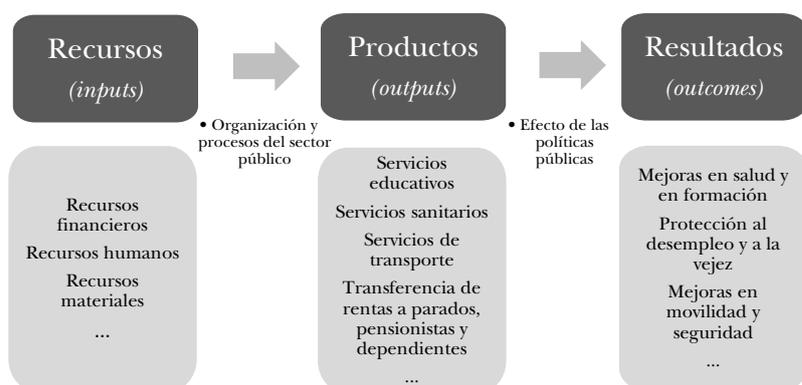
Para abordar a lo largo de este volumen el análisis de las diferencias territoriales de gasto en los servicios públicos fundamentales (SPF), comenzaremos por evaluar su relevancia y trayectoria reciente en el conjunto de España. Con esa finalidad, este primer capítulo ofrece un panorama general de la dimensión de los servicios públicos en España, la importancia de los SPF dentro de las actuaciones públicas, su trayectoria reciente y perspectivas. El capítulo se estructura como sigue. El primer apartado ofrece una visión general del sector público español, su tamaño y estructura, comparándolo con otros países. El segundo apartado identifica los servicios públicos que serán considerados fundamentales en el resto de la monografía y las administraciones encargadas de gestionarlos en España. En el apartado tercero se plantean los principales problemas a los que se enfrentan los SPF, en la actualidad y de cara al futuro, tanto en España como en otros países desarrollados de nuestro entorno.

1.1. Dimensiones del sector público español

El esquema 1.1 presenta un esquema de los aspectos a tener presentes al analizar el sector público desde una perspectiva económica, así como las relaciones entre los mismos y las principales variables a considerar. El esquema conceptual propuesto contempla las actividades públicas como un proceso transformador que emplea distintos recursos —*inputs* financieros, humanos y materiales— para producir múltiples *outputs*: servicios educativos, sanitarios, de transporte, transferencias de rentas a parados, pensionistas o dependientes, etc. De estas actividades se derivan impactos que constituyen los resultados finales —*outcomes*— de las actuaciones públicas en la sociedad: mejoras en la salud y en la formación, protección frente al desempleo o la vejez, mejoras en la movilidad o la seguridad, etc.

Para ordenar el análisis empírico de este conglomerado de actividades es conveniente distinguir si los problemas considerados y las variables e indicadores que utilizamos para representarlos corresponden al ámbito de los recursos, los procesos, los *outputs* o los *outcomes*. Así, las cuestiones referidas al volumen o la estructura de los ingresos y gastos públicos, o al empleo público, corresponden al

ESQUEMA 1.1: Dos fases de las actividades públicas



Fuente: Elaboración propia.

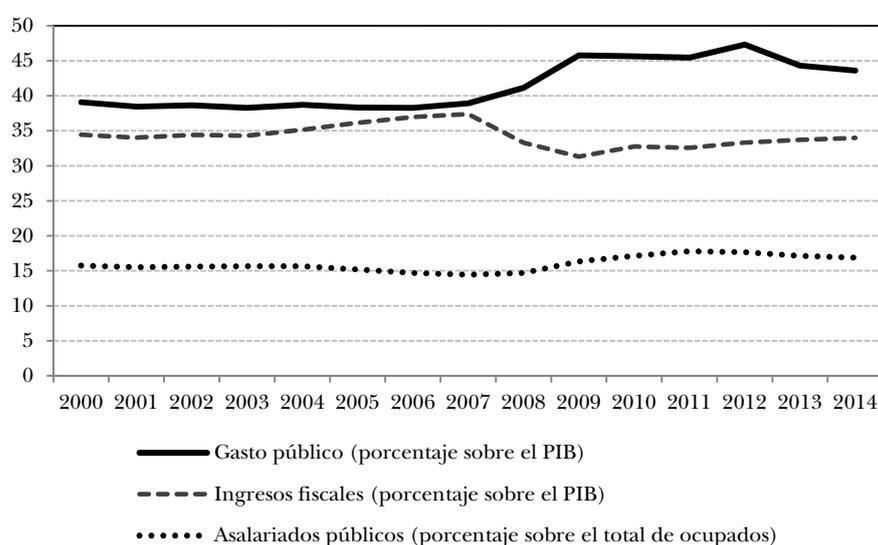
ámbito de los recursos. En cambio, las correspondientes a la estructura de niveles de gobierno, la estructura organizativa de las administraciones y las diversas dimensiones de la gestión pública (económico-financiera, de recursos humanos, contratación, etc.) se refieren a los procesos. Por su parte, las preguntas sobre qué se produce —y la valoración de la eficiencia— se refieren a los *outputs* o servicios y los resultados de esos servicios públicos para la sociedad —incluyendo entre ellos los referidos a la equidad— corresponden al ámbito de los *outcomes*.

Este marco de referencia conceptual permite advertir que la mayoría de las medidas del tamaño del sector público utilizadas se basan en datos de ingresos y gastos y se refieren al ámbito de los recursos. Los indicadores de productos y resultados son más problemáticos de construir como veremos y, por ello, hay que subrayar que utilizar los ingresos o los gastos como medidas de *outputs* o *outcomes* puede proporcionar imágenes cuantitativas equívocas de los resultados de las actividades públicas.

Considérese en este sentido, por ejemplo, el significado de un indicador muy utilizado del tamaño del sector público: su comparación respecto al PIB. Cuando observamos que en el caso de España en 2014 el gasto público representa el 43,6% del PIB, el significado de este porcentaje es en realidad una medida del peso de los recursos totales utilizados por el sector público más que de los servicios ofrecidos, pues éstos dependerán de la eficiencia alcanzada en el uso de esos recursos.

El gasto mide el total de recursos utilizado pero una parte de los mismos pueden provenir del endeudamiento. Así sucede cuando los ingresos fiscales son insuficientes para cubrir el gasto en periodos de déficit como el actual. En ese caso las medidas de los recursos que utiliza el sector público pueden ser muy distintas si se basan en el gasto o en los impuestos recaudados. Como muestra el gráfico 1.1, según la presión fiscal (porcentaje de ingresos tributarios en relación con el PIB) la dimensión del sector público en España en 2014 es del 34%, una cifra sensiblemente inferior a la que se obtiene al considerar el indicador de los gastos (43,6%).

GRÁFICO 1.1: Dimensión del sector público en relación con el PIB, 2000-2014
(porcentaje)



Fuente: IGAE (2015b) y INE (2015b).

Un tercer indicador del tamaño del sector público utilizado con frecuencia es el peso de los asalariados públicos en la ocupación total, que en España representa el 16,9% del empleo total en 2014. Esta variable muestra un peso del sector público mucho menor que los dos anteriores y la razón es doble. Primero que, en realidad, buena parte de las actividades de los gobiernos no son productivas sino redistributivas (transferencias al sector privado, sobre todo a los hogares) y emplean muy poco personal. La segunda es que solo una parte del gasto productivo de los gobiernos se dedica a la contratación de empleados públicos. El resto se dedica a inversiones y a comprar bienes y servicios privados para producir servicios públicos.

La distinción entre el gasto público productivo —es decir, que se dedica a la producción de servicios públicos— y el redistributivo —pensiones, seguro de desempleo, pagos a dependientes, etc.— es muy relevante. En el panel *a* del gráfico 1.2 se muestra el alcance de esta descomposición del gasto público total, pues se reparte casi por mitades entre ambos conceptos. Además, en el panel *b* gráfico 1.2 se constata que una parte importante de los gastos productivos en servicios públicos (superior al 40%)² se destina a adquirir bienes y servicios privados con financiación de los gobiernos: construcción de infraestructuras, sanidad y educación concertada, suministros de todo tipo a las administraciones, etc.

La diversidad de perspectivas desde las que se puede contemplar lo público exige seleccionar adecuadamente las variables utilizadas para medir sus actuaciones, en función de los objetivos perseguidos. Los datos anteriores indican que se trata de un asunto importante incluso cuando se trata simplemente de evaluar su tamaño, como confirma la creencia equivocada de parte de la opinión pública de que el empleo público alcanza porcentajes similares a los que el gasto público representa en comparación con el PIB. La elección de indicadores de lo público se enfrenta a dificultades mayores cuando se desea evaluar sus procesos, productos y resultados, sobre todo teniendo presente que conviene contemplarlos desde la doble perspectiva de la eficiencia y la equidad pues ambos objetivos son muy relevantes. Si como sucede con frecuencia la selección de indicadores no se realiza con la prudencia y precisión necesarias, la consecuencia es que los diagnósticos del sector público y los debates sobre sus problemas resultan distorsionados.

1.2. Perspectiva internacional

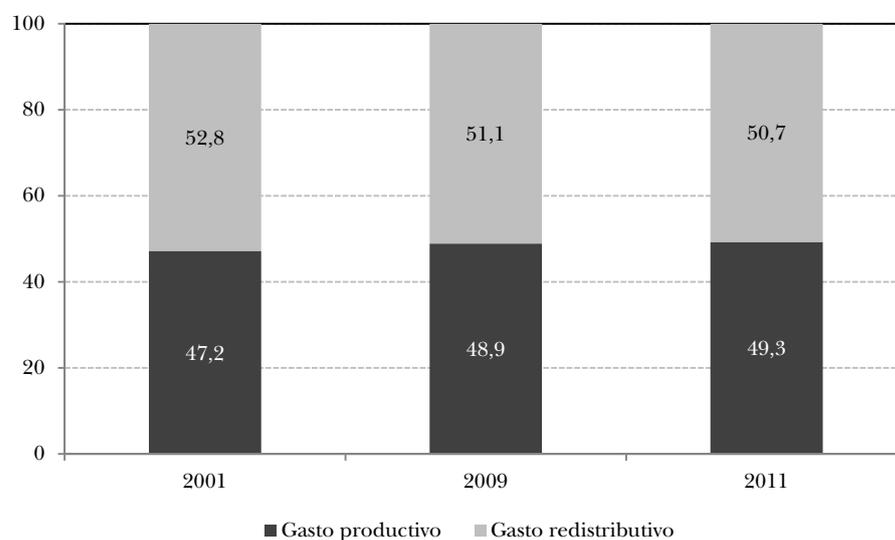
La pregunta acerca de si la dimensión del sector público español es elevada o insuficiente está presente en muchos debates actuales y, más allá de las preferencias personales, puede responderse de distintas maneras. La primera consiste en comparar los indicadores de tamaño y otros perfiles del sector público español con los de otros países, ejercicio que será realizado a continuación. Una segunda respuesta a esa cuestión puede venir de la valoración de sus resultados, es decir, de cuántos servicios ofrece, con qué productividad se obtienen y qué contribu-

² Se excluye del cálculo el consumo de capital fijo.

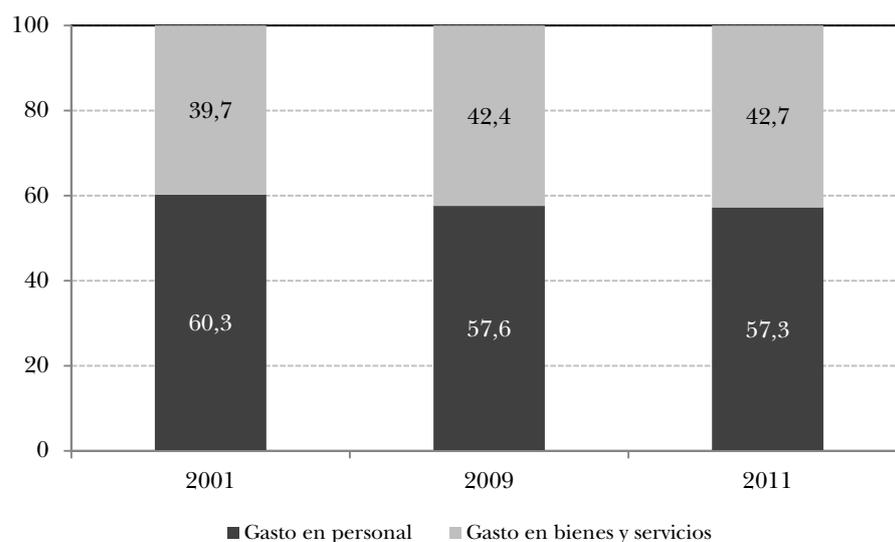
ción realizan a objetivos clave como la igualdad de oportunidades o al crecimiento económico. Esta segunda aproximación es mucho más compleja porque, como se verá, medir los resultados de las actuaciones públicas plantea muchos problemas a día de hoy, que se deben a dos razones fundamentalmente: las dificultades existentes para valorar en términos reales la producción pública y, más todavía, los elementos subjetivos que aparecen al evaluar las contribuciones gubernamentales desde la perspectiva de la equidad.

GRÁFICO 1.2: Composición del gasto público español
(porcentaje)

a) Gasto total: gasto redistributivo + productivo



b) Gasto productivo: gasto de personal + gasto en bienes y servicios



Fuente: OCDE (2011, 2013c).

Dimensión del sector público y costes

Para comparar el sector público español con el de otros países hemos de aceptar retrasos que vienen impuestos por las fuentes internacionales. El porcentaje del PIB que representaba el gasto público total en España se situaba en 2011 en el 45,2%, una cifra muy próxima a la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a países como Alemania, algunos puntos por debajo de las de Italia, Reino Unido y Francia y algo por encima de las de Canadá y Estados Unidos (panel *a* gráfico 1.3). Estos seis países serán los considerados en la mayoría de las comparaciones de este capítulo por dos razones: porque por su tamaño y nivel de renta constituyen referencias muy relevantes y, además, porque ofrecen un abanico de experiencias interesantes para un país cuasifederal como España, dado que Alemania, Canadá y Estados Unidos tienen estructuras federales y los otros tres están más centralizados.

Si se considera en el panel *b* del gráfico 1.3 el peso de la parte del gasto dedicado a la producción pública, como porcentaje del PIB, se observa que España alcanzaba en ese mismo año el 22,3% y su posición relativa es similar a la de Alemania. En Francia, Canadá y Reino Unido la producción de servicios por el sector público tiene un peso algo mayor y en el resto de países es menor, pero en ningún caso se trata de diferencias muy importantes.

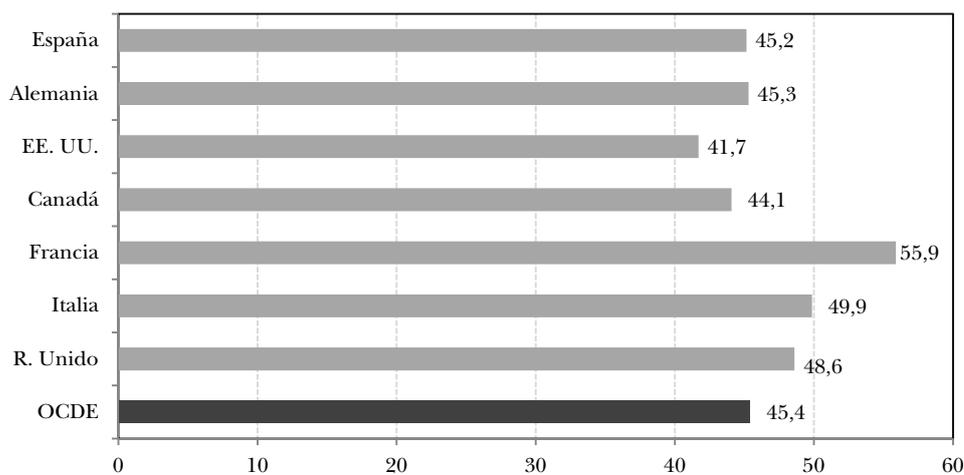
Como ya se ha mencionado, el cálculo del valor de la producción pública se realiza a partir de los costes en los que se incurre. En el gráfico 1.4 se ofrece la estructura de los mismos con mayor detalle que el gráfico 1.2, referida a los tres componentes más importantes: el coste de retribuir a los empleados públicos, el coste de los bienes y servicios privados usados por el sector público (compras) y los que no usa pero financia al sector privado (mediante transferencias) y, en tercer lugar, el consumo de capital fijo (amortizaciones de capital público). Se puede apreciar que, para un nivel dado de gasto productivo, existen diferencias significativas entre los países en cuanto a la intensidad con la que se producen los servicios con empleados públicos o se adquieren bienes y servicios privados.

En España más del 52% del gasto público productivo corresponde a retribuciones a empleados públicos, un porcentaje que es el mayor de los países considerados y que nos sitúa dieciocho puntos porcentuales por encima del de Alemania (34,5%). El mayor peso en el gasto público productivo de los salarios no

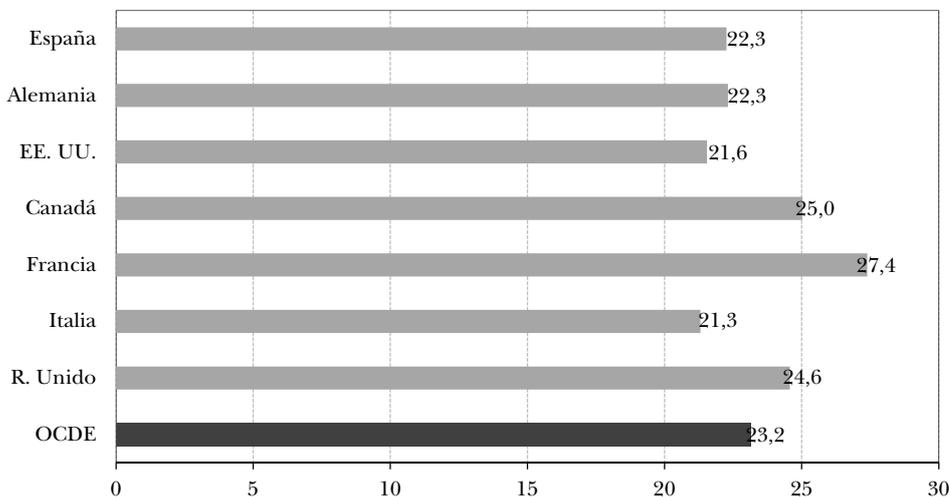
implica necesariamente que el gasto en empleados públicos represente una parte mayor del PIB —pues ello depende también del volumen de gasto público total— o que el porcentaje del empleo público sea mayor en el empleo total³ —pues la estructura del empleo público y los niveles salariales también influyen en el gasto—. Como se puede comprobar en el gráfico 1.5, España no sobresale entre los países considerados en ningunos de estos dos indicadores.

GRÁFICO 1.3: Peso del gasto público. Comparación internacional, 2011 (porcentaje del PIB)

a) Gasto público total



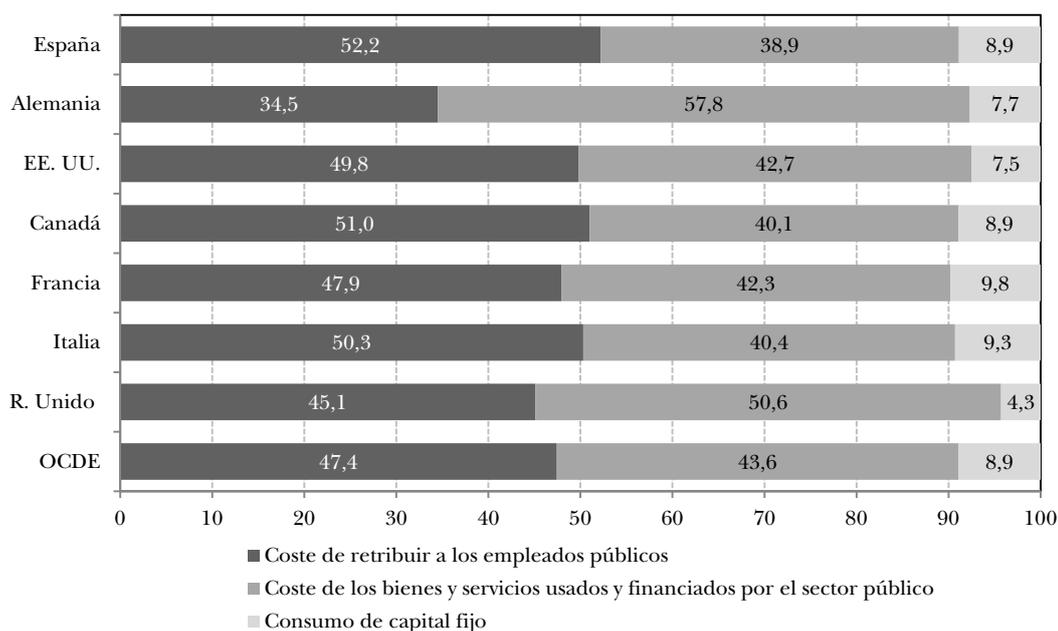
b) Gasto público productivo



Fuente: OCDE (2013c).

³ Las diferencias de las cifras de empleo público de los gráficos 1.1 y 1.5 se derivan de los criterios seguidos por la OCDE al delimitar qué empleos se incluyen en las comparaciones internacionales.

GRÁFICO 1.4: Estructura porcentual de costes de la producción pública, 2011



Fuente: OCDE (2013c).

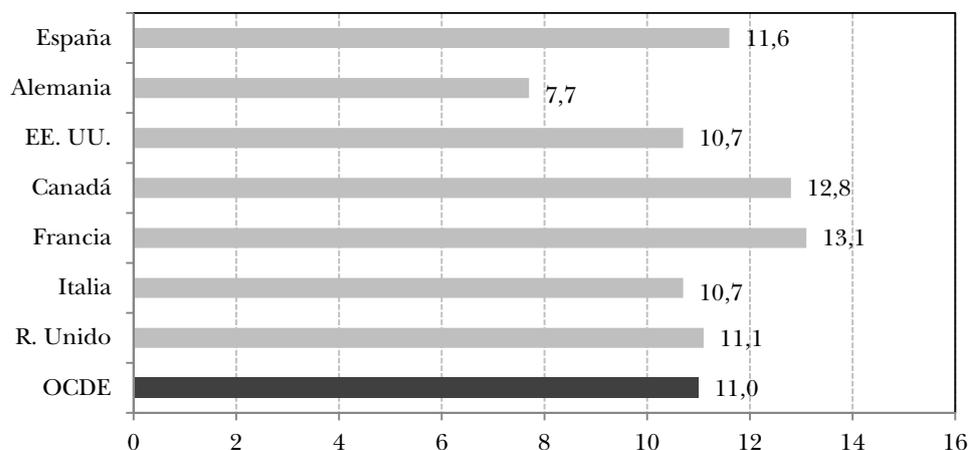
Alemania se apoya en los suministros privados para realizar la producción pública mucho más que el resto, externalizándola por distintas vías (compra de bienes y servicios o financiación de los mismos) y mediante diversas modalidades de cooperación público-privada. España dedica a estas adquisiciones cerca de un 39% del gasto productivo público, mientras en Reino Unido el porcentaje supera el 50% y en Alemania se acerca al 58%.

El empleo público se concentra más que el privado en actividades para las que se requiere un nivel de cualificación elevada. España no es una excepción, aunque en las últimas décadas el peso del empleo cualificado ha crecido también en el sector privado tal y como se observa en el gráfico 1.6.

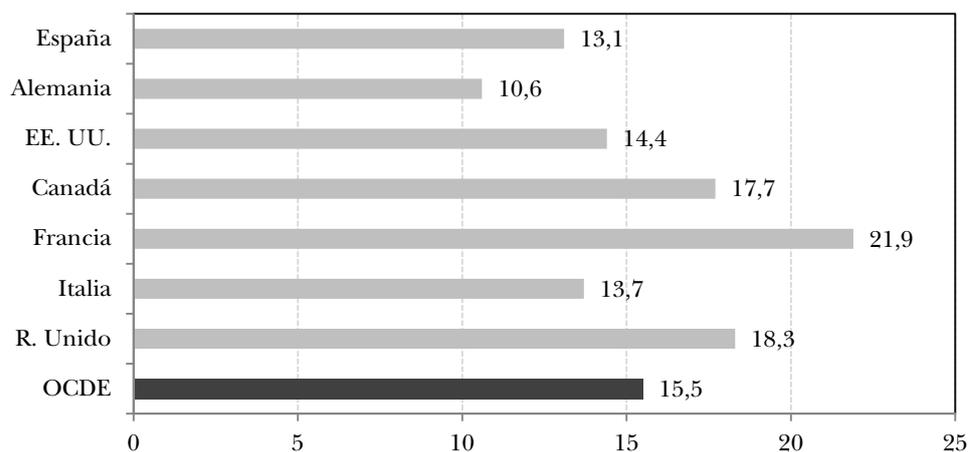
Para realizar una comparación de los salarios relativos pagados a los empleados públicos en una selección de ocupaciones y países, el cuadro 1.1 los compara con el nivel de renta y el salario medio de los trabajadores con similar nivel de estudios de cada país. No se observa, en general, una prima salarial favorable a los empleados públicos en España sino situaciones dispares: la prima es menor que la de otros países en las ocupaciones que suponen mayor responsabilidad de gestión y mayor en el caso de los profesores no universitarios y los puestos auxi-

GRÁFICO 1.5: Peso del gasto en salarios y empleo públicos, 2011

a) Gasto en salarios públicos como porcentaje del PIB

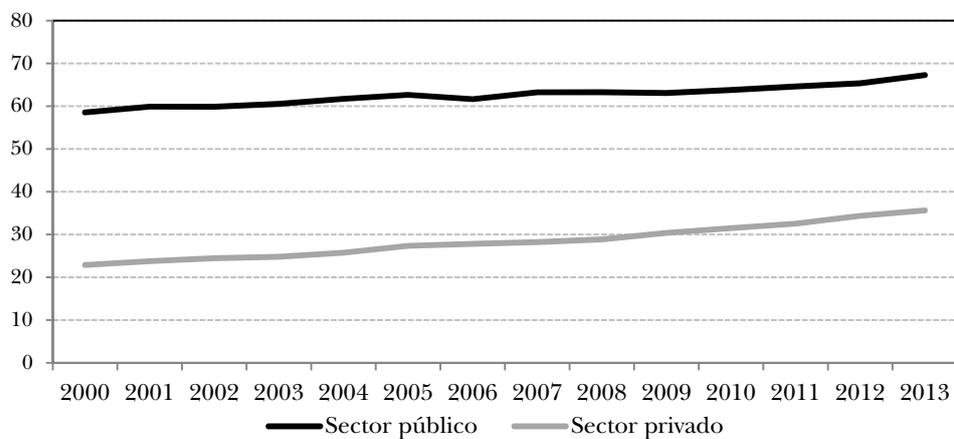


b) Empleo público como porcentaje del empleo total



Fuente: OCDE (2013c).

GRÁFICO 1.6: Porcentaje de titulados superiores en el empleo. España, 2000-2013



Fuente: Fundación Bancaja e Ivie (2014).

CUADRO 1.1: Salarios públicos por ocupaciones, 2011

(porcentaje)

a) Salarios de los empleados públicos en relación con la renta per cápita

	España	Alemania	EE. UU.	Francia	Italia	R. Unido	OCDE
Nivel D1	3,89	4,97	5,05	6,44	16,84	8,48	5,94
Nivel D2	4,17	4,27	4,65	5,21	9,89	5,59	4,41
Nivel D3	3,10	3,48	4,37	4,44	4,56	4,14	3,17
Nivel D4	2,33	–	4,72	3,18	3,32	2,90	2,71
Profesionales gobierno central <i>seniors</i>	2,91	2,39	2,87	2,36	1,61	1,74	2,22
Secretaría	1,43	1,36	1,39	1,51	1,32	0,98	1,17
Inspectores de policía y detectives	2,47	–	2,73	2,30	2,09	2,56	1,84
Agentes de policía	1,59	–	1,51	1,61	1,69	1,62	1,44

b) Prima salarial de los empleados públicos en comparación a los trabajadores de similar nivel educativo

	España	Alemania	EE. UU.	Francia	Italia	R. Unido	OCDE
Nivel D1	2,46	2,48	2,53	3,38	6,90	4,19	3,35
Nivel D2	2,64	2,13	2,33	2,73	4,05	2,76	2,46
Nivel D3	1,96	1,73	2,19	2,33	1,87	2,04	1,76
Nivel D4	1,47	–	2,37	1,67	1,36	1,43	1,50
Profesionales gobierno central <i>seniors</i>	1,84	1,19	1,44	1,24	0,66	0,86	1,18
Secretaría	0,90	0,68	0,70	0,79	0,54	0,49	0,67
Inspectores de policía y detectives	1,56	–	1,37	1,21	0,86	1,26	1,04
Agentes de policía	1,00	–	0,76	0,84	0,69	0,80	0,83
Profesores	1,38	1,01	0,67	0,81	0,61	–	0,85

Nota: Los funcionarios nivel D1 son aquellos que están por debajo de ministros y del Secretario de Estado y pueden ser funcionarios de nivel superior o nombrados por el Gobierno. Los funcionarios de nivel D2 son funcionarios de nivel superior por debajo de los D1 y se encargan de formular y revisar las políticas y dirigir y coordinar las actividades del ministerio. Los funcionarios nivel D3 dirigen y coordinan el funcionamiento de una unidad administrativa bajo las directrices del órgano directivo. Los funcionarios nivel D4 asesoran políticas y a los gestores de alto nivel y realizan la planificación estratégica y financiera.

Fuente: OCDE (2013c).

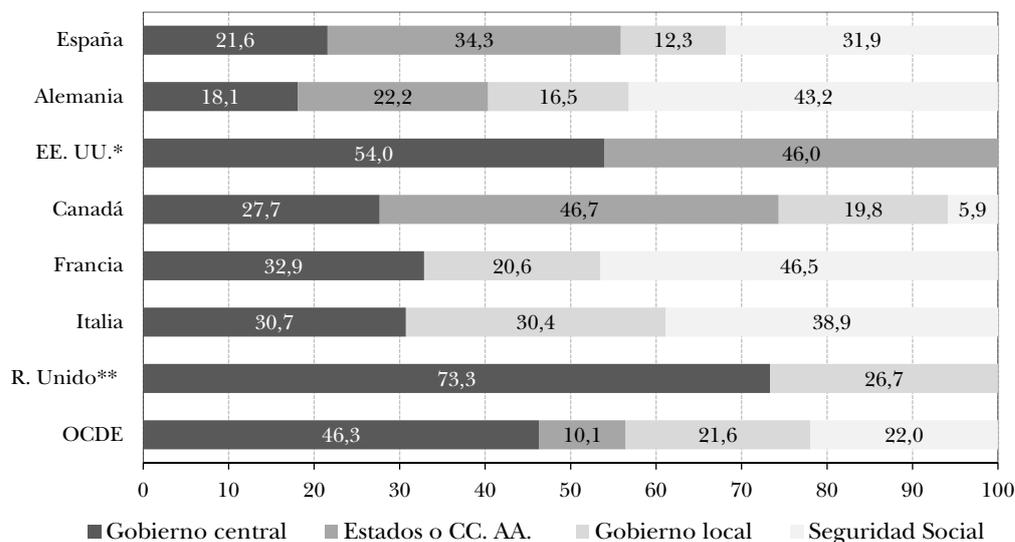
liars de la Administración. En resumen, las primas salariales públicas en España ponen de manifiesto un menor abanico salarial.

Estructura y organización

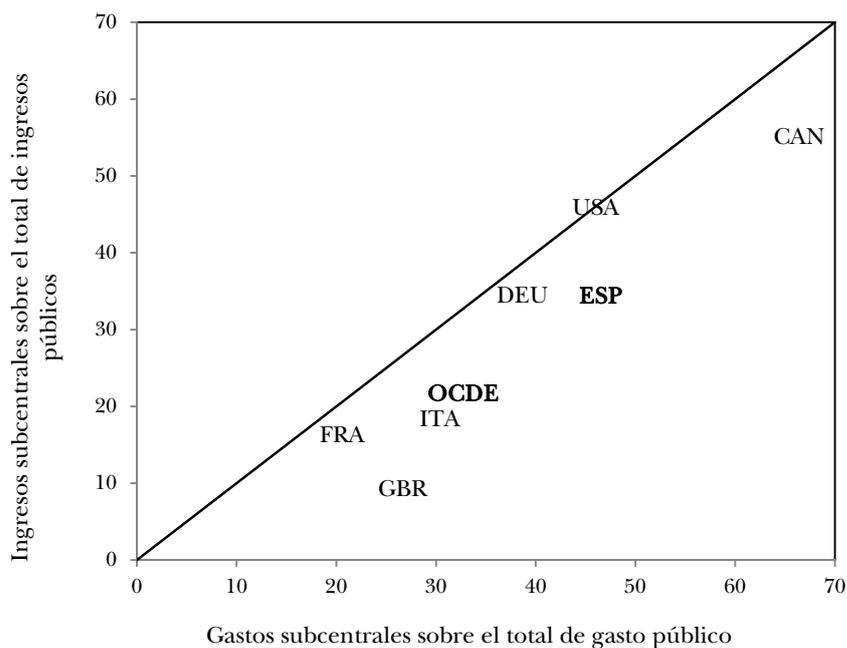
Un aspecto de la estructura del sector público importante para valorar su organización y procesos es el nivel de descentralización de las actividades públicas en los gobiernos regionales y locales. En el panel *a* del gráfico 1.7 se comprueba que en España las comunidades autónomas gestionan más de un tercio del gasto

GRÁFICO 1.7: Estructura gubernamental por niveles, 2011

a) Gasto por niveles de gobierno



b) Descentralización fiscal: importancia de los gobiernos subcentrales en ingresos y gastos



* Para Estados Unidos, el gasto de los gobiernos locales está incluido en el gasto de los Estados y el gasto de la Seguridad Social en el gasto del gobierno central. ** Para Reino Unido, el gasto de la Seguridad Social está incluido en el gasto del gobierno central.

Nota: El dato de Canadá es de 2010.

CAN: Canadá; DEU: Alemania; ESP: España; FRA: Francia; GBR: Gran Bretaña; ITA: Italia; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Fuente: OCDE (2013c).

público. En este sentido, nuestro país es más parecido a países federales como Alemania, Canadá o Estados Unidos que a los restantes países considerados, mucho más centralizados. Además, España comparte con los países continentales

Europeos —federales o no— la existencia de una importante administración diferenciada que gestiona los recursos dedicados a Seguridad Social, que en nuestro caso representan el 31,9% del gasto.

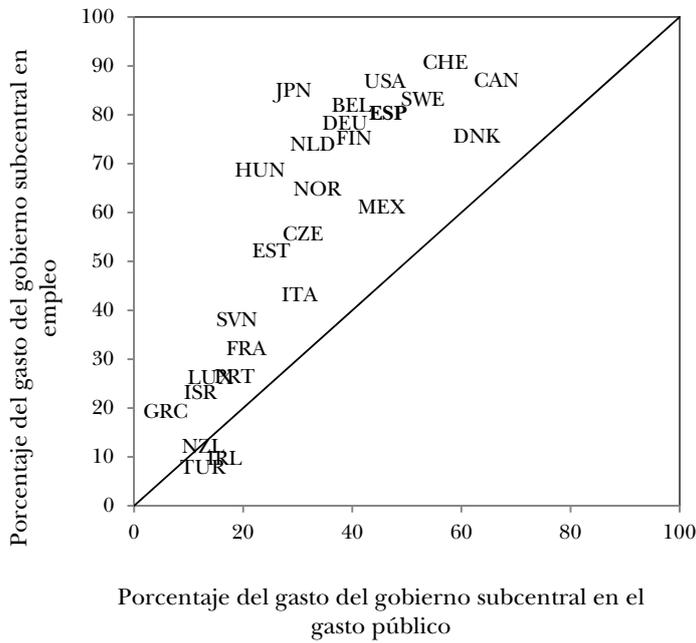
El panel *b* del gráfico 1.7 muestra que en distintos países, sean federales o centralizados, los gobiernos subcentrales —estatales o locales— tienen un peso mayor en el gasto que en los ingresos públicos y España no es una excepción en este sentido. La otra cara de esa moneda es que en las Administraciones centrales —gobierno central o Seguridad Social— sucede lo contrario. Como consecuencia de ello, las Administraciones centrales intervienen en la financiación de las subcentrales a través de transferencias intergubernamentales verticales que en muchos casos son importantes, como sucede en España. Sin embargo, los países federales no son los únicos en los que este rasgo se aprecia, pues en algunos de los centralizados —como Reino Unido— también se pone de manifiesto la misma característica debido a la dependencia financiera de los gobiernos locales del gobierno central correspondiente.

Los gobiernos subcentrales suelen concentrar sus funciones en las actividades de producción de servicios públicos, mientras que las de redistribución monetaria de la renta son principalmente desempeñadas por las administraciones de Seguridad Social cuando existen, y cuando no existen son competencia de la Administración central. Por esta razón, el peso de los gobiernos subcentrales en las actividades productivas es mucho mayor que su peso en el gasto público total. En el gráfico 1.8 se comprueba este rasgo comparando el nivel de descentralización del gasto público con el peso de los gobiernos subcentrales en el empleo y la inversión pública. La práctica totalidad de las observaciones se sitúan por encima de la diagonal, poniendo de relieve una especialización de los gobiernos regionales y locales en tareas que implican más empleo de factores productivos y que, por tanto, hacen sus resultados más sensibles al logro o no de unos adecuados niveles de productividad.

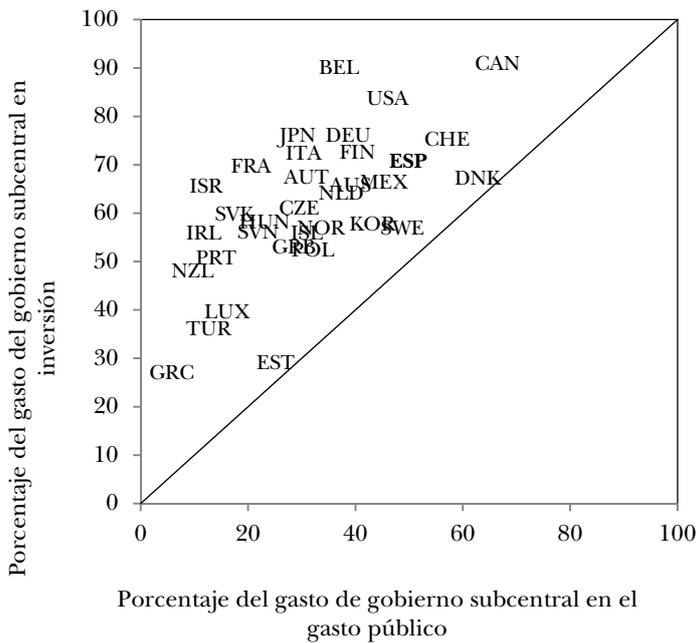
Otro aspecto muy relevante de la estructura del sector público es la importancia de las diferentes funciones en el gasto total, que recoge el cuadro 1.2. En el mismo se puede observar que alrededor de un tercio del gasto se dedica a protección social y más de un cuarto a la producción de bienes públicos de carácter social (educación y sanidad, fundamentalmente). También son muy importantes,

GRÁFICO 1.8: Especialización productiva de los gobiernos subcentrales, 2011 (porcentaje)

a) Empleo



b) Inversión



Nota: AUS: Australia; AUT: Austria; BEL: Bélgica; CAN: Canadá; CHE: Suiza; CZE: República Checa; DEU: Alemania; DNK: Dinamarca; ESP: España; EST: Estonia; FIN: Finlandia; FRA: Francia; GBR: Gran Bretaña; GRC: Grecia; HUN: Hungría; IRL: Irlanda; ISL: Islandia; ISR: Israel; ITA: Italia; JPN: Japón; KOR: Corea del Sur; LUX: Luxemburgo; MEX: Méjico; NLD: Países Bajos; NOR: Noruega; NZL: Nueva Zelanda; POL: Polonia; PRT: Portugal; SVK: Eslovaquia; SVN: Eslovenia; SWE: Suecia; TUR: Turquía; USA: Estados Unidos.

Fuente: OCDE (2013c).

con participaciones en el gasto superiores al 10%, los servicios generales de la Administración —que incluyen las cargas financieras— y el gasto en asuntos

económicos —que incluye buena parte de las inversiones en infraestructuras y apoyo a las actividades productivas—. Estas cinco grandes funciones concentran más del 85% del gasto total.

CUADRO 1.2: Estructura del gasto público por funciones, 2011
(porcentaje)

	España	Alemania	EE. UU.	Francia	Italia	R. Unido	OCDE
Servicios públicos generales	12,53	13,60	12,36	11,51	17,27	11,61	13,63
Defensa	2,33	2,35	11,71	3,23	3,04	5,13	3,57
Orden público y seguridad	4,84	3,52	5,53	3,12	4,03	5,28	3,89
Asuntos económicos	11,63	7,80	9,42	6,25	7,14	5,30	10,47
Protección medioambiental	2,06	1,47	0,00	1,89	1,79	1,98	1,63
Vivienda y servicios comunitarios	1,34	1,23	2,11	3,39	1,37	1,82	1,58
Sanidad	14,06	15,54	21,39	14,74	14,74	16,51	14,51
Ocio, cultura y religión	3,34	1,81	0,71	2,50	1,11	2,14	2,69
Educación	10,51	9,40	15,52	10,80	8,49	13,41	12,46
Protección social	37,37	43,27	21,25	42,57	41,02	36,83	35,56

Fuente: OCDE (2013c).

La comparación de los países seleccionados indica que estas tendencias generales se cumplen en todos ellos pero existen algunos matices interesantes. Los países continentales europeos —excepto España— sobresalen por el peso en su gasto total de la protección social y en el extremo opuesto se encuentra Estados Unidos. Este último país destaca en cambio por su gasto en salud (con Reino Unido), educación y defensa. España, y sobre todo Italia y Alemania, se encuentran por debajo de la media en peso del gasto educativo. Italia sobresale en cambio notablemente por el peso en el gasto de los servicios generales de la Administración, que apunta una mayor carga burocrática o un mayor coste financiero.

El desempeño de las actividades correspondientes a cada una de las funciones requiere el uso de una composición de recursos muy diferente, pues las de protección social fundamentalmente consisten en transferencias monetarias mientras que las de sanidad, educación, defensa, seguridad o Administración Pública, consisten principalmente en la producción de bienes y servicios. Ahora bien, la financiación pública de estos servicios no implica que su producción lo sea, pues puede ser concertada con el sector privado. De hecho, en este terreno existe una gran variedad de prácticas: algunos bienes son por lo general producidos por el sector privado —por ejemplo, la construcción de infraestructuras— mientras

otros son exclusivamente del ámbito público —administración de justicia—. En otras funciones —en educación, sanidad, servicios sociales— es frecuente que convivan diferentes prácticas y que cuando la producción es pública se recurra por una parte al empleo público pero también, ampliamente, al uso de suministros privados para el aprovisionamiento de material o servicios intermedios.

El reflejo de esta heterogeneidad se observa en la distinta composición del gasto de las tres principales funciones de producción de servicios públicos —salud, educación y servicios generales de la Administración— en los distintos países. El cuadro 1.3 permite observar que el peso de los salarios en educación es muy importante. En sanidad también pero no en todos los países, y son asimismo muy relevantes las compras de bienes y servicios al sector privado. En servicios generales de la Administración y en sanidad, el resto de gastos (que incluye prestaciones sociales en especie) adquiere también un peso importante.

CUADRO 1.3: Estructura porcentual de costes de producción de tres funciones de gasto, 2012

	España	Alemania	EE. UU.	Francia	Italia	R. Unido
Servicios generales de la Administración						
Compensación de trabajadores	20,32	22,65	11,21	28,16	16,28	12,19
Coste de bienes y servicios	32,76	34,45	20,70	23,07	23,62	28,96
Resto	46,91	42,89	68,09	48,77	60,10	58,84
Total	100	100	100	100	100	100
Educación						
Compensación de trabajadores	68,26	56,70	62,44	65,19	76,54	43,01
Coste de bienes y servicios	13,28	29,61	19,03	19,64	13,96	46,13
Resto	18,46	13,69	18,53	15,18	9,51	10,86
Total	100	100	100	100	100	100
Sanidad						
Compensación de trabajadores	44,80	5,68	11,53	27,55	33,05	44,47
Coste de bienes y servicios	23,37	4,53	11,32	11,64	26,74	51,65
Resto	31,83	89,79	77,15	60,80	40,21	3,89
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: OCDE (2013c).

Resultados de los servicios públicos

Evaluar los resultados del sector público es más difícil que medir los recursos que emplea, por diferentes razones. En primer lugar, el valor de los servicios pú-

blicos no puede cuantificarse con el mismo criterio que en el sector privado al no existir en muchas ocasiones un mercado en el que la demanda manifieste directamente su disposición a pagar y se fije un precio. En esas circunstancias, el valor real de lo producido y su evolución se calculan con dificultad. El procedimiento alternativo de valoración de la producción pública se basa habitualmente en los costes corrientes en los que se ha incurrido, pero ello no facilita la evaluación de la producción real ni de los niveles de eficiencia y su evolución. En segundo lugar, los resultados de los servicios públicos en términos de eficiencia y equidad dependen con frecuencia de su composición y calidad, del acceso a los mismos del conjunto de la población o de los distintos grupos de la misma. La información para evaluar estos aspectos es limitada y, sin embargo, sería muy relevante para valorar adecuadamente el impacto final de las actuaciones públicas.

Las posibilidades de abordar estos problemas resultan algo mayores cuando se contemplan funciones de gasto concretas, en particular en el caso de las actividades que integran los SPF. Buena parte de los mismos son servicios universales, que llegan a toda la población que reúne ciertos requisitos. Es el caso de la educación obligatoria para los menores de 16 años o la sanidad para la población con necesidad de atención.⁴ En los restantes niveles educativos el servicio también es universal para aquellos que desean acceder en el caso de la enseñanza secundaria y está condicionado a superar las pruebas de acceso y al pago de tasas en el caso de la enseñanza universitaria.

Estas consideraciones son relevantes para enfocar la evaluación de los resultados de estos servicios públicos. Por ejemplo, no tiene sentido considerar indicadores de cobertura de los servicios que son universales —siempre que efectivamente lo sean— pero sí de los que no tienen este objetivo. Así, se puede contemplar un indicador de qué parte de la población potencialmente usuaria del servicio educativo accede a los niveles posobligatorios: el porcentaje de jóvenes que se matriculan en enseñanza secundaria superior, o el porcentaje de jóvenes menores de 25 años que acceden a la educación superior —universitaria o profe-

⁴ La revisión realizada en 2013 del derecho a la asistencia sanitaria de la población extranjera ha limitado este derecho para algunos colectivos si bien en abril de 2015 el Gobierno ha anunciado una revisión de los criterios. Sobre el alcance de estos cambios, véase el Real Decreto 576/2013 de 26 de julio.

sional.^{5 6} La comparación internacional con los países seleccionados que ofrece el gráfico 1.9 indica que el porcentaje de jóvenes que se matriculan en educación secundaria superior (posobligatoria) es muy elevado en los países considerados. Así, en 2011 la tasa de matriculación en educación secundaria superior en España era del 92,2%, por encima de Estados Unidos e Italia y por debajo de Francia y Reino Unido.

Para el caso de la educación terciaria, la probabilidad de que un joven menor de 25 años acceda a la misma supera en España el 68%. En el caso de la universidad es del 46,3%, porcentaje superior a Francia y Alemania pero inferior al resto de países. En cambio, la probabilidad de que un joven menor de 25 años acceda a ciclos formativos de grado superior (CFGS) es del 22%, superior a Alemania, Reino Unido y la OCDE.

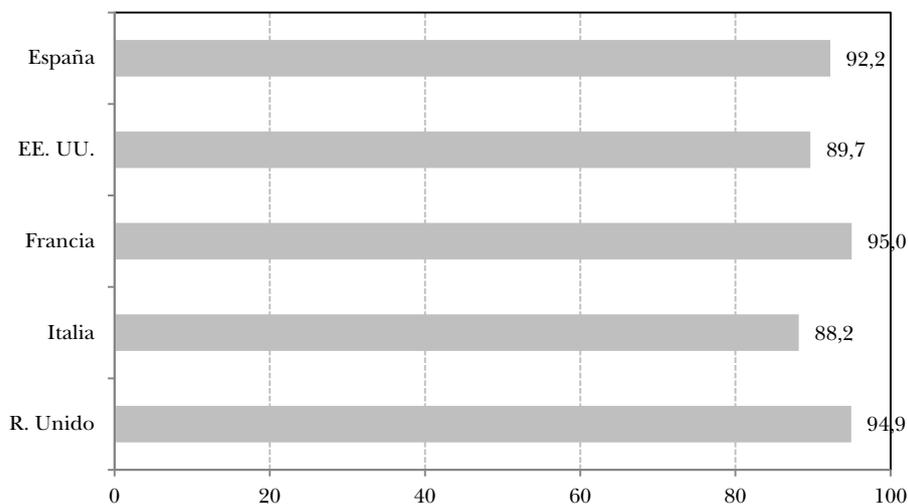
Otro indicador de los servicios educativos ofrecidos en la misma dirección es el porcentaje de la población adulta joven que completa esos niveles de educación posobligatoria. El gráfico 1.10 muestra que el porcentaje de adultos de 25 a 34 años que solo ha cursado la educación obligatoria en España es del 35,2%, una cifra notablemente superior al resto de países de referencia. Asimismo, es el país con menor porcentaje de adultos de ese grupo de edad que ha cursado educación secundaria posobligatoria, mientras que presenta niveles próximos a la media de la OCDE para la educación terciaria (universitaria y profesional). En el caso de los ciclos formativos de grado superior, el porcentaje de adultos de 25 a 34 años que ha cursado este nivel de estudios es superior a Alemania, Estados Unidos, Reino Unido y la OCDE, mientras que el porcentaje de los universitarios únicamente es superior a Alemania y a Italia. Estos datos reflejan, en conjunto, una estructura de cualificaciones educativas en España con forma de reloj de arena, en la que el reducido peso de las personas con estudios secundarios posobligatorios refleja un mayor abandono temprano de los estudios que en otros países.

⁵ Las tasas de matriculación en las edades de inicio de los estudios son mejor indicador de cobertura que las del conjunto de los años, pues estas segundas dependen de la duración de los estudios, que cambia según los mismos y entre países.

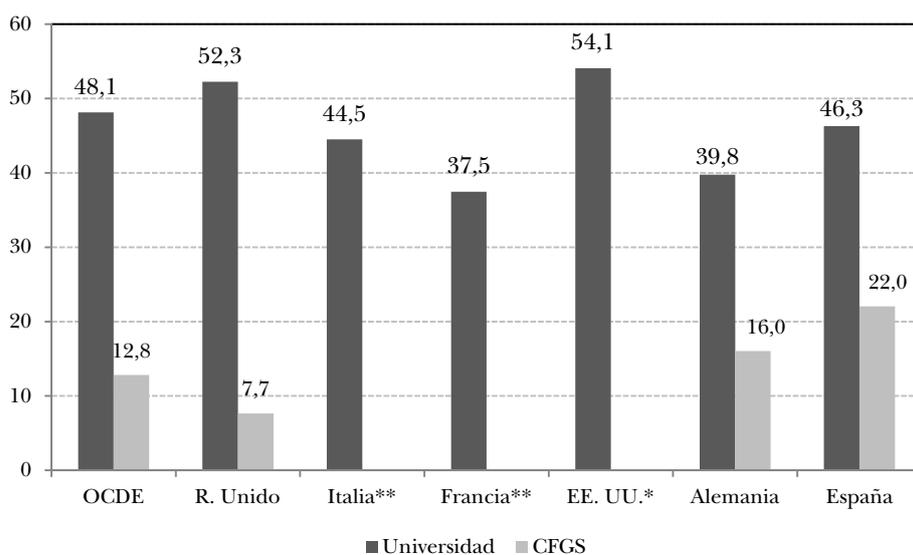
⁶ La *net entry rate* nos indica la probabilidad de que un joven acceda a educación terciaria a lo largo de su vida si las tasas de entrada se mantienen.

GRÁFICO 1.9: Tasas de matriculación de los jóvenes que ingresan en niveles de estudios posobligatorios, 2011

a) Porcentaje de jóvenes que cursan estudios secundarios sobre el total de la población en ese grupo de edad



b) Porcentaje de jóvenes menores de 25 años que cursan estudios superiores



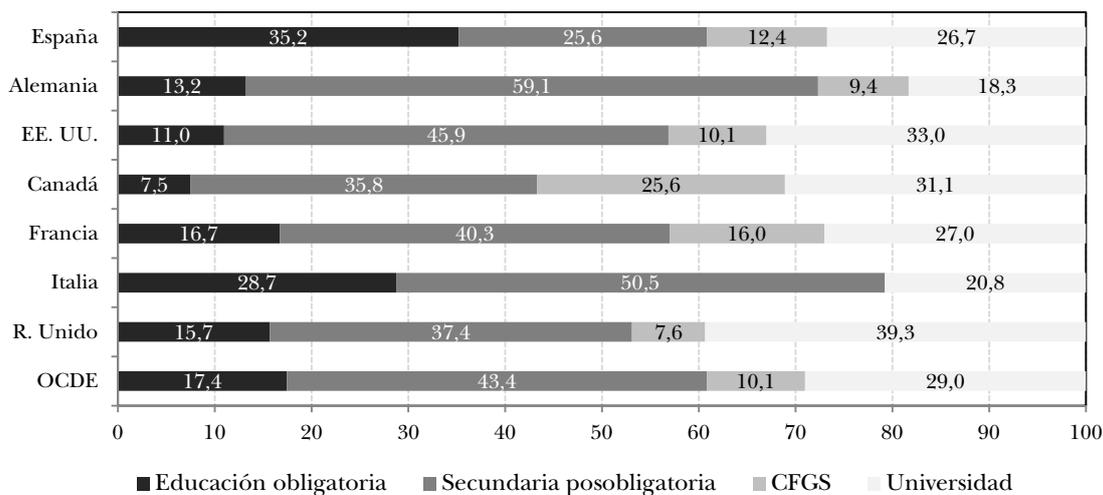
* Los datos de Estados Unidos incluyen conjuntamente Universidad y CFGS.

** No hay datos de Italia, Francia para CFGS.

Fuente: Unesco (2015) y OCDE (2013a).

Algunas encuestas internacionales recientes ofrecen indicadores de resultados educativos complementarios de los niveles educativos comenzados o finalizados, evaluando los conocimientos alcanzados mediante índices de comprensión lingüística o competencias matemáticas que reflejan la calidad de la educación recibida. Estos resultados pueden ser diferentes entre personas con el mismo nivel

GRÁFICO 1.10: Estructura porcentual por niveles educativos de los adultos de 25 a 34 años, 2011



Fuente: OCDE (2013a).

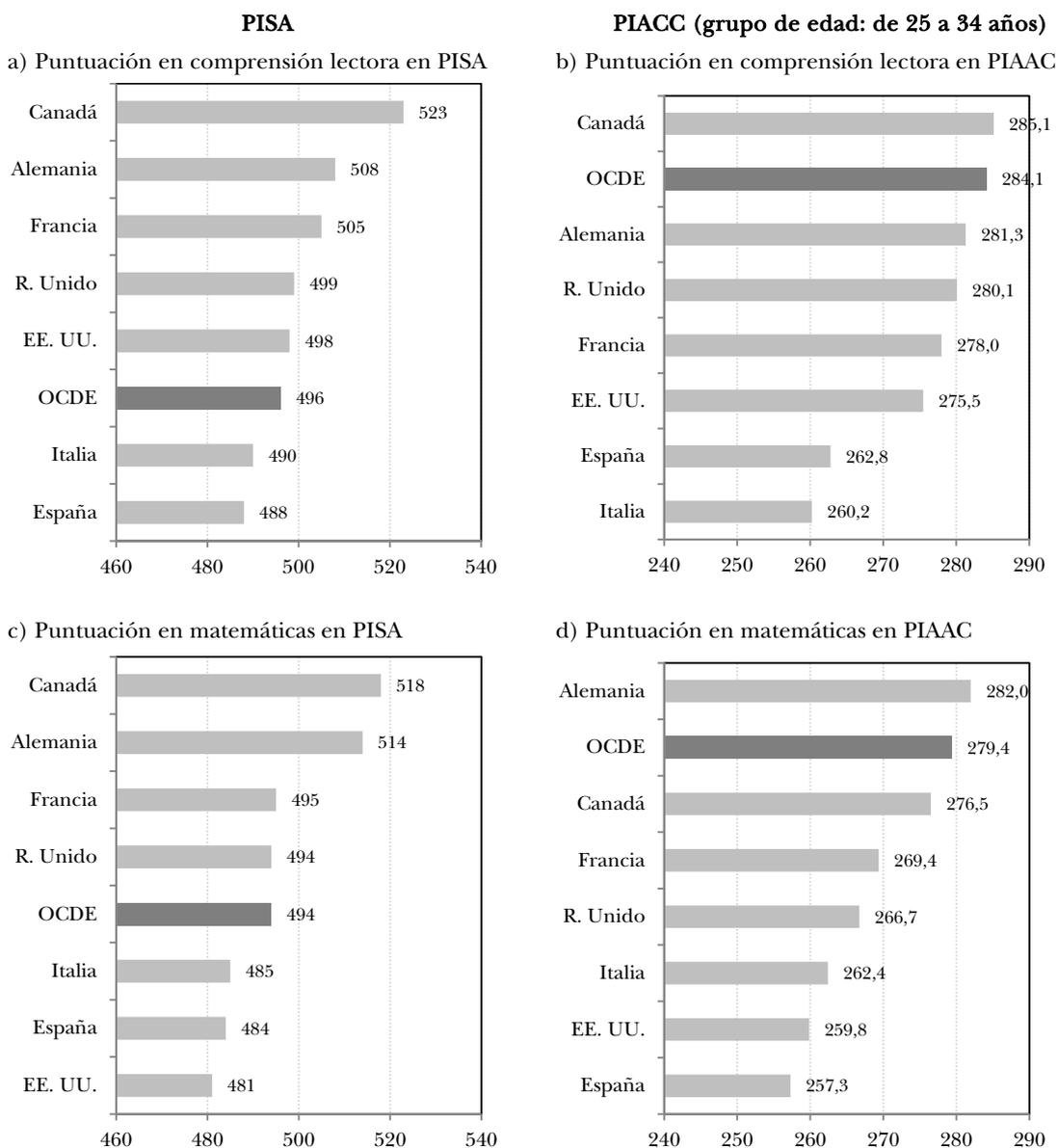
de estudios —sea este obligatorio o posobligatorio— si el funcionamiento del sistema educativo es dispar y el aprovechamiento individual diverso. Existen datos muy interesantes en este sentido para los jóvenes de 15 años que finalizan la etapa obligatoria (Informe PISA⁷) o para los adultos (Informe PIAAC⁸) y utilizando esta información —mostrada en el gráfico 1.11— se pueden comparar los resultados educativos promedios de los jóvenes y de los adultos de 25 a 34 años de los países. En ambos casos España se sitúa por debajo de la media de la OCDE, apuntando la existencia de problemas de eficacia en el funcionamiento del sistema educativo. En los otros países de referencia los resultados del PISA son mejores que en España tanto en matemáticas como en comprensión lingüística, a excepción de Estados Unidos cuyos resultados en matemáticas son ligeramente inferiores a los obtenidos en España. Asimismo, en los resultados del PIAAC España también se encuentra a la cola de los países considerados, con la excepción de Italia en comprensión lingüística.

Combinando estos resultados con los datos de recursos dedicados a la educación en cada país se puede realizar una aproximación a la eficiencia con la que funcionan los distintos sistemas educativos. Para esta finalidad es interesante

⁷ *Programme for International Student Assessment.*

⁸ *Programme for the International Assessment of Adult Competencies.*

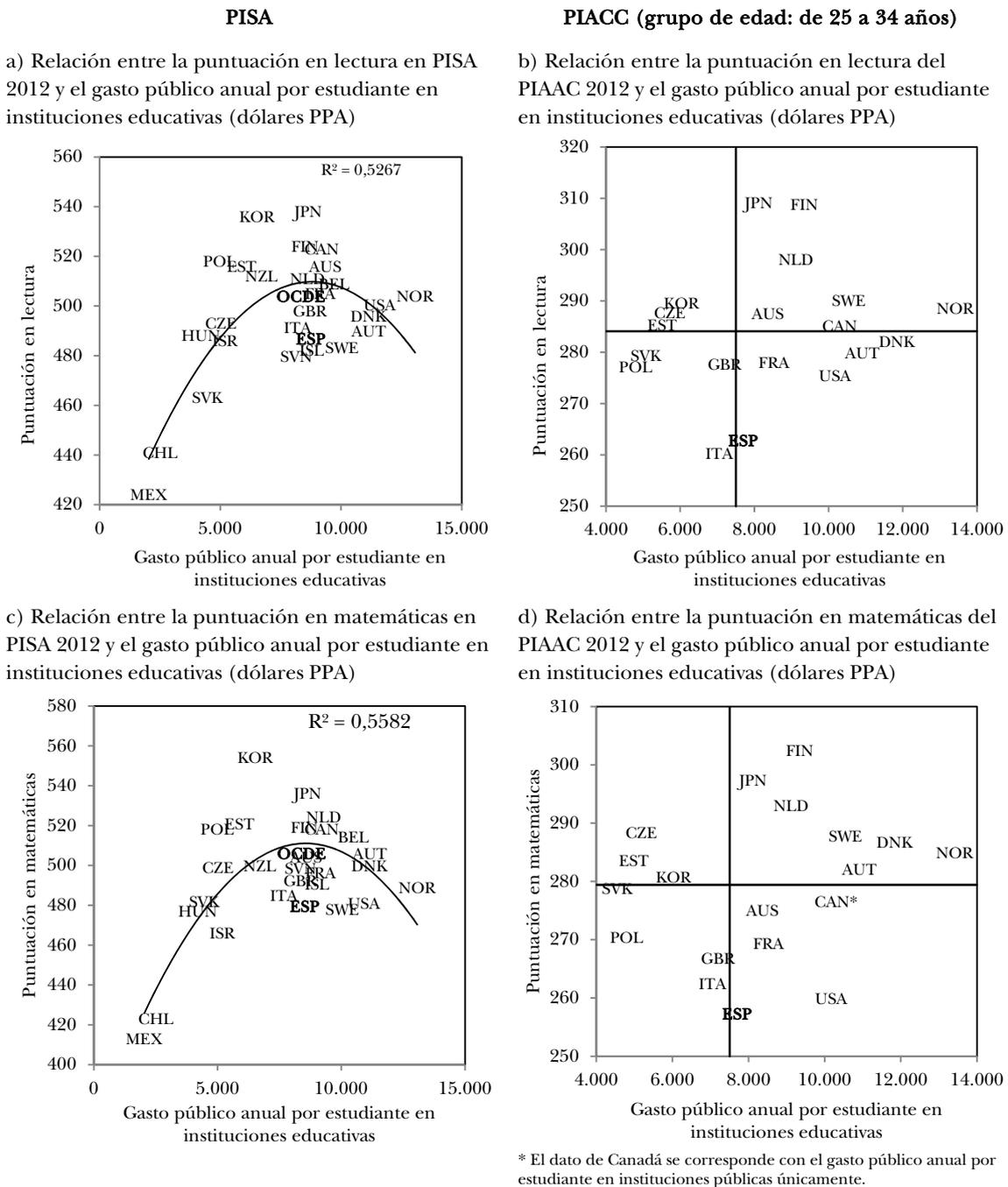
GRÁFICO 1.11: Resultados educativos de PISA y PIAAC, 2012



Fuente: OCDE (2013e, 2015d).

considerar un conjunto más amplio de países, como hace el gráfico 1.12, y comprobar si existe alguna tendencia definida. En efecto, a mayor gasto educativo por estudiante —a paridad de poder adquisitivo— los resultados educativos tienden a mejorar, pero la asociación entre ambas variables es débil y los recursos explican poco. La regresión simple apunta que otras variables influyen en los resultados educativos, haciéndolos distintos entre países para el mismo nivel de gasto. En el intervalo central de niveles de gasto por estudiante —en el que se

GRÁFICO 1.12: Resultados educativos y recursos utilizados, 2012



PPA: paridad de poder adquisitivo.

Nota: El gasto anual por estudiante en instituciones educativas (públicas y privadas) es el correspondiente a todos los niveles de educación. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 1.8.

Fuente: OCDE (2013c, 2013e, 2015d).

encuentra España— el rango de resultados es considerable. Así, con un gasto por estudiante en España similar a los de Japón, Alemania y Australia, los resultados de estos países son significativamente mejores que los nuestros, entre un 10% y un 20%. Estos países se encuentran claramente por encima de la línea de ten-

dencia mientras que España se encuentra por debajo, indicando que los resultados de nuestro sistema educativo no solo apuntan que padece problemas de eficacia sino también de eficiencia.

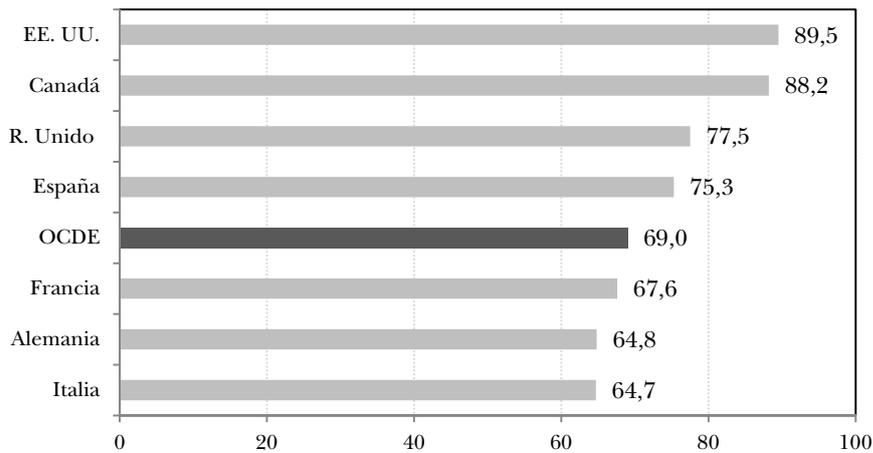
En el ámbito de la salud el acceso a los servicios es universal en España desde mediados de los ochenta y, por ello, el primer indicador de resultados a considerar puede ser el estado de salud percibido, esto es, el porcentaje de la población adulta que dice gozar de buena salud (gráfico 1.13). En él se advierte que la posición de España entre los países de referencia es, en términos relativos, favorable. Así pues, España no adolece en el ámbito de los servicios de salud —ofrecidos o financiados en su gran mayoría por el sector público para la gran mayoría de la población— de los problemas de eficacia relativa que antes se advertían en el caso de la educación.

Esta misma impresión positiva para España la transmite el gráfico 1.14, que combina para un amplio número de países los resultados en esperanza de vida con el gasto en salud por persona —a paridad de poder adquisitivo—. La tendencia general entre los países de la OCDE considerados es que el mayor gasto en salud por habitante influye positivamente en la esperanza de vida y en este caso el poder explicativo de la variable de gasto es muy superior al observado en el caso de la educación. No obstante, de nuevo, la dispersión de resultados para un nivel de gasto similar puede ser notable, sobre todo en las observaciones situadas en los niveles medios de gasto, en los que se sitúa España. La buena noticia en este caso es que nuestro país se sitúa claramente por encima de la línea de tendencia, obteniendo mejores resultados que países de referencia que gastan igual —Reino Unido— o más —Alemania, Canadá o Estados Unidos—.

Para considerar los resultados en la tercera gran función de gasto considerada, la protección social, debe tenerse en cuenta que el principal objetivo de la misma es cubrir a la población frente a los riesgos que para sus niveles de ingresos representan la vejez, el desempleo o la pobreza. Una aproximación a la importancia que las políticas de Seguridad Social alcanzan en los países consiste en evaluar qué porcentaje representan las prestaciones sociales en la renta bruta de las familias, es decir, la que resulta de sumar las prestaciones a la rentas obtenidas en el mercado o renta primaria. El gráfico 1.15 muestra esa información para los países seleccionados reflejando que aproximadamente entre el 75% y el 90% de

la renta bruta se corresponde con la renta primaria o de mercado, mientras que el resto proviene de las transferencias públicas. Por tanto, las diferencias entre países son notables. Francia e Italia son los países con mayor peso de las transferencias públicas sobre la renta pública (26%), seguido por España con un 23,3%. Estados Unidos, por su parte, es el país donde las transferencias públicas tienen menor importancia en la renta bruta de los hogares (10%).

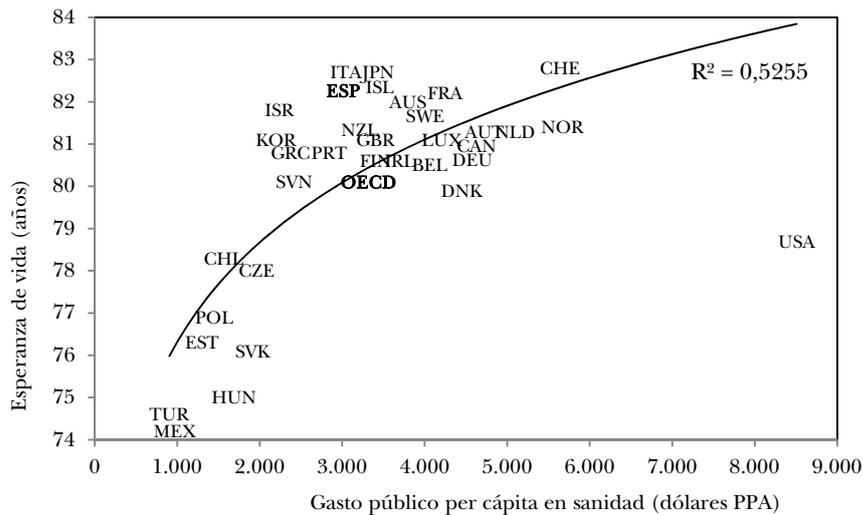
GRÁFICO 1.13: Resultados en salud. Estado de salud percibido, 2011
(porcentaje)



Nota: Adultos que manifiestan disfrutar de buen estado de salud.

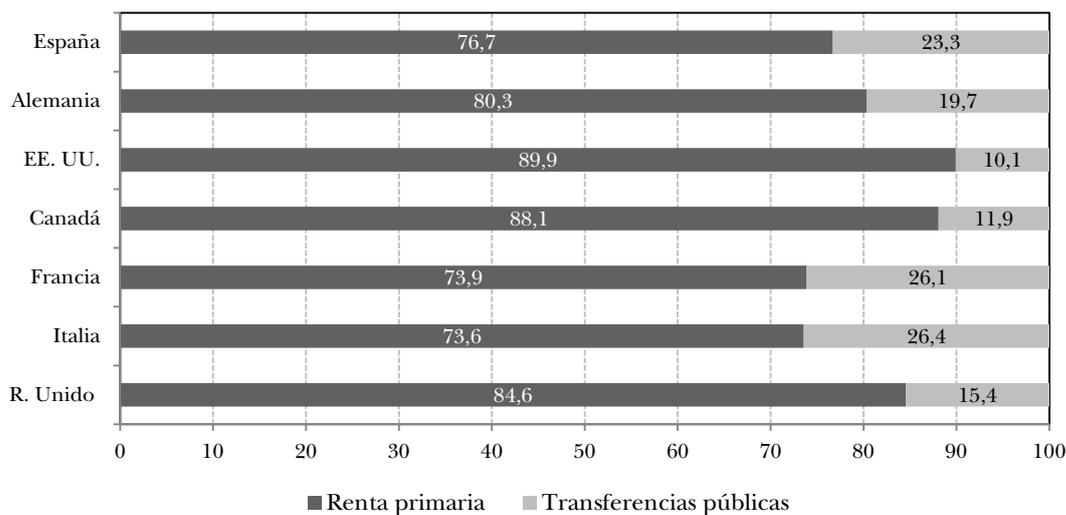
Fuente: OCDE (2013d).

GRÁFICO 1.14: Resultados en salud y recursos utilizados, 2011



Fuente: OCDE (2013c, 2015c).

GRÁFICO 1.15: Importancia de las prestaciones sociales en la renta bruta de los hogares, 2010
(porcentaje)



Fuente: OCDE (2013c).

El efecto redistributivo potencial del gasto en protección social es mayor cuanto más recursos se dedican a prestaciones sociales, pero los resultados en ese sentido dependen también de en qué dirección se orienten los gastos, es decir, cuáles sean los niveles de ingresos más beneficiados. En efecto, tanto en las pensiones como en las prestaciones por desempleo existen derechos asociados a los salarios previos y sus correspondientes cotizaciones, pero también juegan un papel en la distribución de los beneficios derivados de las prestaciones los topes a las mismas, la probabilidad de estar parado de los diferentes grupos, el momento de la jubilación y la esperanza de vida de los mismos.

El resultado efectivo en cuanto a corrección de la desigualdad derivado de las prestaciones se puede valorar comparando los índices de Gini de la renta bruta de mercado o primaria y la renta disponible bruta⁹ (que incluye las transferencias a los hogares correspondientes a las prestaciones sociales monetarias y deduce los impuestos directos y cotizaciones pagados por las familias). El panel *a* del gráfico 1.16 confirma que, en efecto, las prestaciones e impuestos reducen la desigualdad, y por eso las observaciones se sitúan por debajo de la diagonal, puesto que el Gini de la renta disponible bruta se representa en ordenadas y tiene valo-

⁹ El calificativo de *bruta* indica que no ha sido deducida la depreciación de los activos. Las cuentas nacionales hablan de las distintas definiciones de renta como *saldos* de las correspondientes cuentas, pero es de uso común referirse a las variables como renta de mercado o renta disponible.

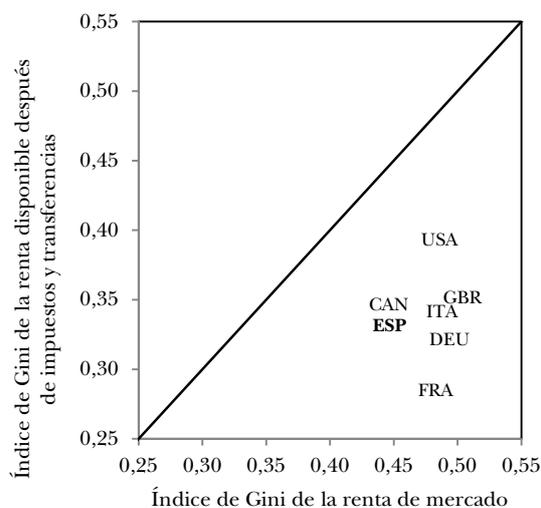
res menores que el de la renta primaria bruta, representada en abscisas. La posición de cada país en el eje de abscisas indica la desigualdad derivada de la distribución de la renta que resulta de los mercados de factores productivos —rentas primarias brutas— y la distancia de cada país a la diagonal indica la potencia reductora de la desigualdad de su sistema de protección social.

Los datos indican que la desigualdad en los niveles de ingresos se reduce con las transferencias y el pago de impuestos, siendo más intensa la corrección de la desigualdad derivada de las actuaciones públicas en los países europeos que en Canadá y en Estados Unidos, si bien en el primero de los dos países la desigualdad es mucho menor que en el segundo. España tiene niveles de desigualdad en sus rentas primarias similares a los de Francia e Italia, pero la potencia redistributiva de sus políticas de protección social es menor que la de los países europeos considerados (excepto Reino Unido).

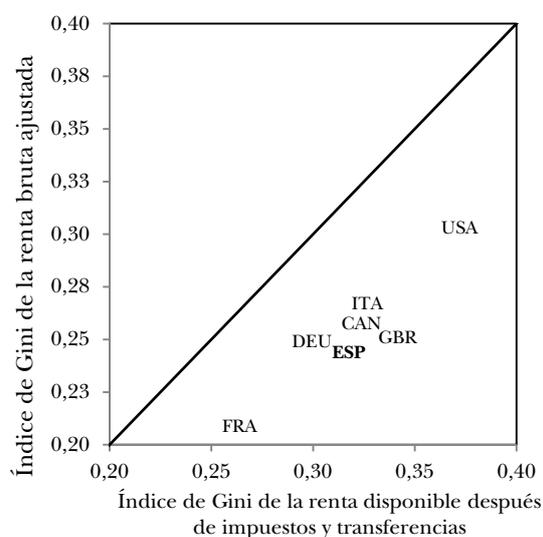
El análisis se puede completar considerando los efectos redistributivos derivados de añadir las prestaciones en especie (significativas para el caso de la sanidad y la educación). Para ello, en el panel *b* del gráfico 1.16 se compara la renta disponible ajustada (eje de ordenadas) con la renta disponible (eje de abscisas). Se observa cómo, de nuevo, todos los países se sitúan por debajo de la diagonal, lo que significa que las prestaciones en especie también ayudan a reducir la desigualdad.

GRÁFICO 1.16: Resultados redistributivos de las prestaciones sociales, 2007

a) Renta de mercado y renta disponible bruta



b) Renta de mercado y renta disponible bruta ajustada



Nota: Los datos de renta de mercado para Francia, Alemania, Italia y Canadá son de 2008. Fuente: OCDE (2011).

1.3. Los servicios públicos fundamentales (SPF)

Las funciones desarrolladas por el sector público pueden agruparse en cuatro grandes categorías: las que garantizan el funcionamiento del marco institucional y legal; las que se dirigen a apoyar la actividad económica; las que tienen como objetivo la mejora de la equidad mediante la garantía de rentas y de acceso a ciertos servicios públicos; y las orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Todas estas categorías son relevantes pero la tercera de las citadas absorbe la mayor parte del gasto público y tiene una importancia singular, considerándose el acceso a algunos servicios públicos fundamental para igualar las oportunidades de participación social de los individuos y, precisamente por ello, la conveniencia de ofrecer garantías de acceso a los mismos.

Las tres funciones de gasto destacadas en la parte final del apartado 1.2 al comentar los resultados del sector público pertenecen a esta categoría de servicios fundamentales y, por tanto, resultan doblemente relevantes: por la importancia de los recursos dedicados a las mismas y por las actividades que desarrollan. En efecto, la educación, la salud y la protección social absorben mucho más de la mitad del gasto público y son claves para alcanzar los objetivos de equidad que persiguen las actuaciones públicas, en especial la realización del principio de igualdad de oportunidades. Como consecuencia de ambas circunstancias, el resto de este estudio se va a concentrar en estas actividades que denominamos *servicios públicos fundamentales* (SPF).

Para precisar el contenido de esta categoría se puede consultar la descripción que ofrece el cuadro 1.4. Los SPF consideran todas las actividades relacionadas con la prestación y gestión de servicios de salud —asistencia primaria, especializada y hospitalaria, salud pública, investigación clínica—, la prestación y gestión de servicios educativos —infantil, primaria, secundaria, postsecundaria y superior, becas, servicios auxiliares de la educación— y la prestación y gestión de los servicios de protección social —los derivados de enfermedad e incapacidad, la edad avanzada, los supervivientes, la protección a la familia, el desempleo, la vivienda, la exclusión social—.

La importancia de los recursos dedicados a este amplio conjunto de actividades en España durante la última década puede valorarse de varias formas, como muestra el gráfico 1.17. En el panel *a* se presenta la evolución del gasto en SPF

CUADRO 1.4: Composición de los SPF**Sanidad**

Suministro de medicamentos, aparatos y equipos médicos

Servicios médicos, dentales y paramédicos de consulta externa

Servicios hospitalarios, incluyendo los prestados en hospitales militares de base, pero no los prestados en hospitales militares de campaña

Servicios de salud pública y de Administración, inspección, gestión o apoyo de los servicios de salud pública

Investigación y desarrollo relacionados con la salud

Administración, gestión o apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales en materia de salud.

Educación

Prestación de educación previa a la primaria, primaria, secundaria, postsecundaria no terciaria, terciaria y enseñanzas no atribuibles a ningún nivel.

Administración, inspección, gestión o apoyo de las escuelas, institutos, universidades y otras instituciones que imparten educación

Becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a los estudiantes de educación secundaria, postsecundaria no terciaria, terciaria y enseñanzas no atribuibles a ningún nivel.

Administración y gestión de organismos gubernamentales dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la educación. Excluye la investigación básica.

Administración, inspección, gestión o apoyo de servicios auxiliares de la educación

Protección social

Enfermedad y discapacidad

Edad avanzada. Vejez

Orfandad y viudedad

Prestaciones familiares

Desempleo

Vivienda

Exclusión social

Investigación y desarrollo relacionados con la protección social

Abarca la administración, gestión o apoyo de actividades de protección social

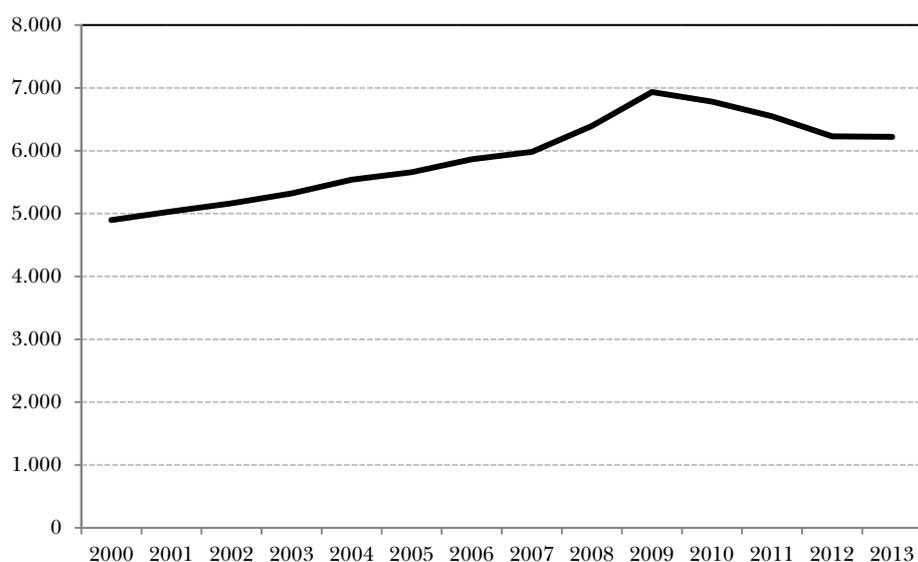
Fuente: OCDE (2013c).

en términos reales por habitante; mientras que en el panel *b* se observa la evolución de la importancia de dicho gasto en términos de PIB y en relación con el gasto público total. El primer panel indica que el gasto público en servicios fundamentales en términos reales y por habitante presentó una tendencia creciente hasta 2009. En 2010 se estanca, como consecuencia del estallido de la crisis fiscal, y posteriormente disminuye significativamente tanto en su cifra total como en términos per cápita. Como se puede observar en el panel *b* del gráfico 1.17, el peso del gasto público en SPF en el PIB aumenta notablemente tras los primeros síntomas de crisis (porque el gasto sigue creciendo con fuerza mientras el PIB se ha frenado) y desde 2009 se estabiliza porque se ajusta el gasto en los SPF y por la

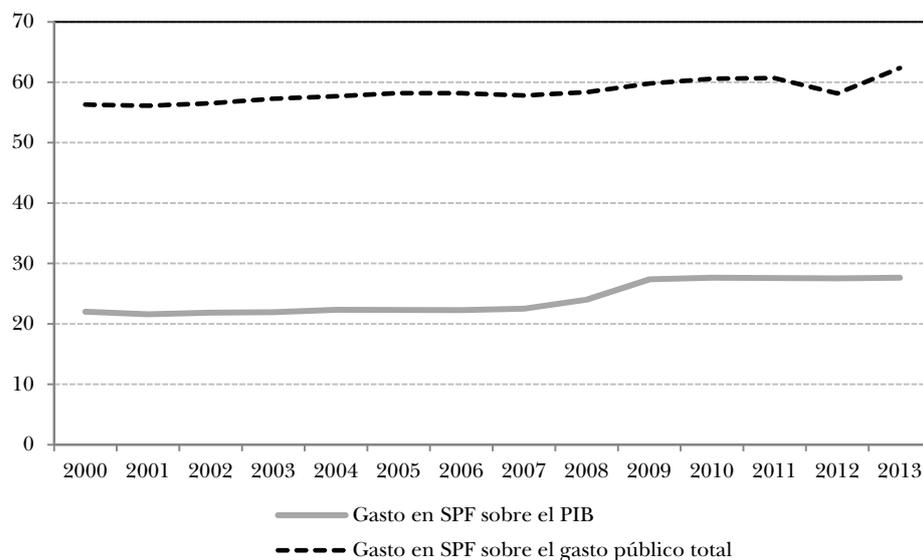
caída que se produce en el PIB. El porcentaje de gasto en SPF en el gasto público total sigue una tendencia creciente —aunque con alguna irregularidad— que indica que los SPF crecen más que el gasto público, incluso tras la llegada de la crisis, hasta que los ajustes llegan también con nitidez a estas funciones en 2012, para volver a ganar peso en el gasto público en 2013.

GRÁFICO 1.17: Evolución del gasto en SPF, 2000-2013

a) Gasto en SPF en términos reales por habitante (euros constantes de 2013)



b) Gasto en SPF sobre el PIB y sobre el gasto público total (porcentaje)

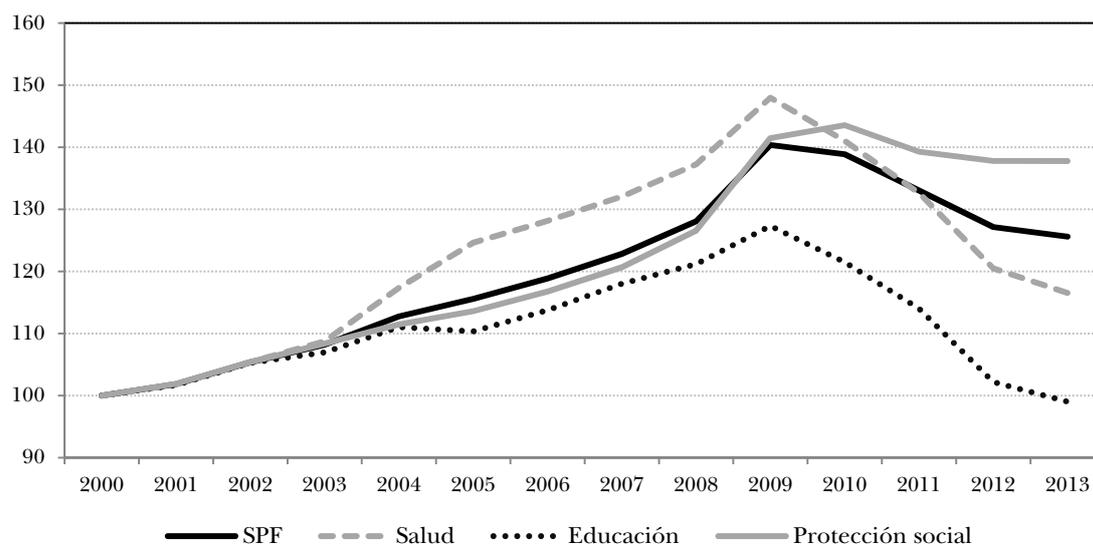


Fuente: IGAE (2015c).

En síntesis, el gasto en SPF mantiene una tendencia expansiva hasta la llegada de la crisis, cuando se estanca y retrocede después, siguiendo una trayectoria que refleja su mayor inercia y una tendencia de los gobiernos a proteger más los compromisos asumidos en estos servicios que, sin embargo, no ha resultado sostenible. El reflejo de este comportamiento es el crecimiento del peso del gasto en SPF en el gasto público total hasta bien entrada la crisis, concretamente hasta que esta se convierte en una crisis abierta de las finanzas públicas que eleva las cargas financieras y obliga a realizar ajustes en todas las funciones de gasto, con la excepción de los intereses de la deuda.

La trayectoria del gasto total en los SPF desde el principio del siglo XXI responde a una evolución hasta cierto punto distinta de cada uno de sus componentes, de modo que la composición del agregado ha cambiado algo en la última década. El índice de gasto real por habitante en cada uno de las tres grandes funciones que presenta el gráfico 1.18 así lo confirma: el gasto real por habitante en las tres funciones aumentó en la etapa previa a la crisis económica y empezó a disminuir en 2010, a excepción del gasto en protección social que empezaría a reducirse en 2011. Este último tipo de gastos ha sido el que más se ha preservado durante la crisis, mucho más que los de educación y sanidad.

GRÁFICO 1.18: Evolución del gasto real por habitante en SPF, salud, educación y protección social, 2000-2013
(2000 = 100)



Fuente: IGAE (2015a).

La comparación de esta evolución de los SPF en España con la de los países europeos de referencia que ofrece el cuadro 1.5 indica, por una parte, que el esfuerzo de España en los SPF es menor tanto si se considera el gasto respecto al PIB como si se contempla la proporción del gasto público dedicada a los mismos. La evolución durante la última década permite considerar el impacto de la expansión y de la crisis sobre el gasto real por habitante en SPF. Los datos indican que el gasto público en SPF en términos reales por habitante ha aumentado en el periodo considerado aunque el impacto de la crisis ha provocado una tendencia a la baja de éste o, al menos, incrementos menores que antes de la crisis.

La estructura de costes de cada uno de estos tres grupos de servicios es muy diversa, pues mientras el gasto en educación y sanidad se destina a financiar la producción de servicios —la mayoría de producción pública— el gasto en protección social se dedica casi por completo a transferencias de renta a las familias. Los costes de la educación y la sanidad se concentran más en los gastos de personal cuando la producción es en mayor medida pública, mientras que ganan peso las compras de bienes y servicios al sector privado cuando se recurre a financiar con fondos públicos la producción privada del servicio.

En España, la evolución de la estructura de costes correspondiente al gasto en educación y sanidad en este siglo ha sido la que reflejan los paneles *a* y *b* del gráfico 1.19. En el mismo se advierte que la mayor parte del gasto público en educación y sanidad lo constituye la remuneración de asalariados, debido a que la mayor parte de estos servicios son de producción pública. En el caso de la educación, los consumos intermedios, las transferencias sociales en especie y la formación bruta de capital representan niveles bastante reducidos. En sanidad, las transferencias sociales en especie —medicamentos financiados a las familias y conciertos en servicios hospitalarios o especializados— y los consumos intermedios de los servicios sanitarios representan volúmenes de gasto importantes, mientras que la formación bruta de capital y las prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie tienen un peso menor en el total de costes.

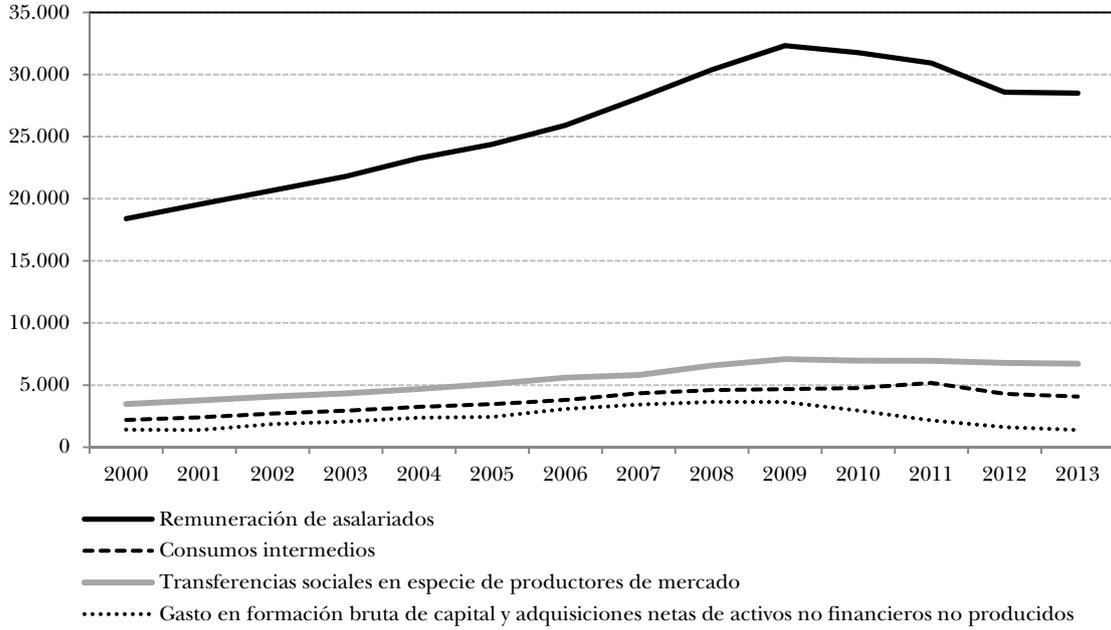
CUADRO 1.5: Evolución del gasto en SPF. Comparación internacional, 2000, 2007 y 2011

	2000			2007			2011		
	SPF/PIB (%)	SPF/gasto público (%)	SPF real per cápita (dólares PPA 2010)	SPF/PIB (%)	SPF/gasto público (%)	SPF real per cápita (dólares PPA 2010)	SPF/PIB (%)	SPF/gasto público (%)	SPF real per cápita (dólares PPA 2010)
R. Unido	25,11	68,97	5.176,70	28,05	64,76	7.277,90	31,50	65,65	7.320,32
Italia	27,94	60,92	7.299,46	29,48	61,89	8.252,00	31,97	64,17	8.136,96
Francia	33,65	65,10	9.857,41	35,10	66,71	11.225,53	38,19	68,34	11.818,50
Alemania	31,72	70,35	9.279,39	29,83	68,55	9.172,98	30,88	68,38	9.617,55
España	22,66	57,82	4.683,53	23,14	59,09	5.758,18	28,39	62,08	6.246,26

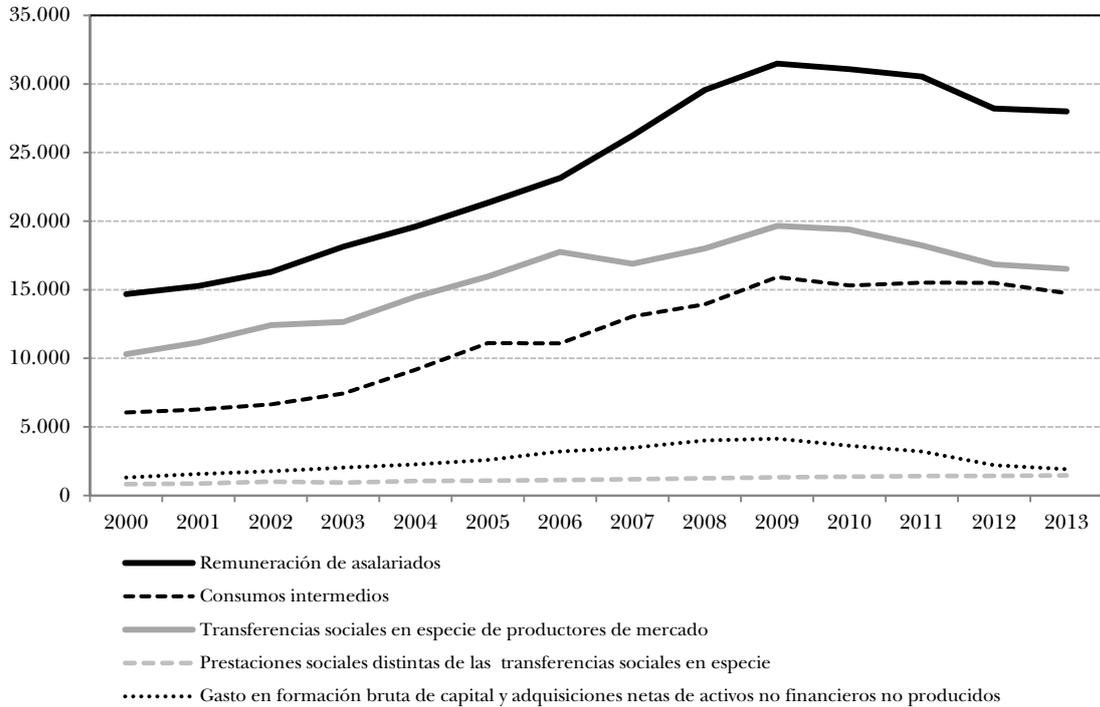
Fuente: OCDE (2011, 2013c, 2015b).

GRÁFICO 1.19: Evolución de la estructura de costes de la educación y la sanidad. España, 2000-2013
(millones de euros)

a) Educación



b) Sanidad



Fuente: IGAE (2015a).

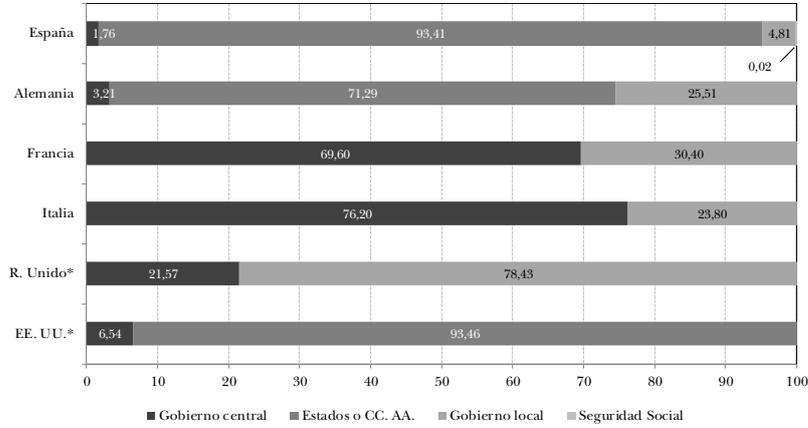
Además de su muy diferente estructura de costes, los SPF también son distintos por el nivel de gobierno encargado de su prestación. En general, los servicios educativos y de salud se encuentran entre los descentralizados mientras que los de protección social suelen ubicarse en las Administraciones centrales y las de Seguridad Social. En los países europeos de referencia, la distribución de estos gastos por niveles de gobierno es la que muestran los paneles del gráfico 1.20. Se observa que la educación, en el caso de Alemania, Estados Unidos y España es gestionada por los Estados o comunidades autónomas, mientras que en Francia e Italia es suministrada principalmente por el gobierno central y en Reino Unido por las corporaciones locales. En el caso de la sanidad también existen diferencias entre los países considerados, pues en España es gestionada mayoritariamente por las comunidades autónomas; en Alemania y Francia por la Seguridad Social; en Italia por las corporaciones locales; en Estados Unidos se reparte la responsabilidad entre gobierno central y estados; y, por último, en Reino Unido es suministrada en su totalidad por la Administración central. Finalmente, la protección social es gestionada en la mayoría de países considerados por la Seguridad Social, a excepción del Reino Unido —donde es suministrada por el gobierno central y los gobiernos locales— y Estados Unidos —donde es responsabilidad principalmente del gobierno central—.

Dada la importancia de estas tres funciones de gasto, su peso suele ser decisivo en las administraciones responsables de las mismas, como confirman los datos del gráfico 1.21 que muestra el peso de la educación, la sanidad y los gastos de protección social en el gasto de los distintos niveles de gobierno. En el panel *a* del gráfico 1.21, correspondiente a la Administración central, se comprueba que en los países no descentralizados —Francia e Italia— o que no cuentan con una Administración específica de Seguridad Social —Reino Unido y Estados Unidos— el peso del gasto en SPF es muy importante. En algunos de ellos —Italia y Reino Unido— el gasto en SPF es importante también en los gobiernos locales, porque se hacen responsables del gasto en sanidad y protección social especialmente. En cambio en los países federales y en España el gasto en educación y salud representa una proporción sustancial del gasto de los gobiernos de estados, *Länder* o comunidades autónomas.

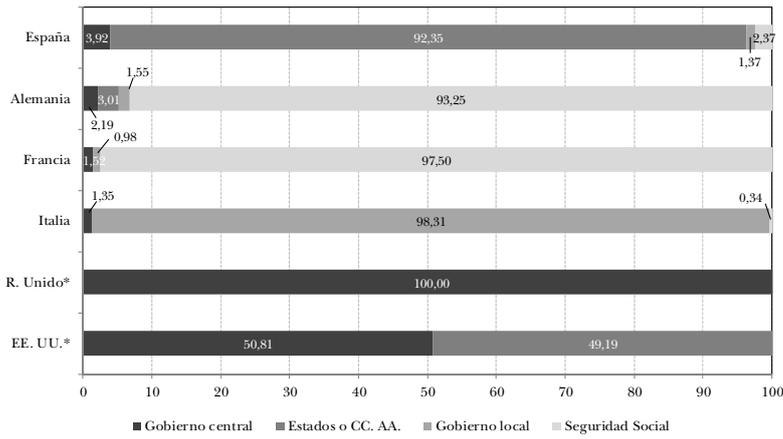
Como consecuencia de esta diversa especialización de los distintos niveles de gobierno, la estructura de costes de los mismos cambia y el peso importante del

GRÁFICO 1.20: Estructura porcentual del gasto en educación, sanidad y protección social por niveles de gobierno, 2012

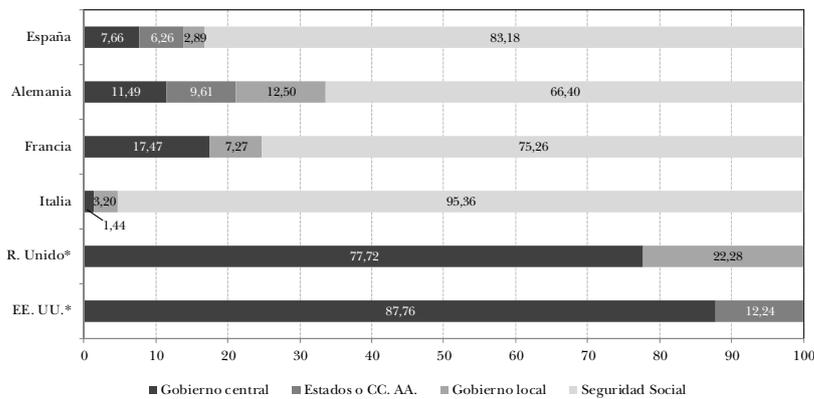
a) Educación



b) Sanidad



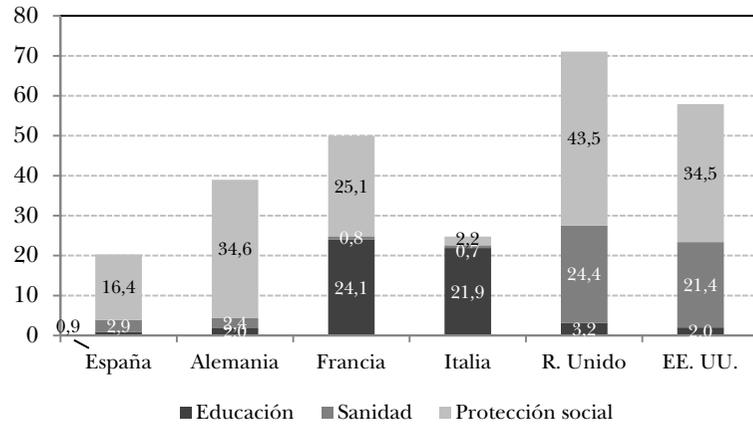
c) Protección social



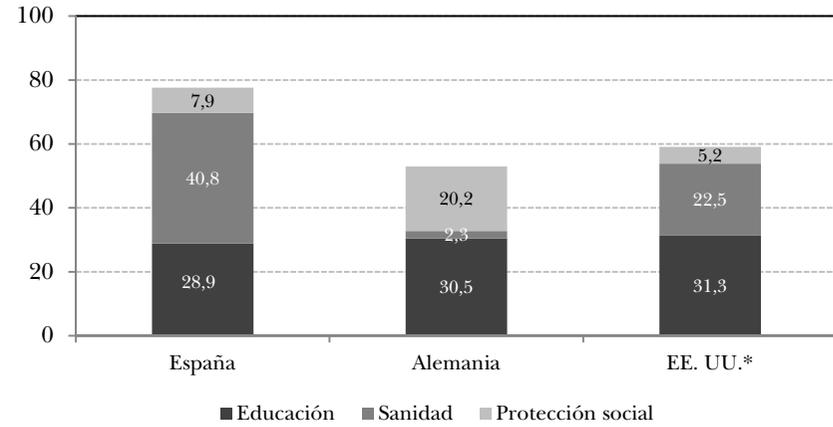
* Para el Reino Unido no se dispone de datos del gasto de las corporaciones locales y de la Seguridad Social. Para el caso de Estados Unidos, el gasto de los Estados incluye el gasto de las corporaciones locales.
Fuente: OCDE (2013c, 2015b).

GRÁFICO 1.21: Peso de los SPF en el gasto de los distintos niveles de gobierno, 2012 (porcentaje)

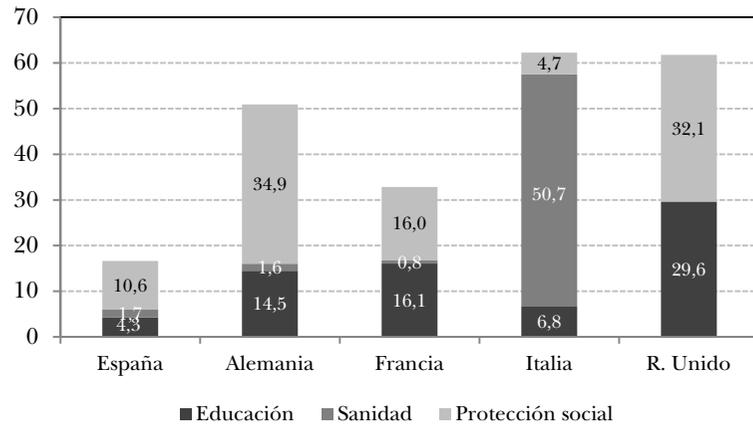
a) Administración central



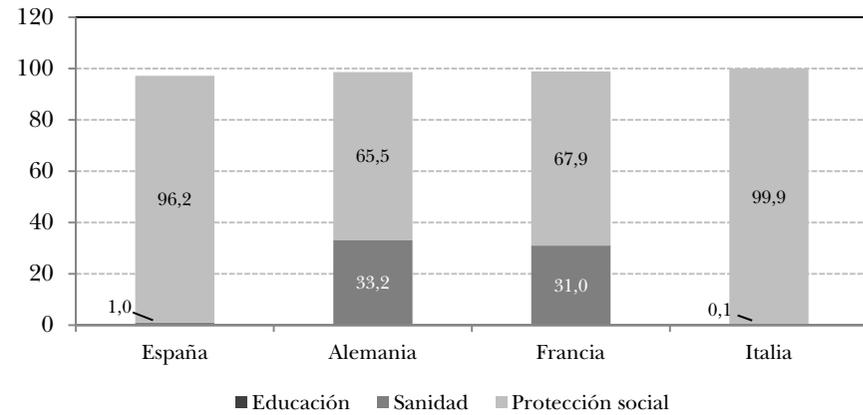
b) Estados o comunidades autónomas



c) Gobierno local



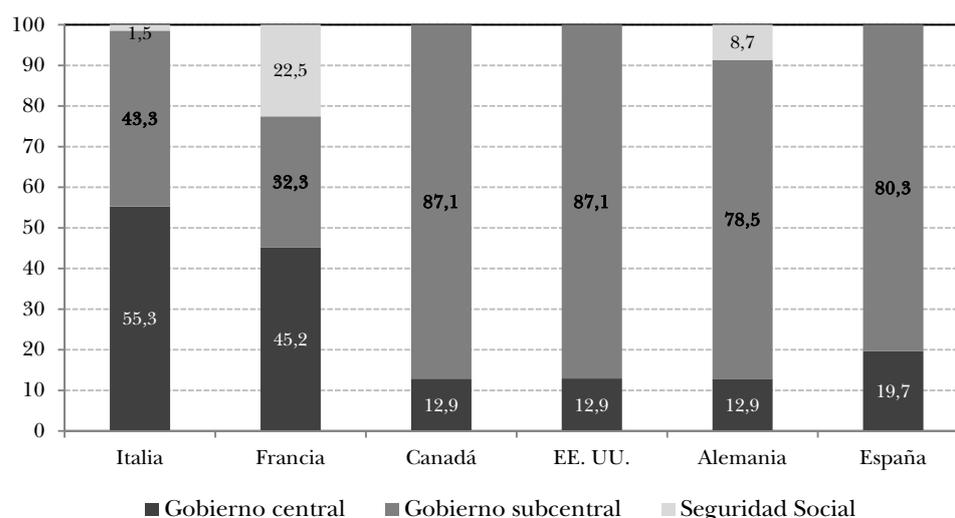
d) Seguridad Social



Fuente: OCDE (2013c, 2015b).

empleo y el gasto en salarios asociado a los servicios educativos y sanitarios se concentra en cada país en una administración diferente. El gráfico 1.22 muestra esa diversidad de estructuras del empleo por niveles de gobierno, siendo especialmente relevante el peso que representa el empleo en los gobiernos subcentrales en los países federales —Canadá, Estados Unidos, Alemania— o cuasifederales, como España.

GRÁFICO 1.22: Estructura porcentual del empleo por niveles de gobierno, 2011



Fuente: OCDE (2013c).

1.4. Problemas recientes y perspectivas futuras de los SPF

Los SPF son objeto de especial atención en el periodo reciente por las dudas existentes acerca de la sostenibilidad financiera de los compromisos asumidos por los gobiernos en relación con los mismos. Muchos de esos compromisos implican gastos que responden a una dinámica que, en buena medida, puede ser considerada autónoma al asociarse a factores que el sector público no controla, como la estructura por edades de la población, muy relevante para determinar las necesidades educativas y sanitarias o el gasto en pensiones.

Un rasgo común a muchos países es que, con la llegada de la crisis, el peso del gasto en SPF en el PIB y en el gasto público ha crecido, como consecuencia de la rigidez a la baja de buena parte de los gastos sociales (educación y sanidad) y también por el efecto de los estabilizadores automáticos (protección social). La implicación directa de este comportamiento —dado el enorme peso de los SPF

en gasto público— es que, en estos años, el control del gasto en SPF y del déficit público se han visto crecientemente asociados y el debate sobre el ajuste fiscal ha conducido en buena medida a una discusión sobre el ajuste del gasto en SPF.

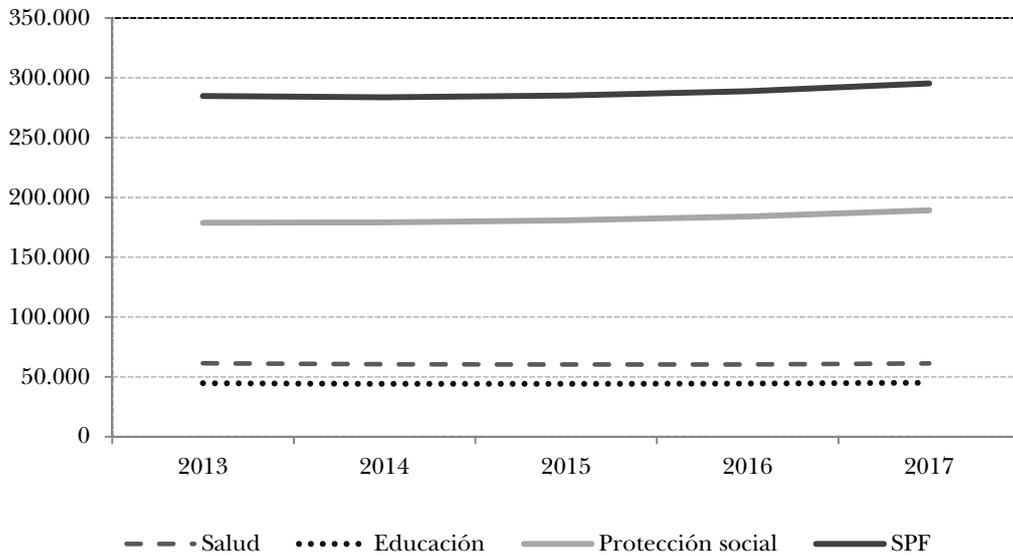
En el caso de España estas tensiones las han sufrido de manera directa en los primeros años de crisis las comunidades autónomas, responsables de la práctica totalidad de los servicios de educación, salud y de parte de la protección social — dependencia, asistencia social—, al menos desde 2002, es decir, cuando se completan las transferencias de la sanidad a un amplio grupo de comunidades que todavía no las gestionaban. La fuerte caída de los ingresos fiscales al llegar la crisis y la falta de adopción de medidas de control de gasto hasta 2010 dispararon el déficit de estas administraciones hasta el extremo de provocar un cierre de los mercados financieros para las mismas (véase Pérez y Cucarella 2013a, 2013b). Mucho más recientemente ha comenzado a padecer las tensiones financieras también la Seguridad Social, enfrentada a déficits desde 2012 como consecuencia de la caída de las cotizaciones y el aumento del gasto en pensiones.

El Programa de Estabilidad 2014-2017 presentado por el Gobierno plantea un escenario de corrección del déficit para dicho periodo que contempla un objetivo de reducción del peso del gasto público en el PIB desde el 43,6% que representaban en 2014 al 40,1% en 2017. Esa reducción afectará a los SPF, pero sería inferior en su caso y su peso pasaría del 27,6% del PIB en 2013 al 25,6% en 2017. Como consecuencia de ello, el peso de los SPF en el gasto público total se elevaría desde el 62,4% en 2013 al 63,8% en 2017. En el interior de este agregado ganaría peso sobre todo el gasto en protección social —que pasaría del 39,7% del gasto público al 40,9%— y, en menor medida, también el gasto en educación — del 9,1% al 9,7%—. Estas trayectorias previstas para la estructura del gasto, combinadas con las hipótesis sobre evolución del PIB y del peso del gasto público, implicarían pérdidas del peso en el PIB de las tres funciones que integran los SPF: el gasto en protección social pasaría del 17,6% al 16,4%, el gasto en salud del 6% al 5,3% y la educación del 4% al 3,9%.

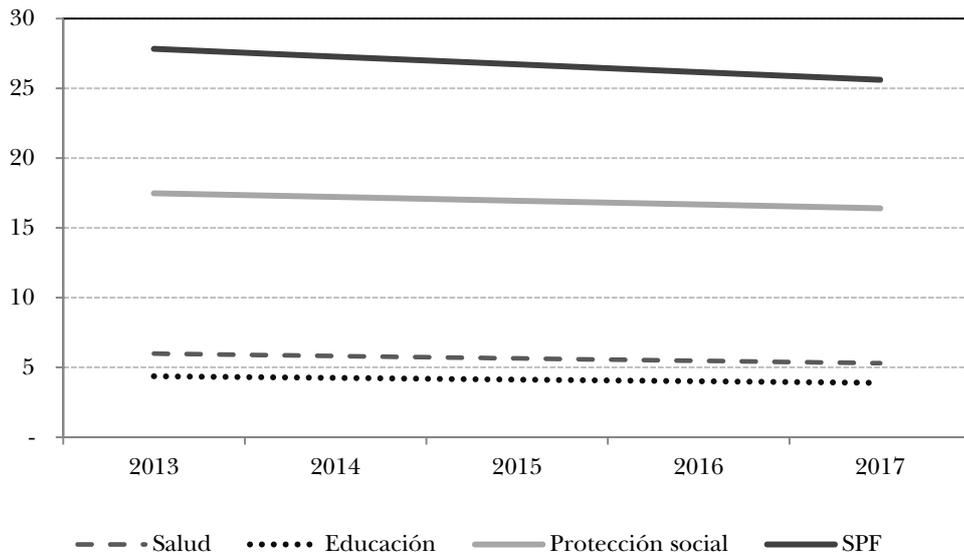
El contraste entre la realidad de los años recientes y las perspectivas futuras del gasto en SPF, caracterizadas por los ajustes, y las trayectorias fuertemente expansivas del mismo en la primera década del siglo XXI explica las tensiones vividas en estos años. Tanto los gestores como los empleados públicos y usuarios han

GRÁFICO 1.23: Perspectiva de evolución del gasto en SPF según el Programa de Estabilidad 2014-2017

a) Perspectiva de evolución del gasto en SPF (millones de euros)



b) Perspectiva de evolución del gasto en SPF (porcentaje sobre el PIB)

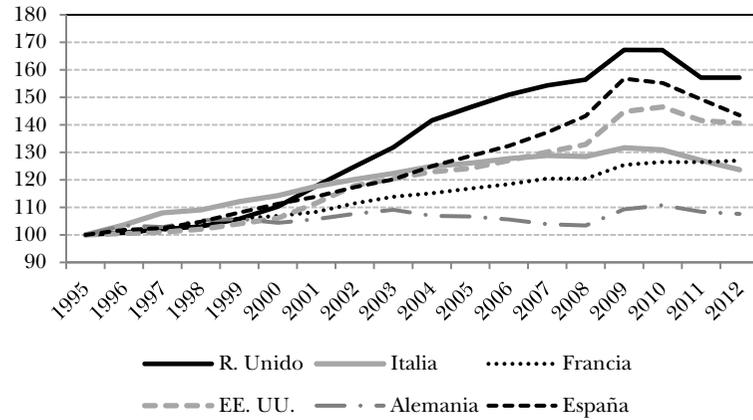


Fuente: Gobierno de España (2015) y elaboración propia.

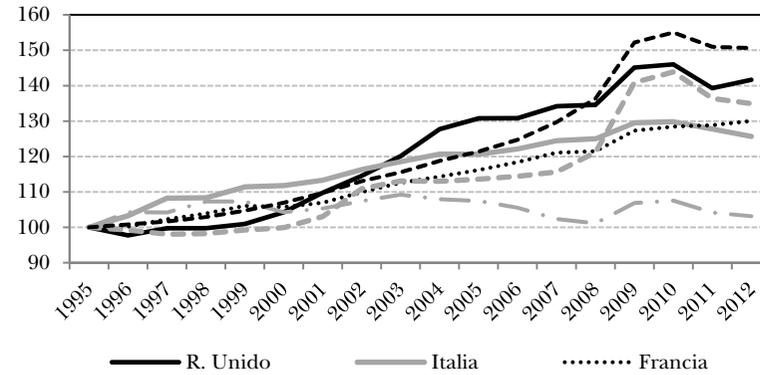
tenido que realizar difíciles ejercicios de revisión de sus expectativas sobre lo que era financieramente viable en los distintos servicios. Pero, en realidad, los interrogantes financieros de las Administraciones Públicas asociadas a los SPF van en muchos casos más allá de lo sucedido en los años de crisis y los ajustes previstos en el Programa de Estabilidad español. Si se contempla la trayectoria en estas funciones antes de la llegada de la crisis se observa que en muchos países el gasto

GRÁFICO 1.24: Gasto en SPF por habitante en términos reales, 1995-2012
(1995 = 100)

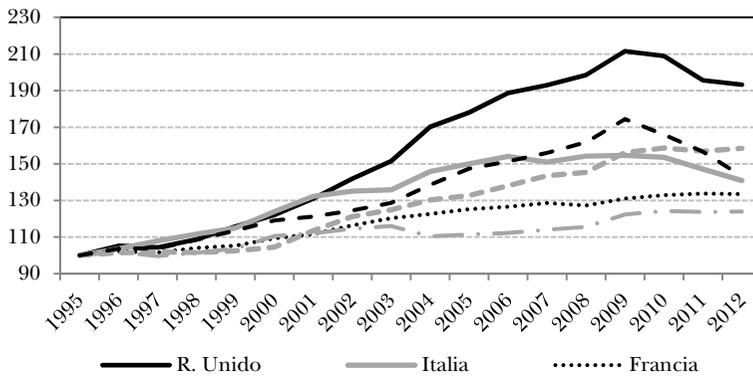
a) SPF



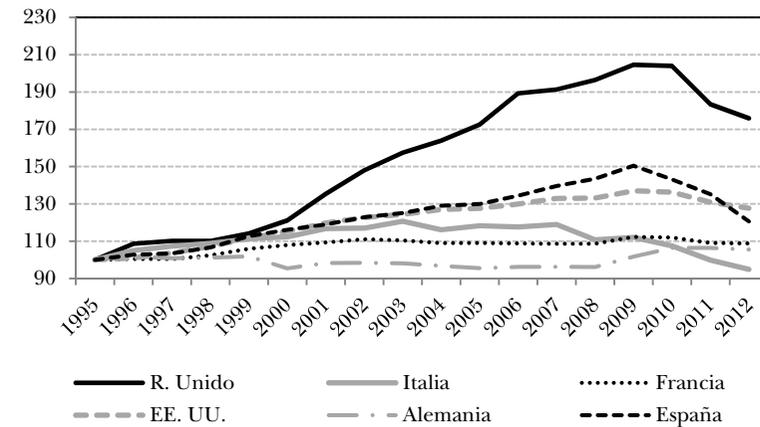
b) Protección social



c) Salud



d) Educación



Fuente: OCDE (2013c, 2015b).

por habitante era creciente en términos reales, siendo necesario dedicar a los mismos un porcentaje mayor del PIB. La pregunta fundamental es bajo qué condiciones esas trayectorias pueden sostenerse.

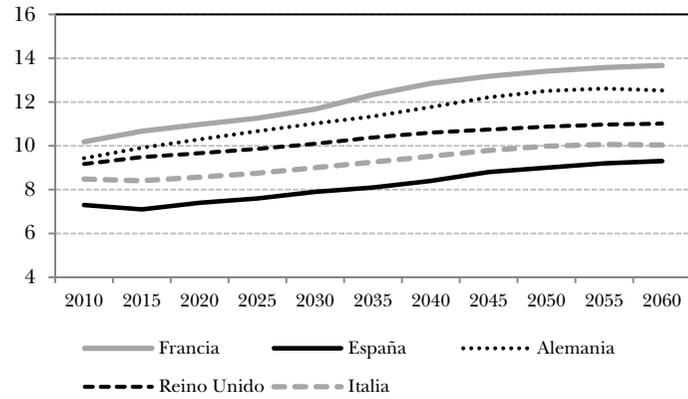
Tras estas trayectorias se encuentran factores demográficos y compromisos de los gobiernos para mejorar las prestaciones y las carteras de servicios, pero también problemas de eficiencia en la prestación de los mismos y otros factores de coste, como los incrementos en las remuneraciones de los empleados públicos y los compromisos asumidos en un periodo de holguras financieras de la hacienda pública en la fase de fuerte crecimiento de los ingresos fiscales en algunos países en los años de expansión.

El cambio de escenario financiero que se produce con la llegada de la crisis obliga a los países —y en especial a España— a enfrentarse a las implicaciones de esa trayectoria creciente del gasto y sus factores de fondo en una situación como la actual, en la que los ingresos son mucho menores. Pero también en un horizonte temporal más largo el problema persiste, pues una vez recuperado el crecimiento no son esperables tasas elevadas del mismo y sí, en cambio, importantes exigencias derivadas de la incidencia de la evolución demográfica sobre el gasto asociado al envejecimiento.

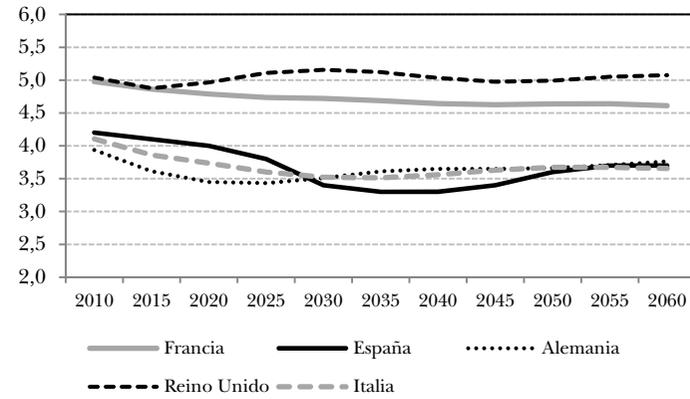
Los estudios prospectivos a largo plazo realizados por los organismos internacionales coinciden en señalar que numerosos países europeos se enfrentarán en las próximas décadas a crecimientos del gasto en pensiones y salud, como consecuencia del aumento del porcentaje de personas mayores en su población y también por el incremento del coste de la tecnología sanitaria. El panel *a* del gráfico 1.25 muestra las estimaciones de la evolución prevista para los países europeos de referencia, en porcentaje del PIB, del gasto en las funciones que constituyen los SPF hasta 2060. Los datos corresponden al escenario base considerado por la Comisión Europea y tras estos cálculos existen, ciertamente, multitud de hipótesis demográficas y sobre las tendencias económicas que pueden verse o no confirmadas por la evidencia. Pero, pese a esa incertidumbre, estos ejercicios resultan útiles para poner sobre la mesa el problema que puede representar la sostenibilidad de los compromisos adquiridos con las distintas generaciones en materia de SPF.

GRÁFICO 1.25: Perspectivas de evolución futura del gasto en SPF. Países de referencia, 2010-2060
(porcentaje del PIB)

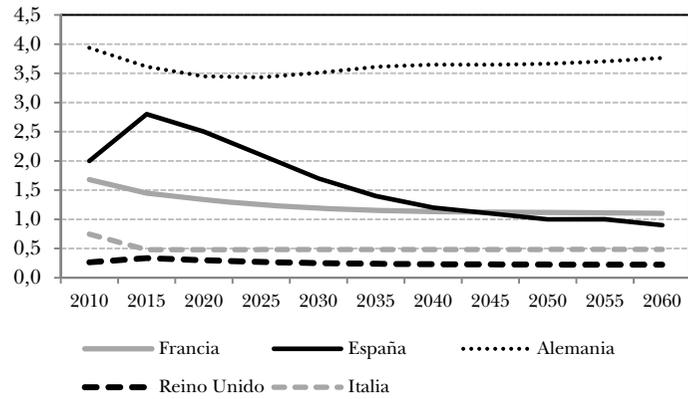
a) Sanidad



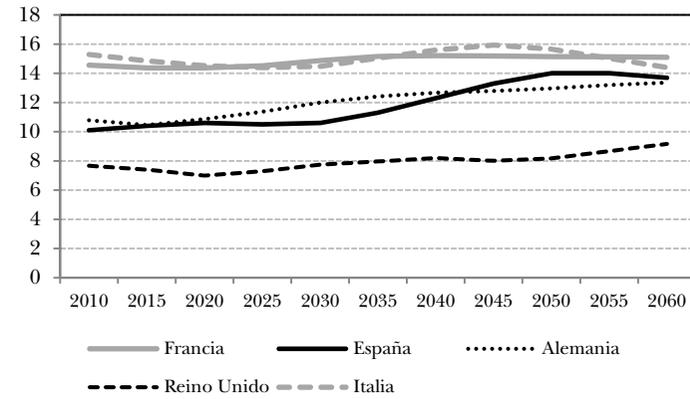
b) Educación



c) Prestaciones por desempleo



d) Pensiones públicas



Fuente: Comisión Europea (2012).

La suma de las partidas para las que existe información indica que sería necesario un esfuerzo creciente en términos de PIB para sostener los compromisos sobre los SPF en los términos actuales. Concretamente, en España sería necesario gastar el 27,6% del PIB en 2050, en lugar del 24,4% PIB que se gasta en 2015, como consecuencia del comportamiento de las variables que inciden en el gasto en los distintos servicios considerados. Como ilustra el cuadro 1.6 para el caso de España, el crecimiento se producirá con mayor intensidad a partir de 2030 y se deriva sobre todo del gasto en pensiones y salud por efecto de la demografía. En cambio, por esa misma razón sería de esperar que el gasto en educación perdiera peso en relación con el PIB, y también lo hiciera el desempleo, aunque sin llegar a compensar el crecimiento de las otras partidas.

CUADRO 1.6: Perspectivas de evolución futura del gasto en SPF en España, por funciones
(porcentaje del PIB)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Pensiones	10,1	10,4	10,6	10,5	10,6	11,3	12,3	13,3	14,0	14,0	13,7
Sanidad-atención médica	6,5	6,3	6,5	6,7	7,0	7,2	7,4	7,6	7,7	7,8	7,8
Sanidad-cuidados de larga duración	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5
Educación	4,2	4,1	4,0	3,8	3,4	3,3	3,3	3,4	3,6	3,7	3,7
Desempleo	2,0	2,8	2,5	2,1	1,7	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9

Fuente: Comisión Europea (2012).

2. El gasto por territorios en los servicios públicos fundamentales

EL sector público español ha sido ampliamente descentralizado desde la aprobación de la Constitución Española de 1978. El proceso de traspaso de competencias a las comunidades autónomas se inició en la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, tras la aprobación de los estatutos de autonomía, y recibió un impulso adicional a principios del siglo XXI, quedando prácticamente completado. Desde 2002 las comunidades gestionan casi la totalidad del gasto en sanidad y educación, y buena parte de los servicios sociales, entre ellos los recientemente instaurados para atender a las personas dependientes tras la aprobación en 2006 de la ley de Dependencia. El resto de las actuaciones de protección social corresponden a las Administraciones centrales, fundamentalmente a la Seguridad Social.

En los estados federales —o cuasifederales, como el español— es más probable que existan diferencias entre territorios en el despliegue de los servicios públicos, pues el origen de las mismas puede ser el propio ejercicio de la autonomía de ingresos y gastos por parte de los Gobiernos subcentrales. Tampoco en los estados unitarios deben descartarse diferencias de ese tipo, pues la presencia del sector público en las distintas regiones, provincias o municipios no responde siempre a criterios de nivelación del acceso a los servicios y atención igualitaria a las necesidades de los habitantes de los distintos territorios. En realidad, el gasto en cada uno de ellos es, con frecuencia, el resultado de procesos políticos en los que intervienen múltiples factores, con intensidad variable, entre los que se cuenta la capacidad de influencia en el Gobierno central de los representantes de distintos intereses, algunos de base territorial.

Diversos estudios de la distribución regional del gasto público en España han permitido poner de manifiesto la importancia de las diferencias territoriales en la etapa autonómica. Algunos trabajos han advertido también que muchas de esas diferencias ya existían antes de la descentralización (v. Pérez y Cucarella 2013a, 2013b). El objetivo de este capítulo es revisar de nuevo la distribución del

gasto público, centrando el análisis en los servicios públicos fundamentales (SPF) y en el periodo más reciente para el que se dispone de información, entre 2002 y 2013. Este periodo tiene dos características importantes: todo él se desarrolla una vez completado el proceso de traspasos de competencias a las comunidades autónomas; y puede ser dividido en dos etapas, una de expansión y otra de crisis, separadas por el año 2007, que merece la pena estudiar en detalle aprovechando la abundante información disponible en la actualidad, tras las mejoras de la misma en los últimos años.

Evaluar con precisión la trayectoria del gasto en sanidad, educación y protección social es imprescindible para abordar adecuadamente los importantes debates abiertos en los últimos años sobre la sostenibilidad del Estado del bienestar y las implicaciones de las políticas de estabilidad presupuestaria. Estos debates contemplan con frecuencia dimensiones referidas a la estructura multinivel del sector público español. Para tenerla también presente, en este capítulo analizaremos las actuaciones territoriales de cada una de las Administraciones Públicas, es decir, la Administración central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las Administraciones de la Seguridad Social.

El capítulo se estructura como sigue. En el apartado 1 se presenta brevemente el banco de datos construido como parte de este proyecto para poder llevar a cabo el análisis de la distribución territorial de los SPF. En el apartado 2 se estudia el gasto en educación, en el 3 el gasto en sanidad y en el 4 el gasto en protección social. El punto 5 considera la distribución entre comunidades del gasto agregado en SPF.

2.1. Contenido, fuentes estadísticas y datos

El gasto en SPF incluye tres grandes funciones que representan aproximadamente el 60% del gasto público total en la actualidad, cuyo contenido se describe brevemente a continuación siguiendo las definiciones incluidas en la clasificación funcional de las administraciones públicas (CFAP, más conocido por sus siglas en inglés: *COFOG Classification of the Functions of Government*):

Salud

- *Servicios médicos, dentales y paramédicos.* Incluye los servicios prestados a pacientes por médicos, dentistas, paramédicos y auxiliares, tanto en el domicilio del enfermo como en consultorios, dispensarios, ambulatorios de hospitales o en otros centros semejantes.
- *Servicios hospitalarios:* Comprende los servicios sanitarios prestados en hospitales, excepto en los hospitales militares de campaña. No se incluyen bajo este epígrafe los servicios prestados en instituciones para personas discapacitadas, ni los centros de rehabilitación que principalmente prestan apoyo a largo plazo, ni las residencias para personas mayores jubiladas.
- *Suministro de medicamentos, prótesis, útiles y equipos médicos y otros productos relacionados con la salud.* Incluye los productos sanitarios que se consumen fuera de las instalaciones o centros de salud y son obtenidos por particulares o familias, con receta o sin ella, y proporcionados normalmente por farmacéuticos o proveedores de equipos médicos.
- *Servicios de salud pública y su administración, inspección, gestión o apoyo.* Entre dichos servicios se encuentran la gestión de los bancos de sangre, diagnóstico de enfermedades, prevención, vigilancia, recopilación de datos epidemiológicos, servicios de planificación familiar, etcétera.
- *Investigación y desarrollo relacionados con la salud,* excluyendo la investigación básica.

Educación

- *Servicios educativos.* Comprende la prestación de educación previa a la primaria, primaria (incluyendo los programas de alfabetización para alumnos de mayor edad), secundaria, postsecundaria no terciaria, terciaria y enseñanzas no atribuibles a ningún nivel.
- *Servicios administrativos en centros docentes.* Incluye la administración, inspección, gestión o apoyo de las escuelas, institutos, universidades y otras instituciones que imparten educación de cualquier nivel.
- *Becas, donaciones, préstamos y subsidios* en apoyo a los estudiantes de educación secundaria, postsecundaria no terciaria, terciaria y enseñanzas no atribuibles a ningún nivel.

- *Servicios auxiliares de la educación.* Comprende la administración, inspección, gestión o apoyo de servicios auxiliares de la educación, como son el transporte, la alimentación, el alojamiento, la atención médica y odontológica y otros servicios auxiliares conexos, principalmente para los estudiantes, sea cual fuere el nivel educativo de estos.
- *Investigación y desarrollo relacionados con la educación,* excluyendo la investigación básica.

Protección social

- *Enfermedad e incapacidad.* Incluye las prestaciones de protección social —en efectivo y en especie— que sustituyan en su totalidad o en parte la pérdida de ingresos debido a una incapacidad laboral transitoria o permanente ocasionada por enfermedad o lesión, así como la administración, gestión o apoyo de dichos planes de protección social.
- *Edad avanzada.* Contempla las prestaciones de protección social —en efectivo y en especie— para cubrir los riesgos relacionados con la vejez (menores ingresos, falta de independencia en las tareas diarias, etc.), así como la administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social. En las prestaciones en efectivo incluye tanto las pensiones de vejez para personas que alcanzan la edad normal de jubilación como para las que se jubilan antes, las pensiones de jubilación parciales, las asignaciones a las personas que cuidan de las personas mayores, así como otros pagos efectuados periódicamente o de una sola vez por jubilación o vejez.
- *Supérstites.* Contiene las prestaciones de protección social —en efectivo y en especie— a los supérstites (supervivientes) de una persona fallecida (cónyuge, hijos, nietos, padres...), así como la administración, gestión o apoyo de dichos planes de protección social.
- *Familia e hijos.* Se refiere a las prestaciones de protección social —en efectivo y en especie— a familias con hijos a cargo, así como la administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social. En concreto, las prestaciones en efectivo incluyen asignaciones por maternidad, pagos en caso de nacimiento, licencias por cuidado de los hijos, subsidios familiares, etc.
- *Desempleo.* Incluye las prestaciones de protección social —en efectivo o en especie— a personas que están capacitadas para trabajar y dispuestas a

hacerlo pero no pueden encontrar un empleo adecuado, así como la administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social.

- *Vivienda*. Contiene las ayudas a las familias para sufragar el costo de una vivienda y también la administración y gestión de dichas ayudas.
- *Exclusión social n. e. p.* Engloba las prestaciones de protección social —en efectivo y en especie— a las víctimas de la exclusión social (personas indigentes, con escasos ingresos, inmigrantes, indígenas, refugiados, alcohólicos, toxicómanos, etc.) y también la administración y gestión de estos planes de protección social.
- *Investigación y desarrollo relacionados con la protección social*. Se refiere a la administración y gestión de organismos gubernamentales dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la protección social.
- *Protección social n. e. p.* Abarca la administración, gestión o apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales de protección social. También incluye las prestaciones de protección social —en efectivo y en especie— que no puedan asignarse a los grupos anteriores (por ejemplo: víctimas de desastres naturales; adquisición y almacenamiento de alimentos, equipos y otros suministros para su movilización urgente en caso de desastres en tiempos de paz; etc.).

La información sobre estos gastos ha sido obtenida fundamentalmente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tanto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) como de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Asimismo han sido utilizadas las bases de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. También ha resultado de gran ayuda la territorialización del gasto contenida en tres publicaciones de la Fundación BBVA: *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Central (1991-2005)* (Uriel y Barberán 2007), *Las diferencias regionales del sector público español* (Pérez et al. 2011) y *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas: Sostenibilidad y reformas* (Abellán et al. 2013).

El banco de datos elaborado considera como unidades de referencia las 17 comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Para dis-

poner de información territorializada de cada una de las funciones en cada territorio ha sido necesario realizar un importante esfuerzo de homogeneización y regionalización de los gastos de cada una de las Administraciones.

La base de datos abarca desde 2002 hasta 2013, un periodo con gran homogeneidad en la distribución de las competencias entre administraciones, tras completarse el traspaso a todas las comunidades autónomas de los servicios de educación y sanidad. En el sitio web de la Fundación BBVA⁹ se presenta la información elaborada y ordenada según las funciones de gasto que conforman los SPF. En cada uno de los servicios se desagrega el gasto realizado por la Administración central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las administraciones de la Seguridad Social, en términos absolutos (miles de euros), por habitante (euros per cápita) y en índice de evolución (2002=100). Toda la información es distribuida por comunidades autónomas y ciudades autónomas.

El gasto total de cada función y nivel administrativo se corresponde con la clasificación funcional de los empleos no financieros publicada por la IGAE, con criterio de Contabilidad Nacional. La territorialización de los totales se ha efectuado principalmente a partir de las bases de datos disponibles en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Entre ellas cabe destacar la información contenida en la *Estadística de Gasto Sanitario Público*, la *Estadística del Gasto Público en Educación*, las diferentes estadísticas sobre prestaciones sociales y las liquidaciones de los presupuestos de gastos de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Como complemento, en determinadas partidas de gasto se ha recurrido a información ya elaborada en otras publicaciones, como las tres anteriormente reseñadas.

2.2. Territorialización del gasto educativo

El gasto público en servicios educativos ha ido aumentando a lo largo del periodo considerado si bien después de 2009, como consecuencia de la crisis, muestra una tendencia decreciente en las diferentes Administraciones como se observa en el cuadro 2.1. Mientras entre 2002 y 2009 se produjeron incrementos de gasto

⁹ Véase <http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/noticias/fichanoticia/index.jsp?codigo=1446>.

de casi 20.000 millones de euros, entre 2009 y 2013 el gasto en educación se ha reducido en 7.000 millones, siendo en este último año el nivel de gasto total similar al de 2007.

La distribución del gasto en educación entre las diferentes Administraciones Públicas del Estado —Administración central, comunidades autónomas, corporaciones locales y Administraciones de la Seguridad Social— difiere notablemente de unas a otras. La educación es gestionada principalmente por las comunidades autónomas y son éstas las que administran más del 90% del gasto en esta función, como se comprueba en el panel *b* del cuadro 2.1. La Administración central y las corporaciones locales representan un peso menor en el gasto en educación en relación con las comunidades autónomas, entre el 3%-5%, mientras que la Seguridad Social supone un peso insignificante sobre el total de gasto en servicios educativos.

CUADRO 2.1: Evolución del gasto en educación y distribución por Administraciones. España, 2002-2013

a) Euros corrientes (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	1.501	1.548	1.811	1.565	1.559	1.594	1.707	1.793	1.791	1.725	1.679	1.523
Comunidades autónomas	27.440	29.283	31.081	32.792	35.865	38.974	42.745	45.112	43.918	42.812	39.633	38.910
Corporaciones locales	1.345	1.446	2.200	2.367	2.398	2.757	2.581	2.779	2.773	2.593	2.206	2.186
Admin. de la Seguridad Social	28	29	25	27	16	11	11	8	10	7	7	7
Total AA. PP.	30.314	32.306	35.117	36.751	39.838	43.336	47.044	49.692	48.492	47.137	43.525	42.626

b) Estructura porcentual

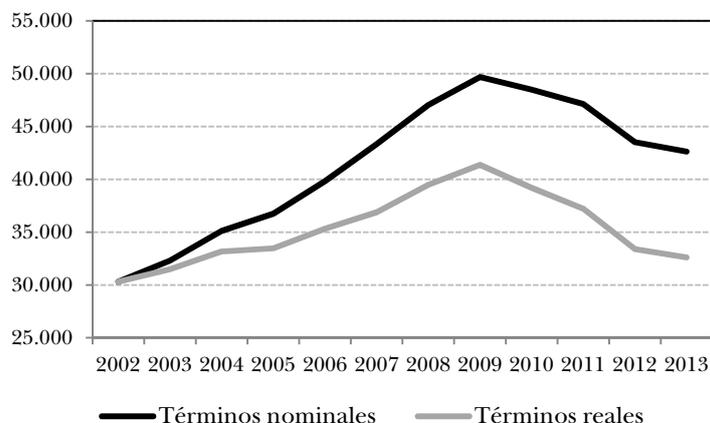
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	•••••	2013
Administración central	4,95	4,79	5,16	4,26	3,91	3,68	3,63	3,61	3,69	3,66	3,86	3,57
Comunidades autónomas	90,52	90,64	88,51	89,23	90,03	89,93	90,86	90,78	90,57	90,82	91,06	91,28
Corporaciones locales	4,44	4,48	6,26	6,44	6,02	6,36	5,49	5,59	5,72	5,50	5,07	5,13
Admin. de la Seguridad Social	0,09	0,09	0,07	0,07	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02
Total AA. PP.	100											

Fuente: IGAE (2015a) y elaboración propia.

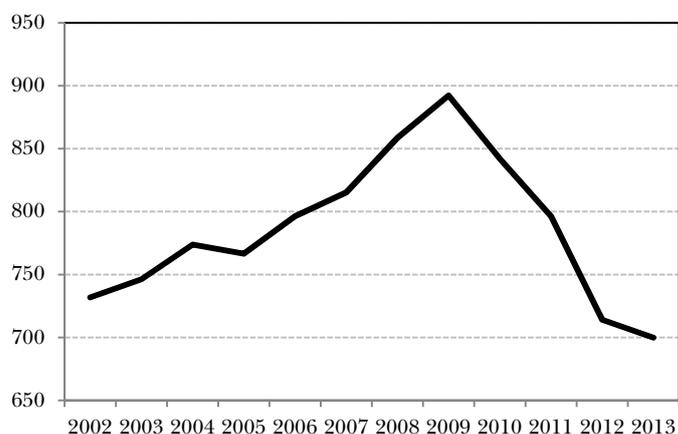
La evolución del gasto en educación del total de Administraciones Públicas en términos reales (gráfico 2.1) presenta una tendencia creciente hasta el año 2009.

GRÁFICO 2.1: Evolución del gasto en educación. España, 2002-2013

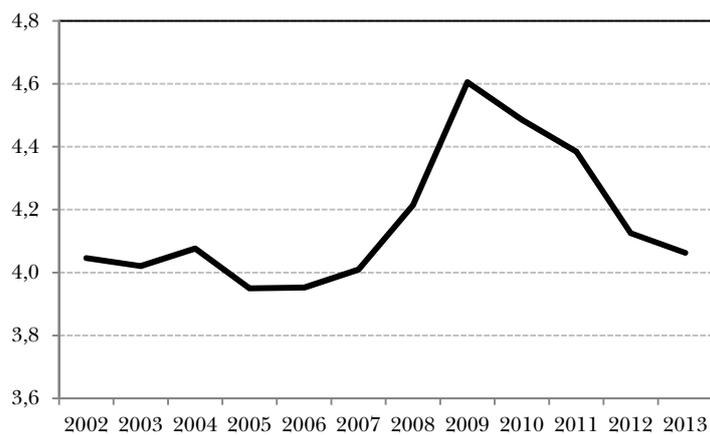
a) Gasto en educación nominal y real (millones de euros corrientes y de 2002)



b) Gasto en educación por habitante en términos reales (euros de 2002)



c) Gasto en educación en porcentaje sobre el PIB



Fuente: IGAE (2015a), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

A partir de ese momento, y como consecuencia de la implantación de medidas de ajuste del gasto público tras el estallido de la crisis, se inicia un continuado

decrecimiento que lo hace retroceder a niveles próximos a los de 2003. Por su parte, el gasto en educación por habitante en términos reales presenta una evolución similar, con una caída más pronunciada debido a que la reducción del gasto se combina con el crecimiento de la población, retrocediendo en 2013 al nivel de principio de siglo.

El gasto en educación como porcentaje del PIB se mantiene relativamente estable a lo largo de la etapa expansiva pero aumenta cuando el PIB frena su crecimiento después de 2007. No obstante, la ratio decrece con fuerza a partir de 2010 debido a que el gasto educativo cae con más fuerza que el PIB una vez comienzan los ajustes del gasto público. En 2013 el peso de la educación vuelve a acercarse al 4% del PIB, un nivel próximo a los de principios del siglo XXI.

El gasto en educación de las Administraciones Públicas se distribuye entre las comunidades autónomas como muestra el cuadro 2.2. Esta distribución refleja la distinta dimensión demográfica de cada territorio, pero también otras circunstancias que luego serán analizadas. El gasto total en educación es más elevado en Andalucía, la Comunidad de Madrid, Cataluña y en la Comunitat Valenciana, concentrándose en estas cuatro comunidades más del 55% del total, debido fundamentalmente a su mayor tamaño poblacional.

La distribución del gasto en educación en términos reales per cápita, ofrecida por el cuadro 2.3, corrige el efecto del tamaño y muestra importantes diferencias de nivel entre las comunidades autónomas. La evolución del gasto por habitante muestra una tendencia similar en las mismas: creciente en la etapa expansiva y decreciente en los últimos años considerados. País Vasco y Comunidad Foral de Navarra son las comunidades con mayores niveles de gasto en educación per cápita, mientras que La Rioja y las Illes Balears presentan los niveles más bajos a lo largo del periodo, siendo superadas en los últimos años por la Comunidad de Madrid; Canarias y Castilla-La Mancha, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Para advertir el efecto de los ajustes realizados en todas las comunidades autónomas en los años posteriores al estallido de la crisis económica puede observarse el gráfico 2.2. Muestra el gasto en educación per cápita en términos reales en las diferentes comunidades autónomas en 2007 y en 2013. En primer lugar, la

CUADRO 2.2: Distribución territorial del gasto en educación, 2002-2013
(miles de euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	****2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	5.144.031	5.475.476	5.942.572	6.325.639	6.928.363	7.480.871	8.225.827	8.732.451	8.857.631	8.740.742	8.223.730	8.046.307
Aragón	831.030	865.191	948.620	993.970	1.079.479	1.194.641	1.307.636	1.385.920	1.319.706	1.293.779	1.205.926	1.210.044
Asturias, P. de	726.758	802.457	841.618	863.680	924.091	1.011.969	1.047.871	1.030.193	998.119	949.462	1.093.010	1.133.689
Balears, Illes	578.166	626.091	696.607	739.112	802.271	855.677	948.080	1.035.628	1.038.392	963.044	922.109	924.421
Canarias	1.437.659	1.512.549	1.647.609	1.710.241	1.867.010	1.876.677	1.977.356	2.073.128	1.941.329	1.914.368	1.784.095	1.783.977
Cantabria	355.009	364.265	423.729	452.076	494.225	558.865	596.658	634.888	630.862	647.362	574.907	590.343
Castilla y León	1.846.582	1.928.662	2.048.730	2.144.816	2.238.952	2.384.645	2.555.279	2.633.192	2.520.815	2.447.400	2.358.480	2.328.112
C.-La Mancha	1.350.240	1.379.861	1.496.898	1.602.984	1.726.035	1.947.206	2.152.018	2.228.566	2.240.779	2.279.103	1.895.084	1.789.369
Cataluña	4.376.996	4.678.012	5.256.070	5.776.420	6.498.363	7.164.935	7.731.251	8.232.888	8.082.689	7.758.796	6.998.781	6.624.784
C. Valenciana	3.348.642	3.829.295	4.003.276	3.901.739	4.171.455	4.583.416	5.125.248	5.490.533	5.257.687	4.934.010	4.285.005	4.305.093
Extremadura	868.864	850.366	907.678	907.309	983.646	1.061.166	1.153.021	1.208.839	1.143.865	1.136.095	1.071.066	1.106.758
Galicia	1.960.188	2.007.152	2.139.462	2.194.234	2.384.913	2.598.388	2.810.427	2.906.744	2.782.511	2.701.895	2.512.931	2.518.898
Madrid, C. de	3.849.173	4.151.744	4.611.919	4.832.581	5.184.016	5.546.861	5.819.276	6.095.816	5.774.402	5.673.671	5.095.488	5.054.907
Murcia, R. de	897.825	953.757	1.027.357	1.082.039	1.201.171	1.386.451	1.566.439	1.666.623	1.661.581	1.565.066	1.494.232	1.453.660
Navarra, C. F. de	486.291	514.625	565.630	582.604	616.300	667.001	765.203	789.033	780.199	726.579	678.922	705.009
País Vasco	1.929.856	2.010.051	2.147.099	2.231.282	2.350.253	2.590.791	2.836.861	3.088.871	3.028.805	2.978.258	2.931.605	2.656.220
La Rioja	181.388	192.640	208.701	223.423	241.798	280.269	291.182	313.242	303.853	297.890	280.202	282.080
Ceuta, c. a. de	58.348	68.407	89.825	83.410	65.744	69.325	62.761	70.217	61.530	61.271	55.920	53.075
Melilla, c. a. de	58.955	66.398	88.601	76.438	63.915	65.846	60.606	67.229	57.243	61.208	56.508	52.255
<i>Administración de la Seguridad Social*</i>	<i>28.000</i>	<i>29.000</i>	<i>25.000</i>	<i>27.000</i>	<i>16.000</i>	<i>11.000</i>	<i>11.000</i>	<i>8.000</i>	<i>10.000</i>	<i>7.000</i>	<i>7.000</i>	<i>7.000</i>
Total CC. AA.	30.314.000	32.306.000	35.117.000	36.751.000	39.838.000	43.336.000	47.044.000	49.692.000	48.492.000	47.137.000	43.525.000	42.626.000

* El gasto en educación de las Administraciones de la Seguridad Social no está territorializado.

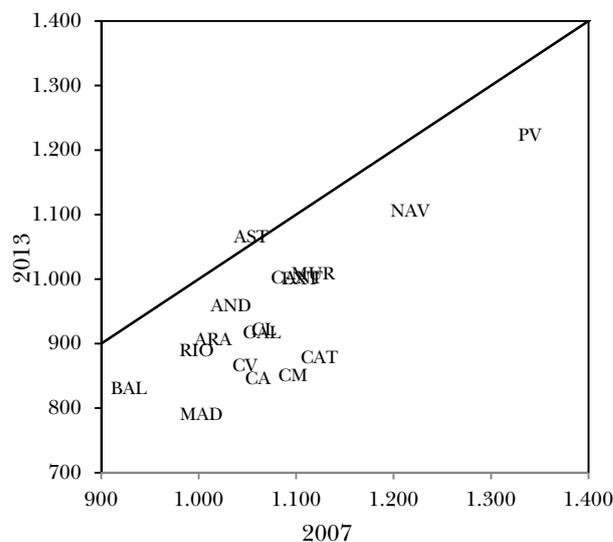
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), IGAE (2015b), Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL 2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

CUADRO 2.3. Distribución territorial del gasto en educación, 2002-2013
(euros constantes de 2013 per cápita)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	904,26	924,83	959,27	965,18	1.013,71	1.033,62	1.104,95	1.152,99	1.127,47	1.080,03	983,93	959,35
Aragón	892,33	895,31	941,17	936,44	975,49	1.015,13	1.073,67	1.122,11	1.037,88	993,18	902,15	906,74
Asturias, P. de	894,58	962,64	978,36	967,81	1.007,10	1.054,22	1.070,56	1.041,80	980,21	911,46	1.023,91	1.066,56
Balears, Illes	872,74	887,77	930,88	921,88	942,18	928,64	983,79	1.045,72	1.009,00	907,33	837,50	830,76
Canarias	1.086,02	1.083,10	1.113,58	1.085,25	1.126,28	1.061,02	1.079,47	1.109,41	999,31	952,66	855,04	846,10
Cantabria	861,80	851,84	949,57	964,71	1.015,60	1.086,03	1.126,53	1.177,81	1.130,81	1.129,44	975,55	1.003,07
Castilla y León	982,14	996,00	1.021,95	1.026,62	1.037,23	1.049,38	1.101,10	1.125,15	1.046,65	993,93	936,12	928,90
C. -La Mancha	992,93	968,76	999,20	1.007,11	1.030,85	1.081,50	1.151,58	1.168,64	1.132,80	1.118,34	905,38	858,79
Cataluña	884,42	897,85	956,88	990,44	1.064,62	1.102,26	1.149,95	1.203,40	1.142,43	1.067,13	936,42	890,00
C. Valenciana	1.029,05	1.113,60	1.099,38	1.004,40	1.021,02	1.047,66	1.133,93	1.199,10	1.113,79	1.018,03	859,69	866,74
Extremadura	1.073,62	1.019,92	1.051,11	1.007,76	1.057,97	1.087,43	1.159,11	1.199,40	1.098,56	1.062,56	974,83	1.007,75
Galicia	949,30	944,70	973,31	959,12	1.011,56	1.052,41	1.117,32	1.142,65	1.060,96	1.006,11	911,32	914,89
Madrid, C. de	904,82	926,75	980,45	973,22	1.001,04	1.003,07	1.016,17	1.044,32	955,89	913,66	795,30	790,73
Murcia, R. de	958,69	963,98	981,85	964,85	1.018,40	1.098,03	1.200,70	1.252,50	1.205,65	1.105,52	1.025,63	994,83
Navarra, C. F. de	1.130,26	1.145,49	1.204,58	1.179,90	1.197,57	1.217,05	1.349,95	1.363,12	1.298,55	1.174,31	1.065,04	1.106,73
País Vasco	1.208,68	1.221,21	1.257,74	1.252,57	1.276,80	1.340,04	1.436,59	1.544,52	1.467,62	1.407,42	1.348,82	1.223,56
La Rioja	843,04	853,34	875,49	884,99	919,51	998,30	1.003,32	1.066,29	1.003,88	957,63	878,04	890,33
Ceuta, c. a. de	1.076,68	1.224,96	1.549,57	1.375,69	1.039,97	1.034,47	908,81	982,32	806,59	762,72	666,17	628,10
Melilla, c. a. de	1.177,37	1.302,25	1.692,10	1.371,68	1.090,94	1.045,42	920,91	982,53	781,38	787,97	685,73	624,72
Total CC. AA.	956,74	975,57	1.011,68	1.002,19	1.041,17	1.065,90	1.122,59	1.166,61	1.100,65	1.040,94	933,48	914,85

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), IGAE (2015b), INE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.2: Gasto real en educación per cápita por comunidades autónomas
(euros de 2013)



Nota: El gasto en educación de las Administraciones de la Seguridad Social no está territorializado.

ARA: Aragón; AST: Principado de Asturias; BAL: Illes Balears; CA: Canarias; CANT: Cantabria; CL: Castilla y León; CM: Castilla-La Mancha; CAT: Cataluña; CV: Comunitat Valenciana; EXT: Extremadura; GAL: Galicia; MAD: Comunidad de Madrid; MUR: Región de Murcia; NAV: Comunidad Foral de Navarra; PV: País Vasco; RIO: La Rioja; CEU: ciudad autónoma de Ceuta; MEL: ciudad autónoma de Melilla.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), IGAE (2015b), INE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

dispersión de las observaciones a lo largo de la diagonal muestra la importancia de las diferencias per cápita y su estabilidad a lo largo del tiempo. En segundo lugar, se observa que todas las comunidades, excepto el Principado de Asturias, se sitúan por debajo de la línea que iguala los gastos de ambos periodos.¹⁰ La distancia a la diagonal informa de la intensidad de los ajustes; ha sido desigual entre las comunidades autónomas, pero con tendencia a acrecentarse en aquellas cuyo nivel de gasto en 2007 era menor. El País Vasco es el que más gasta y el Principado de Asturias el único que ha logrado proteger por completo en estos años su nivel de gasto anterior a la crisis. En la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Cataluña y Canarias los ajustes han sido más intensos.

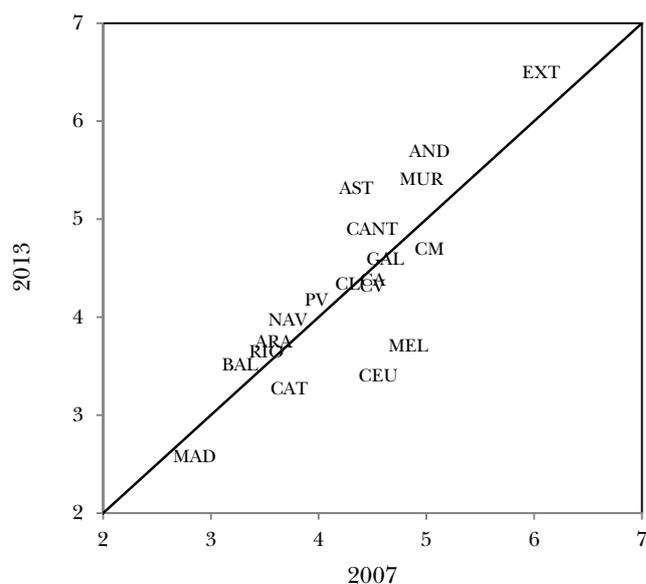
Es importante advertir que, pese a que el gasto en educación per cápita en términos reales ha retrocedido en estos años, en porcentaje del PIB apenas lo ha hecho, como se ha comprobado en el panel *c* del gráfico 2.1. Sin embargo, al

¹⁰ Adviértase que la línea dibujada equivale a la bisectriz del ángulo de 90 grados que formarían las coordenadas en el origen.

analizar por separado las distintas comunidades autónomas en 2007 y 2013 con ayuda del gráfico 2.3, se observa que en algunas aumenta (Andalucía, Extremadura, Región de Murcia, Principado de Asturias) mientras en otras disminuye (Comunidad de Madrid, Cataluña, Castilla-La Mancha y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). El distinto resultado se debe a las diferentes variaciones del gasto en educación respecto a las variaciones del PIB en cada comunidad.

De nuevo, merece la pena señalar la amplitud del abanico de esfuerzo en educación en relación con el PIB entre comunidades autónomas antes y después de la crisis: Extremadura, Andalucía y la Región de Murcia se mantienen en ambos periodos como las de mayor porcentaje del PIB, mientras que la Comunidad de Madrid presenta los menores porcentajes. Según estos datos, los porcentajes superiores de gasto educativo en relación al PIB corresponden a comunidades con bajos niveles de renta, mientras algunas de las de mayor nivel —excluidas las forales— presentan porcentajes bajos. Esta característica indica que un servicio básico como la educación se presta en España en condiciones que no dependen solo de las rentas de cada territorio. Sin embargo, esta afirmación se ve matizada por el hecho de que en la práctica algunas comunidades autónomas disponen de mayor capacidad financiera pública y pueden mejorar el servicio con un gasto per cápita superior.

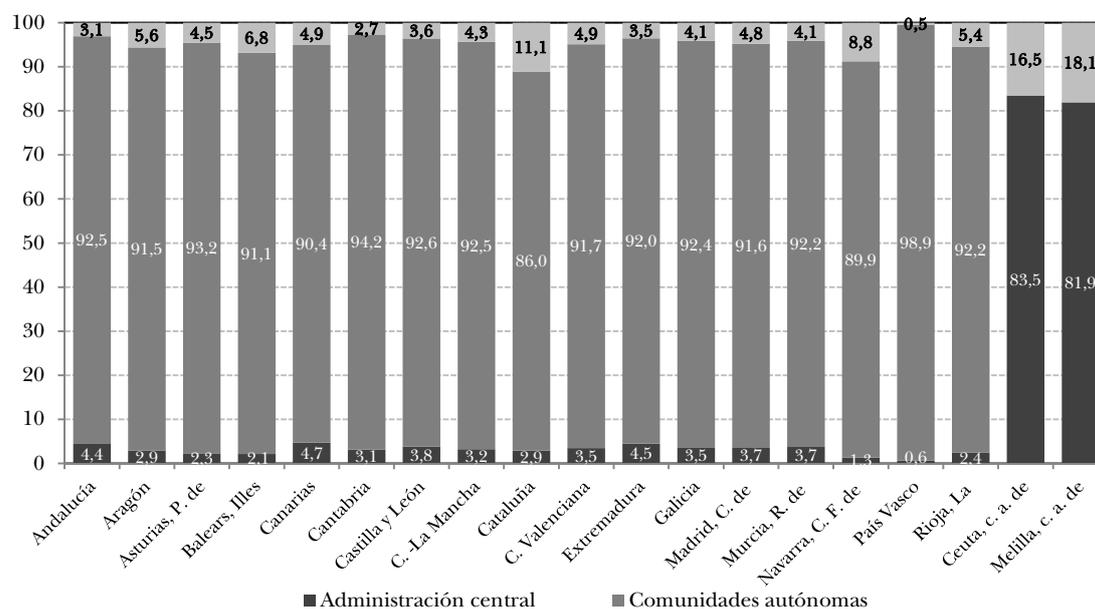
GRÁFICO 2.3. Gasto en educación como porcentaje del PIB, por comunidades autónomas (porcentaje)



Nota: El gasto en educación de las Administraciones de la Seguridad Social no está territorializado. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2. *Fuente:* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

La estructura del gasto en educación por administraciones es similar en todas las comunidades autónomas, como se comprueba en el gráfico 2.4. En todas ellas la educación es competencia principalmente de las comunidades autónomas, siendo residual el peso que alcanzan la Administración central y las corporaciones locales. Este reparto de responsabilidades es diferente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde la educación es gestionada por la Administración central y las corporaciones locales.

GRÁFICO 2.4. Estructura porcentual del gasto en educación en las comunidades autónomas por Administraciones, 2013



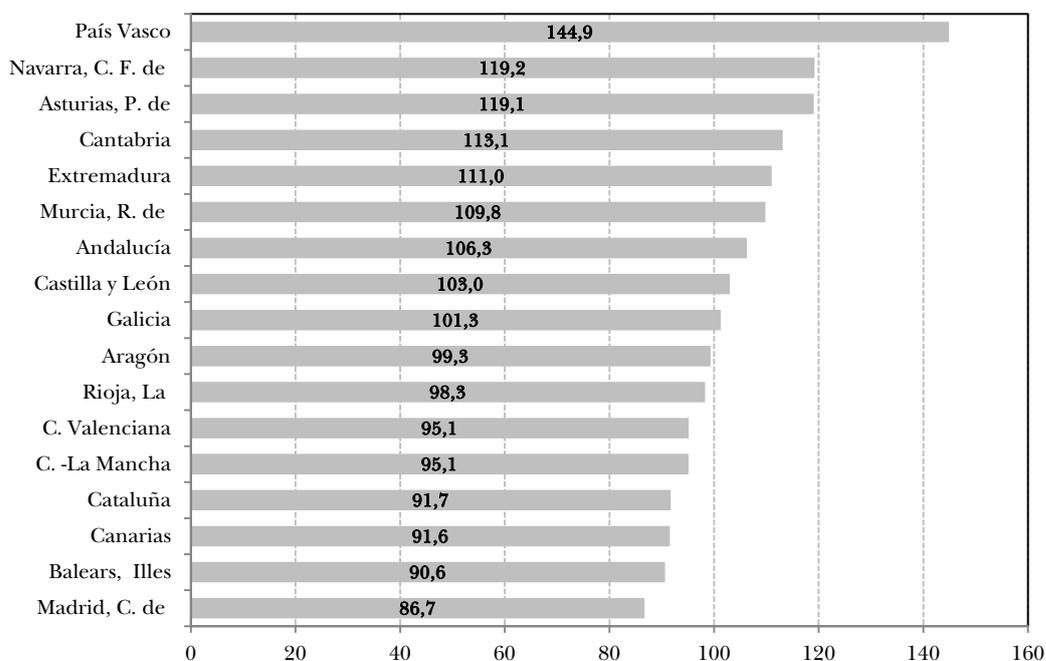
Nota: El gasto en educación de las Administraciones de la Seguridad Social no está territorializado pues representa una parte muy reducida del total de gasto de las AA. PP.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

Puesto que la mayor parte del gasto es gestionado por las comunidades autónomas, es de esperar que las diferencias entre las mismas sean similares a las observadas en el conjunto de Administraciones Públicas, ya comentadas en el cuadro 2.3 anterior. Para constatar la importancia de estas diferencias, el gráfico 2.5 toma como referencia el gasto en educación per cápita realizado por las comunidades autónomas en 2013 y compara la posición de cada una en términos porcentuales (España=100). País Vasco es la comunidad con mayor gasto en educación per cápita, un 44,9% por encima de la media. Por su parte, la Comunidad de Madrid y las Illes Balears son las regiones con menor gasto en educación por habitante, alcanzando desviaciones negativas de un 13,3% y un 9,4% con respec-

to a la media. Tres de las cuatro comunidades más grandes, Comunitat Valenciana, Cataluña y la Comunidad de Madrid, mantienen en 2013 un nivel de gasto en educación per cápita inferior al promedio.

GRÁFICO 2.5. Gasto en educación por habitante de las comunidades autónomas, 2013
(España = 100)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

2.3. Territorialización del gasto sanitario

La sanidad pública es otra de las funciones cuyo gasto se ha visto afectado por la evolución de la situación económica, como refleja el cuadro 2.4. A lo largo de la fase de crecimiento económico el gasto en sanidad aumentó con fuerza en el conjunto de Administraciones Públicas. Sin embargo, el estallido de la crisis rompió esta tendencia provocando una reducción del gasto sanitario a partir de 2010, si bien para la Administración de la Seguridad Social (que presta el servicio en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) la caída se inició un año más tarde.

Del mismo modo que ocurre con los servicios educativos, la sanidad es gestionada principalmente por las comunidades autónomas. En 2002 la Administración de la Seguridad Social aún representaba cerca de un 12% del gasto público

en sanidad, pero su participación se redujo a partir de 2003 en beneficio de las comunidades autónomas, que realizan desde entonces más del 90% del gasto público en sanidad. La Administración central y las corporaciones locales, por su parte, gestionan una parte muy reducida de la sanidad pública.

CUADRO 2.4: Evolución del gasto en salud y distribución por Administraciones. España, 2002-2013

a) Millones de euros corrientes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	1.982	2.071	2.209	2.219	2.357	2.540	2.789	3.388	2.927	2.878	2.677	2.760
Comunidades autónomas	31.104	37.294	42.577	47.919	51.755	55.985	61.621	66.713	65.430	63.815	59.717	58.177
Corporaciones locales	774	761	625	717	795	883	999	1.107	1.051	990	816	813
Admin. de la Seguridad Social	4.475	1.355	1.469	1.575	1.770	1.830	1.883	1.731	1.672	1.557	1.470	1.472
Total AA. PP.	38.335	41.481	46.880	52.430	56.677	61.238	67.292	72.939	71.080	69.240	64.680	63.222

b) Estructura porcentual

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	5,17	4,99	4,71	4,23	4,16	4,15	4,14	4,64	4,12	4,16	4,14	4,37
Comunidades autónomas	81,14	89,91	90,82	91,40	91,32	91,42	91,57	91,46	92,05	92,16	92,33	92,02
Corporaciones locales	2,02	1,83	1,33	1,37	1,40	1,44	1,48	1,52	1,48	1,43	1,26	1,29
Admin. de la Seguridad Social	11,67	3,27	3,13	3,00	3,12	2,99	2,80	2,37	2,35	2,25	2,27	2,33
Total AA. PP.	100											

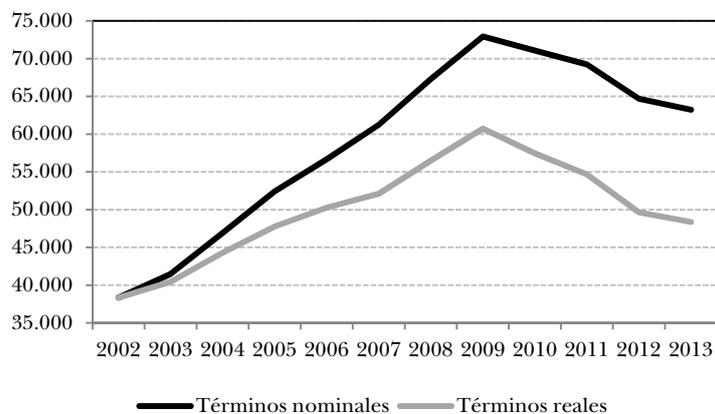
Fuente: IGAE (2015a) y elaboración propia.

El gráfico 2.6 describe la evolución del gasto público en salud en el periodo 2002-2013 tanto en términos nominales como reales. Presenta una evolución creciente a lo largo de la fase expansiva, llegando a casi a alcanzar los 73.000 millones de euros en 2009, una cifra que era un 58% mayor que la de 2002 en términos reales. A partir de ese año, el gasto público sanitario se reduce, situándose en 2013 en niveles nominales inferiores a los de 2008 y en niveles reales inferiores a los de 2006.

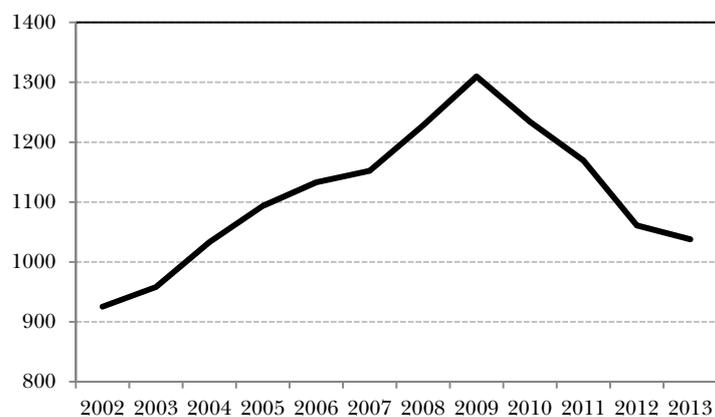
Una evolución similar presenta el gasto en sanidad por habitante en términos reales, que ha regresado al nivel de 2004, mientras que en porcentaje sobre el PIB en 2013 se sitúa en el nivel de 2008. Este último indicador muestra el creciente esfuerzo en gasto sanitario a lo largo de la fase expansiva y una caída de ese esfuerzo en la recesión, debido a que el PIB también se reduce.

GRÁFICO 2.6: Evolución del gasto en salud España, 2002-2013

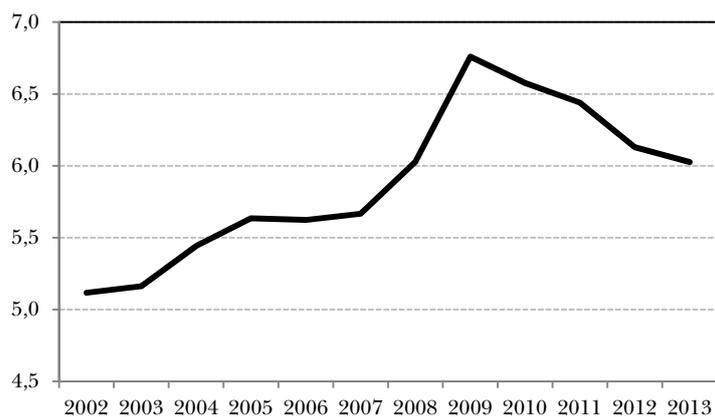
a) Gasto en salud nominal y real (millones de euros corrientes y de 2002)



b) Gasto en salud por habitante en términos reales (euros de 2002)



c) Evolución del gasto en salud como porcentaje del PIB



Fuente: IGAE (2015a), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

La distribución territorial del gasto total en salud a lo largo del periodo 2002-2013 es similar a la del gasto en servicios educativos. Como muestra el cuadro 2.5 está relacionada con la dimensión poblacional de cada territorio. Así, las

CUADRO 2.5: Distribución territorial del gasto en salud, 2002-2013
(euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	5.731.403	6.750.181	7.743.991	8.504.972	9.249.124	9.765.586	11.159.660	11.468.361	11.034.454	10.523.163	9.831.245	9.915.168
Aragón	1.337.502	1.319.242	1.529.405	1.656.473	1.785.569	1.926.265	2.082.750	2.305.277	2.226.880	2.203.349	2.017.861	1.984.907
Asturias, P. de	1.359.320	1.141.164	1.281.753	1.400.602	1.490.892	1.579.299	1.693.527	1.942.520	1.806.565	1.866.870	1.802.319	1.821.980
Balears, Illes	1.015.261	852.387	969.523	1.201.284	1.210.439	1.357.027	1.449.015	1.561.131	1.732.024	1.516.530	1.397.549	1.418.212
Canarias	1.610.987	1.940.691	2.145.287	2.479.927	2.642.767	2.823.635	3.173.376	3.413.809	3.191.054	2.987.938	2.768.452	2.808.891
Cantabria	753.415	715.000	782.564	797.635	862.716	935.432	853.300	922.593	945.113	909.952	854.369	900.746
Castilla y León	3.076.914	2.520.671	2.802.415	3.125.466	3.527.162	3.424.319	3.950.636	3.988.647	4.037.515	4.290.735	3.798.208	3.652.035
C. -La Mancha	2.156.774	1.725.603	1.810.227	2.361.622	2.609.716	2.793.056	3.134.918	3.589.770	3.571.802	3.434.430	2.845.000	2.780.027
Cataluña	5.395.008	6.545.428	7.164.489	8.003.194	8.944.725	9.906.047	10.794.370	11.811.887	11.671.206	10.634.152	10.076.629	9.845.881
C. Valenciana	3.421.249	4.177.397	4.697.030	5.344.593	5.736.305	6.224.598	6.731.886	7.460.203	7.513.567	7.296.572	7.143.204	6.462.532
Extremadura	1.117.038	1.135.363	1.248.657	1.373.087	1.498.685	1.682.767	1.801.998	1.960.117	1.907.958	1.794.183	1.665.109	1.607.673
Galicia	2.287.238	2.710.467	3.150.527	3.363.585	3.558.986	3.769.852	4.098.096	4.422.455	4.179.598	4.089.260	3.832.251	3.936.797
Madrid, C. de	5.144.723	5.204.717	6.190.470	6.845.566	7.334.368	8.121.327	8.756.897	9.734.909	9.045.496	9.674.133	9.206.684	8.804.002
Murcia, R. de	1.014.301	1.232.662	1.412.045	1.604.962	1.735.000	1.936.920	2.297.885	2.509.864	2.445.868	2.432.645	2.149.885	2.123.713
Navarra, C. F. de	534.546	629.375	716.555	773.561	826.432	897.931	980.784	1.103.340	1.090.774	1.060.475	971.802	944.557
País Vasco	1.911.132	2.237.126	2.501.535	2.817.584	2.953.870	3.268.160	3.562.856	3.943.096	3.890.950	3.764.634	3.603.840	3.518.483
La Rioja	279.546	323.368	339.463	396.097	499.477	598.010	511.114	520.037	519.144	488.494	463.815	452.899
Ceuta, c. a. de	95.792	163.997	198.731	189.213	104.655	110.972	127.639	139.497	135.718	137.569	127.661	128.961
Melilla, c. a. de	92.854	156.160	195.334	190.577	106.111	116.797	131.293	141.486	134.314	134.914	124.116	114.534
Total CC. AA.	38.335.000	41.481.000	46.880.000	52.430.000	56.677.000	61.238.000	67.292.000	72.939.000	71.080.000	69.240.000	64.680.000	63.222.000

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

regiones con mayor gasto en sanidad —Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana— concentran el 55% del gasto total. A pesar de que su peso en el gasto en sanidad de España se ha reducido con la crisis, mantienen un peso superior al de 2002 que refleja, fundamentalmente, su mayor dinamismo demográfico a lo largo de la década.

El gasto en sanidad per cápita permite comparar mejor a comunidades autónomas de muy distinto tamaño y las cifras del mismo indican, en primer lugar, que es superior al gasto en educación per cápita en todas las comunidades autónomas. Del mismo modo que ocurre con la educación, el gasto público sanitario presenta una evolución creciente en la etapa expansiva y decreciente desde 2010 en todas las comunidades. Este cambio generalizado de tendencia se debe al efecto provocado por las políticas fiscales restrictivas desarrolladas a partir de esa fecha que han afectado a todas las comunidades autónomas, aunque en Illes Balears se inicia el ajuste un año más tarde.

Si se compara el gasto en salud per cápita en 2007 y 2013 con la ayuda del gráfico 2.7 —en el que la línea inclinada tiene una pendiente de 45 grados y representa puntos en los que la abscisa tiene el mismo valor que la ordenada— se observa en primer lugar que el abanico de los gastos per cápita entre comunidades es considerable en ambos periodos. En segundo lugar se advierte que en casi todas las comunidades se han producido reducciones sustanciales del gasto sanitario durante la crisis, cuya intensidad viene representada por la distancia a la línea de 45 grados. Solo el Principado de Asturias ha mantenido sus gastos. Como se puede comprobar, el amplio abanico de niveles de gasto per cápita entre comunidades autónomas apenas se ha visto afectado por los ajustes.

En este punto resulta necesario matizar que, durante los últimos años de expansión y los primeros de crisis, algunas comunidades acumularon deudas ante proveedores no reconocidas en la contabilidad (lo que se conoce coloquialmente como «guardar facturas en el cajón»). Esta práctica fue importante en el ámbito de la sanidad en algunas comunidades, especialmente en la Comunitat Valenciana. La creación recientemente de instrumentos de financiación extraordinaria (Fondo de Liquidez Autonómico [FLA] y Fondo para la Financiación del Pago a

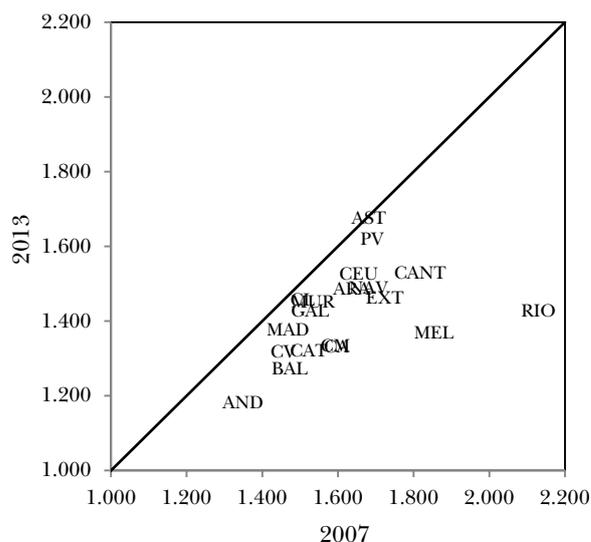
CUADRO 2.6: Distribución territorial del gasto en salud, 2002-2013
(euros constantes de 2013 per cápita)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	1.007,51	1.140,13	1.250,06	1.297,71	1.353,26	1.349,29	1.499,05	1.514,22	1.404,55	1.300,27	1.176,26	1.182,17
Aragón	1.436,15	1.365,16	1.517,39	1.560,59	1.613,55	1.636,82	1.710,09	1.866,47	1.751,33	1.691,41	1.509,56	1.487,38
Asturias, P. de	1.673,21	1.368,96	1.490,01	1.569,47	1.624,82	1.645,23	1.730,19	1.964,42	1.774,15	1.792,16	1.688,38	1.714,10
Balears, Illes	1.532,54	1.208,65	1.295,58	1.498,33	1.421,53	1.472,74	1.503,60	1.576,35	1.683,00	1.428,80	1.269,32	1.274,53
Canarias	1.216,95	1.389,68	1.449,95	1.573,66	1.594,26	1.596,40	1.732,40	1.826,87	1.642,62	1.486,90	1.326,80	1.332,20
Cantabria	1.828,96	1.672,04	1.753,71	1.702,12	1.772,82	1.817,80	1.611,09	1.711,55	1.694,10	1.587,57	1.449,77	1.530,48
Castilla y León	1.636,52	1.301,73	1.397,91	1.496,02	1.634,01	1.506,90	1.702,37	1.704,33	1.676,40	1.742,53	1.507,58	1.457,13
C. -La Mancha	1.586,03	1.211,50	1.208,35	1.483,74	1.558,61	1.551,29	1.677,55	1.882,45	1.805,68	1.685,26	1.359,21	1.334,25
Cataluña	1.090,12	1.256,26	1.304,31	1.372,24	1.465,40	1.523,96	1.605,56	1.726,54	1.649,64	1.462,60	1.348,23	1.322,74
C. Valenciana	1.051,36	1.214,84	1.289,90	1.375,82	1.404,04	1.422,79	1.489,39	1.629,26	1.591,68	1.505,50	1.433,12	1.301,09
Extremadura	1.380,28	1.361,74	1.445,97	1.525,11	1.611,92	1.724,41	1.811,51	1.944,82	1.832,39	1.678,05	1.515,50	1.463,85
Galicia	1.107,69	1.275,73	1.433,28	1.470,25	1.509,55	1.526,88	1.629,25	1.738,49	1.593,66	1.522,73	1.389,77	1.429,88
Madrid, C. de	1.209,36	1.161,79	1.316,04	1.378,61	1.416,27	1.468,62	1.529,13	1.667,75	1.497,38	1.557,87	1.436,97	1.377,19
Murcia, R. de	1.083,06	1.245,88	1.349,50	1.431,13	1.471,00	1.533,99	1.761,37	1.886,22	1.774,73	1.718,36	1.475,67	1.453,39
Navarra, C. F. de	1.242,41	1.400,90	1.526,00	1.566,63	1.605,89	1.638,42	1.730,27	1.906,11	1.815,47	1.713,96	1.524,49	1.482,78
País Vasco	1.196,95	1.359,17	1.465,36	1.581,70	1.604,72	1.690,39	1.804,24	1.971,65	1.885,38	1.779,03	1.658,11	1.620,75
La Rioja	1.299,25	1.432,43	1.424,03	1.568,96	1.899,42	2.130,06	1.761,14	1.770,23	1.715,17	1.570,37	1.453,40	1.429,49
Ceuta, c. a. de	1.767,63	2.936,67	3.428,31	3.120,71	1.655,47	1.655,93	1.848,27	1.951,54	1.779,10	1.712,50	1.520,82	1.526,16
Melilla, c. a. de	1.854,35	3.062,75	3.730,48	3.419,90	1.811,16	1.854,34	1.994,99	2.067,78	1.833,41	1.736,82	1.506,16	1.369,29
Total CC. AA.	1.209,89	1.252,63	1.350,56	1.429,75	1.481,26	1.506,22	1.605,75	1.712,38	1.613,35	1.529,04	1.387,19	1.356,89

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

Proveedores [FFPP]) ha permitido que estos gastos se hayan reconocido en ejercicios posteriores a los que realmente se prestó el servicio. Por tanto, la comparación entre el gasto per cápita realizado en 2013 y 2007 puede verse afectada por este hecho, que en la práctica supone computar en 2007 un gasto menor al realizado, mientras que en 2013 se reconoce un gasto mayor al efectuado.

GRÁFICO 2.7: Gasto en salud per cápita por comunidades autónomas, en términos reales
(euros de 2013)



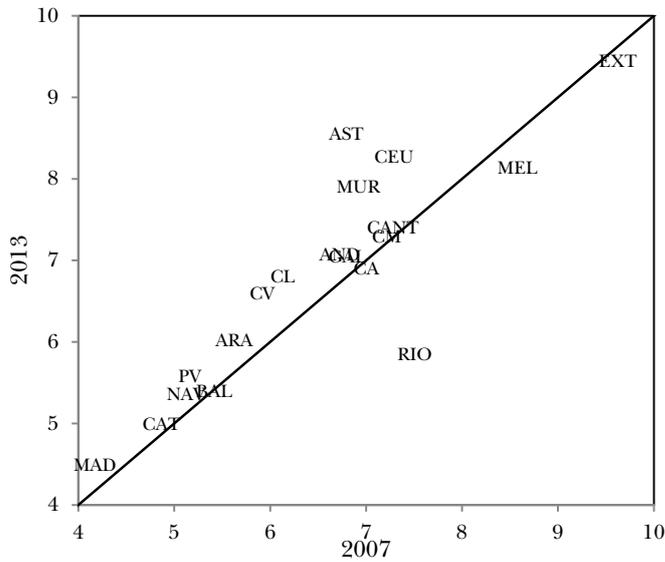
Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

En el indicador de gasto en salud como porcentaje del PIB, la comparación entre 2007 y 2013 ofrece una imagen muy distinta de la anterior. El gráfico 2.8 muestra que el esfuerzo en términos de PIB ha aumentado en la mayoría de las comunidades autónomas, siendo la excepción La Rioja.¹¹ El aumento de esta ratio se debe a que, pese a que el gasto sanitario presenta desde 2010 una tendencia decreciente en todas las comunidades autónomas, en 2013 mantiene unos niveles superiores a los de 2007. Es decir, teniendo en cuenta que se ha producido una importante caída del PIB a consecuencia de la crisis, el balance de estos años es que en 2013 el esfuerzo en gasto en salud del sector público se había prácticamente mantenido en algunos casos y en otros había aumentado.

¹¹ En los gráficos 2.7 y 2.8 la posición de La Rioja se ve afectada por su dato de gasto en salud en 2007 en la información pública de base, que puede constituir una observación atípica.

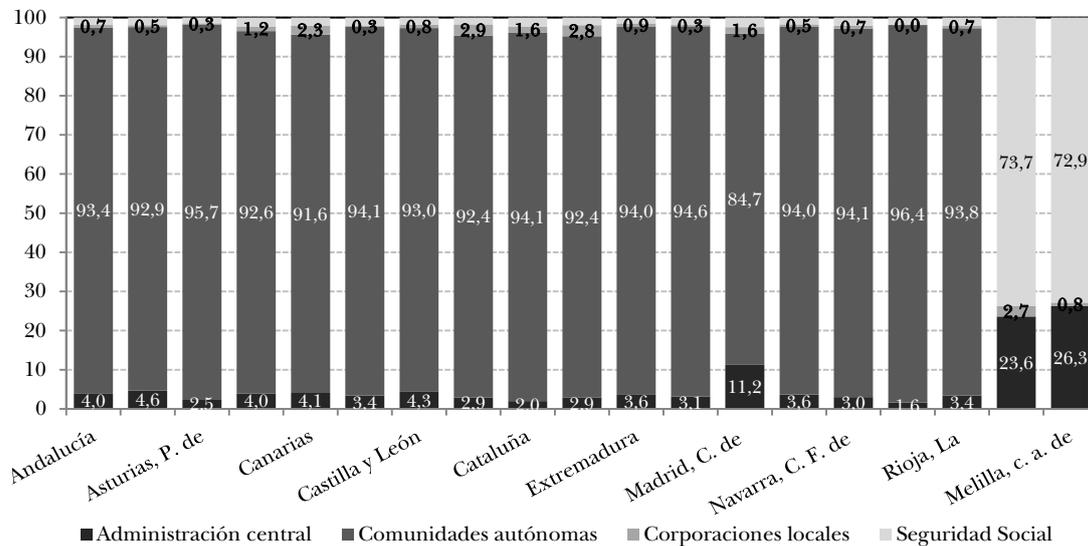
GRÁFICO 2.8. Gasto en salud como porcentaje del PIB, por comunidades autónomas (porcentaje)



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.9: Estructura porcentual del gasto en salud en las comunidades autónomas, por Administraciones, 2013

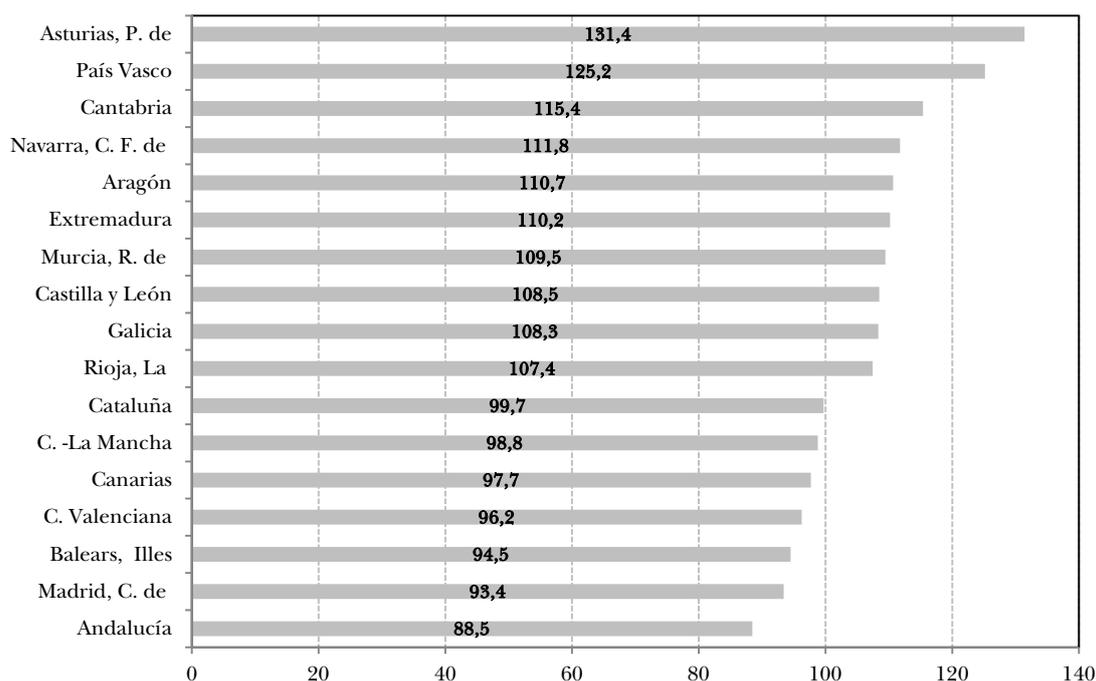


Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

La distribución de la gestión del gasto en salud en las comunidades autónomas entre las distintas Administraciones Públicas es muy similar, como muestra el gráfico 2.9. Al igual que en la educación, la sanidad pública es gestionada

principalmente por las comunidades autónomas, que realizan más del 90% del gasto. Una excepción parcial es la Comunidad de Madrid, donde la Administración central gestiona una parte mayor del gasto, por la importante concentración de funcionarios de esta Administración atendidos por mutualidades. Por su parte, en las ciudades autónomas la gestión la realizan principalmente la Administración de la Seguridad Social y la Administración central.

GRÁFICO 2.10. Gasto en salud por habitante de las comunidades autónomas, 2013
(España = 100)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), IGAE (2015b), INE (2015e), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

La distribución territorial del gasto en salud por habitante de las comunidades autónomas es similar a la observada en el cuadro 2.6, ya que estas administraciones realizan más del 90% de estos gastos en la mayoría de los territorios. Las diferencias son menores que en la educación pero, en todo caso, el rango de valores es también notable, cercano a los 43 puntos porcentuales. Estas diferencias se reflejan en el gráfico 2.10, tomando como referencia el gasto en salud per cápita del total de España para el año 2013 y comparando a las distintas comunidades autónomas con la media. La mayoría de regiones presentan un nivel de gasto per cápita en salud superior a la media española debido a que las tres más pobladas se sitúan por debajo. La Comunidad de Madrid —cuya peculiaridad reduce el gasto de la comunidad autónoma—, la Comunitat Valenciana, Illes Balears y An-

dalucía son las comunidades con menor gasto en salud por habitante, mientras que las comunidades forales, el Principado de Asturias y Cantabria son las de gasto per cápita mayor.

El Principado de Asturias es la comunidad con mayor nivel de gasto per cápita en salud en 2013 y se sitúa un 31,4% por encima de la media española. En sentido contrario, Andalucía es la comunidad con menor nivel de gasto per cápita en salud y está un 11,5% por debajo del conjunto de España. Un repaso al conjunto de casos situados por encima y por debajo de la media indica que existen regiones ricas que gastan menos que la media y otras relativamente pobres en las que se gasta más. Así pues, no es el nivel de renta de la región el determinante fundamental de las diferencias sino otros factores que posteriormente se analizarán.

2.4. Territorialización del gasto en protección social

La protección social es una partida de gasto que, a priori, puede tener un fuerte carácter contracíclico debido a las funciones que cumple. Así, al empeorar la situación económica aumentan las prestaciones por desempleo y también los despidos que se acogen a los beneficios de las jubilaciones anticipadas. Asimismo, disminuyen los niveles de renta, lo que provoca un aumento de las prestaciones y subsidios sociales. Subsidios, jubilaciones y prestaciones actúan en ese caso como estabilizadores automáticos. Sin embargo, cuando la crisis llega a las finanzas públicas con la fuerza que lo ha hecho en los años recientes puede suceder que algunos compromisos de protección social asumidos sean revisados, para que también esta función contribuya a la reducción del gasto público. Como veremos, en España esto último ha ocurrido mucho menos que en las dos funciones de gasto anteriores.

En el cuadro 2.7 se observa la evolución del gasto en protección social del total de Administraciones a lo largo del periodo 2002-2013. Se constata que ha crecido a lo largo de todo el periodo considerado, aunque se producen diferencias en la estructura del gasto por administraciones. A partir de 2011 disminuye ligeramente el gasto en protección social gestionado por la Administración central, y más el de las comunidades autónomas y corporaciones locales, mientras aumenta la parte de la Administración de la Seguridad Social, que se ha mantenido por encima del 80% a lo largo de todo el periodo.

CUADRO 2.7: Evolución del gasto en protección social por Administraciones. España, 2002-2013

a) Millones de euros corrientes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	8.561	9.636	10.338	10.858	11.700	13.016	14.648	15.225	16.101	15.503	15.343	15.407
Comunidades autónomas	4.544	5.498	6.168	6.729	7.781	8.503	10.119	11.803	11.846	11.823	10.925	10.409
Corporaciones locales	3.168	3.847	4.068	4.798	5.697	6.125	6.466	7.167	6.550	6.453	5.535	5.491
Admin. de la Seguridad Social	78.651	83.393	89.686	95.959	102.705	110.930	122.460	138.498	144.681	146.325	150.801	153.129
Total AA. PP.	94.924	102.374	110.260	118.344	127.883	138.574	153.693	172.693	179.178	180.104	182.604	184.436

b) Estructura porcentual

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	9,02	9,41	9,38	9,17	9,15	9,39	9,53	8,82	8,99	8,61	8,40	8,35
Comunidades autónomas	4,79	5,37	5,59	5,69	6,08	6,14	6,58	6,83	6,61	6,56	5,98	5,64
Corporaciones locales	3,34	3,76	3,69	4,05	4,45	4,42	4,21	4,15	3,66	3,58	3,03	2,98
Admin. de la Seguridad Social	82,86	81,46	81,34	81,08	80,31	80,05	79,68	80,20	80,75	81,24	82,58	83,03
Total AA. PP.	100											

Fuente: IGAE (2015a) y elaboración propia.

El gráfico 2.11 muestra que el gasto en protección social en términos nominales aumenta a lo largo de todo el periodo considerado, mientras que en términos reales experimenta una ligera reducción en 2011, manteniéndose estable en ese nivel en 2012 y 2013. Por tanto, el aumento del gasto en protección social en términos nominales a partir de 2010 se debe al aumento del nivel de precios.

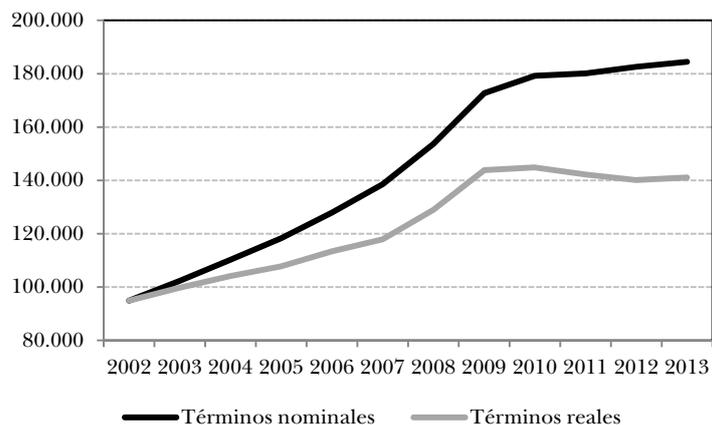
El gasto en protección social por habitante en términos reales presenta una evolución similar. En los primeros años de la crisis experimenta un fuerte crecimiento, como consecuencia de la puesta en marcha de estos estabilizadores automáticos. Sin embargo, a partir de 2010 inicia una tendencia decreciente debido a la ligera caída del gasto en protección social en términos reales y al efecto del aumento de la población, que se interrumpe en 2013 como consecuencia de la reducción de la población.

El gasto en protección social como porcentaje del PIB se mantiene estable alrededor del 13% durante la fase expansiva, como se observa en el panel *c* del gráfico 2.11, pero con el estallido de la crisis aumenta sustancialmente, tanto por

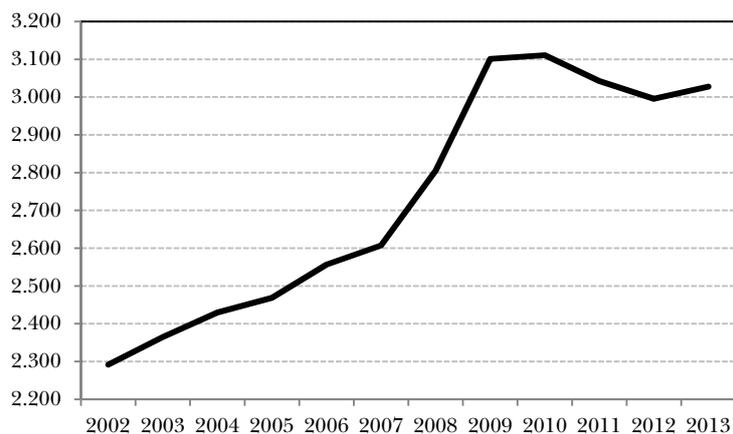
el incremento del gasto como por la caída del PIB, hasta aproximarse al 18% del PIB en 2013, una cifra claramente superior a la de los años de expansión.

GRÁFICO 2.11. Evolución del gasto en protección social. España 2002-2013
(2002 = 100)

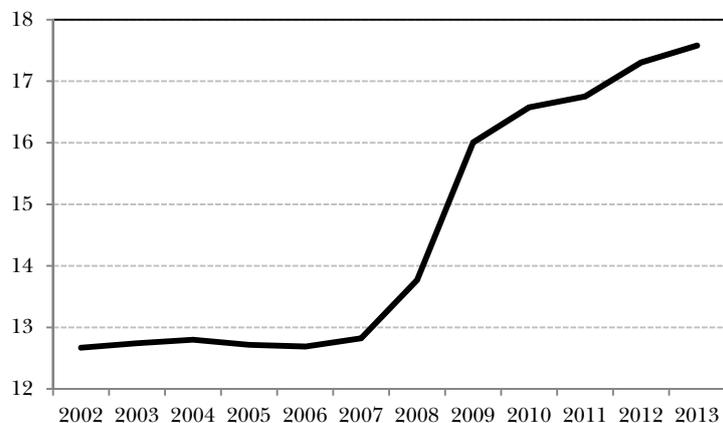
a) Gasto en protección social nominal y real (millones de euros corrientes y de 2002)



b) Gasto en protección social por habitante en términos reales (euros de 2002)



c) Evolución del gasto en protección social como porcentaje del PIB (%)



Fuente: IGAE (2015a), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

CUADRO 2.8: Distribución territorial del gasto en protección social, 2002-2013
(euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	16.941.890	18.473.229	19.570.957	20.874.911	21.761.113	23.522.957	26.396.407	28.505.254	29.273.168	29.028.177	29.173.921	29.505.097
Aragón	2.837.696	3.017.105	3.188.972	3.457.600	3.818.416	4.121.633	4.596.057	5.371.368	5.465.601	5.521.584	5.629.077	5.702.173
Asturias, P. de	3.402.835	3.612.044	3.877.568	4.126.337	4.391.735	4.692.945	4.983.574	5.497.224	5.656.449	5.868.865	6.040.596	6.112.724
Balears, Illes	1.873.731	2.027.208	2.170.226	2.307.738	2.585.194	2.806.980	3.135.250	3.558.450	3.643.083	3.611.297	3.644.671	3.701.561
Canarias	3.565.009	3.839.753	4.226.340	4.580.411	4.786.424	5.235.875	5.869.418	6.353.232	6.586.054	6.392.579	6.358.387	6.481.916
Cantabria	1.296.414	1.380.215	1.537.727	1.666.832	1.815.013	1.951.612	2.138.971	2.411.466	2.504.002	2.572.502	2.638.863	2.659.368
Castilla y León	5.892.830	6.227.459	6.677.120	7.062.116	7.730.313	8.283.686	8.921.669	9.984.930	10.487.498	10.492.381	10.777.857	10.906.461
C. -La Mancha	3.824.074	4.110.635	4.397.492	4.684.466	5.043.352	5.450.642	6.233.797	7.208.860	7.370.638	7.343.504	7.352.482	7.519.063
Cataluña	15.741.593	17.051.742	18.576.398	20.062.676	22.092.811	23.928.092	26.734.774	30.681.815	31.930.362	32.297.555	32.643.922	32.951.286
C. Valenciana	8.505.180	9.136.591	9.877.360	10.702.808	11.766.597	12.887.154	14.566.366	16.756.995	17.456.286	17.227.815	17.494.621	17.592.429
Extremadura	2.512.390	2.659.196	2.856.967	3.064.203	3.057.096	3.252.739	3.512.097	3.775.391	4.018.903	4.015.305	3.993.678	4.060.317
Galicia	6.613.237	6.999.401	7.533.681	8.065.819	8.510.494	9.042.516	9.739.129	10.736.485	11.062.681	11.309.055	11.635.123	11.770.307
Madrid, C. de	11.373.218	12.325.118	13.360.391	14.398.816	15.979.139	17.513.563	19.385.979	21.908.156	22.753.354	23.487.690	23.902.561	24.165.659
Murcia, R. de	2.225.774	2.410.523	2.597.384	2.795.519	3.119.998	3.447.615	3.981.773	4.536.635	4.781.862	4.645.240	4.664.625	4.682.679
Navarra, C. F. de	1.386.068	1.508.249	1.612.378	1.705.279	1.879.373	2.105.384	2.320.543	2.656.237	2.726.976	2.814.528	2.916.954	2.914.277
País Vasco	5.888.399	6.460.734	6.938.876	7.507.329	8.336.272	9.016.799	9.725.364	11.137.036	11.800.065	11.822.565	12.021.315	11.974.393
La Rioja	619.965	665.700	707.725	771.498	855.684	927.146	1.040.674	1.193.637	1.224.183	1.218.001	1.267.611	1.281.275
Ceuta y Melilla, cc. aa. de	423.696	469.099	552.437	509.640	353.976	386.662	411.158	419.831	436.834	435.358	447.739	455.016
Total CC. AA.	94.924.000	102.374.000	110.260.000	118.344.000	127.883.000	138.574.000	153.693.000	172.693.000	179.178.000	180.104.000	182.604.000	184.436.000

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

La distribución territorial del gasto en protección social en euros corrientes entre las comunidades autónomas presenta notables diferencias debido a factores de muy distinta naturaleza, como el tamaño de la población, los niveles de renta, empleo y salarios de las regiones —determinantes de buena parte de los derechos individuales reconocidos al cobro de pensiones y subsidios de desempleo— y de otros factores que influyen en la especial cobertura a determinados colectivos de algunos territorios.

Las comunidades autónomas con mayor volumen de gasto en protección social son lógicamente las de mayor dimensión demográfica —la Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunitat Valenciana— y su peso respecto al total aumenta en el periodo considerado, excepto en el caso de Andalucía. El cuadro 2.9 muestra la distribución del gasto en protección social per cápita en términos reales de las distintas regiones, siendo el País Vasco y el Principado de Asturias las que presentan un mayor nivel, aunque por motivos diferentes. En el primer caso se refiere a una comunidad foral con elevada renta per cápita, que repercute en también mayores prestaciones por jubilación, a lo que puede estar sumándose una mayor capacidad financiera para prestar servicios de protección social. Por su parte, el Principado de Asturias goza de características particulares en el sistema de protección social, ligadas a las prejubilaciones provocadas por la reconversión de sectores como la minería e industria.

Como se observa en el cuadro, la tendencia del gasto per cápita es creciente hasta 2010, iniciándose en 2011 y 2012 un descenso en el conjunto de comunidades autónomas como consecuencia de que las políticas restrictivas afectan también a algunas partidas del gasto en protección social. No obstante, en 2013 los niveles de gasto en protección social por habitante se han mantenido o repuntado ligeramente en todas las comunidades.

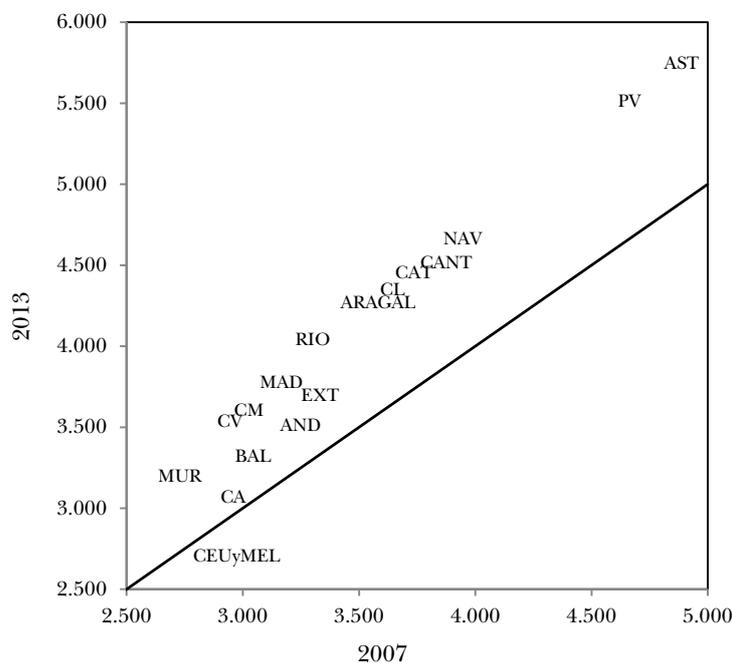
El gráfico 2.12 compara el gasto en protección social per cápita en términos reales en 2007 (antes de la crisis) y en 2013. Una vez más, el abanico de valores muestra importantes diferencias entre comunidades en cualquiera de los ejercicios considerados. De hecho, los niveles del Principado de Asturias y País Vasco doblan a los de Canarias y Región de Murcia. El mantenimiento de la dispersión a lo largo de la diagonal indica que las diferencias se han mantenido en estos años. Como se puede observar, todos los territorios, a excepción de las ciudades

CUADRO 2.9: Distribución territorial del gasto en protección social, 2002-2013
(euros constantes de 2013 per cápita)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	2.978,17	3.120,19	3.159,20	3.185,15	3.183,92	3.250,12	3.545,75	3.763,69	3.726,11	3.586,79	3.490,51	3.517,85
Aragón	3.047,00	3.122,12	3.163,92	3.257,47	3.450,56	3.502,31	3.773,71	4.348,94	4.298,41	4.238,68	4.211,11	4.272,88
Asturias, P. de	4.188,61	4.333,08	4.507,59	4.623,83	4.786,25	4.888,86	5.091,47	5.559,18	5.554,96	5.633,99	5.658,72	5.750,80
Balears, Illes	2.828,41	2.874,49	2.900,08	2.878,39	3.036,03	3.046,32	3.253,35	3.593,14	3.539,97	3.402,39	3.310,27	3.326,54
Canarias	2.693,03	2.749,55	2.856,49	2.906,54	2.887,43	2.960,22	3.204,21	3.399,87	3.390,22	3.181,17	3.047,30	3.074,24
Cantabria	3.147,12	3.227,67	3.446,03	3.556,95	3.729,71	3.792,51	4.038,53	4.473,64	4.488,40	4.488,18	4.477,85	4.518,60
Castilla y León	3.134,23	3.215,99	3.330,69	3.380,31	3.581,18	3.645,31	3.844,44	4.266,51	4.354,46	4.261,12	4.277,92	4.351,58
C. -La Mancha	2.812,12	2.885,97	2.935,37	2.943,11	3.012,06	3.027,34	3.335,81	3.780,28	3.726,13	3.603,42	3.512,68	3.608,71
Cataluña	3.180,77	3.272,73	3.381,86	3.439,98	3.619,44	3.681,13	3.976,53	4.484,74	4.513,13	4.442,13	4.367,70	4.426,81
C. Valenciana	2.613,66	2.657,03	2.712,52	2.755,14	2.880,03	2.945,69	3.222,71	3.659,63	3.697,95	3.554,61	3.509,88	3.541,85
Extremadura	3.104,46	3.189,41	3.308,43	3.403,46	3.288,08	3.333,24	3.530,64	3.745,92	3.859,73	3.755,41	3.634,84	3.697,09
Galicia	3.202,73	3.294,40	3.427,33	3.525,64	3.609,73	3.662,43	3.871,93	4.220,56	4.218,16	4.211,18	4.219,49	4.275,09
Madrid, C. de	2.673,49	2.751,20	2.840,30	2.899,73	3.085,59	3.167,06	3.385,19	3.753,24	3.766,56	3.782,34	3.730,69	3.780,19
Murcia, R. de	2.376,65	2.436,37	2.482,33	2.492,74	2.645,26	2.730,42	3.052,10	3.409,38	3.469,74	3.281,27	3.201,78	3.204,65
Navarra, C. F. de	3.221,56	3.357,16	3.433,77	3.453,55	3.651,93	3.841,61	4.093,83	4.588,86	4.538,74	4.548,89	4.575,89	4.574,86
País Vasco	3.687,92	3.925,22	4.064,68	4.214,38	4.528,78	4.663,77	4.924,95	5.568,81	5.717,78	5.586,92	5.530,95	5.515,87
La Rioja	2.881,42	2.948,87	2.968,86	3.055,94	3.254,01	3.302,42	3.585,83	4.063,18	4.044,50	3.915,54	3.972,16	4.044,11
Ceuta y Melilla, cc. aa. de	4.063,62	4.391,02	5.007,16	4.379,95	2.906,09	2.974,31	3.048,55	3.000,83	2.921,12	2.755,24	2.691,58	2.706,09
Total CC. AA.	2.995,88	3.091,47	3.176,46	3.227,21	3.342,23	3.408,39	3.667,49	4.054,28	4.066,91	3.977,28	3.916,31	3.958,43

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.12: Gasto en protección social per cápita por comunidades autónomas en términos reales
(euros de 2013 per cápita)



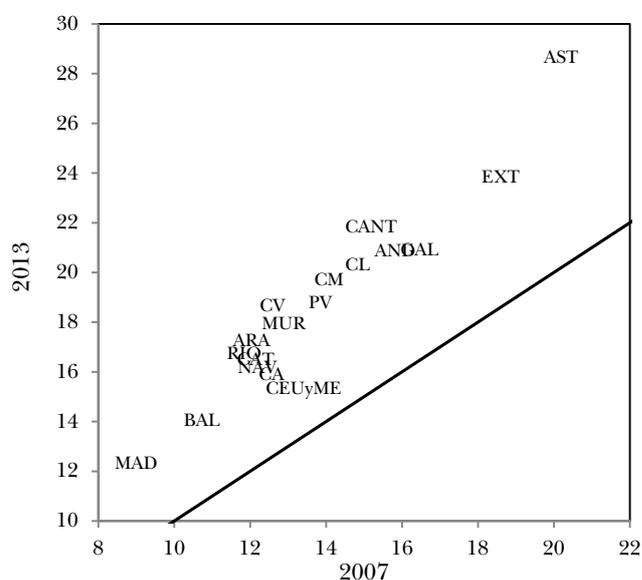
Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

autónomas, se sitúan en 2013 por encima de la diagonal, lo que indica que los niveles de gasto por habitante en protección social de este año eran superiores a los de 2007, a pesar de que el gasto disminuye en 2011 y 2012.

El esfuerzo por mantener en estos años las coberturas sociales ha sido creciente en relación con los recursos del país, como confirma el dato de que el gasto en protección social como porcentaje del PIB haya aumentado sustancialmente en 2013 respecto a 2007 en todas las comunidades autónomas. Es el resultado del aumento del volumen de gasto en términos nominales y la caída del PIB. El Principado de Asturias es la comunidad con mayor nivel de gasto en protección social sobre el PIB por los motivos antes indicados. Le sigue Extremadura, debido a su menor renta por habitante. En sentido contrario, la Comunidad de Madrid y las Illes Balears (comunidades con elevado PIB per cápita) presentan los menores niveles en comparación con el resto de comunidades autónomas. Puede advertirse que el rango de valores de este indicador es enorme y el orden de las comunidades no responde tampoco a un criterio simple relacionado con la renta por habitante o el desempleo, ni positiva ni negativamente.

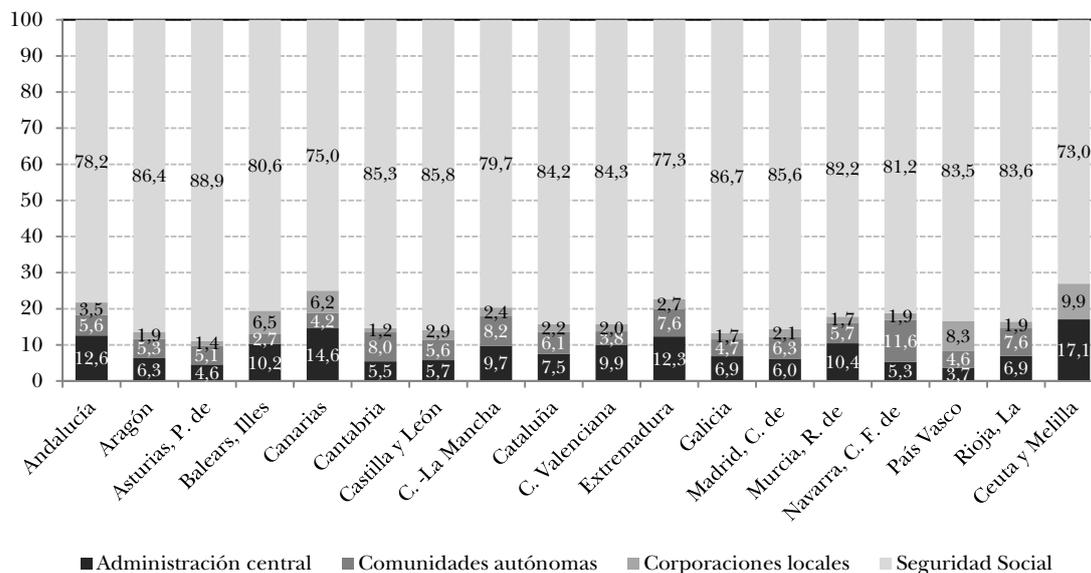
GRÁFICO 2.13. Gasto en protección social como porcentaje del PIB, por comunidades autónomas
(porcentaje)



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

El gasto en protección social es gestionado principalmente por las Administraciones de la Seguridad Social, como se ha visto anteriormente. El gráfico 2.14 ofrece la distribución del gasto en protección social de cada territorio entre las distintas Administraciones Públicas. El gestionado por la Seguridad Social supera el 80% en la mayoría de las comunidades autónomas, aunque en algunas es una proporción ligeramente inferior por el mayor peso de la Administración central. En general, se observa un mayor peso de la Administración central en los territorios más pobres, debido al tipo de gasto en protección social gestionado por esta administración. Por su parte, el gasto de la Seguridad Social se encuentra más relacionado con prestaciones contributivas, que serán mayores en las comunidades con mayor renta relativa (salvo excepciones ya comentadas). El Principado de Asturias es la comunidad con mayor proporción del gasto en protección social gestionado por la Seguridad Social alcanzando casi un 89%, mientras en las ciudades autónomas es del 73%.

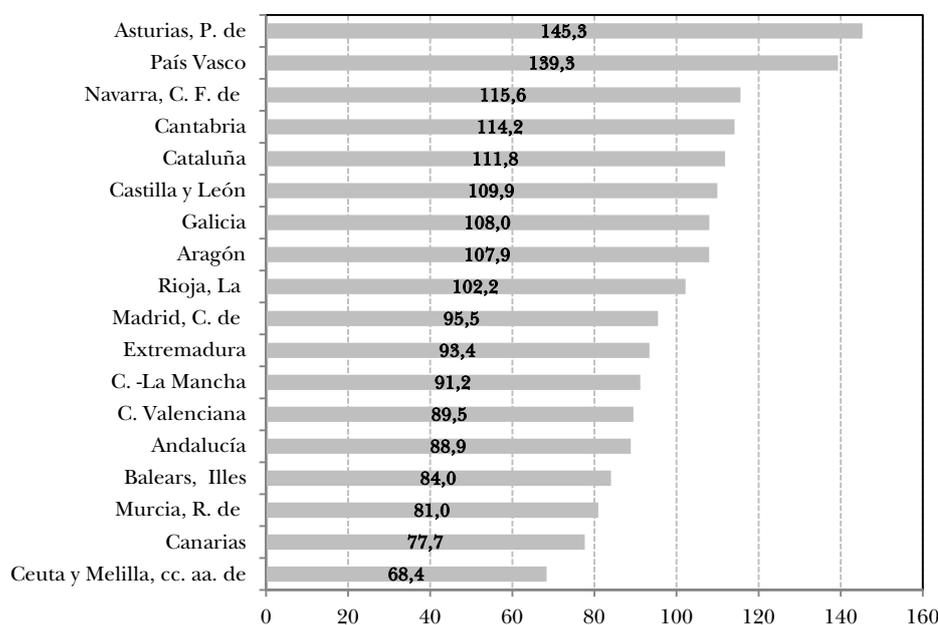
GRÁFICO 2.14. Estructura porcentual del gasto en protección social en las comunidades autónomas, por Administraciones, 2013

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

Debido al elevado protagonismo de las Administraciones de la Seguridad Social en este tipo de servicios, el gasto por habitante en protección social de esta administración es similar al ya comentado al analizar el total de Administraciones (cuadro 2.9). Durante la crisis el gasto gestionado por la Seguridad Social ha seguido aumentando en la mayoría de las comunidades autónomas sin interrumpir su tendencia fuertemente creciente. En 2013, el gasto medio per cápita había crecido cerca de un 20% respecto al nivel de 2007. Tras este comportamiento se esconden componentes tendenciales —envejecimiento y elevación de la pensión media—, pero también otros que reflejan el efecto de la crisis, como las jubilaciones anticipadas.

Como se observa en el gráfico 2.15, existen importantes diferencias entre regiones en el gasto en protección social per cápita. El País Vasco y el Principado de Asturias sobresalen sustancialmente, con un 39,3% y un 45,3% superior a la media española, respectivamente, mientras que la Región de Murcia, las ciudades autónomas y Canarias presentan un nivel de gasto por habitante en protección social que es un 19%, 31,6% y un 22,3% inferior a la media española, respectivamente.

GRÁFICO 2.15. Gasto en protección social de las Administraciones Públicas por habitante en las comunidades autónomas, 2013
(España = 100)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

2.5. Territorialización del gasto en SPF

El gasto en SPF engloba el gasto en sanidad, educación y protección social y, como ya se ha señalado, representa alrededor del 60% del gasto público realizado en España. El cuadro 2.10 presenta la evolución del gasto en SPF por Administraciones entre 2002 y 2013, observándose un aumento del mismo a lo largo del periodo de crecimiento en todas las Administraciones Públicas, que se prolonga en los primeros años de crisis, y un ligero retroceso en los dos últimos años que se frena en 2013. La excepción a esta reducción es la Seguridad Social, cuyo gasto en términos nominales ha seguido aumentando por el crecimiento del gasto en protección social tras el estallido de la crisis.

Como muestra el panel *b* del cuadro 2.10, el gasto en SPF es gestionado en gran medida por las comunidades autónomas y la Seguridad Social, alcanzando esta última un mayor peso en los últimos años hasta llegar a ser superior al 53%. Por su parte, la Administración central y las corporaciones locales gestionan una proporción muy reducida del gasto en SPF una vez los servicios de educación y sanidad están transferidos a las comunidades autónomas, mientras que la compe-

tencia en materia de protección social corresponde principalmente a la Seguridad Social. Así pues, la dinámica expansiva y los ajustes de gasto en los SPF se traducen sobre todo en variaciones cuyo reflejo presupuestario se produce en las administraciones autonómicas y de la Seguridad Social. Pero, como hemos visto, en los años de crisis su trayectoria de las distintas funciones y administraciones ha sido muy distinta, pues mientras el ajuste de gastos en sanidad y educación ha sido significativo –y realizado por las comunidades-, apenas se ha producido en la función de protección social, sobre todo porque no ha habido retroceso en el gasto de la Seguridad Social.

CUADRO 2.10. Evolución del gasto en SPF por Administraciones. España, 2002-2013

a) Millones de euros corrientes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	12.044	13.255	14.358	14.642	15.616	17.150	19.144	20.406	20.819	20.106	19.699	19.690
Comunidades autónomas	63.088	72.075	79.826	87.440	95.401	103.462	114.485	123.628	121.194	118.450	110.275	107.496
Corporaciones locales	5.287	6.054	6.893	7.882	8.890	9.765	10.046	11.053	10.374	10.036	8.557	8.490
Admin. de la Seguridad Social	83.154	84.777	91.180	97.561	104.491	112.771	124.354	140.237	146.363	147.889	152.278	154.608
Total AA. PP.	163.573	176.161	192.257	207.525	224.398	243.148	268.029	295.324	298.750	296.481	290.809	290.284

b) Estructura porcentual

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	7,36	7,52	7,47	7,06	6,96	7,05	7,14	6,91	6,97	6,78	6,77	6,78
Comunidades autónomas	38,57	40,91	41,52	42,13	42,51	42,55	42,71	41,86	40,57	39,95	37,92	37,03
Corporaciones locales	3,23	3,44	3,59	3,80	3,96	4,02	3,75	3,74	3,47	3,39	2,94	2,92
Admin. de la Seguridad Social	50,84	48,12	47,43	47,01	46,57	46,38	46,40	47,49	48,99	49,88	52,36	53,26
Total AA. PP.	100											

Fuente: IGAE (2015a) y elaboración propia.

El cuadro 2.11 presenta la distribución territorial del gasto en SPF en euros corrientes del conjunto de administraciones. A pesar de que desde 2010 se producen caídas del gasto en SPF en bastantes comunidades autónomas, solo en 2012 todas disminuyen su gasto en protección social respecto el año anterior, siendo las variaciones en 2013 de signo positivo en unos casos y negativo en otros. Las regiones con mayores niveles de gasto en SPF son lógicamente las de mayor tamaño: Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y Comunitat Va-

CUADRO 2.11: Distribución territorial del gasto en SPF, 2002-2013
(euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	27.817.323	30.698.886	33.257.520	35.705.521	37.938.600	40.769.413	45.781.894	48.706.067	49.165.253	48.292.082	47.228.896	47.466.571
Aragón	5.006.228	5.201.537	5.666.997	6.108.042	6.683.465	7.242.539	7.986.443	9.062.564	9.012.188	9.018.713	8.852.864	8.897.125
Asturias, P. de	5.488.913	5.555.665	6.000.940	6.390.620	6.806.719	7.284.214	7.724.972	8.469.937	8.461.133	8.685.197	8.935.925	9.068.393
Balears, Illes	3.467.158	3.505.687	3.836.356	4.248.134	4.597.904	5.019.683	5.532.345	6.155.208	6.413.499	6.090.870	5.964.328	6.044.193
Canarias	6.613.654	7.292.994	8.019.235	8.770.579	9.296.201	9.936.188	11.020.150	11.840.168	11.718.436	11.294.886	10.910.935	11.074.784
Cantabria	2.404.838	2.459.480	2.744.019	2.916.543	3.171.954	3.445.908	3.588.929	3.968.947	4.079.977	4.129.816	4.068.139	4.150.457
Castilla y León	10.816.327	10.676.792	11.528.265	12.332.399	13.496.427	14.092.651	15.427.584	16.606.769	17.045.829	17.230.516	16.934.545	16.886.608
C. -La Mancha	7.331.089	7.216.099	7.704.617	8.649.072	9.379.102	10.190.904	11.520.734	13.027.196	13.183.219	13.057.037	12.092.565	12.088.459
Cataluña	25.513.597	28.275.182	30.996.957	33.842.290	37.535.899	40.999.074	45.260.395	50.726.591	51.684.257	50.690.502	49.719.332	49.421.951
C. Valenciana	15.275.071	17.143.284	18.577.665	19.949.140	21.674.357	23.695.167	26.423.500	29.707.731	30.227.540	29.458.398	28.922.829	28.360.054
Extremadura	4.498.292	4.644.925	5.013.303	5.344.600	5.539.427	5.996.672	6.467.116	6.944.347	7.070.727	6.945.582	6.729.853	6.774.748
Galicia	10.860.663	11.717.019	12.823.670	13.623.638	14.454.393	15.410.756	16.647.651	18.065.684	18.024.790	18.100.210	17.980.304	18.226.001
Madrid, C. de	20.367.114	21.681.580	24.162.780	26.076.964	28.497.523	31.181.751	33.962.152	37.738.882	37.573.252	38.835.494	38.204.733	38.024.569
Murcia, R. de	4.137.900	4.596.943	5.036.786	5.482.520	6.056.169	6.770.986	7.846.097	8.713.122	8.889.312	8.642.950	8.308.741	8.260.052
Navarra, C. F. de	2.406.904	2.652.248	2.894.562	3.061.445	3.322.105	3.670.316	4.066.530	4.548.609	4.597.950	4.601.582	4.567.678	4.563.844
País Vasco	9.729.387	10.707.910	11.587.509	12.556.196	13.640.396	14.875.750	16.125.081	18.169.003	18.719.820	18.565.457	18.556.760	18.149.096
La Rioja	1.080.899	1.181.708	1.255.890	1.391.019	1.596.959	1.805.425	1.842.969	2.026.917	2.047.180	2.004.385	2.011.628	2.016.254
Ceuta y Melilla, cc. aa. de	729.644	924.061	1.124.928	1.049.279	694.401	749.602	793.457	838.259	825.638	830.321	811.945	803.841
<i>No territorializado</i>	<i>28.000</i>	<i>29.000</i>	<i>25.000</i>	<i>27.000</i>	<i>16.000</i>	<i>11.000</i>	<i>11.000</i>	<i>8.000</i>	<i>10.000</i>	<i>7.000</i>	<i>7.000</i>	<i>7.000</i>
Total CC. AA.	163.573.000	176.161.000	192.257.000	207.525.000	224.398.000	243.148.000	268.029.000	295.324.000	298.750.000	296.481.000	290.809.000	290.284.000

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

lenciana. Juntas representan más del 55% del gasto en SPF y han ganado peso ligeramente durante la década considerada.

El cuadro 2.12 muestra la distribución territorial del gasto en SPF en euros reales per cápita. Existen sustanciales diferencias entre comunidades, superiores a los 2.000 euros, siendo el Principado de Asturias la que presenta un mayor nivel de gasto a lo largo de todo el periodo, seguida por País Vasco. Al igual que el gasto absoluto, el gasto per cápita en SPF es creciente en la mayoría de comunidades autónomas en toda la etapa expansiva y durante los primeros años de la crisis. Sin embargo, empieza a disminuir a partir de 2010 para la mayoría de comunidades y continúa decreciendo durante los dos años siguientes. En 2013 también las variaciones del gasto por habitante son de signo diverso.

El gráfico 2.16 compara el gasto público en SPF per cápita en términos reales en 2007 y 2013, observándose que, a pesar de que se ha iniciado un descenso del gasto en los últimos años, en el último año analizado la mayoría de comunidades autónomas mantienen niveles de gasto en SPF iguales o superiores a los alcanzados el año previo a la crisis económica. La excepción es Canarias. Como se advertía al analizar por separado las funciones que forman el agregado de SPF, en el conjunto de los mismos se observa también un enorme abanico de gastos por habitante entre comunidades que apenas se ha modificado durante la crisis. En el País Vasco y el Principado de Asturias, en el conjunto de estas políticas se realizan gastos per cápita superiores a los 8.000 euros por habitante en 2013, mientras en Illes Balears y Canarias no superan los 5.500 euros.

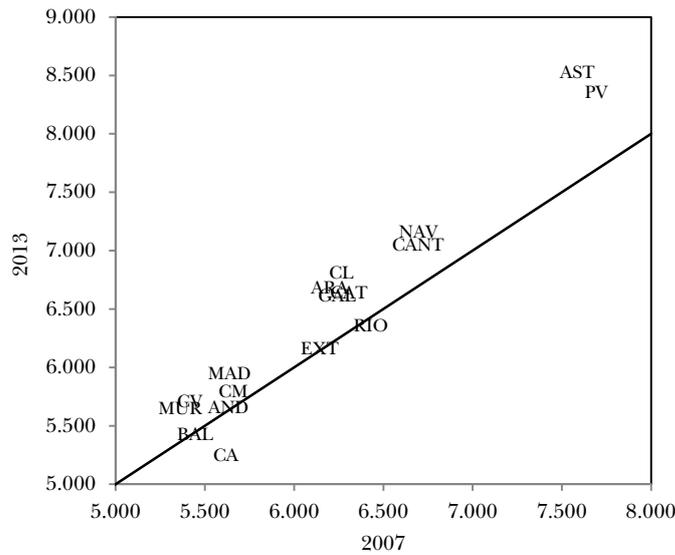
El gráfico 2.17 muestra las diferencias en el gasto per cápita en SPF para el año 2013 respecto al valor medio correspondiente al total de España. País Vasco y el Principado de Asturias, las comunidades autónomas con mayor nivel de gasto per cápita en SPF, presentan diferencias de un 34% y un 37% superiores a la media española. Por su parte, las Illes Balears, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y Canarias son las regiones con un menor nivel en 2013, situándose entre un 12% y un 23% por debajo de la media española.

CUADRO 2.12: Distribución territorial del gasto en SPF, 2002-2013
(euros constantes de 2013 per cápita)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	4.889,9	5.185,1	5.368,5	5.448,0	5.550,9	5.633,0	6.149,8	6.430,9	6.258,1	5.967,1	5.650,7	5.659,4
Aragón	5.375,5	5.382,6	5.622,5	5.754,5	6.039,6	6.154,3	6.557,5	7.337,5	7.087,6	6.923,3	6.622,8	6.667,0
Asturias, P. de	6.756,4	6.664,7	6.976,0	7.161,1	7.418,2	7.588,3	7.892,2	8.565,4	8.309,3	8.337,6	8.371,0	8.531,5
Balears, Illes	5.233,7	4.970,9	5.126,5	5.298,6	5.399,7	5.447,7	5.740,7	6.215,2	6.232,0	5.738,5	5.417,1	5.431,8
Canarias	4.996,0	5.222,3	5.420,0	5.565,5	5.608,0	5.617,6	6.016,1	6.336,1	6.032,2	5.620,7	5.229,1	5.252,5
Cantabria	5.837,9	5.751,6	6.149,3	6.223,8	6.518,1	6.696,3	6.776,2	7.363,0	7.313,3	7.205,2	6.903,2	7.052,1
Castilla y León	5.752,9	5.513,7	5.750,6	5.902,9	6.252,4	6.201,6	6.647,9	7.096,0	7.077,5	6.997,6	6.721,6	6.737,6
C. -La Mancha	5.391,1	5.066,2	5.142,9	5.433,9	5.601,5	5.660,1	6.164,9	6.831,4	6.664,6	6.407,0	5.777,3	5.801,8
Cataluña	5.155,3	5.426,8	5.643,0	5.802,7	6.149,5	6.307,3	6.732,0	7.414,7	7.305,2	6.971,9	6.652,4	6.639,5
C. Valenciana	4.694,1	4.985,5	5.101,8	5.135,4	5.305,1	5.416,1	5.846,0	6.488,0	6.403,4	6.078,1	5.802,7	5.709,7
Extremadura	5.558,4	5.571,1	5.805,5	5.936,3	5.958,0	6.145,1	6.501,3	6.890,1	6.790,7	6.496,0	6.125,2	6.168,7
Galicia	5.259,7	5.514,8	5.833,9	5.955,0	6.130,8	6.241,7	6.618,5	7.101,7	6.872,8	6.740,0	6.520,6	6.619,9
Madrid, C. de	4.787,7	4.839,7	5.136,8	5.251,6	5.502,9	5.638,7	5.930,5	6.465,3	6.219,8	6.253,9	5.963,0	5.948,1
Murcia, R. de	4.418,4	4.646,2	4.813,7	4.888,7	5.134,7	5.362,4	6.014,2	6.548,1	6.450,1	6.105,1	5.703,1	5.652,9
Navarra, C. F. de	5.594,2	5.903,5	6.164,4	6.200,1	6.455,4	6.697,1	7.174,1	7.858,1	7.652,8	7.437,2	7.165,4	7.164,4
País Vasco	6.093,5	6.505,6	6.787,8	7.048,6	7.410,3	7.694,2	8.165,8	9.085,0	9.070,8	8.773,4	8.537,9	8.360,2
La Rioja	5.023,7	5.234,6	5.268,4	5.509,9	6.072,9	6.430,8	6.350,3	6.899,7	6.763,5	6.443,5	6.303,6	6.363,9
Ceuta y Melilla, cc. aa. de	6.997,9	8.649,7	10.196,1	9.017,7	5.700,9	5.766,1	5.883,1	5.991,6	5.521,1	5.254,8	4.881,0	4.780,6
Total CC. AA.	5.162,5	5.319,7	5.538,7	5.659,1	5.864,6	5.980,5	6.395,8	6.933,3	6.780,9	6.547,3	6.237,0	6.230,2

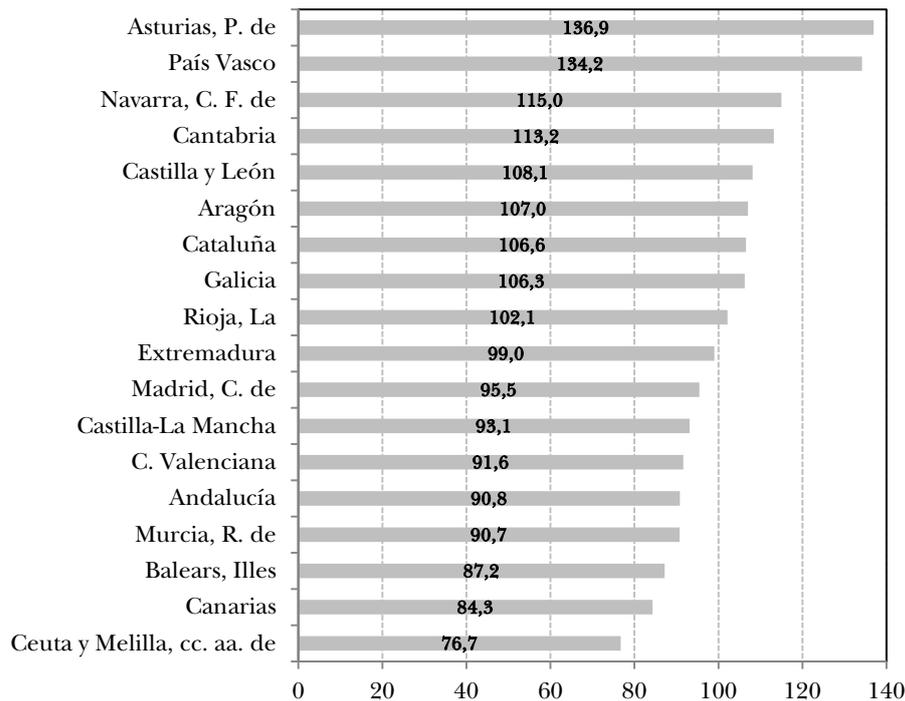
Fuente. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.16. Gasto en SPF per cápita por comunidades autónomas (euros constantes de 2013)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.17. Gasto territorial de las Administraciones Públicas en SPF, por habitante, 2013 (España=100)

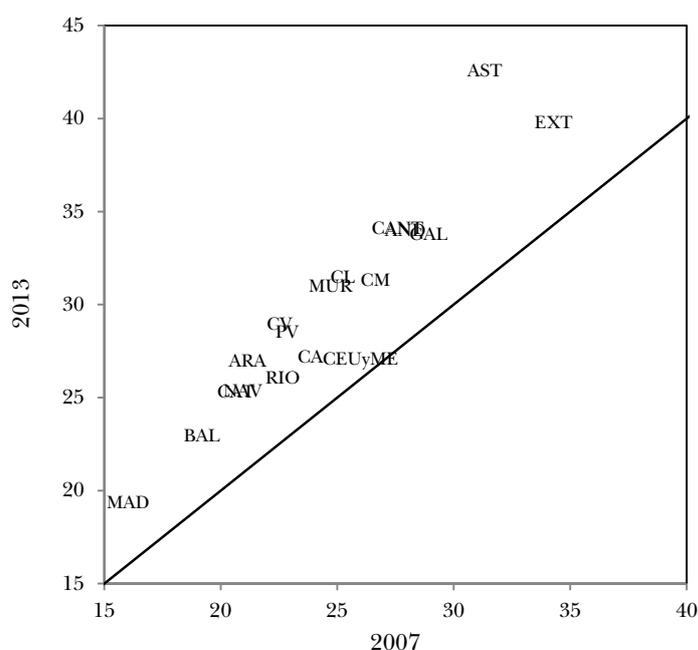


Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

El esfuerzo en SPF en términos de PIB no se ha reducido en los años de crisis, a pesar de que algunos de sus componentes hayan ajustado sus gastos. Al contra-

rio, en todas las comunidades el porcentaje que representa el gasto en SPF respecto al PIB ha aumentado en 2013 varios puntos porcentuales respecto a los niveles de 2007, como se observa en el gráfico 2.18, situándose todas las comunidades por encima de la diagonal. Este resultado se deriva principalmente del mantenimiento del gasto y la caída del PIB en todas las comunidades. En alguna de ellas (como el Principado de Asturias y Extremadura) estos gastos llegan a representar alrededor del 40% del PIB en los años de crisis, mientras en otras (como Illes Balears y la Comunidad de Madrid) se sitúan alrededor del 20%. Así pues, las actuaciones públicas en estas funciones presentan un peso en el PIB muy desigual entre comunidades autónomas, que convendrá analizar en capítulos siguientes.

GRÁFICO 2.18: Gasto en SPF como porcentaje del PIB por comunidades autónomas
(porcentaje)



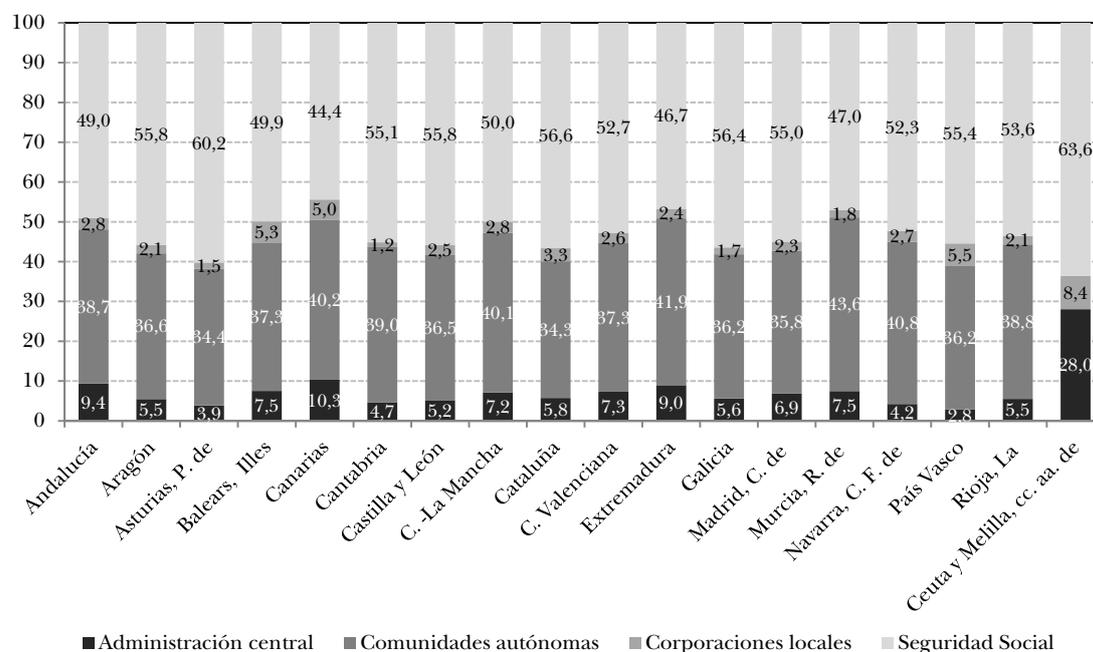
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

El gasto en SPF es gestionado principalmente por las comunidades autónomas y por la Seguridad Social, como se ha comprobado anteriormente. Sin embargo, existen diferencias entre las regiones en la distribución del gasto entre las Administraciones, como se comprueba en el gráfico 2.19. En general, el gasto de la Seguridad Social es el más importante pero el rango de valores del peso de esta

administración va del 60,2% del Principado de Asturias y el 63,6% de las ciudades autónomas al 44,4% de Canarias.

Los cuadros 2.13, 2.14 y 2.15 muestran la distribución territorial del gasto en SPF por habitante en euros corrientes de la Seguridad Social, las comunidades autónomas y la Administración central. El gasto gestionado por la Seguridad Social presenta niveles ligeramente superiores al gestionado por las comunidades autónomas. Además, ambas administraciones se diferencian en la tendencia que siguen con la crisis económica, pues mientras el gasto de la Seguridad Social ha aumentado en todos los territorios, el gestionado por las comunidades autónomas disminuye desde 2009 en la mayoría de ellos. El gasto en SPF gestionado por la Administración central también ha crecido durante la crisis, debido a la evolución del gasto en desempleo. Estas distintas tendencias ponen de manifiesto que los ajustes en el gasto en SPF han recaído fundamentalmente en las funciones gestionadas por las comunidades —educación y sanidad— mientras que se han preservado más las funciones de protección social gestionada por las Administraciones centrales.

GRÁFICO 2.19. Estructura porcentual del gasto en SPF en las comunidades autónomas por Administraciones, 2013



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

CUADRO 2.13. Distribución territorial del gasto en SPF por habitante de la Seguridad Social, 2002-2013
(euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	1.760,6	1.858,0	1.932,2	2.024,1	2.033,9	2.168,8	2.389,9	2.606,9	2.692,5	2.667,5	2.734,7	2.775,2
Aragón	2.253,2	2.154,3	2.249,5	2.375,2	2.570,4	2.705,2	2.908,4	3.322,4	3.440,1	3.512,4	3.647,7	3.720,9
Asturias, P. de	3.276,4	3.047,2	3.264,0	3.468,9	3.665,4	3.874,4	4.078,8	4.511,2	4.643,2	4.835,2	5.024,8	5.139,2
Balears, Illes	2.142,7	1.834,0	1.904,0	1.938,9	2.066,8	2.150,4	2.332,1	2.550,4	2.658,5	2.643,4	2.688,8	2.709,2
Canarias	1.526,6	1.584,1	1.721,0	1.799,2	1.804,1	1.924,5	2.129,0	2.300,5	2.384,6	2.292,8	2.314,1	2.332,0
Cantabria	2.626,2	2.279,6	2.431,6	2.575,1	2.753,3	2.899,6	3.104,1	3.457,8	3.582,3	3.665,1	3.812,9	3.888,0
Castilla y León	2.417,6	2.092,5	2.223,4	2.361,0	2.586,2	2.737,9	2.935,0	3.271,7	3.437,6	3.531,2	3.675,7	3.762,9
C. -La Mancha	2.111,3	1.782,6	1.862,2	1.956,5	1.975,9	2.075,8	2.280,4	2.566,2	2.689,4	2.679,9	2.833,1	2.898,3
Cataluña	2.123,3	2.211,2	2.345,3	2.466,1	2.665,5	2.811,2	3.029,2	3.443,7	3.556,1	3.597,6	3.675,6	3.758,4
C. Valenciana	1.689,3	1.753,9	1.856,2	1.944,6	2.095,9	2.219,7	2.456,2	2.813,7	2.912,8	2.874,2	2.945,4	3.009,9
Extremadura	1.974,4	1.869,9	1.986,5	2.134,7	2.026,6	2.141,0	2.343,2	2.562,1	2.700,4	2.713,2	2.827,6	2.880,8
Galicia	2.095,7	2.188,8	2.356,1	2.513,1	2.604,8	2.751,9	2.958,1	3.264,6	3.427,2	3.535,5	3.661,7	3.734,8
Madrid, C. de	1.884,6	1.871,4	1.987,2	2.076,8	2.264,5	2.411,2	2.607,2	2.930,2	3.086,5	3.118,3	3.204,8	3.270,9
Murcia, R. de	1.550,1	1.613,8	1.677,9	1.736,3	1.892,4	2.005,6	2.241,8	2.513,0	2.610,6	2.551,3	2.618,7	2.658,9
Navarra, C. F. de	1.953,1	2.060,9	2.193,9	2.357,5	2.589,8	2.745,8	2.944,6	3.339,3	3.455,0	3.519,7	3.676,2	3.746,3
País Vasco	2.409,2	2.563,3	2.752,8	2.932,8	3.216,0	3.411,1	3.627,5	4.110,9	4.263,0	4.393,4	4.546,0	4.635,0
La Rioja	2.069,0	1.972,8	2.067,8	2.185,2	2.354,7	2.480,2	2.672,3	3.014,8	3.133,6	3.167,6	3.322,8	3.408,3
Ceuta, c. a. de	2.977,6	4.273,5	5.169,2	4.643,4	2.744,3	2.902,0	3.209,1	3.272,2	3.252,3	3.178,6	3.090,7	3.111,2
Melilla, c. a. de	3.512,6	4.799,0	6.048,8	5.387,7	2.751,2	2.931,2	3.132,0	3.228,0	3.211,8	3.090,3	2.968,4	2.964,4
Total CC. AA.	2.007,4	2.009,1	2.127,4	2.234,4	2.355,5	2.492,9	2.704,3	3.024,5	3.143,4	3.164,3	3.256,1	3.318,3

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

CUADRO 2.14: Distribución territorial del gasto en SPF por habitante de las comunidades autónomas, 2002-2013

(euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	1.434,8	1.611,2	1.767,1	1.886,8	2.053,5	2.166,8	2.465,0	2.550,4	2.481,3	2.395,3	2.207,9	2.190,3
Aragón	1.548,0	1.742,2	1.938,1	2.057,8	2.207,1	2.370,7	2.545,2	2.789,2	2.703,6	2.682,6	2.462,8	2.439,9
Asturias, P. de	1.572,8	1.831,3	1.992,5	2.146,5	2.286,4	2.465,1	2.623,3	2.867,8	2.756,7	2.807,1	2.872,9	2.930,6
Balears, Illes	1.387,9	1.560,7	1.661,4	1.897,2	1.924,5	2.044,3	2.140,7	2.318,5	2.444,0	2.170,2	2.021,1	2.026,5
Canarias	1.677,6	1.857,4	1.974,3	2.126,2	2.227,6	2.297,7	2.473,3	2.599,4	2.418,4	2.292,2	2.092,9	2.112,9
Cantabria	1.538,4	1.762,1	2.085,9	2.296,9	2.426,4	2.629,3	2.610,2	2.821,9	2.907,1	2.905,3	2.664,6	2.749,2
Castilla y León	1.614,0	1.845,0	2.012,6	2.150,4	2.342,9	2.351,4	2.617,3	2.698,4	2.714,3	2.706,2	2.499,4	2.456,6
C. -La Mancha	1.617,5	1.761,3	1.833,2	2.114,4	2.351,3	2.465,9	2.755,1	3.045,1	2.976,5	2.926,7	2.355,4	2.325,3
Cataluña	1.478,8	1.674,9	1.826,5	1.988,7	2.163,9	2.325,0	2.505,0	2.705,3	2.719,9	2.536,2	2.372,5	2.280,6
C. Valenciana	1.531,5	1.762,5	1.855,2	1.934,7	2.018,7	2.145,2	2.314,8	2.533,5	2.519,4	2.431,8	2.284,9	2.132,3
Extremadura	1.702,2	1.846,7	2.004,1	2.143,4	2.343,2	2.565,6	2.792,2	3.020,1	3.009,0	2.881,1	2.598,9	2.585,0
Galicia	1.531,8	1.695,1	1.889,1	1.993,1	2.166,7	2.319,9	2.535,0	2.726,2	2.582,9	2.511,5	2.363,2	2.399,0
Madrid, C. de	1.425,2	1.573,4	1.768,5	1.908,6	2.022,1	2.143,2	2.239,8	2.401,1	2.185,7	2.358,3	2.198,3	2.126,8
Murcia, R. de	1.499,0	1.678,9	1.832,4	1.971,4	2.123,5	2.325,0	2.704,9	2.902,0	2.871,7	2.799,6	2.546,4	2.466,4
Navarra, C. F. de	1.967,8	2.186,7	2.363,7	2.381,9	2.479,9	2.754,1	3.014,4	3.248,9	3.238,9	3.180,6	2.987,3	2.921,4
País Vasco	1.807,2	1.992,6	2.163,1	2.340,0	2.474,3	2.706,6	2.951,9	3.256,3	3.243,9	2.989,4	3.109,2	3.025,9
La Rioja	1.508,7	1.702,8	1.887,5	2.101,0	2.492,1	2.872,9	2.646,0	2.786,8	2.741,2	2.598,1	2.486,9	2.471,4
Total CC. AA.	1.523,0	1.708,1	1.862,5	2.002,6	2.150,6	2.287,2	2.489,7	2.666,3	2.602,8	2.534,4	2.358,0	2.307,1

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

CUADRO 2.15: Distribución territorial del gasto en SPF por habitante de la Administración central, 2002-2013

(euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	437,3	479,0	513,0	512,5	536,8	559,8	585,5	562,2	568,2	541,6	534,0	532,7
Aragón	214,2	226,8	244,2	243,7	245,7	263,0	319,5	389,5	396,9	368,3	363,7	365,9
Asturias, P. de	239,5	262,2	283,9	286,5	329,0	351,0	362,9	350,2	320,8	312,8	328,0	330,3
Balears, Illes	285,0	309,9	322,5	327,1	368,8	393,8	451,9	497,4	464,4	432,8	410,9	408,9
Canarias	406,0	433,4	455,4	485,0	508,0	520,3	568,1	604,6	611,6	572,6	547,5	542,8
Cantabria	225,7	391,1	374,7	253,3	315,6	352,0	328,5	336,0	336,5	324,3	329,4	330,2
Castilla y León	244,9	257,8	280,2	278,0	285,9	303,3	323,2	349,3	340,9	333,7	346,7	348,9
C. -La Mancha	257,6	277,9	300,4	307,4	300,6	318,8	356,7	399,8	420,9	408,0	412,3	415,2
Cataluña	210,9	231,3	243,3	244,0	260,0	292,4	359,6	399,4	402,6	394,9	380,0	382,2
C. Valenciana	233,9	252,0	267,6	274,5	286,2	319,2	370,1	418,0	462,2	425,7	415,9	418,1
Extremadura	481,6	533,7	575,6	574,4	618,1	644,5	630,5	559,5	548,8	552,2	553,4	554,2
Galicia	313,7	347,6	367,2	371,8	385,7	401,8	404,8	378,2	368,4	365,1	369,5	370,5
Madrid, C. de	255,2	245,1	266,6	266,0	290,2	332,9	376,2	431,4	443,4	432,8	407,5	412,3
Murcia, R. de	256,4	269,7	287,8	283,2	279,4	324,9	378,3	435,8	464,1	439,8	424,8	424,0
Navarra, C. F. de	171,1	180,0	197,8	207,6	220,1	229,5	277,1	316,0	318,3	304,6	300,3	302,3
País Vasco	144,5	158,7	176,7	174,5	183,5	204,8	215,7	240,5	235,4	237,9	235,2	237,1
La Rioja	181,5	332,9	206,7	212,7	242,1	248,2	296,5	357,3	359,2	327,1	346,9	350,9
Ceuta y Mel., cc. aa. de	1.815,1	1.924,9	2.282,3	2.116,4	1.710,9	1.751,9	1.659,6	1.697,2	1.502,2	1.485,0	1.391,6	1.340,5
Total CC. AA.	290,8	314,1	335,0	335,3	352,0	379,1	416,3	440,1	447,1	430,2	421,2	422,6

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), IGAE (2015b), INE (2015e), SGCAL (2015a) Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

3. Diferencias de gasto y necesidades

LAS funciones de gasto en los servicios públicos fundamentales (SPF) son gestionadas por distintas administraciones, como hemos visto en capítulos anteriores. El papel de las Administraciones centrales se concentra en los principales capítulos de protección social: las pensiones, gestionadas por la Seguridad Social, y las prestaciones para la cobertura del desempleo, por la Administración central. En cambio, las comunidades autónomas son responsables casi en exclusividad de los servicios de sanidad y educación, participando también significativamente en los servicios de protección social, en mayor medida tras la aprobación de la Ley de Dependencia en 2006. Por último, las corporaciones locales desempeñan funciones complementarias en los distintos servicios atendidos por las comunidades autónomas, realizando gastos de menor cuantía que éstas pero también relevantes.

Las prestaciones sociales son la función que absorbe un mayor volumen de gasto público y, en la parte que gestionan las Administraciones centrales, tienen una singularidad: se financian fundamentalmente con cotizaciones de los trabajadores y de las empresas que los emplean. Como consecuencia de ello, los gastos responden a derechos reconocidos a las personas físicas, con independencia de su lugar de residencia, en función de los pagos previos y las circunstancias individuales, según reglas que son de aplicación general en todo el territorio español. Así pues, la distribución territorial resultante de estas funciones de gasto responde, sobre todo, a los niveles salariales, los años de cotización y las tasas de paro de los habitantes de cada territorio.¹² En un trabajo previo (v. Pérez *et al.* 2011, p. 252) constatamos que las diferencias regionales en los niveles de gasto per cápita en protección social se explican, en gran parte,¹³ por los rasgos demográficos —peso

¹² En algunos casos concretos la distribución territorial también viene influida por los subsidios a desempleados rurales o ciertos regímenes de jubilación anticipada o pensiones de algunos sectores como la minería, que reconocen beneficios a colectivos muy concentrados en algunos territorios.

¹³ El coeficiente de determinación es superior al 70% en los distintos ejercicios de regresión.

de la población mayor de 65 años— y laborales de las mismas —tasas de paro—, algo que no sucedía con las diferencias en gasto educativo y sanitario. La interpretación dada a ese contraste era que el gasto en protección social se rige por reglas más precisas —asociadas a los criterios de contribución a los derechos reconocidos— que en el caso de los servicios fundamentales en manos de las comunidades autónomas.

Partiendo de este diferente resultado, este capítulo y el siguiente dejan al margen el gasto en protección social de las Administraciones centrales —cuyas desigualdades regionales resultan más fáciles de explicar— y profundiza en el análisis del gasto en SPF que depende de las comunidades autónomas con el propósito de identificar las causas de las diferencias de gasto per cápita observadas entre las mismas. Las hipótesis contempladas serán tres: en primer lugar, se estudia si las diferencias pueden ser explicadas por la existencia de necesidades por habitante distintas, objetivables de algún modo, como sucede con el desempleo o las pensiones. En segundo lugar, analizaremos si la razón de las diferencias de gasto es el ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades, que realizan opciones diferentes en cuanto a los niveles de prestación de los servicios o las modalidades de gestión que tienen consecuencias sobre el gasto unitario. En tercer lugar se considerará la posibilidad de que el origen de las diferencias de gasto sea la distinta disponibilidad de recursos de las comunidades, dado que es conocido que el abanico de ingresos por habitante de las mismas es considerable, como consecuencia del diseño de los sistemas de financiación, de las singularidades del régimen foral y de la importancia de las transferencias centrales y europeas que unas comunidades reciben y otras no.

Este capítulo se dedica a analizar la primera de las hipótesis planteadas, es decir, al estudio de las necesidades. Para ello, en el apartado primero se revisa la literatura que contempla el reconocimiento de las diferencias de necesidades por habitante, las dificultades que este objetivo plantea y las respuestas al problema. El apartado segundo presenta una propuesta metodológica para abordar de manera objetiva —en la medida de lo posible— la medición de las necesidades relativas en las distintas comunidades. La métrica presentada se basa en lo que denominamos el *principio del anonimato*, consistente en seguir el mismo criterio de estimación de las necesidades en todos los territorios, aplicando ponderaciones a las necesidades basadas en promedios nacionales. El apartado tercero revisa la

información disponible para aplicar la métrica a los servicios fundamentales ofrecidos por las comunidades autónomas; y el cuarto presenta los resultados de la estimación de las necesidades per cápita correspondientes a cada una de ellas. El quinto y último apartado compara estas diferencias de necesidades estimadas con las diferencias de gasto observadas entre comunidades y valora la capacidad de las primeras de explicar las segundas.

3.1. Experiencias en el reconocimiento de las diferencias de necesidades

Disponer de criterios objetivos para evaluar las necesidades no es fácil y, en su defecto, es importante contar con criterios prácticos basados en un suficiente consenso. También esto último resulta complejo y la experiencia española, la de distintos países federales y la de la literatura especializada ofrecen pruebas abundantes de ello en las discusiones abiertas en muchos países sobre esta cuestión.

En España, los modelos de financiación autonómica de las comunidades de régimen común que han existido a lo largo de las tres últimas décadas han contemplado varios factores como determinantes objetivos de las necesidades: población, estructura demográfica, superficie, dispersión, insularidad, renta por habitante. El peso reconocido a cada uno de ellos buscaba inicialmente replicar la distribución de recursos realizada al valorarse los traspasos por el *método del coste efectivo*. Según este criterio, se asumía implícitamente que antes de la descentralización la administración gastaba en todos los territorios con un mismo patrón y atendía por igual a sus necesidades. Así pues, se partía de la hipótesis de que el coste efectivo *revelaba* las necesidades según el criterio del gobierno de un país unitario, no influido por la diversidad de preferencias de los distintos gobiernos regionales que podría existir una vez realizada la descentralización. Bajo este supuesto, si el gasto por habitante resultante era distinto indicaba que las necesidades también lo eran.

La dificultad de aceptar esa hipótesis es que las diferencias de gasto por habitante observadas no resultaban apenas explicables por los indicadores objetivos mencionados, que los propios modelos de financiación fueron utilizando porque, a priori, deberían estar correlacionados con las necesidades. A la vista de este problema se pasó a justificar el gasto y la asignación de recursos entre las

comunidades de régimen común a partir de un criterio mixto. Por un lado se utilizaba más la información disponible sobre factores de coste de los servicios (por ejemplo, por grupos de edad en el caso de la sanidad). Por otra, se seguía tomando como referencia el punto de partida de la valoración de los trasposos de competencias, convirtiendo la hipótesis del *coste efectivo* en un axioma. Según el mismo se debía respetar el *statu quo* porque reflejaba diferencias de necesidades reales, aunque no se pudieran demostrar.

Conforme avanzó la transferencia de la educación y la sanidad a más comunidades, cada vez se tendió a reconocer que el coste se debía basar sobre todo en el indicador de necesidad denominado *población ajustada*. Pero, en paralelo, a la hora de asignar los recursos siempre siguió respetándose el *statu quo*, manteniéndose una presencia importante en los cálculos de las necesidades de los elementos políticos al añadir ajustes *ad hoc* carentes en muchas ocasiones de cualquier base técnica. En cada modelo la justificación de estos ajustes fue encomendada a instrumentos cambiantes, como las modulaciones o los fondos especiales. Unos y otros fueron los responsables de mantener importantes disparidades de financiación por *habitante ajustado*, un resultado contradictorio con la hipótesis de que las correcciones introducidas para pasar de los habitantes a los habitantes ajustados reconocen adecuadamente las diferencias de necesidad o coste unitario. En otras palabras, las disparidades de financiación por habitante ajustado implican que la distribución de los recursos no responde a las necesidades.

La valoración actual de estas diferencias de gasto por los gobiernos regionales es muy dispar, pudiendo resumirse las posiciones en dos grupos. En el primero se encuentran los que consideran que el origen de las diferencias es una distribución de recursos que debería responder mucho más al criterio de igualdad por habitante ajustado de lo que lo hace actualmente (Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Región de Murcia, Illes Balears, Canarias). Por su parte, las comunidades situadas en el segundo grupo entienden, en cambio, que el cálculo de necesidades por habitante ajustado no es satisfactorio porque no otorga suficiente peso a factores distintos de los demográficos (Aragón, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha) y, por ello, es necesario que existan otros instru-

mentos que preserven la mayor capacidad de gasto histórica de esas comunidades.¹⁴

Esta disparidad de criterios entre distintos gobiernos subcentrales no es infrecuente en el ámbito internacional, tanto con la financiación de los estados, *länder* o provincias como en relación con la financiación de los gobiernos locales. La diversidad de las competencias situadas en cada nivel de gobierno hace difícil afirmar hasta qué punto los países reconocen factores no poblacionales al cuantificar las necesidades para un mismo tipo de competencias. Existen muchos ejemplos de fórmulas complejas en las que aparecen variables semejantes a las consideradas en España: estructura demográfica, otros factores que pueden intensificar las necesidades de algunos grupos de población, costes asociados a la prestación de los servicios en función de las características del territorio o el nivel de renta, etcétera. También son muy diversos los pesos reconocidos a estos factores en cada país, en función de las competencias descentralizadas, la diversidad de características geodemográficas de las regiones de cada país —que no es de la misma intensidad entre territorios de Canadá o Australia que en Alemania o España— y de los procesos políticos que han conducido a las fórmulas de estimación de las necesidades.¹⁵

Los analistas distinguen dos cuestiones: la importancia de tener en cuenta las diferencias de necesidad por habitante de los territorios y las posibilidades efectivas de medir esas diferencias de manera satisfactoria. En cuanto a lo primero, existe un limitado acuerdo sobre que, para limitar las diferencias entre los gobiernos subcentrales de cara a la igualdad de los servicios que reciben sus ciudadanos, es más importante igualar las capacidades fiscales de los territorios — que por lo general son amplias, dado el abanico de niveles de renta regional dentro del mismo país— que las necesidades por habitante (Shah 2008, 2012). La razón para sostener este punto de vista es que existe evidencia abundante que

¹⁴ Véase el reflejo de ambas posiciones en los documentos de valoración del sistema actual remitidos por las comunidades autónomas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en marzo de 2014, recogidos en la bibliografía.

¹⁵ Véanse los materiales de la página web Fiscal Federalism Network de la OCDE (2015e), en particular los recogidos en el volumen del *Copenhagen Workshop 2007*, editado por Kim y Lotz (2008). Véase asimismo Kim (2008), Kim, Lotz y Blöchliger (2013) y la revisión internacional de experiencias realizada por Sevilla (2013).

indica que la capacidad fiscal de los territorios es muy distinta, mientras que en la disparidad de necesidades por habitante la evidencia es más casual e imprecisa. A pesar de ello, numerosos países se plantean la igualación de las necesidades, implementando fórmulas para resolver el problema que representa su cálculo, y que resulta agravado por las limitaciones de la información disponible. Algunos autores consideran que, pese a ello, conviene atender tanto a las diferencias de capacidad como de necesidad, si bien advierten que las fórmulas simples, basadas en pocas variables que aproximen su efecto, funcionan mejor que las complejas, como las construidas en algunos países cuando las limitaciones de información son menores (Boex y Martínez Vázquez 2007).

En consonancia con los importantes problemas de cálculo de las necesidades, los métodos propuestos son dispares y los acuerdos a los que se llega en los países muestran un abanico de puntos de vista y experiencias muy diverso. Por una parte, los autores reconocen que puede ser razonable tener en cuenta que algunas características demográficas o territoriales son bastante distintas entre regiones o localidades y pueden tener impacto sobre las necesidades. Pero la literatura advierte que la importancia efectiva sobre el gasto de esas distintas características depende de diversos factores: las funciones de gasto que están descentralizadas y la covarianza del gasto de las mismas; el tamaño de los territorios y de los gobiernos; la intensidad de las diferencias en las características de las regiones y su impacto sobre las funciones de gasto consideradas.¹⁶

En la experiencia internacional es frecuente el reconocimiento de factores cuya influencia en el gasto no ha sido suficientemente probada, como sucede en el caso español. Los especialistas reconocen que, en realidad, la medición de necesidades suele ser el resultado tanto de ejercicios empíricos como del proceso político. Casi en ningún caso se puede considerar que responde a criterios de optimización apoyados en funciones de producción y costes de los servicios bien fundamentados, ni en funciones de bienestar que definan de manera precisa los objetivos perseguidos por los gobiernos en nombre de sus ciudadanos.

¹⁶ Véase Tingwall (2008), Mochida (2008), Mau (2008), Spasojevic (2008) y Shah (2012). En este sentido, a la vista de la importancia reconocida a algunas regiones en ciertos países —como Canadá o Australia— debe advertirse que sus singularidades en extensión y baja población son mucho más extremas que las que se observan en el caso español.

En muchas experiencias internacionales el cálculo de necesidades responde a los criterios normativos establecidos por el gobierno central, y estos pueden no estar basados en referencias objetivas sino en la tradición o en la capacidad de influencia política o la singularidad institucional de algunos territorios, como sucede en España con las comunidades forales. En esas circunstancias, Bird y Vaillancourt (2007) consideran que la aplicación duradera y pacífica de ciertos criterios para estimar las necesidades —algo que no sucede en España— los legitima más que la objetividad que sirve de fundamento a las fórmulas.

Dos aspectos de particular importancia en la evaluación de las diferencias de necesidades per cápita tienen que ver con la existencia de economías y deseconomías de escala y con la dispersión. En relación con lo primero, se ha discutido mucho sobre la forma de la curva de costes medios de los servicios —decrecientes, en forma de U— pero la respuesta puede depender del servicio considerado, el tamaño de las unidades en las que este se organiza y la disposición a cooperar entre jurisdicciones vecinas (Dafflon y Mischer 2008). En lo que se refiere al efecto de la superficie, la densidad y la dispersión —cuestión muy controvertida en España—, algunos autores advierten que es importante diferenciar la parte de los mismos que constituyen verdaderos factores de coste de otros elementos que inciden en la demanda de servicios pero reflejan en realidad que las decisiones de los gobiernos no son las mismas. Así, por ejemplo, una jurisdicción menos poblada o más dispersa puede tener mayores necesidades (Otter 2008; Mau 2008) pero, además, si acerca más los servicios educativos o sanitarios o los dota mejor porque dispone de más recursos se observarán incrementos de gasto. Y estos no se derivan sólo de que sea más costoso el servicio, sino de que éste se ofrece con mayor calidad o accesibilidad.

Por último, algunos analistas señalan que tan importantes pueden ser los costes unitarios asociados a la dispersión o a la baja densidad como los derivados de la congestión o los niveles de precios de regiones con distinto nivel de renta. Este elemento es relevante, sobre todo, en el caso de factores territorialmente fijos o cuasifijos y con un gran peso en el gasto, como el trabajo, pues para retribuir a dos trabajadores igualmente productivos con el mismo salario real sería necesario pagar un mayor salario nominal en la región con mayor nivel de precios (López Casanovas y Padró Miquel 2000; Tingvall 2008; Spasojevic 2008).

Las asimetrías observadas en el reconocimiento de los factores que condicionan el coste —incluyendo algunos de ellos en las fórmulas e ignorando otros— confirman que los sistemas de valoración de necesidades de gasto son complejos y los procesos políticos cuentan tanto o más que los elementos empíricos. Esto es compatible con que los cálculos sean presentados en los documentos normativos mediante fórmulas detalladas, cuyo fundamento dista en muchos casos de ser objetivo y estar adecuadamente documentado.

3.2. Una métrica para calcular las necesidades

Los problemas descritos en el punto anterior indican que el cálculo de las necesidades de gasto mediante criterios compartidos es complejo, pero sin disponer de ellos es imposible comparar entre sí a las regiones, valorar si los niveles de prestación de los servicios públicos son similares y alcanzar consensos como los mencionados. Por esta razón, en este apartado se propone una métrica para calcular necesidades que será aplicada a las tres funciones de gasto en SPF en manos de las comunidades autónomas, con el fin de desarrollar instrumentos que objetiven, hasta donde sea posible, el origen de las diferencias de gasto observadas entre las comunidades autónomas.¹⁷

Dado el muy distinto tamaño de las comunidades, el análisis es presentado en términos per cápita y distingue tres tipos de factores distintos que influyen en el gasto:

1. Factores sociodemográficos, como la edad o la pobreza, que intensifican o reducen las necesidades de servicios por habitante: por ejemplo, las necesidades sanitarias y educativas de ciertos grupos de población o las de protección social de otros.
2. Factores que afectan al coste unitario de prestación de los servicios por circunstancias que no están bajo el control de las comunidades autónomas: por ejemplo, las características del territorio y la distribución de la población sobre el mismo, o el nivel general de precios.

¹⁷ Una aproximación a este problema combinando el cálculo de índices de necesidad con procedimientos de regresión puede encontrarse en Castells y Solé (1998).

3. Factores que intensifican el gasto debido a decisiones de las comunidades autónomas: por ejemplo, las referidas a la inclusión de ciertas prestaciones o servicios, o las decisiones sobre los salarios o condiciones de trabajo de cada grupo de empleados públicos.

Pese a influir en el gasto, el tercer tipo de factores no debe ser considerado en un cálculo de necesidades orientado a comparar comunidades de manera objetiva. No obstante, puede ser relevante evaluar su importancia, pues ayudará a explicar qué parte de las diferencias observadas de gasto por habitante se debe a estos factores y qué parte podría deberse a otros —como la mayor o menor disponibilidad de recursos—, que tampoco tienen su origen en necesidades evaluables con criterios estándar. Sobre ambas cuestiones volveremos en el capítulo 4.

La guía básica que orientará la estimación de las diferencias de necesidad por habitante será el *principio de anonimato*, utilizado ampliamente en el análisis de la equidad, la desigualdad y el bienestar (v. Rawls 2006). Según el mismo, las diferencias de necesidad reconocidas no deben depender de a qué comunidad afecten o beneficien y, por ello, deben ser estimadas con criterios homogéneos para todas. Al seguir este criterio se deben identificar qué circunstancias generan más necesidades en unas comunidades u otras, pero evaluarlas de igual modo en todas ellas, ponderando en cada una de las comunidades autónomas la intensidad con la que se ve afectada.¹⁸

Los factores incluidos en el primer grupo de los tres enumerados pueden ser objetivados con relativa facilidad siguiendo dicho principio. Para ello, por ejemplo, se deben distinguir tantos grupos de población como necesidades sanitarias diferentes se reconozcan, estimando la intensidad de la demanda de servicios correspondiente a cada grupo en el conjunto de España. Posteriormente, se deberá evaluar el peso de cada uno de esos grupos de edad en cada comunidad.

Los factores del segundo grupo también deben ser tratados del mismo modo, aunque las dificultades que se plantean son mayores: se deben identificar las circunstancias que generan mayor coste definiendo un criterio de evaluación co-

¹⁸ En buena medida, esto es lo que sucede con el gasto en protección social de las Administraciones centrales que responde a criterios de reconocimiento de derechos explícitos, según salario cobrado, grupos de cotización, años trabajados, etc.

mún a todas las comunidades y estimando objetivamente la incidencia de la circunstancia que intensifica el coste en cada comunidad.

Para desarrollar estos criterios partiremos del volumen de población (P) de cada comunidad y daremos tres pasos: calculamos primero las necesidades asociadas a un determinado volumen de población según su estructura por edades (N); las corregimos para estimar las necesidades de gasto estandarizadas (NE); y, en tercer lugar, las volvemos a corregir para calcular las necesidades de gasto ajustadas (NA).

Expresaremos las necesidades en términos per cápita siempre que sea necesario y en particular para comparar fácilmente entre comunidades, pues son de tamaños demográficos muy dispares.

De la población (P) a las necesidades de gasto (N)

Para precisar y hacer operativos los criterios enunciados podemos utilizar la notación siguiente. Sea i la función de gasto (sanidad, educación, protección social), j el grupo de población y k la comunidad autónoma en cuestión.

Denominamos P_{ijk} a la población del grupo cuyas necesidades deben ser atendidas con una intensidad determinada en una comunidad. El peso de dicho grupo en la población de la comunidad k es $p_{ijk} = P_{ijk} / P_k$ y en el grupo de población j es $q_{ijk} = P_{ijk} / P_j$.

Denominamos α_{ij} al coeficiente que mide la intensidad relativa de necesidad del servicio i correspondiente a un individuo del grupo j . Siguiendo el *principio del anonimato*, el coeficiente α es el mismo para todos los individuos del grupo, con independencia de su comunidad de residencia. Este coeficiente puede ser nulo para algún grupo de población (por ejemplo, para los individuos que no necesita recibir servicios de protección social).

Denominamos g_i al gasto por habitante en la función i . Aplicando de nuevo el *principio de anonimato*, este gasto unitario es considerado igual en toda España, pues las singularidades de las comunidades se tendrán en cuenta a través de otras variables.

Si no existen rasgos idiosincráticos de las comunidades que implican diferencias de coste unitario en la prestación de los servicios, los factores que influyen en las necesidades a atender dan lugar al siguiente cálculo de necesidades de gasto de cada comunidad.

Denominamos N_{ik} a las *necesidades de gasto* del servicio i que deben ser atendidas en la comunidad k . Se calculan mediante la expresión (3.1):

$$N_{ik} = \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad (3.1)$$

Para el conjunto de los servicios considerados, las necesidades de gasto N_k de la comunidad k serán:

$$N_k = \sum_i N_{ik} = \sum_i \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad (3.2)$$

Análogamente, para el agregado de las comunidades consideradas, las expresiones anteriores serán:

$$N_i = \sum_k N_{ik} = \sum_k \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad (3.3)$$

$$N = \sum_i N_i = \sum_k N_k = \sum_k \sum_i \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad (3.4)$$

Necesidades de gasto estandarizadas (NE)

Consideramos que el coste medio de prestación de los servicios a un mismo grupo de población puede diferir de unas comunidades a otras debido a factores que no dependen del gobierno de la comunidad, como es la localización de la población en núcleos de distinto tamaño. Para aplicar ahora el *principio del anonimato* es necesario descomponer ese diferencial de coste en dos componentes: el coste estándar asociado a la circunstancia considerada y un indicador de la intensidad con la que el problema se plantea en cada comunidad. Por ejemplo, si el factor de coste es la dispersión de la población, debe distinguirse entre: a) el coste estándar adicional que supone en España atender a población que habita en núcleos urbanos por debajo de cierto tamaño —en los que, si esta circunstancia no se tuviera en cuenta, podría no haber centro sanitario o educativo y si se instala se eleva el coste—; y b) el peso de esa población dispersa en cada comunidad, en el grupo o grupos de usuarios que se deban considerarse.

Denominamos β_{ijh} al coeficiente de intensificación de coste, según un estándar para España, correspondiente al factor de coste h (por ejemplo, coste debido a la dispersión de población o a la superficie).

Denominamos Q_{ijkh} a la población usuaria del servicio i e integrante del grupo j atendida en la comunidad k afectada por el incremento del coste unitario estándar. El peso de la población afectada por el diferencial de coste en el grupo de población correspondiente es $q_{ijkh} = Q_{ijkh} / P_{ijk}$. Análogamente, el peso de la población afectada por el diferencial de coste en la comunidad k en la población que se encuentra en la misma situación en España es $r_{ijkh} = Q_{ijkh} / Q_j$.

El diferencial por unidad de necesidad derivado del factor de coste reconocido (δ_{ijkh}) en la comunidad k se calcula:

$$\delta_{ijkh} = (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad (3.5)$$

En la forma en que han sido definidos, estos factores incrementales de costes son calculados por unidad de necesidad, de modo que las necesidades de gasto estandarizadas (NE) totales pueden expresarse a partir de las expresiones (3.1) y (3.5):

$$NE_{ik} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad (3.6)$$

Análogamente, para el conjunto de los servicios considerados, las necesidades de gasto de la comunidad k serán:

$$NE_k = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad (3.7)$$

Y para el agregado de las comunidades consideradas, las expresiones de las necesidades de gasto serán, por analogía con las expresiones (3.3) y (3.4):

$$NE_i = \sum_k NE_{ik} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad (3.8)$$

$$NE = \sum_i NE_i = \sum_k NE_k = \sum_k \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad (3.9)$$

Necesidades de gasto ajustadas (NA)

Pueden existir factores de coste que afecten con intensidad distinta a unas u otras comunidades porque el precio unitario de algunos factores utilizados para producir los servicios difiere entre territorios y no se iguala fácilmente, al tratarse de insumos territorialmente fijos, como el suelo, o cuasifijos, como el trabajo. Esto significa que con el mismo gasto no se adquieren los mismos insumos ni se producen los mismos servicios y, por tanto, no se puede atender a las mismas necesidades. Para tener en cuenta este problema debemos calcular las necesidades de gasto de manera que garantice la paridad de poder adquisitivo (PPA) de los desembolsos realizados. La notación del epígrafe anterior no se adecúa bien a este objetivo porque con ella subrayábamos la idea de que el coste reconocido fuera estándar para España y la distinta intensidad del problema en cada comunidad se establecía en función de la población afectada. Ahora es el coste unitario el que es distinto en cada comunidad.

Los supuestos razonables para tratar esta otra cuestión son pues, en parte, diferentes de los anteriores: ahora debemos considerar los niveles de precios de cada comunidad, pero estas deben hacerse comparables haciendo que la importancia reconocida a este problema sea homogénea en toda España.

Consideramos que el coste más relevante afectado por esta circunstancia es el del trabajo y suponemos que los gastos en salarios nominales están afectados por las diferencias de precios. Para reconocer la misma importancia a este problema en cualquier comunidad suponemos que los salarios son un porcentaje del gasto total en cada función igual para toda España (concretamente, el peso del gasto salarial en el gasto sanitario, educativo o en protección social¹⁹).

Definimos γ_k como el diferencial (positivo o negativo) en el nivel de precios de la comunidad k respecto a la media y w_i como el porcentaje de los gastos salariales en el gasto total del servicio i . El factor corrector correspondiente a los precios asociados al servicio i es, por tanto $(1 + \gamma_k w_i)$.

¹⁹ Se podría considerar el porcentaje que representa el gasto salarial en cada comunidad pero, en ese caso, el indicador resultaría sesgado por la decisión de recurrir más o menos a la producción pública de los servicios o su concertación con el sector privado, de modo que no es aconsejable hacer esta hipótesis.

Las necesidades de gasto ajustadas por PPA (NGA) correspondientes al servicio i en la comunidad k serán:

$$NA_{ik} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijhk} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijhk}) (1 + \gamma_k w_i) \quad (3.10)$$

Por su parte, las necesidades totales de gasto de la comunidad k se expresan:

$$NA_k = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijhk} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijhk}) (1 + \gamma_k w_i) \quad (3.11)$$

Y para el agregado de las comunidades, las expresiones de las necesidades de gasto ajustadas serán, por analogía con las expresiones (3.8) y (3.9):

$$\begin{aligned} NA_i &= \sum_k NG_{ik} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_{\kappa} \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijhk} (1 + \gamma_k w_i) \\ &= \sum_{\kappa} \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijhk}) (1 + \gamma_k w_i) \end{aligned} \quad (3.12)$$

$$\begin{aligned} NA &= \sum_i NG_i (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k NG_k (1 + \gamma_k w_i) = \sum_{\kappa} \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijhk} (1 + \gamma_k w_i) \\ &= \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijhk}) (1 + \gamma_k w_i) \end{aligned} \quad (3.13)$$

3.3. Distribución de las necesidades de gasto en SPF

Para explorar las posibilidades y dificultades de estimar las necesidades de gasto en educación, sanidad y protección social mediante el planteamiento expuesto conviene tener en cuenta los problemas que plantea la implementación de la métrica propuesta. Pese a todo, por sus características de bienes públicos locales, estos servicios se prestan más a una estandarización que otros y sobre ellos existe mayor información debido a que absorben la mayor parte de los recursos de las comunidades. Gracias a ello el objetivo de la estimación a realizar es factible y es relevante poder hacerlo para comparar a las comunidades porque la suma de los gastos en estos SPF representa el 66% del presupuesto de las mismas en 2013 (último año disponible).

Necesitamos seis tipos de información para estimar las *necesidades* (N), las *necesidades de gasto estandarizadas* (NE) y las *necesidades de gasto ajustadas* (NA) a partir de las expresiones presentadas en el apartado 3.2:

1. Datos sobre el gasto total en España de los servicios sanitarios, educativos y de protección social, así como de la población en cada comunidad autónoma.
2. Datos demográficos sobre el tamaño en cada comunidad autónoma de los grupos de población cuyas necesidades sanitarias, educativas y de protección social son de intensidad diferente (variable P_{ijk}).
3. Intensidad de las necesidades sanitarias, educativas y de protección social de cada grupo de población (α_{ij}). Coeficiente de intensificación estándar para España correspondiente al factor de coste h (por ejemplo, dispersión de población) para cada servicio y grupo de población (β_{ijh})
4. Datos sobre la población usuaria del servicio i e integrante del grupo j que es atendida en la comunidad k en condiciones que representan un incremento del coste unitario estándar, derivado del factor h (Q_{ijkh})
5. Datos sobre el nivel de precios relativo de la comunidad k (γ_k).
6. Peso de los salarios en el gasto de los servicios públicos objeto de estudio (w_j)

La disponibilidad de información sobre estas variables es diversa y el acuerdo sobre las *proxies* de las mismas a utilizar en el cálculo de las necesidades puede considerarse en parte por construir. Sobre algunas de ellas el debate apenas existe, pero en otros casos para alcanzar consensos sería necesario mejorar la evidencia disponible sobre la idoneidad de ciertas aproximaciones. Para avanzar en esa dirección realizamos ejercicios de aproximación a variables en las que la información es más escasa.

Cálculo de necesidades (N)

Se parte de la población anual de cada comunidad autónoma y su desagregación en los siete grupos de edad que los expertos en salud diferencian para reconocer la distinta intensidad de la demanda de servicios sanitarios que generan. Asimismo, se incorporan otros nueve grupos de edad —distintos de los anteriores— que consideramos relevantes para estimar la demanda de servicios educativos (cuadro 3.1). Por último, también se añaden seis agrupaciones diferentes de la población por edad o características socioeconómicas, relevantes para distribuir cada una de las subfunciones de gasto de los servicios de protección social.

CUADRO 3.1: Población clasificada por grupos de edad relevantes para diferenciar el gasto sanitario, educativo y en protección social de las comunidades autónomas, 2013

a) Población relevante a efectos de sanidad

	0-4 años	5-14 años	15-44 años	45-54 años	55-64 años	65-74 años	75 y más	Total
Andalucía	454.764	932.300	3.522.306	1.255.378	902.594	681.184	638.739	8.387.265
Aragón	63.877	125.402	514.317	200.391	157.410	121.105	152.000	1.334.502
Asturias, P. de	39.166	77.543	379.499	167.017	152.334	110.749	136.625	1.062.933
Baleares, Illes	57.898	114.184	489.516	164.981	122.127	87.254	76.779	1.112.739
Canarias	91.704	216.413	923.611	338.233	234.274	167.544	136.686	2.108.465
Cantabria	27.044	52.933	224.610	91.382	77.149	52.751	62.674	588.543
Castilla y León	99.437	205.512	904.005	390.480	318.665	250.726	337.494	2.506.319
Castilla-La Mancha	108.024	217.988	861.570	309.198	213.942	162.192	210.670	2.083.584
Cataluña	405.153	779.405	3.009.858	1.080.794	848.400	638.920	681.043	7.443.573
C. Valenciana	249.329	509.663	2.005.220	741.495	572.206	458.540	430.565	4.967.018
Extremadura	50.228	107.274	433.678	170.979	122.669	96.131	117.290	1.098.249
Galicia	109.817	218.595	1.026.653	405.619	350.439	294.332	347.775	2.753.230
Madrid, C. de	354.854	655.346	2.687.009	954.578	704.904	519.652	516.371	6.392.714
Murcia, R. de	85.746	172.177	633.193	210.468	144.547	108.166	106.918	1.461.215
Navarra, C. F. de	33.811	66.054	250.251	94.913	74.071	56.197	61.724	637.021
País Vasco	105.124	199.213	795.360	340.153	282.954	215.710	232.386	2.170.900
Rioja, La	16.052	31.252	123.413	47.674	37.198	27.906	33.331	316.826
Ceuta, c. a. de	6.216	11.530	37.108	12.126	8.289	5.090	4.138	84.497
Melilla, c. a. de	7.371	12.201	36.528	11.559	7.811	4.305	3.868	83.643
Total	2.365.615	4.704.985	18.857.705	6.987.418	5.331.983	4.058.454	4.287.076	46.593.236

CUADRO 3.1 (cont.): **Población clasificada por grupos de edad relevantes para diferenciar el gasto sanitario, educativo y en protección social de las comunidades autónomas, 2013**

b) Población relevante a efectos de educación

	0-2 años	3-11 años	12-17 años	18-24 años	25 y más	8-24 años	6-17 años	3-24 años	3-17 años	Total
Andalucía	262.532	858.161	525.827	673.378	6.067.367	1.568.197	1.091.660	2.057.366	1.383.988	8.387.264
Aragón	37.029	116.734	70.177	87.843	1.022.719	207.991	146.404	274.754	186.911	1.334.503
Asturias, P. de	22.664	71.734	44.285	58.610	865.640	133.660	91.204	174.629	116.019	1.062.935
Balears, Illes	33.550	106.347	62.841	80.386	829.615	188.713	132.364	249.574	169.188	1.112.736
Canarias	52.040	191.487	126.455	160.890	1.577.593	374.175	256.829	478.832	317.942	2.108.462
Cantabria	15.556	49.753	28.586	36.016	458.632	85.901	61.051	114.355	78.339	588.538
Castilla y León	57.894	186.531	121.372	160.166	1.980.356	363.599	245.082	468.069	307.903	2.506.320
Castilla-La Mancha	62.286	200.467	125.781	162.880	1.532.170	374.779	257.129	489.128	326.248	2.083.588
Cataluña	235.941	733.960	416.924	495.640	5.561.108	1.223.852	895.494	1.646.524	1.150.884	7.443.574
C. Valenciana	143.344	472.612	280.062	346.655	3.724.345	829.902	590.986	1.099.329	752.674	4.967.019
Extremadura	28.993	95.860	65.901	90.670	816.825	199.057	129.658	252.431	161.761	1.098.248
Galicia	63.707	201.359	125.509	169.938	2.192.717	382.519	257.562	496.806	326.868	2.753.230
Madrid, C. de	209.564	621.511	347.913	432.652	4.781.074	1.044.103	750.779	1.402.076	969.424	6.392.713
Murcia, R. de	49.984	159.737	95.237	115.608	1.040.649	279.740	200.536	370.582	254.974	1.461.214
Navarra, C. F. de	19.844	61.261	36.819	42.722	476.375	106.087	77.040	140.802	98.080	637.020
País Vasco	61.977	186.947	107.566	124.534	1.689.876	312.181	229.646	419.047	294.513	2.170.900
Rioja, La	9.418	29.086	17.274	21.062	239.986	50.848	36.333	67.422	46.360	316.825
Ceuta, c. a. de	3.636	10.947	6.204	7.886	55.824	18.713	13.275	25.037	17.151	84.500
Melilla, c. a. de	4.503	11.608	6.811	8.110	52.611	19.757	14.192	26.529	18.419	83.645
Total	1.374.462	4.366.102	2.611.544	3.275.646	34.965.482	7.763.774	5.477.224	10.253.292	6.977.646	46.593.234

CUADRO 3.1 (cont.): **Población clasificada por grupos de edad relevantes para diferenciar el gasto sanitario, educativo y en protección social de las comunidades autónomas, 2013**

c) Población relevante a efectos de protección social

	45-64 años	65 y más	25-50 años	Total población	Parados de larga duración	En riesgo de pobreza o exclusión
Andalucía	2.157.972	1.319.923	3.382.496	8.387.264	870.191	3.212.322
Aragón	357.801	273.105	515.433	1.334.503	73.763	264.232
Asturias, P. de	319.351	247.374	398.281	1.062.935	70.344	231.720
Balears, Illes	287.108	164.033	483.032	1.112.736	64.133	309.341
Canarias	572.507	304.230	917.957	2.108.462	220.921	748.504
Cantabria	168.531	115.425	230.019	588.538	33.928	148.900
Castilla y León	709.145	588.220	919.656	2.506.320	139.060	521.315
Castilla-La Mancha	523.140	372.862	828.972	2.083.588	186.775	764.677
Cataluña	1.929.194	1.319.963	2.990.684	7.443.574	510.040	1.496.158
C. Valenciana	1.313.701	889.105	1.985.254	4.967.019	429.399	1.574.545
Extremadura	293.648	213.421	414.962	1.098.248	97.090	396.468
Galicia	756.058	642.107	1.041.640	2.753.230	164.069	669.035
Madrid, C. de	1.659.482	1.036.023	2.690.406	6.392.713	367.715	1.284.935
Murcia, R. de	355.015	215.084	605.125	1.461.214	119.225	498.274
Navarra, C. F. de	168.984	117.921	248.857	637.020	27.477	92.368
País Vasco	623.107	448.096	826.672	2.170.900	89.940	364.711
Rioja, La	84.872	61.237	123.032	316.825	15.030	70.335
Ceuta, c. a. de	20.415	9.228	33.662	84.500	8.661	39.715
Melilla, c. a. de	19.370	8.173	32.173	83.645	5.081	26.265
Total	12.319.401	8.345.530	18.668.313	46.593.234	3.492.842	12.713.819

Fuente: INE (2015e), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

A cada colectivo diferente por sus necesidades sanitarias se le asigna el índice de intensidad relativa elaborado por el Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario²⁰, con el fin de su incorporación al sistema de financiación (cuadro 3.2). En educación no es necesario aplicar coeficientes de intensidad relativa debido a que las agrupaciones de edad se han hecho coincidir con la población objetivo de las diferentes partidas del gasto educativo. Este mismo criterio también es utilizado en los seis subgrupos definidos en el ámbito de la protección social.

Tras calcular la distribución territorial de las necesidades de cada subgrupo, éstas se agregan para obtener la distribución global de cada servicio considerado (siete subgrupos en salud, nueve en educación y seis en protección social). En este paso se respetan los pesos que cada subgrupo representa en el gasto total de las comunidades autónomas en el servicio correspondiente. Del mismo modo se estima la distribución territorial de las necesidades del conjunto de SPF.

El cuadro 3.3 muestra —como ejemplo— los indicadores de población ajustada (N) para cada comunidad en el año 2013 y en los tres servicios derivados de los datos de los cuadros 3.1 y 3.2, correspondientes a las expresiones (3.1) a (3.4). Si se compara la distribución territorial de la población (última columna) y de cada uno de los índices de necesidad, es inmediato observar que existen diferencias. Sin embargo, los cambios del peso territorial al comparar los indicadores de cada función no son demasiado acentuados, en especial entre el agregado de los SPF y la población total.

Cálculo de necesidades de gasto estandarizadas (NE)

Con el fin de considerar el incremento de costes unitarios que puede derivarse de la distribución de la población sobre el territorio, se cuantifica la población que habita en municipios pequeños de cada comunidad autónoma. A partir de la información municipal disponible se observa que los problemas de dotación del servicio sanitario y educativo se concentran en municipios y núcleos de pobla-

²⁰ Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario (2005, 2007).

CUADRO 3.2: Población ajustada por grupos de edad relevantes del gasto sanitario, 2013

	Población equivalente a efectos de sanidad							Total
	0-4 años	5-14 años	15-44 años	45-54 años	55-64 años	65-74 años	75 y más	
<i>Factor de ponderación:</i>	<i>1,031</i>	<i>0,433</i>	<i>0,547</i>	<i>0,904</i>	<i>1,292</i>	<i>2,175</i>	<i>2,759</i>	
Andalucía	468.862	403.686	1.926.701	1.134.862	1.166.151	1.481.575	1.762.281	8.344.118
Aragón	65.857	54.299	281.331	181.153	203.374	263.403	419.368	1.468.786
Asturias, P. de	40.380	33.576	207.586	150.983	196.816	240.879	376.948	1.247.169
Balears, Illes	59.693	49.442	267.765	149.143	157.788	189.777	211.833	1.085.441
Canarias	94.547	93.707	505.215	305.763	302.682	364.408	377.117	2.043.438
Cantabria	27.882	22.920	122.862	82.609	99.677	114.733	172.918	643.601
Castilla y León	102.520	88.987	494.491	352.994	411.715	545.329	931.146	2.927.181
Castilla-La Mancha	111.373	94.389	471.279	279.515	276.413	352.768	581.239	2.166.975
Cataluña	417.713	337.482	1.646.392	977.038	1.096.133	1.389.651	1.878.998	7.743.407
C. Valenciana	257.058	220.684	1.096.855	670.311	739.290	997.325	1.187.929	5.169.453
Extremadura	51.785	46.450	237.222	154.565	158.488	209.085	323.603	1.181.198
Galicia	113.221	94.652	561.579	366.680	452.767	640.172	959.511	3.188.582
Madrid, C. de	365.854	283.765	1.469.794	862.939	910.736	1.130.243	1.424.668	6.447.998
Murcia, R. de	88.404	74.553	346.357	190.263	186.755	235.261	294.987	1.416.579
Navarra, C. F. de	34.859	28.601	136.887	85.801	95.700	122.228	170.297	674.374
País Vasco	108.383	86.259	435.062	307.498	365.577	469.169	641.153	2.413.101
Rioja, La	16.550	13.532	67.507	43.097	48.060	60.696	91.960	341.402
Ceuta, c. a. de	6.409	4.992	20.298	10.962	10.709	11.071	11.417	75.858
Melilla, c. a. de	7.600	5.283	19.981	10.449	10.092	9.363	10.672	73.440
Total	2.438.949	2.037.259	10.315.165	6.316.626	6.888.922	8.827.137	11.828.043	48.652.100

Fuente: INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007) y elaboración propia.

CUADRO 3.3: Distribución territorial de las necesidades (N) en educación, salud y protección social, 2013
(porcentaje)

	Servicios públicos fundamentales			Total SPF	Población
	Educación	Sanidad	Protección social		
Andalucía	19,99	17,15	18,69	18,33	18,00
Aragón	2,68	3,02	2,85	2,88	2,86
Asturias, P. de	1,70	2,56	2,52	2,25	2,28
Baleares, Illes	2,43	2,23	2,21	2,30	2,39
Canarias	4,67	4,20	4,58	4,41	4,53
Cantabria	1,12	1,32	1,30	1,25	1,26
Castilla y León	4,55	6,02	5,80	5,46	5,38
Castilla-La Mancha	4,75	4,45	4,74	4,59	4,47
Cataluña	16,16	15,92	14,98	15,91	15,98
C. Valenciana	10,74	10,63	11,06	10,71	10,66
Extremadura	2,43	2,43	2,59	2,45	2,36
Galicia	4,81	6,55	6,48	5,91	5,91
Madrid, C. de	13,68	13,25	12,37	13,32	13,72
Murcia, R. de	3,62	2,91	3,02	3,18	3,14
Navarra, C. F. de	1,39	1,39	1,24	1,37	1,37
País Vasco	4,14	4,96	4,59	4,63	4,66
Rioja, La	0,66	0,70	0,67	0,68	0,68
Ceuta, c. a. de	0,24	0,16	0,18	0,19	0,18
Melilla, c. a. de	0,26	0,15	0,14	0,19	0,18

Fuente: INE (2015e), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007) y elaboración propia.

ción con menos de 1.000 habitantes. Por este motivo, para valorar la accesibilidad a servicios sanitarios y educativos que son demandados con diferente intensidad por distintos grupos de edad, se considera la población dispersa de cada uno de los grupos que antes hemos diferenciado en cada comunidad (cuadro 3.4). El peso de la población domiciliada en municipios y núcleos de población de menos de 1.000 habitantes en el censo de 2011 oscila desde el 90% en Galicia y el 48,1% en el Principado de Asturias hasta cifras inferiores del 10% en la Comunidad de Madrid, Andalucía o la Comunitat Valenciana, de modo que

CUADRO 3.4: Porcentaje de población en municipios y núcleos de población de menos de 1.000 habitantes clasificada por grupos de edad relevantes para diferenciar el gasto sanitario y educativo. Censo de 2011

a) Población relevante para sanidad

	Población total	0-4 años	5-14 años	15-44 años	45-54 años	55-64 años	65-74 años	75 años +
Andalucía	9,8	9,3	9,5	9,6	9,9	10,1	10,4	10,9
Aragón	16,2	11,5	12,7	14,0	16,1	17,0	20,2	24,5
Asturias, P. de	48,1	47,7	47,8	47,9	48,1	48,2	48,5	48,6
Balears, Illes	13,1	13,0	13,0	13,0	13,1	13,2	13,2	13,3
Canarias	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2
Cantabria	27,2	26,0	26,2	26,7	27,3	27,6	28,3	28,9
Castilla y León	28,6	19,8	21,3	24,9	28,2	29,5	34,7	41,1
Castilla-La Mancha	14,8	10,9	11,7	12,7	14,8	16,3	19,6	23,3
Cataluña	11,0	10,5	10,7	10,7	11,2	11,4	11,5	12,3
C. Valenciana	8,6	7,9	8,1	8,3	8,6	8,9	9,4	10,1
Extremadura	16,3	12,6	13,7	14,5	16,3	17,1	20,2	23,4
Galicia	90,0	89,6	89,6	89,8	89,9	90,0	90,3	90,6
Madrid, C. de	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6
Murcia, R. de	22,5	22,5	22,5	22,5	22,6	22,6	22,6	22,6
Navarra, C. F. de	15,7	13,7	13,9	14,4	16,4	16,9	17,5	20,5
País Vasco	13,1	13,2	13,2	12,9	13,3	13,1	12,9	13,4
Rioja, La	11,3	7,1	7,8	9,1	12,2	13,2	15,6	18,7
Ceuta, c. a. de	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Melilla, c. a. de	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	17,6	14,7	15,3	16,4	17,7	18,8	20,2	23,0

CUADRO 3.4 (cont.): Porcentaje de población en municipios y núcleos de población de menos de 1.000 habitantes clasificada por grupos de edad relevantes para diferenciar el gasto sanitario y educativo. Censo de 2011

b) Población relevante para educación

	0-2 años	3-11 años	12-17 años	18-24 años	25 y más	8-24 años	6-17 años	3-24 años	3-17 años
Andalucía	9,3	9,4	9,6	9,7	10,0	9,7	9,5	9,6	9,5
Aragón	11,4	12,2	13,6	14,1	17,1	13,9	13,1	13,2	12,7
Asturias, P. de	47,7	47,8	47,8	48,0	48,2	47,9	47,8	47,9	47,8
Baleares, Illes	13,0	13,0	13,0	13,0	13,1	13,0	13,0	13,0	13,0
Canarias	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2
Cantabria	26,1	26,1	26,3	26,9	27,4	26,6	26,3	26,4	26,2
Castilla y León	19,9	20,6	22,9	25,2	30,2	24,1	22,0	22,8	21,5
Castilla-La Mancha	10,9	11,4	12,2	13,0	15,8	12,6	11,9	12,2	11,7
Cataluña	10,4	10,6	10,7	10,7	11,2	10,7	10,7	10,7	10,7
C. Valenciana	8,0	8,0	8,1	8,4	8,7	8,3	8,1	8,2	8,0
Extremadura	12,5	13,3	14,3	15,1	17,1	14,7	14,0	14,2	13,7
Galicia	89,6	89,6	89,7	89,8	90,0	89,8	89,7	89,7	89,6
Madrid, C. de	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
Murcia, R. de	22,5	22,5	22,5	22,5	22,6	22,5	22,5	22,5	22,5
Navarra, C. F. de	13,6	14,0	13,6	14,1	16,4	13,9	13,8	13,9	13,8
País Vasco	13,2	13,2	13,0	12,8	13,1	12,9	13,1	13,0	13,1
Rioja, La	6,9	7,6	8,2	8,8	12,4	8,5	7,9	8,1	7,8
Ceuta, c. a. de	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Melilla, c. a. de	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	14,7	15,1	15,8	16,4	18,3	16,1	15,5	15,7	15,3

Fuente: INE (2015a) y elaboración propia.

las diferencias son significativas.²¹ Los mayores porcentajes de población en municipios pequeños se registran en las comunidades cuya población está más envejecida, por lo que este incremento de costes se asociará, sobre todo, a garantizar el acceso a los servicios sanitarios, en particular a la asistencia primaria.

La importancia para las necesidades de gasto de este factor de coste en cada comunidad depende del peso de la población dispersa por grupo de edad y también del coste estándar que se reconozca a esta circunstancia. Sobre este punto se carece de información derivada de la contabilidad de costes del conjunto de las comunidades y no se trata de un problema que se deba abordar con datos de solo alguna de ellas, porque podrían estar sesgados por sus circunstancias. Por tanto, solo pueden realizarse aproximaciones al valor de esta variable, como considerar el gasto que las comunidades realizan en transporte para traslado de enfermos y en transporte escolar, comedor²² y residencia de estudiantes. La información sobre estas variables para el conjunto de las comunidades la ofrece el cuadro 3.5, a modo de ejemplo para 2011. En él se incluye la información en miles de euros, en euros por habitante y también como porcentaje del gasto sanitario y educativo, así como su peso respecto al gasto total de las comunidades autónomas. Las cifras indican que se trata de costes de un alcance limitado: 23 euros per cápita en traslado de enfermos y 20 euros per cápita por transporte, comedor y residencia escolar. Estas cuantías representan en torno al 2% del gasto sanitario y educativo total.

Suponiendo que estos gastos se concentran exclusivamente en las personas que viven en los municipios más pequeños y teniendo en cuenta el peso que esa población tiene en cada comunidad, los incrementos de gasto que se derivarían

²¹ La información del cuadro 3.4 constituye una aproximación a la primera de esas dos variables más razonable que el *número de núcleos de población*, variable utilizada por los modelos de financiación pero cuya cifra resulta afectada por decisiones administrativas que pueden cambiar de una comunidad a otra.

²² El gasto de comedor derivado de esta circunstancia es solo una parte del total, pero no es posible diferenciarlo. Lo mismo sucede con el coste de traslado de enfermos. Consideramos el total, lo que supone cierta sobreestimación de este coste vincularlo exclusivamente a la dispersión de la población.

del reconocimiento de estas diferencias de costes serían los que aparecen en el cuadro 3.6.²³

CUADRO 3.5: Gasto de las comunidades autónomas en servicios complementarios de educación y en traslados de enfermos (producción de mercado), 2011

Servicios complementarios de educación	
Miles de euros	955.807
Comedor y residencia	329.597
Transporte	626.210
Euros per cápita	20,45
Comedor y residencia	7,05
Transporte	13,40
Peso de servicios complementarios en gasto total educación	2,28%
Traslado de enfermos	
Miles de euros	1.078.896
Euros per cápita	23,08
Peso del gasto en traslados sobre gasto total en salud	1,72%
Peso del traslado de enfermos y de los servicios complementarios de educación en total gasto	1,05%

Fuente: INE (2015a), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

La información disponible no permite identificar sobrecostes en la prestación de los servicios de protección social de las comunidades autónomas y, por este motivo, en este ámbito no se procede al ajuste de las necesidades calculadas en el paso anterior.

²³ Esta aproximación es muy elemental y puede estar sobreestimando el coste que representan estos servicios complementarios en los municipios y núcleos de menos de 1.000 habitantes, al mismo tiempo que infraestimando el gasto ocasionado por otros aspectos no considerados. En la actualidad existen cada vez mayores posibilidades de realizar una valoración más completa y compleja de esta cuestión, gracias a la creciente información georreferenciada y las técnicas de análisis hoy existentes. Por ejemplo, en la actualidad sería factible realizar un análisis bastante preciso de accesibilidad a cada uno de los niveles de los servicios sanitarios (primaria, especializada, hospitalaria) y educativos (obligatoria, secundaria posobligatoria, superior) de los habitantes de cada municipio, teniendo en cuenta la población que reside en los mismos, su localización en el territorio y las comunicaciones existentes entre el lugar de residencia y el lugar en el que se ofrecen los servicios con un enfoque similar al propuesto por Goerlich y Cantarino (2013) para analizar la accesibilidad de la población a los servicios que se ofrecen en 70 ciudades españolas.

CUADRO 3.6: Distribución de los sobrecostes atribuibles a los servicios educativos complementarios y al traslado de enfermos, 2011 (porcentaje)

	Sobrecostes en educación	Sobrecostes en sanidad
Andalucía	12,29	9,06
Aragón	2,22	2,97
Asturias, P. de	5,17	6,56
Balears, Illes	2,04	1,52
Canarias	7,86	5,67
Cantabria	1,90	1,93
Castilla y León	6,28	10,42
Castilla-La Mancha	3,62	4,07
Cataluña	11,40	9,54
C. Valenciana	5,69	5,02
Extremadura	2,12	2,36
Galicia	27,54	31,21
Madrid, C. de	1,30	1,04
Murcia, R. de	5,37	3,44
Navarra, C. F. de	1,27	1,24
País Vasco	3,57	3,43
Rioja, La	0,34	0,50
Ceuta, c. a. de	0,03	0,02
Melilla, c. a. de	0,00	0,00

Fuente: INE (2015a), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

Cálculo de necesidades de gasto ajustadas (NA)

El diferencial de precios entre comunidades puede exigir pagar mayores salarios a los empleados públicos de una comunidad en la que el nivel de precios es mayor para igualar la capacidad adquisitiva de los mismos. Por tanto, sería un sobrecoste que la comunidad autónoma tendría que soportar para atraer y retener capital humano en el entorno existente en su región, en las mismas condiciones que las demás.

El cuadro 3.7 presenta la información disponible sobre las diferencias en niveles de precios entre comunidades, según estimaciones no oficiales.²⁴ En el mismo cuadro se ofrece también el peso que las remuneraciones salariales representan

²⁴ Las estimaciones oficiales de precios del Instituto Nacional de Estadística (INE) no ofrecen información diferenciada de niveles de precios por territorios, aunque sí de tasas de variación diferentes de los mismos. Los datos regionales de Eurostat suponen igualmente que los índices de PPA son los mismos para todas las regiones de cada país. Los datos que se utilizan en este trabajo se basan en la estimación realizada por Funcas para 2010 (Alcaide 2011), actualizada con las variaciones regionales posteriores del índice de precios de consumo (IPC).

en el gasto público educativo, sanitario y de protección social, tomando como referencia el año 2012.

CUADRO 3.7: Influencia de los precios en el coste de los servicios de educación, sanidad y protección social, 2013
(porcentaje)

	Índice precios relativos* (España = 100)	Porcentaje de influencia de precios relativos en		
		Educación	Sanidad	Protección social
Andalucía	96,1	-2,67	-1,75	-0,66
Aragón	95,7	-2,97	-1,95	-0,73
Asturias, P. de	99,6	-0,28	-0,19	-0,07
Baleares, Illes	104,6	3,15	2,06	0,78
Canarias	83,8	-11,13	-7,29	-2,74
Cantabria	97,6	-1,66	-1,09	-0,41
Castilla y León	94,3	-3,89	-2,55	-0,96
Castilla-La Mancha	89,4	-7,26	-4,76	-1,79
Cataluña	109,4	6,43	4,21	1,59
C. Valenciana	99,9	-0,09	-0,06	-0,02
Extremadura	86,7	-9,16	-6,00	-2,26
Galicia	97,1	-2,00	-1,31	-0,49
Madrid, C. de	103,7	2,57	1,68	0,63
Murcia, R. de	98,8	-0,83	-0,54	-0,20
Navarra, C. F. de	101,9	1,34	0,88	0,33
País Vasco	106,2	4,25	2,78	1,05
Rioja, La	108,7	5,97	3,91	1,47
Ceuta, c. a. de	103,4	2,37	1,55	0,58
Melilla, c. a. de	98,5	-1,01	-0,66	-0,25
<i>Peso de los salarios en el gasto de las CC. AA.</i>	<i>100</i>	<i>68,7</i>	<i>45,0</i>	<i>16,9</i>

* Índice de precios relativos del consumo familiar de cada comunidad autónoma sobre base 100 para la media española. Se parte de la estimación de Funcas, que se basa en la estimación de Eurostat, publicada por Juan Ramón Lorente Hurtado en 1992.

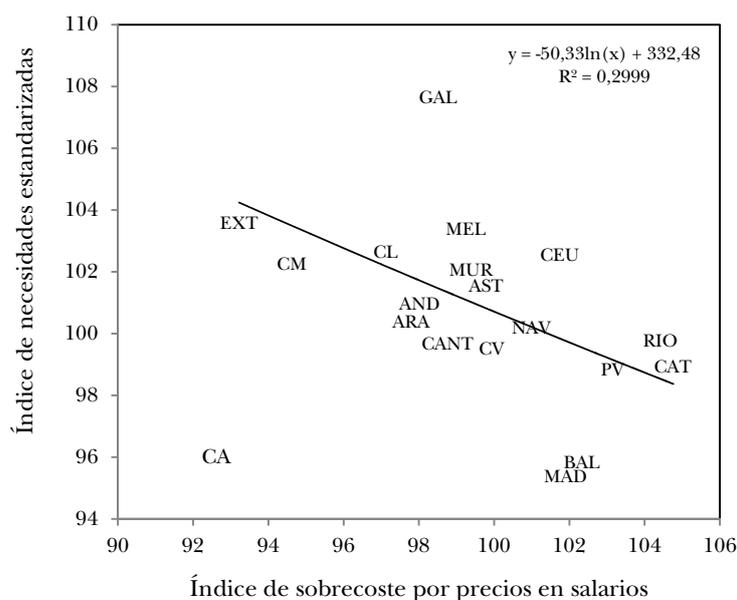
Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007) y elaboración propia.

Las diferencias porcentuales entre comunidades en los indicadores de niveles de precios son sustanciales, pero el alcance de estas diferencias por unidad de necesidad se reduce cuando se considera que afectan fundamentalmente a la parte del gasto destinada a salarios.²⁵

²⁵ También se podría considerar que afecta al coste de las inversiones, por el precio del suelo (aunque en muchos casos es cedido por las corporaciones locales), o alternatively al coste de los alquileres por el uso de inmuebles más caros. La importancia de estos gastos es menor que la de los salarios y más difícil de conocer y, por ambas razones, no ha sido evaluada.

En el gráfico 3.1 y el cuadro 3.8 puede observarse que mientras en unas comunidades se producen incrementos más intensos de necesidades de gasto como consecuencia de su estructura poblacional y la dispersión de la población (Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha) y en otras (Cataluña, La Rioja, País Vasco) existen necesidades debidas al efecto de los niveles de precios sobre los salarios —relacionados con la concentración de población y el nivel de renta—. La relación entre ambas desviaciones es negativa y con mayor capacidad explicativa cuando se elimina la observación de Canarias, atípica debido a su bajo nivel de precios. El resultado de esa combinación es que la desviación conjunta de los sobrecostos de prestación de los SPF es menor que el de cada uno de ellos por separado.

GRÁFICO 3.1: Comparación de las necesidades relativas estandarizadas per cápita (con estructura poblacional y dispersión) y del efecto de los precios en los salarios, 2013
(total comunidades autónomas = 100)



Nota: Canarias se considera una observación atípica y no ha sido incluida en la regresión. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

CUADRO 3.8: Estructura porcentual de las necesidades ajustadas por sobrecoste y precios, 2013

	Servicios públicos fundamentales			
	Educación	Sanidad	Protección social	Total SPF
Andalucía	19,33	16,74	18,59	17,86
Aragón	2,60	2,97	2,83	2,82
Asturias, P. de	1,79	2,64	2,52	2,32
Baleares, Illes	2,50	2,27	2,23	2,35
Canarias	4,24	3,93	4,46	4,09
Cantabria	1,12	1,32	1,30	1,25
Castilla y León	4,43	5,95	5,75	5,38
Castilla-La Mancha	4,39	4,24	4,66	4,34
Cataluña	17,13	16,50	15,23	16,61
C. Valenciana	10,64	10,54	11,07	10,63
Extremadura	2,21	2,29	2,54	2,28
Galicia	5,30	6,92	6,45	6,29
Madrid, C. de	13,75	13,28	12,46	13,37
Murcia, R. de	3,65	2,91	3,01	3,19
Navarra, C. F. de	1,41	1,40	1,24	1,39
País Vasco	4,31	5,08	4,64	4,76
Rioja, La	0,69	0,73	0,68	0,71
Ceuta, c. a. de	0,24	0,16	0,18	0,19
Melilla, c. a. de	0,25	0,15	0,14	0,18

Fuente: INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

3.4. Diferencias de necesidad per cápita: resultados

La distribución de las necesidades de gasto (N), necesidades de gasto estandarizadas (NE) y necesidades de gasto ajustadas (NA) del período 2002-2013, calculada siguiendo los criterios anteriores, aparecen en las columnas del cuadro 3.9, referidas respectivamente al gasto en educación (1 a 3), salud (columnas 4 a 6), protección social (7 y 8). En general, las variaciones que se derivan de los ajustes realizados sobre los pesos que cada comunidad tiene al distribuir las necesidades una vez corregidas no son sustanciales.

Sin embargo, esta conclusión no impide que los índices de necesidades ajustadas (NA) per cápita entre comunidades después de todos los ajustes presenten diferencias importantes, como se puede comprobar en el cuadro 3.10, que presenta las necesidades de los tres servicios y del agregado de los SPF expresadas tomando como base 100 la media española.

Los abanicos de necesidades per cápita entre comunidades son sustanciales cuando se considera cada servicio por separado, respondiendo a sus distintas es-

CUADRO 3.9: Estructura porcentual de las necesidades básicas, estandarizadas y ajustadas. Media 2002-2013 (porcentaje)

	Educación			Sanidad			Protección social	
	Necesidades	Necesidades estandarizadas	Necesidades ajustadas	Necesidades	Necesidades estandarizadas	Necesidades ajustadas	Necesidades	Necesidades ajustadas
Andalucía	20,45	20,25	19,88	17,00	16,88	16,68	19,55	19,46
Aragón	2,63	2,62	2,57	3,10	3,10	3,05	2,72	2,71
Asturias, P. de	1,81	1,89	1,90	2,67	2,73	2,74	2,56	2,57
Baleares, Illes	2,31	2,30	2,37	2,13	2,12	2,16	1,98	1,99
Canarias	4,68	4,76	4,41	3,98	4,00	3,81	4,55	4,46
Cantabria	1,12	1,14	1,13	1,34	1,34	1,33	1,24	1,23
Castilla y León	4,83	4,87	4,69	6,27	6,33	6,19	6,23	6,17
C.-La Mancha	4,77	4,74	4,43	4,48	4,48	4,29	4,69	4,60
Cataluña	15,41	15,31	16,18	15,93	15,84	16,39	14,80	15,05
C. Valenciana	10,69	10,57	10,62	10,53	10,45	10,47	10,54	10,55
Extremadura	2,64	2,63	2,41	2,50	2,50	2,37	2,89	2,82
Galicia	5,17	5,72	5,61	6,75	7,11	7,02	6,75	6,71
Madrid, C. de	13,39	13,10	13,45	13,04	12,87	13,07	11,74	11,84
Murcia, R. de	3,57	3,62	3,62	2,86	2,87	2,87	3,01	3,01
Navarra, C. F. de	1,32	1,32	1,34	1,38	1,38	1,40	1,15	1,16
País Vasco	4,09	4,07	4,25	5,04	5,01	5,15	4,57	4,63
Rioja, La	0,65	0,64	0,68	0,71	0,71	0,73	0,67	0,68
Ceuta, c. a. de	0,23	0,23	0,23	0,15	0,15	0,15	0,19	0,20
Melilla, c. a. de	0,23	0,23	0,23	0,14	0,14	0,14	0,16	0,16

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015b, 2004e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

estructuras demográficas y niveles de renta. Así, para la educación, el rango de las necesidades es de 38 puntos porcentuales entre las comunidades autónomas; estas son mayores en las comunidades con población más joven (Andalucía y Región de Murcia) y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el caso de la sanidad el rango es algo menor (27 puntos entre comunidades) pero ahora las necesidades son mayores en las comunidades más envejecidas (Galicia, Castilla y León, Principado de Asturias). En la función de protección social el rango es de similar magnitud y las necesidades mayores se asocian a regiones pobres o envejecidas (Extremadura, Andalucía, Castilla y León, Galicia).

No obstante, es importante advertir que, de la diversidad de situaciones de cada una de las comunidades según la función considerada, se deriva un abanico de necesidades por habitante para el conjunto de los SPF mucho menor que el de cada función por separado. Para las comunidades autónomas, solo Canarias y Galicia presentan desviaciones a la media superiores al 5% y el rango entre la mayor y la menor no supera los 12 puntos porcentuales, encontrándose la mayoría de comunidades en un rango de +/- 3 puntos alrededor de la media.

CUADRO 3.10: Índice de necesidades (*NA*) per cápita. Media 2002-2013

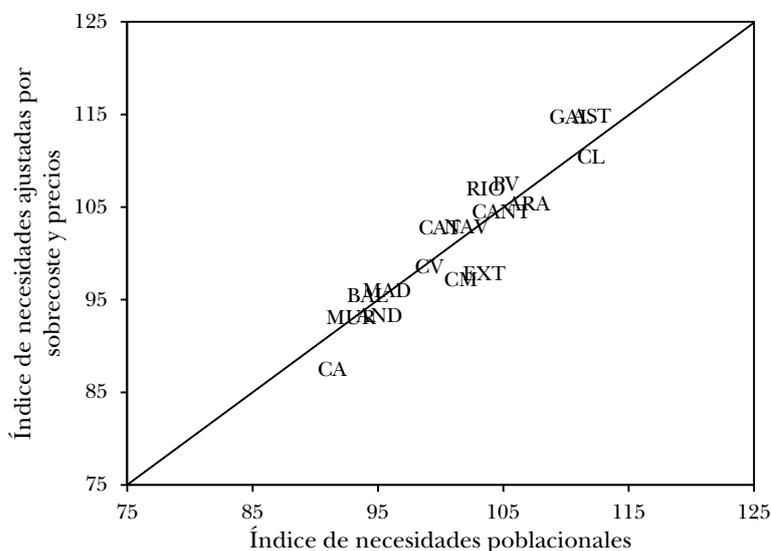
	Educación	Sanidad	Protección social	Total SPF
Andalucía	111,30	93,35	108,92	101,50
Aragón	88,68	105,45	93,51	98,06
Asturias, P. de	79,66	114,86	107,90	100,98
Baleares, Illes	105,12	95,53	88,11	98,55
Canarias	101,46	87,58	102,35	94,23
Cantabria	88,35	104,59	96,70	97,80
Castilla y León	83,76	110,49	110,05	100,33
Castilla-La Mancha	100,39	97,25	104,26	99,04
Cataluña	101,52	102,86	94,43	101,55
C. Valenciana	99,95	98,58	99,34	99,19
Extremadura	99,50	97,82	116,50	100,09
Galicia	91,55	114,79	109,65	105,60
Madrid, C. de	98,74	95,99	86,89	96,25
Murcia, R. de	117,40	93,08	97,74	102,71
Navarra, C. F. de	98,81	102,93	85,53	99,82
País Vasco	88,85	107,54	96,78	99,51
Rioja, La	99,15	107,04	99,12	103,35
Ceuta, c. a. de	137,01	88,20	115,63	108,98
Melilla, c. a. de	141,59	84,37	101,55	107,46

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015b, 2004e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

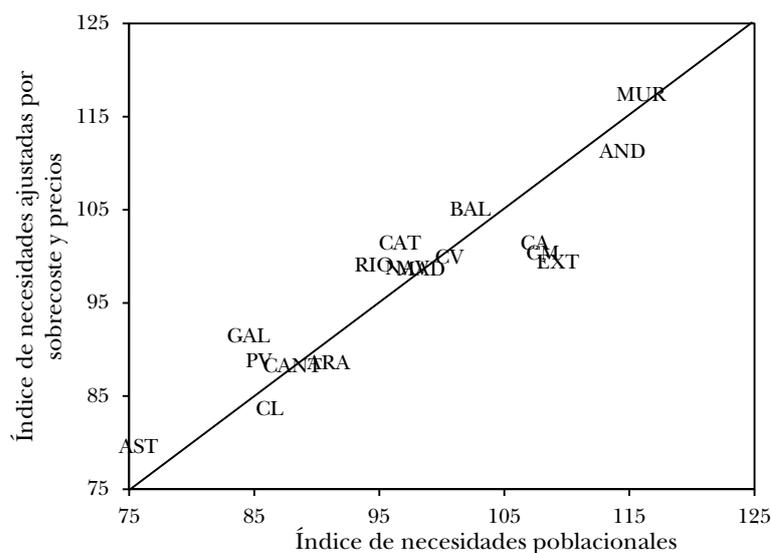
En los paneles del gráfico 3.2 se pueden comparar, para el promedio 2012-2013, los índices (*N*) derivados de la estructura demográfica (necesidades poblacionales, que aparecen en el eje horizontal) y los índices de necesidades ajustados por los sobrecostos y precios considerados (*NA*). La dispersión de valores de las comunidades a lo largo de la diagonal principal en cada una de las tres funciones consideradas indica que, en lo sustancial, el origen de las diferencias de necesidad es la estructura demográfica. De no ser así, las desviaciones respecto a la diagonal serían mayores. En cambio, el panel *d* del gráfico, que presenta los valores del índice para el agregado de los SPF es diferente, en dos sentidos. En primer lugar, el abanico de las necesidades poblacionales es mínimo, al compensarse los efectos de la estructura demográfica porque en unas funciones las necesidades son mayores para los jóvenes (educación), mientras en otras los son para los mayores (sanidad, dependencia). Ahora bien, esta reducción sustancial del rango de variación de las necesidades poblacionales no se traslada por completo al índice de necesidades ajustadas. El rango de variación de las mismas es más limitado que el de las distintas funciones, apenas mayor que el de las necesidades poblacionales.

GRÁFICO 3.2: Comparación de las necesidades estrictamente poblacionales con las necesidades ajustadas por sobrecoste y precios. Comunidades autónomas. Media 2002-2013

a) Salud



b) Educación

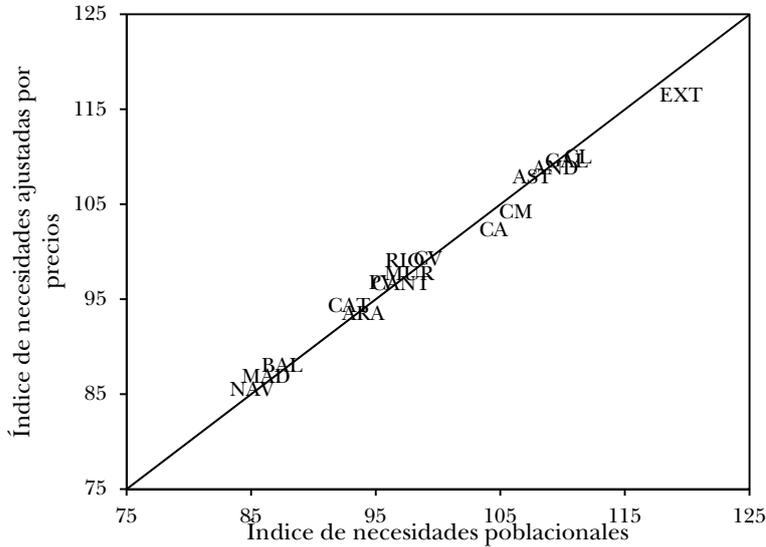


La conclusión que cabe obtener de este análisis es que el estudio de las necesidades justifica el reconocimiento de un abanico de gastos por habitante, aunque de una magnitud limitada cuando se considera el agregado de los SPF.

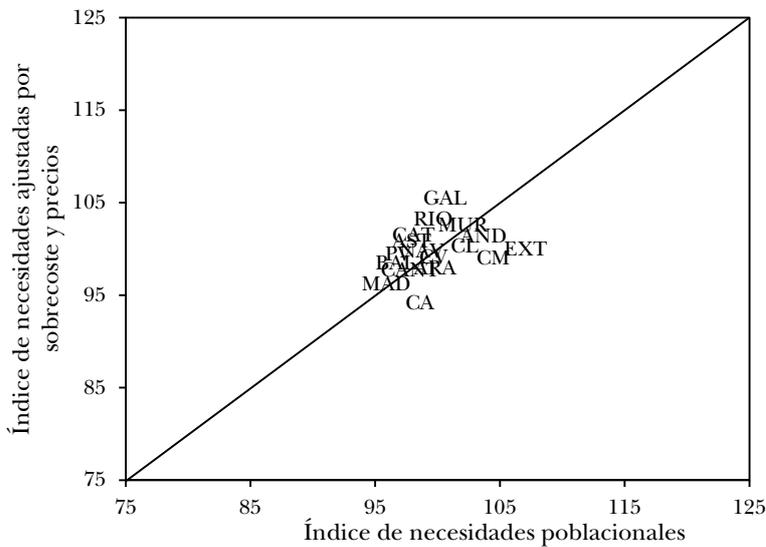
Las necesidades ajustadas (*NA*) per cápita han sido estimadas según la métrica propuesta para las tres funciones de gasto consideradas y para el conjunto de los SPF a lo largo de todo el periodo analizado (2002-2013). Los resultados se pre-

GRÁFICO 3.2 (cont.): Comparación de las necesidades estrictamente poblacionales con las necesidades ajustadas por sobrecoste y precios. Comunidades autónomas. Media 2002-2013

c) Protección social



d) Total SPF



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

presentan sintéticamente a continuación mediante los índices que toman el valor 100 para la media española de cada uno de los años (cuadros 3.11 al 3.14). La evolución de cada índice *NA* de necesidades ajustadas per cápita a lo largo del periodo muestra diferencias significativas en cuanto a la dispersión de los valores

de las comunidades autónomas, tanto entre funciones como a lo largo del tiempo, según puede comprobarse en las desviaciones típicas que aparecen en la última fila de cada uno de los cuadros.

El cuadro 3.11 ofrece los índices (España = 100) de las necesidades de salud per cápita a lo largo del periodo. Los mayores valores del índice corresponden siempre a comunidades con población envejecida: Principado de Asturias, Galicia y Castilla-León, con desviaciones por encima de la media algo superiores al 10% todos los años. Las más alejadas de la media por debajo son las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y Canarias, con desviaciones superiores también al 10%.

El cuadro 3.12 presenta los índices (España = 100) de las necesidades de educación per cápita en el período considerado observándose una mayor diversidad. Los mayores valores del índice corresponden siempre a territorios con elevado peso de la población joven: las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y, entre las comunidades autónomas, la Región de Murcia y Andalucía, con desviaciones por encima de la media algo superiores al 10% en muchos de los años. Entre las más alejadas de la media por debajo se encuentran algunas comunidades autónomas que en el caso de la sanidad destacaban por la mayor intensidad de sus necesidades: Principado de Asturias (más del 20% durante casi todo el período), Castilla y León y Galicia, junto a Cantabria y Aragón.

El cuadro 3.13 ofrece el detalle de los índices (España = 100) de necesidades de protección social per cápita a lo largo del periodo. La dispersión en este caso de los índices es decreciente a lo largo del tiempo. Los mayores valores del índice corresponden a la ciudad autónoma de Ceuta y Extremadura, Andalucía, Castilla y León, Galicia y el Principado de Asturias. Es destacable que la intensidad de las desviaciones respecto a la media española de las necesidades de protección social de la mayoría de estas comunidades se ha reducido en el periodo analizado, al tiempo que dicha media aumentaba en los años de crisis. Es decir, las necesidades se han hecho más parecidas, no menores. Los territorios en los que la intensidad relativa de las necesidades de protección social son menores se ubican en su mayoría en el norte y corresponden a comunidades de nivel de renta

CUADRO 3.11: Índices relativos de necesidades per cápita. Salud, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2002- 2013
Andalucía	93,4	93,4	93,4	93,4	93,4	93,5	93,6	93,3	93,4	93,3	93,2	93,0	93,4
Aragón	107,6	107,4	106,9	106,5	106,1	105,6	105,2	104,3	104,2	104,0	103,8	103,5	105,4
Asturias, P. de	113,2	113,9	114,1	114,4	114,9	115,4	115,8	114,8	115,3	115,6	115,4	115,5	114,9
Balears, Illes	96,1	96,0	96,2	95,9	95,4	95,2	94,9	95,8	95,4	95,3	95,2	95,0	95,5
Canarias	89,2	88,7	88,2	87,4	87,4	87,6	88,0	87,3	86,8	86,8	86,9	86,8	87,6
Cantabria	105,0	105,0	104,7	104,5	104,6	104,6	104,6	104,8	104,2	104,2	104,2	104,6	104,6
Castilla y León	110,3	110,3	110,4	110,4	110,7	110,7	110,7	110,2	110,4	110,5	110,6	110,6	110,5
Castilla-La Mancha	100,1	99,8	99,3	99,0	98,4	97,4	96,8	95,4	95,5	95,3	95,1	94,9	97,2
Cataluña	102,2	102,4	102,7	103,0	103,0	103,1	102,9	102,8	102,8	102,9	103,1	103,3	102,9
C. Valenciana	98,7	98,5	98,5	98,5	98,3	98,2	98,3	98,9	98,7	98,7	98,9	98,9	98,6
Extremadura	98,8	98,5	98,3	98,0	97,8	97,7	97,7	97,7	97,7	97,5	97,2	97,0	97,8
Galicia	111,6	111,9	112,4	113,1	114,5	115,1	115,8	115,9	116,6	117,0	116,5	117,0	114,8
Madrid, C. de	95,8	95,8	95,5	95,6	95,5	95,5	95,4	96,4	96,4	96,5	96,7	96,8	96,0
Murcia, R. de	92,5	93,3	94,1	93,3	93,4	93,4	93,4	92,7	92,6	92,7	92,7	92,8	93,1
Navarra, C. F. de	104,3	104,3	103,0	103,2	102,9	102,6	102,2	103,1	102,5	102,4	102,4	102,3	102,9
País Vasco	105,2	105,7	106,3	106,7	106,9	107,5	107,9	108,7	108,7	108,8	108,9	109,0	107,5
Rioja, La	107,9	107,6	106,9	106,9	106,9	106,8	106,6	107,0	106,9	106,9	106,9	106,9	107,0
Ceuta, c. a. de	87,4	88,2	88,7	89,1	88,9	88,8	88,8	89,6	88,4	87,5	86,9	86,1	88,2
Melilla, c. a. de	83,1	83,3	85,1	85,6	85,5	85,4	85,1	85,2	84,8	83,8	83,2	82,2	84,4
Total	100,0												
<i>Desviación típica</i>	8,5	8,5	8,3	8,4	8,7	8,8	8,9	8,8	9,1	9,3	9,4	9,7	8,8

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

CUADRO 3.12: Índices relativos de necesidades per cápita. Educación, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2002- 2013
Andalucía	114,5	114,4	114,1	113,4	112,8	112,1	111,2	109,6	109,4	108,8	107,9	107,4	111,3
Aragón	86,3	86,4	86,6	87,2	88,0	88,7	89,7	89,5	90,0	90,4	90,5	90,8	88,7
Asturias, P. de	84,8	83,3	81,1	80,4	79,3	78,8	78,5	77,4	77,8	77,9	78,2	78,4	79,7
Balears, Illes	104,9	104,6	105,5	105,3	105,2	104,8	104,3	106,1	105,6	105,3	105,1	104,7	105,1
Canarias	111,4	109,6	107,2	104,4	103,2	101,9	101,3	98,5	96,5	95,5	94,5	93,6	101,5
Cantabria	93,5	90,8	88,7	87,7	87,0	87,0	87,0	87,6	86,9	87,3	87,9	88,7	88,4
Castilla y León	86,1	85,4	84,8	84,3	84,0	83,9	83,8	82,9	82,7	82,5	82,5	82,3	83,8
Castilla-La Mancha	100,7	101,4	101,6	101,9	102,2	101,8	101,5	98,9	99,1	99,0	98,4	98,2	100,4
Cataluña	94,2	95,5	97,4	99,3	100,4	101,4	102,5	103,5	104,6	105,5	106,6	107,3	101,5
C. Valenciana	99,8	99,6	100,1	99,8	99,7	99,9	99,9	100,6	100,1	100,1	100,0	99,8	100,0
Extremadura	105,1	104,4	103,7	101,9	101,1	100,1	99,1	97,8	96,9	95,8	94,5	93,7	99,5
Galicia	97,1	96,4	92,8	92,8	91,9	90,6	89,8	89,4	89,3	89,1	89,7	89,7	91,6
Madrid, C. de	96,8	97,4	97,7	97,7	97,8	98,3	98,5	100,2	100,1	100,1	100,1	100,2	98,7
Murcia, R. de	116,4	118,3	119,5	118,1	118,0	118,0	117,8	116,9	116,6	116,4	116,4	116,5	117,4
Navarra, C. F. de	95,9	95,6	94,7	95,9	96,9	97,6	98,6	101,3	101,4	102,1	102,7	103,0	98,8
País Vasco	86,7	86,1	86,6	87,0	87,2	87,8	88,4	90,0	90,7	91,3	91,9	92,6	88,8
Rioja, La	98,3	95,0	95,7	96,7	97,7	98,7	99,4	100,6	101,2	102,2	102,4	102,0	99,1
Ceuta, c. a. de	147,8	133,4	135,4	136,9	136,9	136,0	136,4	138,7	137,4	135,9	134,9	134,4	137,0
Melilla, c. a. de	148,0	132,8	139,0	140,8	142,9	142,9	142,8	144,2	144,0	141,7	140,3	139,9	141,6
Total	100,0												
<i>Desviación típica</i>	<i>18,1</i>	<i>14,6</i>	<i>16,0</i>	<i>16,2</i>	<i>16,5</i>	<i>16,4</i>	<i>16,4</i>	<i>16,8</i>	<i>16,7</i>	<i>16,1</i>	<i>15,8</i>	<i>15,6</i>	<i>16,1</i>

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

CUADRO 3.13: Índices relativos de necesidades per cápita. Protección social, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2002- 2013
Andalucía	114,6	114,3	112,7	108,5	113,7	112,1	110,0	105,8	103,9	105,0	103,2	103,3	108,9
Aragón	86,9	88,0	87,0	95,4	90,4	95,0	93,5	91,7	97,1	98,0	100,3	98,8	93,5
Asturias, P. de	104,5	105,5	106,4	113,8	110,5	110,9	106,8	105,3	104,4	104,5	111,7	110,6	107,9
Balears, Illes	82,1	83,6	82,7	87,9	81,5	87,0	87,4	93,3	93,5	91,5	93,6	93,2	88,1
Canarias	97,0	97,7	97,2	104,4	107,0	102,8	105,7	108,8	104,3	103,2	101,4	98,6	102,3
Cantabria	96,6	97,8	97,2	97,1	94,6	93,3	91,9	93,6	97,9	99,8	97,9	103,0	96,7
Castilla y León	112,1	113,6	113,8	112,4	112,3	110,1	110,0	107,1	108,1	108,0	106,3	106,9	110,1
Castilla-La Mancha	103,6	104,2	104,8	106,6	105,1	103,8	103,2	104,3	103,0	104,5	103,6	104,3	104,3
Cataluña	94,8	94,9	95,1	91,5	90,8	92,6	91,7	95,0	95,8	98,5	97,0	95,3	94,4
C. Valenciana	97,4	97,3	97,0	98,5	95,6	94,8	100,4	101,0	104,0	99,9	102,3	103,8	99,3
Extremadura	118,9	117,0	118,7	122,3	123,7	128,9	120,3	113,1	112,7	105,8	109,0	107,7	116,5
Galicia	110,4	112,1	115,7	112,6	111,2	109,0	108,1	106,1	106,2	107,6	107,4	109,2	109,6
Madrid, C. de	83,4	82,2	81,8	85,4	83,8	86,2	89,4	90,8	89,6	88,9	90,3	90,8	86,9
Murcia, R. de	96,4	96,0	97,3	96,0	100,2	97,5	96,0	102,3	101,4	96,2	97,6	96,1	97,7
Navarra, C. F. de	85,9	84,5	83,9	83,3	86,8	79,6	81,5	85,4	85,7	89,8	89,1	90,8	85,5
País Vasco	96,2	95,6	97,4	95,7	95,2	97,7	95,2	94,2	97,0	98,4	98,9	99,7	96,8
Rioja, La	95,4	94,3	91,9	100,4	101,9	97,5	100,0	101,8	103,0	104,3	99,5	99,6	99,1
Ceuta, c. a. de	110,6	114,5	110,5	150,1	142,5	145,1	129,8	107,7	95,6	88,5	94,7	98,0	115,6
Melilla, c. a. de	93,4	99,3	118,2	112,2	107,8	120,3	115,0	102,5	92,6	88,7	88,6	79,9	101,5
Total	100,0												
<i>Desviación típica</i>	<i>10,7</i>	<i>11,0</i>	<i>12,1</i>	<i>15,4</i>	<i>14,8</i>	<i>15,8</i>	<i>12,1</i>	<i>7,4</i>	<i>6,8</i>	<i>6,7</i>	<i>6,6</i>	<i>7,5</i>	<i>9,1</i>

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

CUADRO 3.14: Índices relativos de necesidades per cápita. Total SPF, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2002- 2013
Andalucía	104,1	103,6	102,9	102,1	102,3	102,0	101,6	100,4	100,2	100,1	99,5	99,2	101,5
Aragón	96,9	97,4	97,4	98,4	98,0	98,4	98,4	97,7	98,4	98,5	98,7	98,5	98,1
Asturias, P. de	100,2	100,8	100,6	101,6	101,2	101,2	101,1	100,2	100,7	100,9	101,7	101,6	101,0
Balears, Illes	98,9	98,5	98,8	98,8	98,0	98,2	97,7	99,3	98,9	98,5	98,6	98,4	98,5
Canarias	99,4	97,9	96,3	95,1	95,0	94,2	94,5	93,4	92,0	91,6	91,1	90,4	94,2
Cantabria	99,4	98,7	97,9	97,6	97,2	97,1	96,9	97,5	97,3	97,6	97,7	98,7	97,8
Castilla y León	99,9	100,4	100,7	100,8	100,8	100,5	100,6	99,9	100,1	100,1	100,0	100,0	100,3
Castilla-La Mancha	100,6	100,8	100,6	100,7	100,4	99,6	99,1	97,5	97,6	97,6	97,1	97,0	99,0
Cataluña	98,2	99,0	100,0	100,7	101,1	101,6	101,8	102,3	102,8	103,4	103,8	104,0	101,6
C. Valenciana	99,1	98,8	99,0	99,0	98,6	98,6	99,1	99,7	99,7	99,3	99,6	99,7	99,2
Extremadura	103,0	102,3	102,0	101,3	101,1	101,1	100,2	99,2	98,9	97,7	97,4	96,8	100,1
Galicia	105,2	105,6	105,0	105,5	105,7	105,4	105,4	105,3	105,7	106,0	106,0	106,4	105,6
Madrid, C. de	95,3	95,4	95,3	95,6	95,4	95,8	96,0	97,3	97,1	97,0	97,3	97,5	96,2
Murcia, R. de	103,2	103,7	104,2	102,8	103,2	103,0	102,7	102,5	102,2	101,6	101,7	101,7	102,7
Navarra, C. F. de	99,3	99,3	98,3	98,9	99,3	98,8	99,0	100,7	100,5	101,0	101,2	101,4	99,8
País Vasco	96,5	96,9	98,0	98,5	98,5	99,3	99,5	100,5	101,0	101,4	101,8	102,2	99,5
Rioja, La	102,8	101,5	101,4	102,6	103,0	103,0	103,3	104,2	104,4	104,9	104,6	104,4	103,3
Ceuta, c. a. de	115,3	108,6	108,6	111,7	111,3	111,2	110,2	109,2	106,9	105,1	104,9	104,7	109,0
Melilla, c. a. de	112,1	104,6	108,7	108,3	108,9	109,9	109,3	108,4	107,0	105,2	104,2	102,8	107,5
Total	100,0												
<i>Desviación típica</i>	<i>5,0</i>	<i>3,3</i>	<i>3,7</i>	<i>4,1</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>	<i>4,1</i>	<i>3,9</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>	<i>3,7</i>	<i>3,7</i>

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

superior a la media (Aragón, Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña y Comunidad de Madrid). Merece la pena destacar también que en algunas de las comunidades con mayor nivel de renta, como Illes Balears y Comunidad de Madrid, las necesidades de protección social se han acentuado sustancialmente durante la crisis, reduciéndose sus ventajas respecto a la media española.

El efecto combinado de las diferencias en las necesidades per cápita en las tres funciones anteriores se refleja en el cuadro 3.14, que presenta los indicadores correspondientes al agregado de los SPF. Como consecuencia de que las estructuras demográficas actúan en direcciones contrarias en las necesidades de salud y educación, los indicadores de necesidad de SPF presentan una dispersión mucho menor a lo largo de todo el periodo.

3.5. Diferencias en necesidades y diferencias de gasto

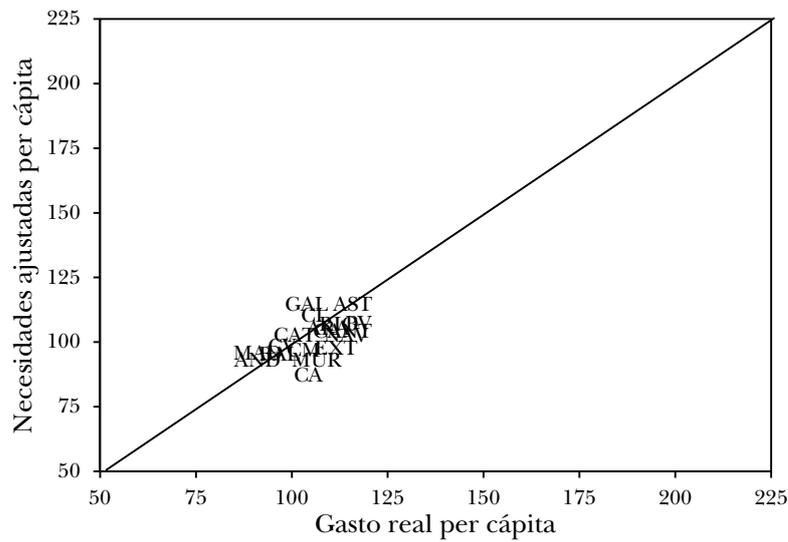
Este apartado analiza si las diferencias efectivas de gasto observadas en sanidad, educación y protección social guardan relación con las diferentes necesidades de gasto ajustadas (*NA*) estimadas en apartados anteriores. El gráfico 3.3 ofrece una imagen general de esta comparación para los valores medios durante el periodo 2002-2013, para cada una de las tres funciones consideradas y para la suma de las mismas. En general se observa —y muy especialmente en el caso de la protección social— una limitada capacidad de explicar las diferencias de gasto mediante los indicadores de necesidad elaborados. Es de destacar que para el agregado de los SPF el rango de valores del gasto por habitante es mucho mayor que el de las necesidades y la correlación entre ambas variables muy escasa.

El cuadro 3.15 ofrece el detalle de las diferencias porcentuales de los índices de necesidad y gasto efectivo per cápita para el agregado de SPF y muestra de manera simple el alcance de las mismas: evalúa en cuanto aumentaría o se reduciría el gasto por habitante y el gasto total de cada comunidad en SPF respecto del observado si éste respondiera a las necesidades estimadas. Se observa que hay comunidades que gastarían bastante más si lo hicieran en proporción a las necesidades estimadas (Andalucía, 1.265 millones de euros; Cataluña, 272 millones; Comunitat Valenciana, 409 millones; Comunidad de Madrid, 628 millones; Illes Balears, 239 millones). En cambio, otras gastarían bastante menos (País Vasco:

1.024 millones; Canarias, 227 millones; Comunidad Foral de Navarra, 360 millones; Castilla-La Mancha, 392 millones).

GRÁFICO 3.3: Comparación entre los índices de necesidades relativas per cápita y el gasto real per cápita realizado por las comunidades autónomas. Media 2002-2013

a) Salud



b) Educación

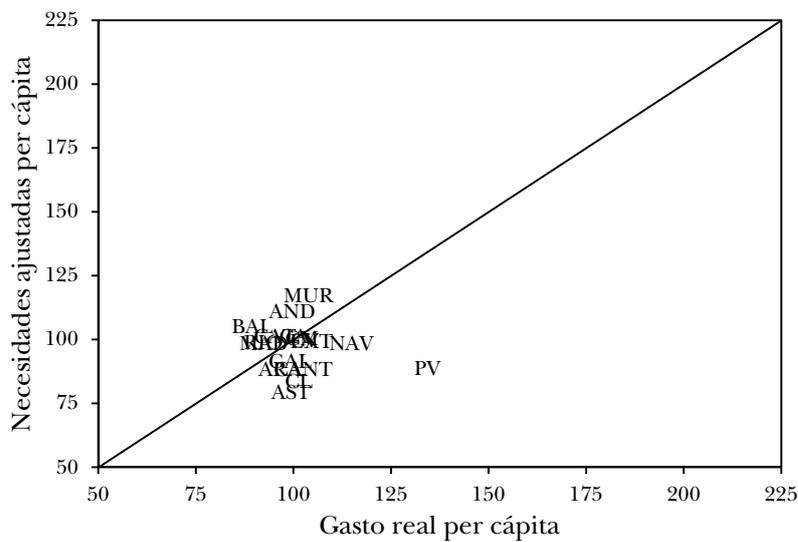
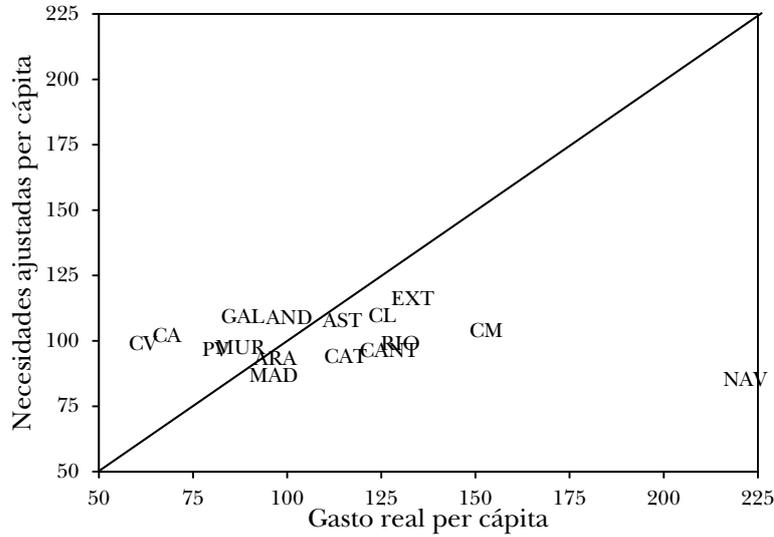
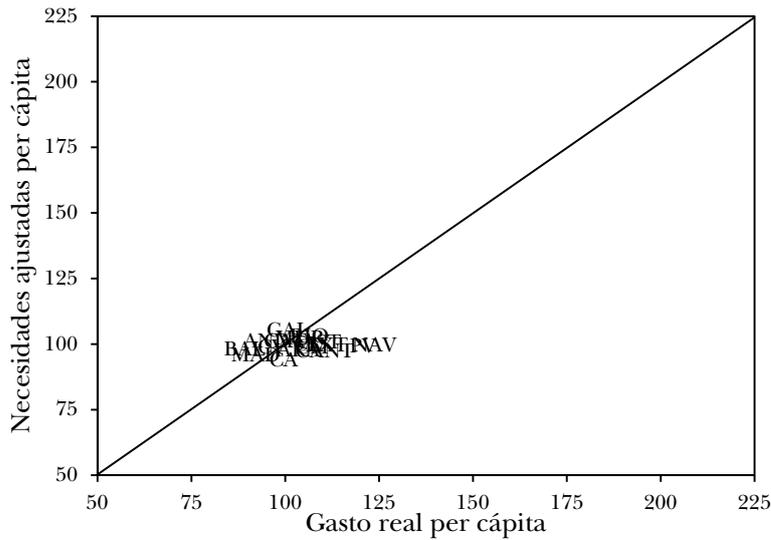


GRÁFICO 3.3 (cont.): Comparación entre los índices de necesidades relativas per cápita y el gasto real per cápita realizado por las comunidades autónomas. Media 2002-2013

c) Protección social



d) Total SPF



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

CUADRO 3.15: Diferencias entre la distribución de necesidades relativas y del gasto efectivo (media 2002-2013) y estimación del coste derivado de las mismas en 2013

	Total SPF			
	Necesidades ajustadas 2002-2013 (porcentaje)	Gasto efectivo 2002-2013 (porcentaje)	Diferencia en puntos porcentuales (B – A)	Millones de euros (2013)
	(A)	(B)		
Andalucía	18,2	17,0	-1,21	-1.265,3
Aragón	2,8	3,0	0,15	158,5
Asturias, P. de	2,4	2,6	0,20	203,8
Balears, Illes	2,2	2,0	-0,22	-239,4
Canarias	4,1	4,3	0,22	227,2
Cantabria	1,2	1,4	0,16	170,2
Castilla y León	5,6	5,9	0,29	310,4
Castilla-La Mancha	4,4	4,7	0,35	392,6
Cataluña	16,2	16,0	-0,29	-272,7
C. Valenciana	10,6	10,2	-0,33	-409,4
Extremadura	2,4	2,7	0,25	274,4
Galicia	6,5	6,2	-0,32	-367,2
Madrid, C. de	13,2	12,6	-0,60	-628,4
Murcia, R. de	3,2	3,2	0,03	37,6
Navarra, C. F. de	1,4	1,7	0,32	360,7
País Vasco	4,8	5,8	0,99	1.024,1
Rioja, La	0,7	0,7	0,02	22,7

Fuente: Alcaide (2011), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) y elaboración propia.

4. Recursos financieros y preferencias

EN el capítulo 3 hemos comprobado que las importantes diferencias entre las comunidades autónomas en los niveles de gasto por habitante en cada una de las tres grandes funciones que constituyen los servicios públicos fundamentales (SPF) no se explican por la intensidad de las necesidades per cápita de los territorios, al menos si estas se miden con los criterios e indicadores contemplados en la métrica propuesta. Tras esta constatación, este capítulo explora la capacidad de explicar las diferencias de gasto observadas a partir de otras dos variables: el nivel de recursos financieros de las comunidades y las preferencias reveladas por los gobiernos autonómicos sobre el nivel de los servicios prestados.

Ambas variables están relacionadas entre sí, pues el volumen de servicios prestados es una decisión condicionada por sus preferencias y su restricción presupuestaria, tanto si se incluyen en la misma los recursos obtenidos para financiar el déficit como cuando no se incluyen. En efecto, los gobiernos pueden decidir endeudarse más o menos, o no hacerlo, considerando la intensidad de las necesidades a atender, la prioridad de los gastos, las condiciones de acceso al endeudamiento y el coste de la deuda.

Las cuestiones que intentamos responder en los apartados de este capítulo son las siguientes. En primer lugar, nos preguntamos hasta qué punto son distintos los recursos por habitante de las comunidades autónomas. Como consecuencia de los permanentes debates sobre los sistemas de financiación de las comunidades, es conocido que el abanico de recursos por habitante que proporcionan a las distintas comunidades esos modelos es grande. Lo constataremos de nuevo y mostraremos que el resto de recursos no financieros de las comunidades autónomas —provenientes de sus tributos propios y de otras transferencias estatales y europeas— son también relevantes. Comprobaremos que esos otros recursos

amplían todavía más las diferencias de ingresos por habitante entre comunidades.²⁶

En el apartado 4.2 nos preguntamos si los gastos asociados a los distintos niveles de recursos confirman el carácter prioritario de los SPF para las comunidades. Para ello comprobaremos si las comunidades con menor nivel de ingresos per cápita preservan su capacidad de atender a la educación, la sanidad y la protección social dedicando a estas funciones un porcentaje mayor de su más estricta restricción presupuestaria —aunque eso implique concentrar los ajustes de gasto en el resto de funciones— o endeudándose más.

En el apartado 4.3 exploraremos si, con independencia del porcentaje del presupuesto dedicado a SPF, una mayor holgura presupuestaria induce una mayor oferta de servicios. Por último, en el apartado 4.4, consideraremos conjuntamente los factores que hemos contemplado al explicar las diferencias de gasto por habitante observadas: necesidades, recursos y preferencias. Todas ellas serán incluidas como variables explicativas de un modelo de regresión múltiple de los determinantes del gasto.

4.1. La restricción financiera de las comunidades autónomas

Como se acaba de recordar, gracias a los numerosos análisis de los sucesivos sistemas de financiación de las comunidades autónomas²⁷ es conocido que estas cuentan con niveles de recursos dispares para el desempeño de las mismas funciones, no solo por su muy diferente tamaño demográfico sino porque su financiación por habitante es muy desigual. Así viene sucediendo desde hace más de una década, una vez finalizado el periodo en el que existían diferencias competenciales importantes, pero también ocurría anteriormente. La confirmación de estas disparidades de recursos es más nítida a partir de 2002 porque desde en-

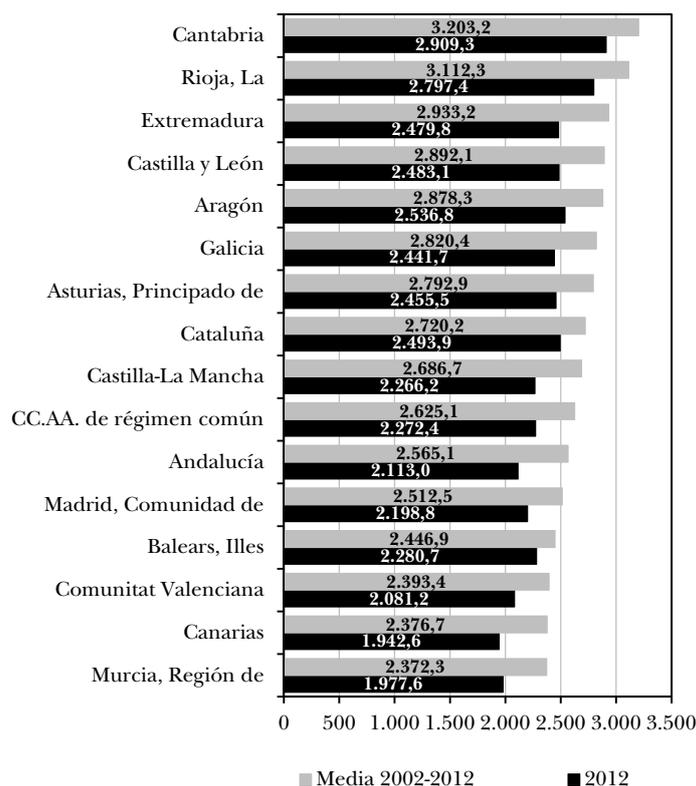
²⁶ El retraso en la disponibilidad de información de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica obliga a finalizar la mayor parte del análisis de este capítulo en 2012. En algunos cuadros y gráficos en los que se considera la totalidad de ingresos no financieros se prolonga el análisis a 2013, pero cuando se comparan varias definiciones de la restricción presupuestaria se mantiene el periodo común a todas ellas, que finaliza en 2012.

²⁷ La literatura sobre la financiación de las comunidades autónomas es muy amplia. Véase el reciente monográfico de *Papeles de Economía Española* (2015, n.º 143) y la bibliografía citada en estos trabajos.

tonces todas las comunidades autónomas gestionan un paquete de competencias muy similar.²⁸ Pese a ello, las diferencias de recursos per cápita apenas se han corregido, ni en la última revisión del modelo de financiación de las comunidades de régimen común realizada en 2009 ni en la revisión aprobada en 2014 del concierto vasco.

El sistema de financiación de las comunidades de régimen común ofrece menores recursos que los conciertos de los regímenes forales del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra, pero el abanico de financiación por habitante que resulta de los modelos de financiación de las comunidades de régimen común es asimismo amplio. Como puede observarse en el gráfico 4.1, el rango de ingresos por habitante derivado de los mismos presenta diferencias de hasta el 35% en el promedio del periodo 2002-2012.

GRÁFICO 4.1: Rendimiento definitivo de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA), 2012 y promedio 2002-2012 (euros de 2012 per cápita)



Fuente: INE (2015b, 2015e), Secretaría General de Coordinación autonómica y Local (SGCAL 2015a) y elaboración propia.

²⁸ Las diferencias competenciales que siguen existiendo han sido analizadas en distintos trabajos. Véase, recientemente, De la Fuente (2014).

Los recursos del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en la actualidad se basan fundamentalmente en las participaciones de las comunidades autónomas en los principales tributos, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y los impuestos especiales. Estos recursos son la parte más importante de los ingresos autonómicos, pero no representan la totalidad de los mismos. Existen otros ingresos también relevantes, como los impuestos propios de las comunidades y las transferencias recibidas de la Administración central y de la UE.

En el cuadro 4.1 puede observarse el peso que las principales fuentes de financiación mencionadas han tenido en los ingresos no financieros de cada comunidad, durante el periodo analizado. Sin contar los ingresos por operaciones financieras, los recursos del sistema de financiación representan en promedio para las comunidades de régimen común un 68,4% del total. Los tributos propios (17,6%), las transferencias de la Administración central (11,6%) y las de la UE (2,4%) totalizan pues casi un tercio (31,6%) de los ingresos no financieros. Estas fuentes distintas del sistema de financiación tienen un peso variable entre las comunidades (el rango oscila entre el 27% de Cantabria y el 37,5% de Illes Balears).

CUADRO 4.1: Peso de las principales fuentes de financiación en los ingresos no financieros. Promedio 2004-2012 (porcentaje)

	Recursos del sistema de financiación	Tributos propios	Transferencias de las AA. PP. diferentes a las del sistema de financiación	Transferencias de la UE	Recursos no financieros
Andalucía	69,2	14,1	12,7	3,9	100,0
Aragón	68,0	16,7	13,2	2,1	100,0
Asturias, P. de	66,9	13,8	15,8	3,5	100,0
Balears, Illes	62,5	24,2	12,6	0,7	100,0
Canarias	60,2	25,0	13,0	1,8	100,0
Cantabria	73,0	17,3	8,3	1,4	100,0
Castilla y León	69,7	12,4	14,8	3,0	100,0
Castilla-La Mancha	70,1	13,2	13,4	3,3	100,0
Cataluña	68,5	19,9	10,3	1,3	100,0
C. Valenciana	69,6	20,9	8,2	1,2	100,0
Extremadura	67,9	9,9	16,7	5,5	100,0
Galicia	72,7	11,4	11,4	4,5	100,0
Madrid, C. de	66,7	24,6	8,6	0,1	100,0
Murcia, R. de	68,0	17,1	12,6	2,3	100,0
Rioja, La	72,6	16,2	9,9	1,3	100,0
CC.AA. de régimen común	68,4	17,6	11,6	2,4	100,0

Fuente: SGCAL (2015a) y elaboración propia.

No se puede ignorar tampoco la importancia que, desde 2009, ha tenido para la práctica totalidad de las comunidades autónomas —incluidas ahora las forales— la financiación mediante endeudamiento; tampoco la relevancia que posteriormente ha tenido la necesidad de ajustar el gasto para controlar el déficit. El cuadro 4.2 compara los ingresos per cápita de cada comunidad según las tres definiciones de la restricción presupuestaria mencionadas: ingresos del modelo de financiación, ingresos totales no financieros e ingresos totales, incluyendo los financieros. Las tres primeras columnas presentan los datos medios en euros constantes de 2012 del periodo 2004-2012 y las tres columnas siguientes los índices correspondientes, considerando la media española igual a 100. Los datos del conjunto de periodo indican que el sustancial rango de diferencias de financiación por habitante de los recursos del sistema financiación de las comunidades de régimen común —más de 40 puntos porcentuales— se amplía hasta superar más de 100 puntos porcentuales cuando se consideran las comunidades forales y se incluyen todos los recursos no financieros de las comunidades.

Considerando los recursos no financieros, el rango de diferencias de financiación por habitante de las comunidades de régimen común supera los 40 puntos porcentuales —Extremadura 125,5%, Comunitat Valenciana 82,3%, es decir, la primera dispone de un 50% más de ingresos que la segunda—. La comunidad de régimen común mejor financiada, Extremadura, se aproxima al País Vasco (128,0%), aunque debe advertirse que en esta última las competencias son menores, ya que las diputaciones forales asumen gastos que descargan o complementan el esfuerzo del gobierno autonómico. En la Comunidad Foral de Navarra el gobierno foral concentra todas esas funciones, y en ella su índice de recursos per cápita se eleva hasta 169,2%, el doble que la media española.

Estas definiciones establecen tres escalones de ingresos cuyos rangos de financiación por habitante han sido ya comentados. El gráfico 4.2 muestra la evolución a lo largo del periodo analizado de los coeficientes de variación correspondientes a las tres definiciones de la restricción presupuestaria. Para hacer más homogénea la primera definición de la restricción presupuestaria con la segunda y la tercera, se calculan también los coeficientes de variación de estas dos últimas definiciones excluyendo las comunidades forales. A la vista de los resultados puede confirmarse, en primer lugar, que cuando se incluye a las comunidades forales la dispersión de los recursos es sustancialmente mayor, tanto cuando se

CUADRO 4.2: Recursos per cápita del SFA, totales no financieros y totales. Promedio 2004-2012

	Recursos del SFA	Recursos totales no financieros	Recursos totales	Recursos del SFA	Recursos totales no financieros	Recursos totales
	Euros de 2012			España = 100		
Andalucía	2.236,2	3.236,9	3.575,2	98,0	98,4	95,8
Aragón	2.420,2	3.566,4	3.961,6	106,1	108,4	106,1
Asturias, P. de	2.514,6	3.760,2	4.044,2	110,2	114,3	108,4
Balears, Illes	1.835,6	2.946,4	3.476,5	80,5	89,5	93,1
Canarias	2.002,5	3.332,3	3.706,6	87,8	101,3	99,3
Cantabria	2.776,9	3.805,8	4.183,1	121,7	115,7	112,1
Castilla y León	2.535,9	3.637,3	3.970,5	111,2	110,5	106,4
Castilla-La Mancha	2.420,6	3.462,5	4.090,7	106,1	105,2	109,6
Cataluña	2.160,1	3.159,4	4.033,2	94,7	96,0	108,1
C. Valenciana	1.890,1	2.719,7	3.097,9	82,8	82,6	83,0
Extremadura	2.814,2	4.148,4	4.381,9	123,4	126,1	117,4
Galicia	2.576,8	3.542,8	3.897,7	112,9	107,7	104,4
Madrid, C. de	1.910,5	2.872,6	3.162,7	83,7	87,3	84,7
Murcia, R. de	2.004,6	2.957,6	3.308,0	87,9	89,9	88,6
Navarra, C. Foral de	–	5.567,0	5.965,3	–	169,2	159,8
País Vasco	–	4.230,8	4.587,7	–	128,6	122,9
Rioja, La	2.679,0	3.692,7	4.074,6	117,4	112,2	109,2
España	2.281,5	3.290,7	3.732,4	100,0	100,0	100,0

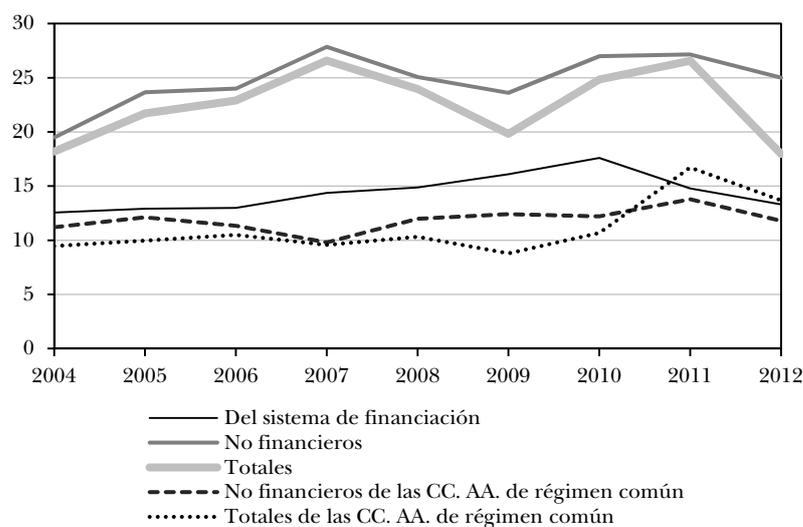
Nota: Recursos procedentes del SFA con criterio de caja.

Fuente: INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

consideran solo los recursos no financieros como si se incluye además la financiación mediante déficit. En segundo lugar, entre las comunidades de régimen común los ingresos no financieros —incluyen el sistema de financiación y los otros recursos que no forman parte del mismo— disminuyen moderadamente la dispersión de recursos per cápita en comparación con la que presentan los ingresos del modelo. Lo mismo sucedía en el pasado con la financiación que incluye el déficit —debido a que las que cuentan con menos recursos se endeudaban más— pero en los dos últimos años considerados ya no se cumple esta regla. En todo caso, la conclusión fundamental es que, cualquiera que sea la definición de la restricción presupuestaria, el rango de los recursos per cápita de las comunidades es sustancial, en especial cuando se incluyen las forales.

En cuanto a la restricción presupuestaria que incluye las operaciones financieras, el cuadro 4.3 ofrece la estructura de ingresos del periodo 2009-2012, en el que el recurso al endeudamiento es mayor. El endeudamiento en este periodo ha representado el 20% de los ingresos de las comunidades (20,6% entre las comunidades de régimen común), pero con diferencias territoriales muy notables. Mientras en algunos casos el recurso al endeudamiento representa en promedio durante el periodo el 31,7% de la financiación (Cataluña) —y en algunos de los años de crisis llega a alcanzar el 38,5%— en otras comunidades con muchos más recursos (Extremadura, País Vasco) no supera el 11 %.

GRÁFICO 4.2: Evolución del coeficiente de variación de los recursos per cápita según distintas definiciones de restricción presupuestaria, 2004-2012 (porcentaje)



Fuente: INE (2015e), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

CUADRO 4.3: Peso de las principales fuentes de financiación en los ingresos totales. Promedio 2009-2012
(porcentaje)

	Recursos del sistema de financiación	Tributos propios	Transferencias de las AA. PP. diferentes a las del sistema de financiación	Transferencias de la UE	Recursos no financieros	Recursos financieros	Total recursos
Andalucía	61,7	9,6	8,9	3,6	83,8	16,2	100,0
Aragón	59,3	11,9	9,7	1,5	82,4	17,6	100,0
Asturias, P. de	58,2	10,9	14,3	3,6	87,1	12,9	100,0
Balears, Illes	47,7	14,4	12,3	0,3	74,7	25,3	100,0
Canarias	53,3	17,1	13,1	1,2	84,8	15,2	100,0
Cantabria	62,9	12,6	7,4	0,6	83,4	16,6	100,0
Castilla y León	64,0	8,7	9,2	2,0	83,9	16,1	100,0
Castilla-La Mancha	54,8	8,0	7,9	2,3	72,9	27,1	100,0
Cataluña	49,3	9,5	9,0	0,6	68,3	31,7	100,0
C. Valenciana	56,2	11,6	8,8	0,6	77,2	22,8	100,0
Extremadura	63,7	9,4	11,5	5,7	90,4	9,6	100,0
Galicia	63,7	8,1	11,1	2,9	85,8	14,2	100,0
Madrid, C. de	59,8	14,0	9,5	0,1	83,3	16,7	100,0
Murcia, R. de	55,5	9,6	11,4	1,8	78,2	21,8	100,0
Rioja, La	63,8	10,9	9,3	1,1	85,0	15,0	100,0
CC. AA. de régimen común	57,3	10,7	9,7	1,7	79,4	20,6	100,0
Navarra, C. F. de	–	–	–	–	89,0	11,0	100,0
País Vasco	–	–	–	–	86,0	14,0	100,0
España	58,0	11,3	9,1	1,6	80,0	20,0	100,0

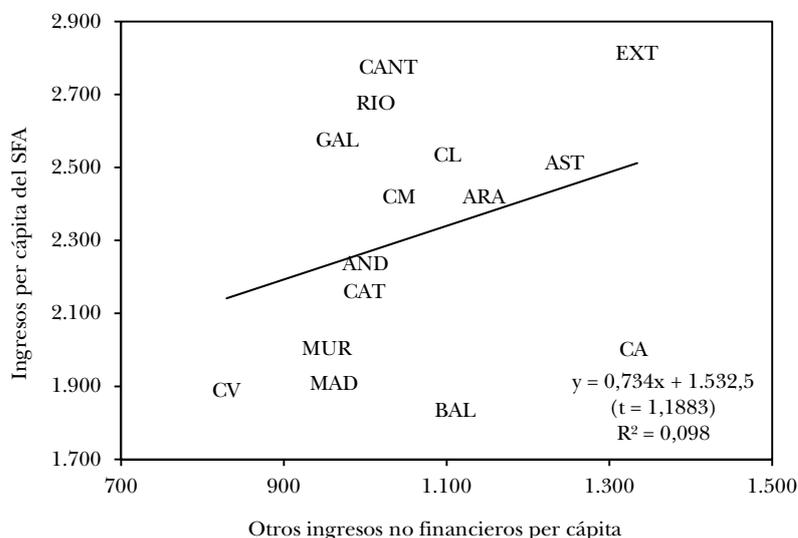
Fuente: SGCAL (2015a) y elaboración propia.

Es razonable intentar constatar si las comunidades que logran mayores ingresos a través del sistema de financiación refuerzan su ventaja relativa con otras fuentes o, por el contrario, los impuestos propios y las transferencias moderan esas ventajas. Los datos muestran que las ventajas del sistema de financiación se refuerzan con otras fuentes de ingresos, pero no es una relación estadísticamente significativa en el conjunto del periodo (gráfico 4.3, panel *a*). Tampoco es significativa la relación entre ingresos no financieros y recurso al déficit (panel *b* del gráfico), de modo que no puede decirse que las comunidades con menos ingresos acuden al déficit más intensa y sistemáticamente.

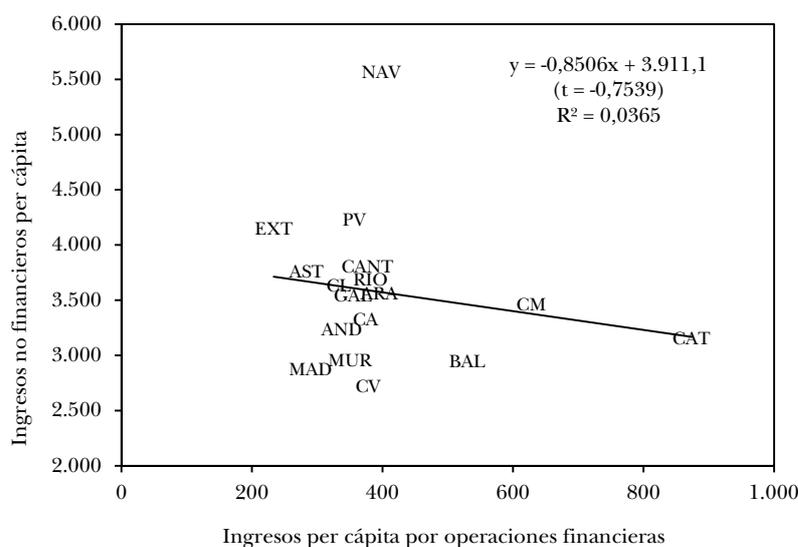
Para finalizar este apartado y una vez caracterizados los niveles relativos de los ingresos y su estructura, consideramos su relación con las dos variables analizadas en el capítulo anterior: el gasto y las necesidades. En cuanto a la primera, como es obvio que el gasto total es igual a los ingresos totales cuando se incluyen los financieros, se puede analizar hasta qué punto las otras dos definiciones de la restricción presupuestaria más estrechas explican las diferencias en gasto por

GRÁFICO 4.3: Relación entre los niveles de ingresos de las tres definiciones de restricción presupuestaria. Regresiones simples. Promedio 2004-2012 (euros per cápita 2012)

a) Ingresos per cápita del SFA y resto de ingresos no financieros per cápita. CC. AA. de régimen común



b) Ingresos no financieros per cápita e ingresos per cápita por operaciones financieras. Todas las CC. AA.



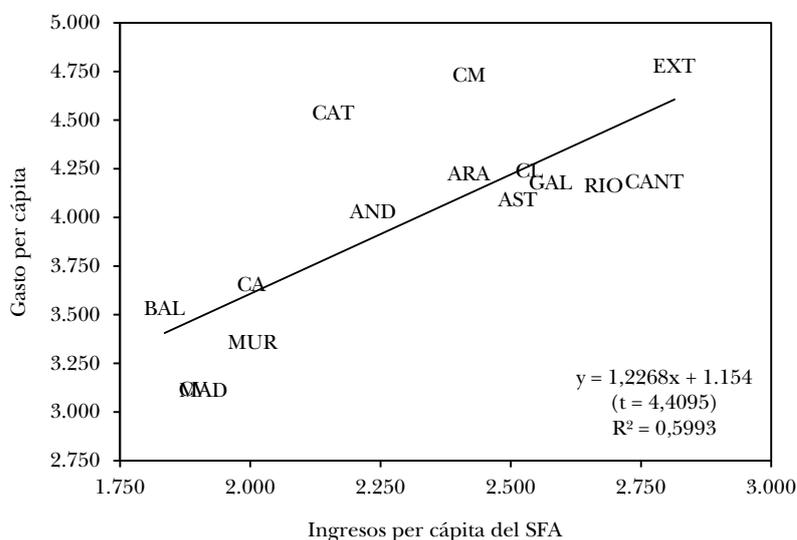
Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo de las variables explicativas del análisis presentado y refuerza la significatividad y capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

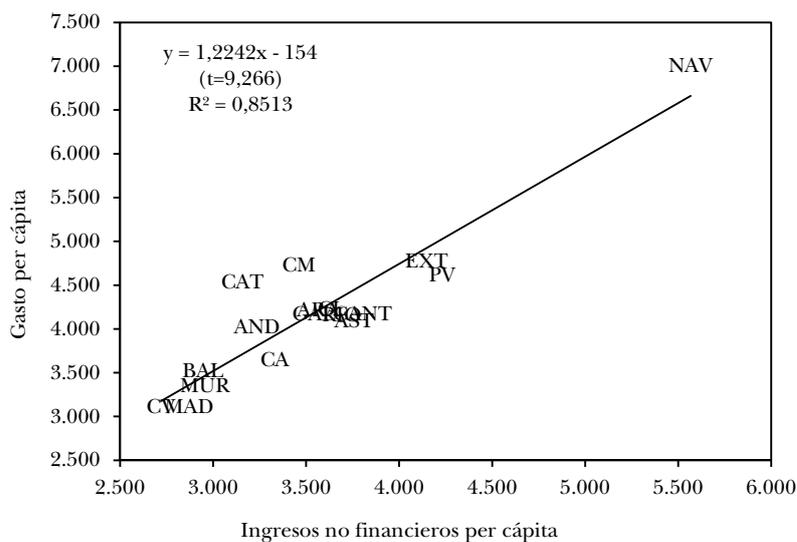
habitante. El gráfico 4.4 muestra, en el panel *a*, la relación entre el gasto per cápita y los recursos del sistema de financiación de las comunidades de régimen común y permite comprobar que la relación entre ambas variables es positiva y significativa en el conjunto del periodo, teniendo los ingresos del sistema de fi-

GRÁFICO 4.4: Relación entre los ingresos per cápita del SFA y los ingresos no financieros per cápita con el gasto per cápita. Regresiones simples. Promedio 2004-2012 (euros per cápita 2012)

a) Gasto per cápita e ingresos per cápita del SFA. CC. AA. de régimen común



b) Gasto per cápita e ingresos per cápita no financieros. Todas las CC. AA.



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de las variables explicativas del análisis presentado y refuerza su capacidad explicativa. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: INE (2015b, 2015e), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

nanciación una elevada capacidad explicativa del nivel de gastos ($R^2 = 0,60$). Cuando se consideran todos los ingresos no financieros en el panel *b* del mismo gráfico la relación positiva se confirma y se refuerza ($R^2 = 0,85$), de modo que también el resto de ingresos es relevante para explicar por qué unas comunidades gastan más que otras.

Por último, el gráfico 4.5 muestra la relación entre las tres definiciones de la restricción presupuestaria y el índice de necesidades per cápita de SPF estimado. El panel *a* muestra que el modelo de financiación (comunidades autónomas de régimen común) ofrece recursos que guardan una relación positiva pero no significativa con los indicadores de necesidad (una de sus piezas centrales, el Fondo de garantía de SPF, se guía por una versión de esos indicadores distinta de la utilizada en el capítulo 3) y que la capacidad explicativa que las necesidades tienen de los recursos por habitante de las comunidades autónomas es muy limitada ($R^2 = 11\%$). Así pues, las importantes diferencias de recursos constatadas en las páginas anteriores parecen deberse sobre todo a otras causas distintas de las necesidades.

Los paneles *b* y *c* indican que cuando se consideran los otros ingresos (y se incluyen a las comunidades forales) la falta de relación entre los mismos y las necesidades de SPF es más acusada, reduciéndose el coeficiente de determinación y la significatividad todavía más. Es un resultado en buena medida normal porque esa financiación más amplia debe atender a otras funciones que desempeñan las comunidades —de fomento de la actividad económica, infraestructuras, cultura— y cuyas necesidades no nos hemos planteado estimar.

GRÁFICO 4.5: Relación entre las tres definiciones de restricción presupuestaria y el índice de necesidades per cápita de SPF estimado. Regresiones simples. Promedio 2004-2012

a) Índice de necesidades per cápita de SPF e ingresos per cápita del SFA. CC. AA. de régimen común

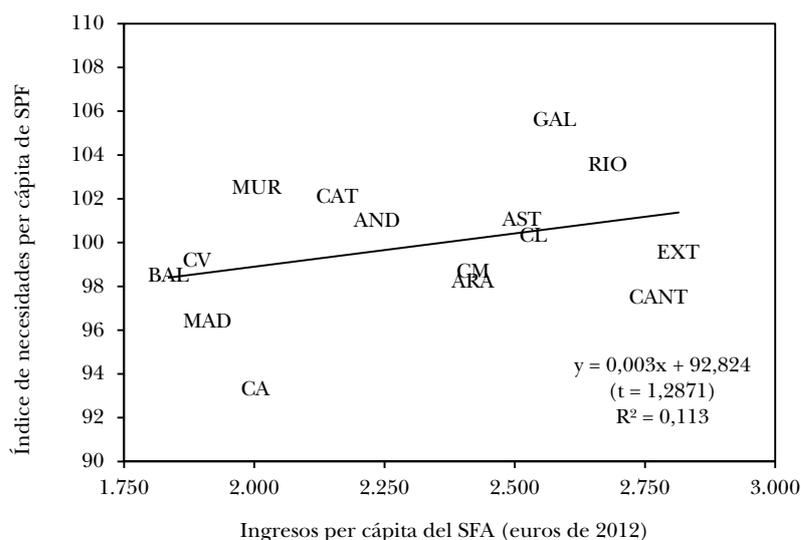
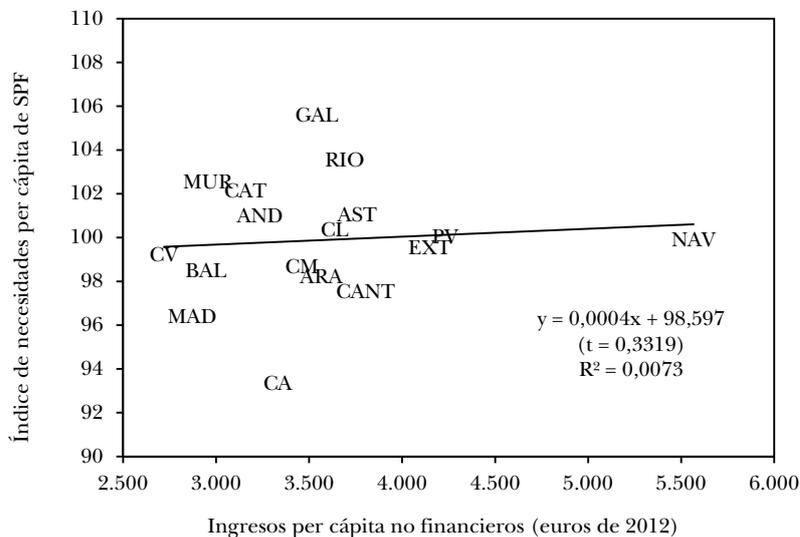
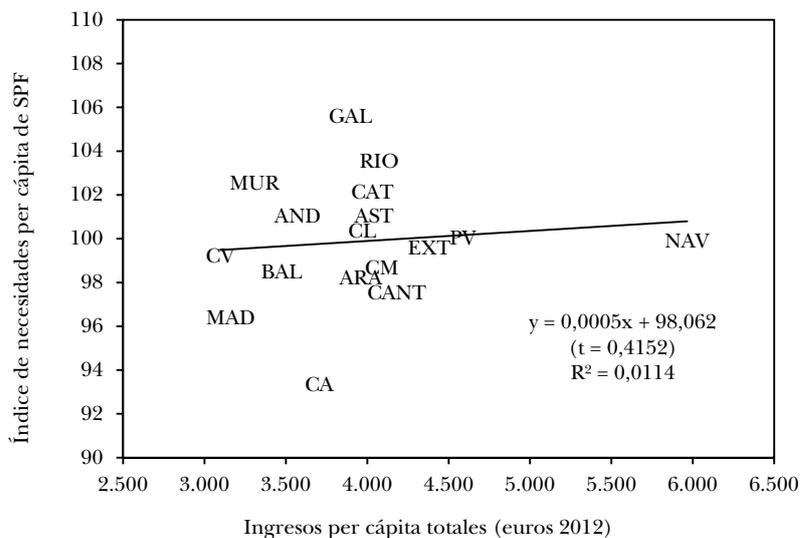


GRÁFICO 4.5 (cont.): Relación entre las tres definiciones de restricción presupuestaria y el índice de necesidades per cápita de SPF estimado. Regresiones simples. Promedio 2004-2012

b) Índice de necesidades per cápita de SPF e ingresos per cápita no financieros. Todas las CC. AA.



c) Índice de necesidades per cápita de SPF e ingresos per cápita totales. Todas las CC. AA.



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma la nula capacidad explicativa de las variables del análisis presentado. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

4.2 ¿Son prioritarios los SPF?

En este segundo apartado nos preguntamos si la asignación de los recursos disponibles por cada comunidad confirma el carácter prioritario de los SPF; exploraremos esta cuestión por varias vías.

En primer lugar, consideramos si las comunidades con menor nivel de ingresos per cápita preservan su atención a la educación, la sanidad y la protección social, dedicando a estas funciones un porcentaje mayor de su más estricta restricción presupuestaria. El gráfico 4.6 analiza este aspecto considerando los ingresos del sistema de financiación de régimen común (panel *a*) y el total de ingresos no financieros (panel *b*). Podemos observar en el panel *a* que las comunidades con menores ingresos del sistema de financiación dedican una parte mayor de los mismos a los SPF, lo que confirma su condición de prioritarios. La relación es negativa y significativa y la capacidad explicativa que los ingresos tienen de las diferencias de *esfuerzo en SPF* observadas resulta muy notable ($R^2 = 0,39$). Cuando se considera la totalidad de los ingresos no financieros y se incluyen a las comunidades forales²⁹ en el panel *b* la relación se refuerza ($R^2 = 0,81$) y la práctica totalidad de las diferencias en el porcentaje de presupuesto dedicado a SPF se explica por el nivel de ingresos no financieros per cápita.

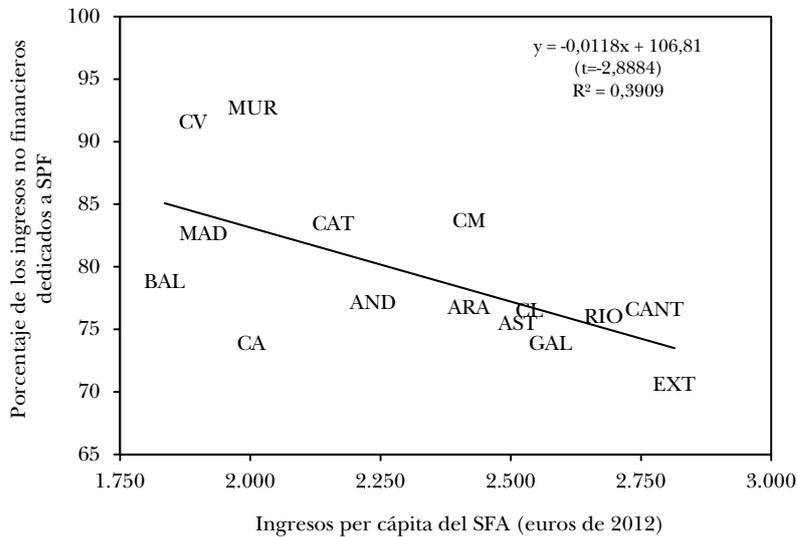
En el eje vertical de ambos paneles se constata que el abanico de porcentajes de los ingresos que absorben los gastos en SPF es importante, pues supera los 20 puntos porcentuales. Mientras para algunas comunidades de régimen común supera el 90% de los ingresos no financieros, en otras no pasa del 70%. Mientras las últimas comunidades disponen de un 25% de sus ingresos no financieros para atender al resto de funciones (no SPF), en las que cuentan con menos ingresos ese porcentaje apenas representa el 10%, menos de la mitad, además de calcularse sobre una base menor.

En el gráfico 4.7 se comparan los pesos de los gastos en SPF correspondientes a la media de los años 2004-2008 y 2009-2013. En estos últimos años las comunidades han tenido que enfrentarse a una caída de ingresos como consecuencia de la crisis y, como se puede comprobar, cuando la restricción presupuestaria se

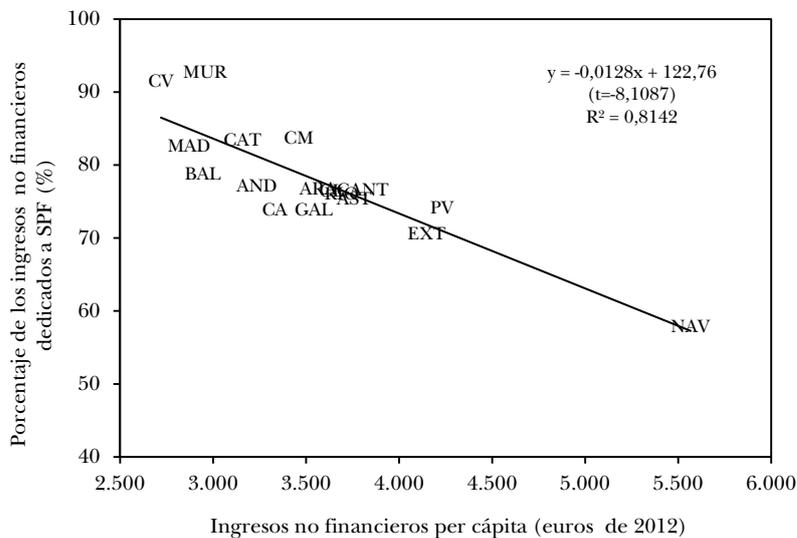
²⁹ La posición del País Vasco en el gráfico 4.6 y siguientes está distorsionada al no tener en cuenta que son las diputaciones forales las que gestionan los ingresos tributarios.

GRÁFICO 4.6: Relación entre los ingresos per cápita del SFA, los ingresos no financieros per cápita y el porcentaje de los ingresos no financieros dedicados a SPF. Regresiones simples. Promedio 2004-2012

a) Porcentaje de ingresos no financieros dedicados a SPF e ingresos per cápita del SFA. CC. AA. de régimen común



b) Porcentaje de ingresos no financieros dedicados a SPF e ingresos per cápita no financieros. Todas las CC. AA.



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de las variables explicativas del análisis, y matiza ligeramente la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

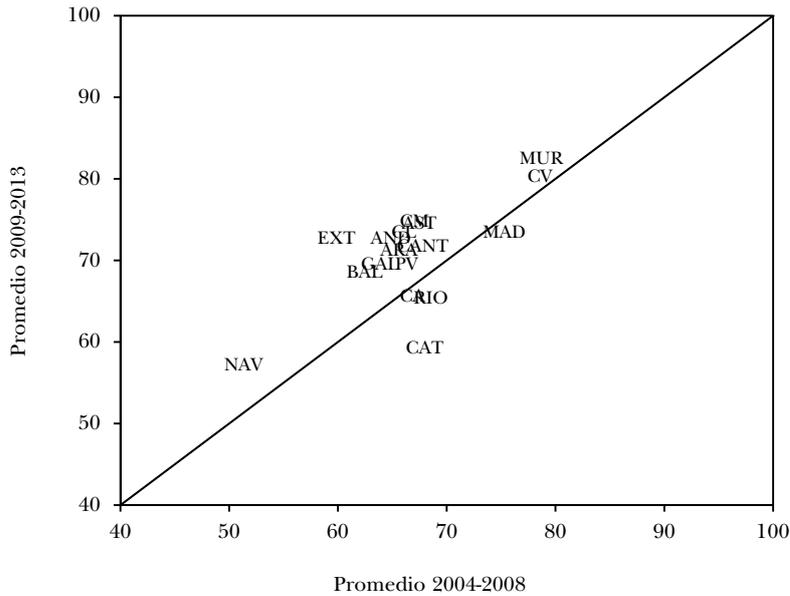
Fuente: INE (2015b, 2015e), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

estrecha los SPF tienen prioridad y su peso en los ingresos no financieros aumenta, situándose en el gráfico sistemáticamente por encima de la diagonal en todas las comunidades. Sucede lo mismo cuando se incluyen los ingresos financieros, excepto en Cataluña y en menor medida en La Rioja, Canarias y la Comunidad

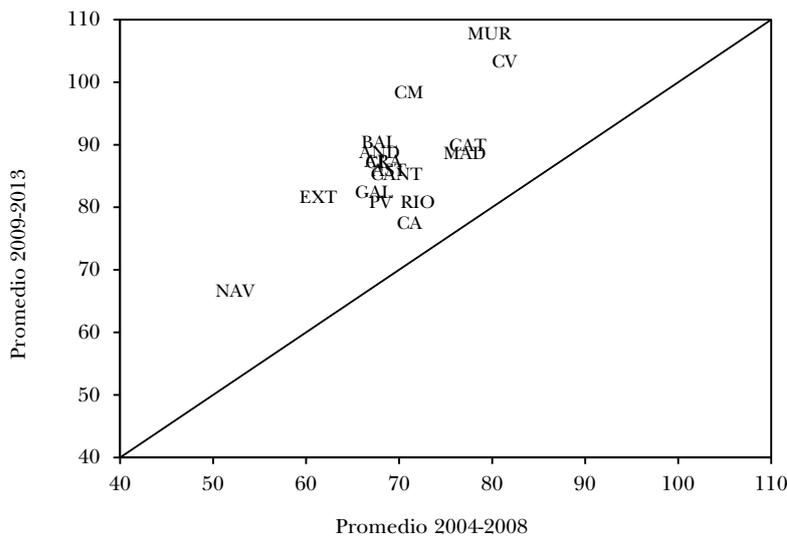
de Madrid debido a su mayor recurso al déficit y sus elevadas cargas financieras. Este ejercicio confirma que, en efecto, los SPF son atendidos de forma prioritaria por los gobiernos regionales.

GRÁFICO 4.7: Peso de los gastos en SPF en los ingresos totales y no financieros. Promedio 2004-2008 y 2009-2013
(porcentaje)

a) Peso sobre ingresos totales



b) Peso sobre ingresos no financieros



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: INE (2015b), IGAE (2015b), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

Otra forma de evaluar la prioridad efectiva de los SPF es comparar el gasto realizado en los mismos con los recursos que les atribuye el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el modelo de financiación autonómica aprobado en 2009. Como comprobaremos, las comunidades gastan mucho más en SPF que lo que reciben del Fondo de Garantía.

Hasta el 2008 el SFA diferenciaba tres tramos de competencias transferidas: sanidad, servicios sociales y resto de competencias comunes. Para cada uno de ellos se estipulaban unos criterios diferentes de estimación de las necesidades relativas. En concreto, en el modelo vigente durante el período 2002-2008 se tenían en cuenta las siguientes variables y ponderaciones:

- *Sanidad*: población protegida (75%), población de 65 años o más (24,5%) e insularidad (0,5%).
- *Servicios sociales*: población de 65 años o más (100%).
- *Resto de competencias comunes* (De la Fuente 2010): población (92,09%), superficie (4,11%), fijo por comunidad (2,03%), dispersión (1,18%) e insularidad (0,59%).

Los fondos del tramo correspondiente a la sanidad representaban el 43,43% de los recursos del sistema, el de servicios sociales el 1,43% y para el resto de competencias comunes se destinaba el 55,14% restante. La distinción entre los tramos se realizaba con el fin de distribuir las estimaciones de necesidades, aunque los recursos recibidos por las comunidades autónomas no tenían un carácter finalista y cada gobierno territorial disponía de autonomía para asignar los ingresos según sus preferencias de gasto.

En el modelo de financiación vigente desde 2009 desaparecen estos tres tramos, de modo que existe un único criterio general para la estimación y distribución de la financiación de los servicios transferidos a las comunidades. Además, el sistema define un *Fondo de Garantía* al que todas las comunidades aportan el 75% de sus ingresos tributarios teóricos (calculados según un criterio normativo) y que el Estado complementa con una aportación adicional. El objetivo de este fondo es garantizar que todas las comunidades puedan financiar un mismo nivel de prestación de los servicios básicos, asignándoles recursos a los que podrán

añadir los que consideren pertinentes, dentro de sus posibilidades presupuestarias.

Con el objetivo de establecer un criterio equitativo para distribuir el Fondo de Garantía, el modelo define la variable *población ajustada* como indicador de las unidades de necesidad equivalentes (coste relativo por habitante). De este modo el modelo toma en consideración las diferentes necesidades sanitarias, educativas o de protección social derivadas de la edad de la población o la distribución geográfica de ésta. La *población ajustada* se calcula a partir de un conjunto de variables demográficas y geográficas consideradas relevantes por su relación con cada uno de los principales servicios públicos prestados por las comunidades autónomas. Las variables escogidas y sus pesos son los siguientes: población (30%), *población protegida equivalente*³⁰ por tramos de edad relevantes para la sanidad (38%), población de 0 a 16 años (20,5%), población de 65 años o más (8,5%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%) e insularidad (0,6%).

Como el Fondo de Garantía se nutre con los ingresos tributarios de todas las comunidades, incorpora un seguro de riesgos ante problemas idiosincrásicos de una determinada comunidad. Este fondo adquiere mayor importancia en la medida que asegure un adecuado nivel en la prestación de los servicios básicos. Sin embargo, el sistema no pretende calcular lo que cuesta prestar el servicio, sino establecer criterios objetivos para que las necesidades queden cubiertas en una proporción similar en todas las comunidades. Por tanto, la garantía que da nombre al fondo se conseguirá en mayor medida cuando su montante total cubra una mayor parte de los servicios básicos a asegurar. Si, por el contrario, el volumen del fondo resulta muy inferior a las necesidades reales de gasto de las comunidades estas tendrán que financiarse con otros recursos, con lo que el alcance del Fondo de Garantía se reducirá.

³⁰ En la definición de *población ajustada* se utiliza la *población protegida equivalente* como indicador relevante para estimar las necesidades sanitarias relativas. El cálculo de este indicador se realiza en dos partes: en primer lugar se calcula la *población protegida* restando del total de la población a los funcionarios y familiares cubiertos por las mutuas sanitarias específicas de los empleados públicos; 2) posteriormente se pondera dicha población protegida en cada uno de los siete tramos de edad relevantes, de acuerdo con las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario, con el fin de su incorporación al sistema de financiación.

Por este motivo resulta oportuno estudiar en qué grado el fondo está cubriendo los gastos reales en los principales servicios autonómicos. En la definición de la población ajustada se identifican los indicadores seleccionados por su relevancia para ajustar las necesidades sanitarias y educativas:

- *Sanidad*: población protegida equivalente, según siete tramos de edad.
- *Educación*: población de 0 a 16 años.

Estas dos variables han sido expresamente ponderadas con un peso del 38% y del 20,5% respectivamente. Además se le asigna un peso del 30% a la variable *población*, cuyo porcentaje debería ser distribuido a nuestros efectos de manera proporcional entre los tres SPF, de modo que el peso relativo ponderado de la sanidad asciende a 55,01% y el de la educación se sitúa en el 29,68% (cuadro 4.4).

CUADRO 4.4: Cálculo de los pesos relativos de las comunidades autónomas en los indicadores de la población ajustada referentes a sanidad y educación obligatoria, 2009

	Sanidad			Educación obligatoria		
	Población protegida equivalente según 7 grupos de edad			Población 0-16 años		
	N.º habit.	Peso relativo (%)	Peso relativo ponderado (%)	N.º habit.	Peso relativo (%)	Peso relativo ponderado (%)
Andalucía	7.595.899	17,98	9,89	1.542.587	21,21	6,30
Aragón	1.373.907	3,25	1,79	203.085	2,79	0,83
Asturias, P. de	1.200.095	2,84	1,56	127.318	1,75	0,52
Balears, Illes	1.006.974	2,38	1,31	186.101	2,56	0,76
Canarias	1.878.585	4,45	2,45	356.108	4,90	1,45
Cantabria	603.264	1,43	0,79	85.281	1,17	0,35
Castilla y León	2.739.647	6,49	3,57	345.636	4,75	1,41
Castilla-La Mancha	2.036.078	4,82	2,65	362.555	4,99	1,48
Cataluña	7.362.757	17,43	9,59	1.254.510	17,25	5,12
C. Valenciana	4.947.153	11,71	6,44	850.808	11,70	3,47
Extremadura	1.094.215	2,59	1,42	185.645	2,55	0,76
Galicia	2.998.612	7,10	3,91	365.821	5,03	1,49
Madrid, C. de	5.793.403	13,71	7,54	1.071.654	14,74	4,37
Murcia, R. de	1.290.700	3,06	1,68	283.470	3,90	1,16
Rioja, La	323.154	0,76	0,42	50.992	0,70	0,21
Total	42.244.443	100,00	55,01	7.271.571	100,00	29,68

Fuente: SGCAL (2015a).

El cuadro muestra el peso que representa cada comunidad autónoma en los indicadores utilizados para la sanidad y la educación obligatoria en la definición de la población ajustada. La información está referida al ejercicio 2009, primero

de aplicación del actual modelo de financiación.³¹ Este año el Fondo de Garantía ascendió a 61.063 millones de euros, por lo que a la sanidad le corresponden 33.594 millones (el 55,2%) y a la educación obligatoria 18.123 millones (el 29,7%), según la distribución territorial contenida en el cuadro 4.5. Estas son las cantidades que implícitamente está garantizando el modelo en cada comunidad para prestar estos dos servicios públicos fundamentales. Entre ambas consumirían el 84,9% del Fondo de Garantía.

CUADRO 4.5: Participación implícita de la sanidad y la educación obligatoria en el Fondo de Garantía, 2009
(miles de euros)

	Fondo de Garantía 2009	Participación implícita de la sanidad	Participación implícita de la educación
Andalucía	–	6.040.455	3.844.605
Aragón	–	1.092.566	506.151
Asturias, P. de	–	954.347	317.316
Balears, Illes	–	800.772	463.821
Canarias	–	1.493.899	887.532
Cantabria	–	479.731	212.547
Castilla y León	–	2.178.638	861.432
Castilla-La Mancha	–	1.619.142	903.600
Cataluña	–	5.855.055	3.126.628
C. Valenciana	–	3.934.104	2.120.477
Extremadura	–	870.148	462.685
Galicia	–	2.384.574	911.739
Madrid, C. de	–	4.607.064	2.670.894
Murcia, R. de	–	1.026.398	706.495
Rioja, La	–	256.980	127.088
Total	61.063.200	33.593.874	18.123.011

Fuente: SGCAL (2015a) y elaboración propia.

Sin embargo las comunidades autónomas destinan en realidad un gasto mucho mayor a estas prestaciones, como se puede comprobar en el cuadro 4.6. En promedio la garantía solo cubre el 55,3% del gasto efectivamente realizado en sanidad y el 40,8% del educativo, si bien hay que tener en cuenta que este último cuadro incorpora todo el gasto educativo y no solo el obligatorio.

³¹ Este mismo ejercicio se puede repetir para el resto de años de aplicación del modelo, con resultados similares. En el texto se ha escogido 2009 por ser el primer año de aplicación del modelo, lo que permite valorar su diseño inicial.

CUADRO 4.6: Gasto efectivo realizado por las comunidades autónomas en sanidad y educación, 2009

	Sanidad		Educación	
	Gasto real (miles de euros)	% cubierto por el Fondo de Garantía	Gasto real (miles de euros)	% cubierto por el Fondo de Garantía
Andalucía	10.470.712	57,7	8.609.277	44,7
Aragón	2.090.474	52,3	1.352.151	37,4
Asturias, P. de	1.781.347	53,6	1.019.628	31,1
Balears, Illes	1.405.531	57,0	1.002.247	46,3
Canarias	3.050.638	49,0	1.983.504	44,7
Cantabria	827.650	58,0	637.320	33,4
Castilla y León	3.607.721	60,4	2.608.876	33,0
Castilla-La Mancha	3.227.507	50,2	2.205.611	41,0
Cataluña	10.726.734	54,6	7.628.551	41,0
C. Valenciana	6.776.129	58,1	5.425.750	39,1
Extremadura	1.782.512	48,8	1.187.449	39,0
Galicia	4.071.248	58,6	2.871.719	31,7
Madrid, C. de	8.194.825	56,2	5.973.793	44,7
Murcia, R. de	2.301.109	44,6	1.632.387	43,3
Rioja, La	476.763	53,9	309.579	41,1
Total	60.790.901	55,3	44.447.840	40,8

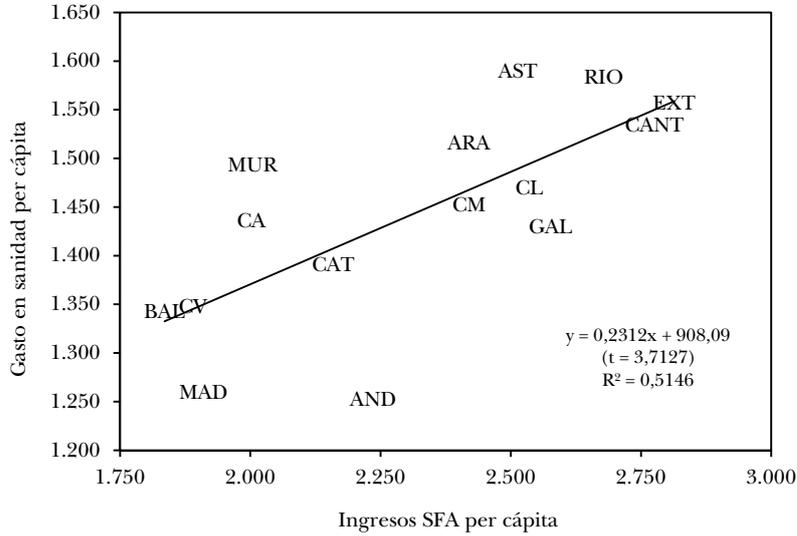
Fuente: Alcaide (2011), IGAE (2015b), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

Por tanto, la reducida cobertura que el Fondo de Garantía proporciona pone en duda la consecución de su objetivo de asegurar que todas las comunidades autónomas puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones en los servicios públicos considerados fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) con independencia de su capacidad tributaria. En la medida en que las comunidades hayan de suplementar esos recursos por considerarlos fundamentales, cada una se enfrenta al problema en unas condiciones financieras diferentes. La incorporación del Fondo de Garantía podría haber elevado sustancialmente la equidad del sistema de financiación, pero su potencial se ha visto muy reducido debido a la limitada cobertura que proporciona a los principales servicios. Este hecho se acentúa tras la aplicación de las cláusulas de mantenimiento del *statu quo* de modelos anteriores y también con los resultados del reparto resultante de los fondos restantes —de cooperación y competitividad—, distribuidos con criterios que mantienen niveles sustanciales de desigualdad en la financiación.

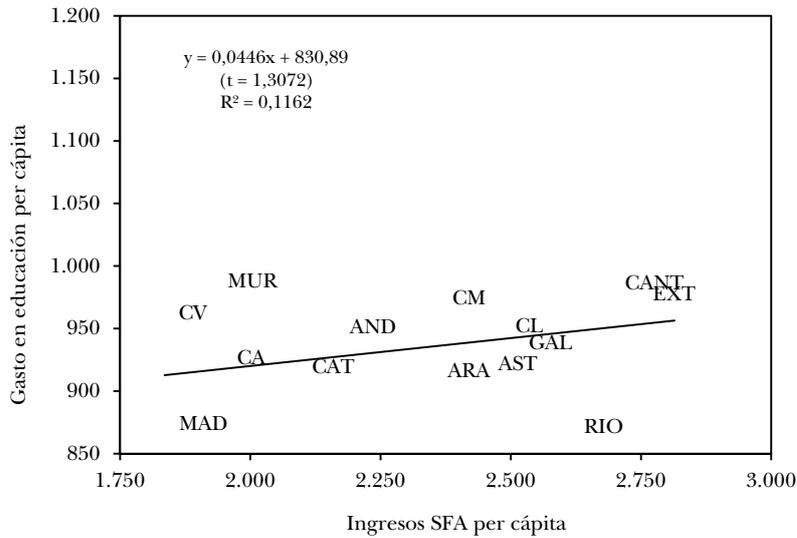
En efecto, en el gráfico 4.8 se comprueba que el nivel de gasto efectivo en salud y en educación —que como hemos visto supera mucho los recursos del Fondo de Garantía— está condicionado por los ingresos del sistema de financiación

GRÁFICO 4.8: Relación entre el gasto en SPF y los ingresos del SFA per cápita. Regresiones simples. Promedio 2004-2012 (euros 2012 per cápita)

a) Gasto en sanidad e ingresos del SFA per cápita



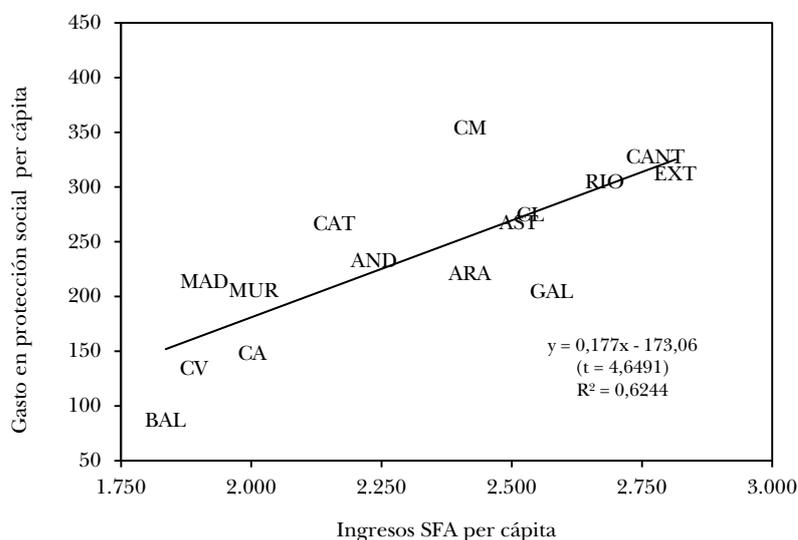
b) Gasto en educación e ingresos del SFA per cápita



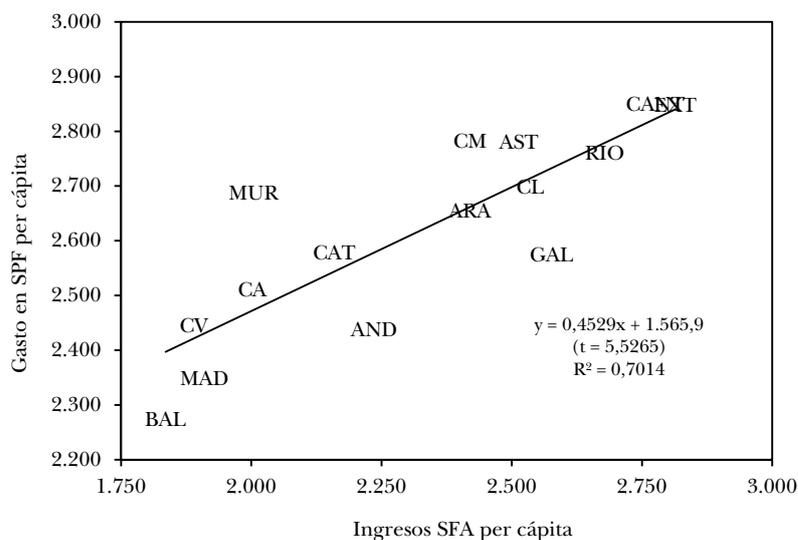
que recibe cada comunidad. El gasto per cápita no es uniforme y crece con la financiación del sistema de manera significativa, aunque siempre menos proporcionalmente que el aumento de los ingresos por habitante. Así pues, las comunidades con más ingresos también tienen más posibilidades de suplementar el gasto en SPF por encima de lo que les permite el Fondo de Garantía y, en efecto, lo hacen.

GRÁFICO 4.8 (cont.): Relación entre el gasto en SPF y los ingresos del SFA per cápita. Regresiones simples. Promedio 2004-2012 (euros 2012 per cápita)

c) Gasto en protección social e ingresos del SFA per cápita



d) Gasto en el total de SPF e ingresos del SFA per cápita



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de las variables explicativas del análisis, y matiza ligeramente la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

Una última valoración de si el gasto en SPF es prioritario o no para las comunidades autónomas puede hacerse observando su disposición a endeudarse para corregir los desajustes entre sus ingresos y necesidades. Esta hipótesis puede ser

contrastada comparando, por una parte, el cociente entre los índices de ingresos no financieros per cápita y el índice necesidades de SPF per cápita (será igual a la unidad para una comunidad cuya intensidad relativa de recursos coincide con su intensidad relativa de necesidades) y, por otra, la intensidad con la que recurre al endeudamiento (ratio de ingresos financieros sobre los no financieros). Por tanto, si los SPF son prioritarios, una comunidad con menos recursos estará más dispuesta a endeudarse. El gráfico 4.9 muestra el resultado del contraste, confirmando una relación negativa y significativa entre ambos indicadores en el conjunto del periodo que respalda la hipótesis planteada.

4.3. Nivel de ingresos y nivel de gasto en SPF

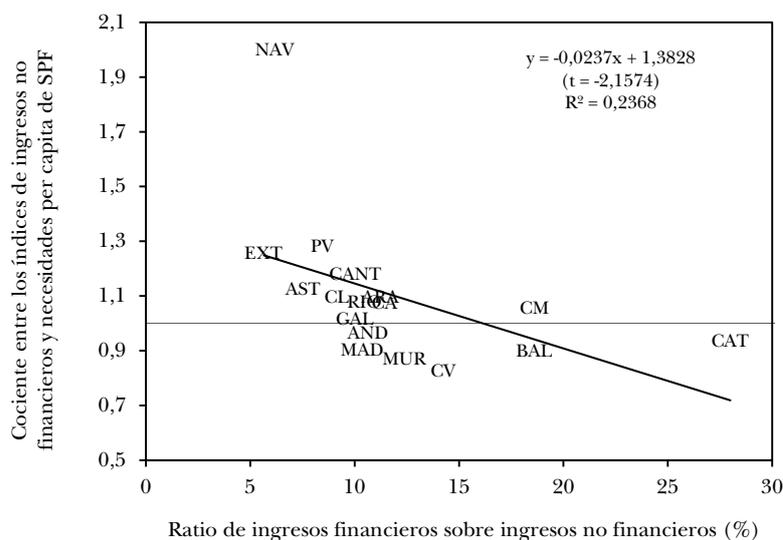
Este tercer apartado analiza si las holguras presupuestarias inducen mayores niveles de gasto por habitante en SPF y más volúmenes de los servicios de salud, educación o protección social.

La primera cuestión —si el gasto se intensifica y en qué función lo hace más— debe explorarse teniendo en cuenta que el volumen de gastos de cada uno de los servicios es diferente. Por esta razón conviene hacer las comparaciones en términos de elasticidades, calculando la variación porcentual de cada gasto per cápita que resulta de una variación del 1% en los ingresos no financieros per cápita de cada comunidad. Si expresamos en logaritmos ambas variables y realizamos una regresión simple de las mismas, el coeficiente de la variable dependiente estima la elasticidad. El gráfico 4.10 presenta en sus cuatro paneles las estimaciones correspondientes a las tres funciones y al agregado de los SPF para los datos medios del periodo. En todos los casos las relaciones son estadísticamente significativas y los cambios en los ingresos no financieros tienen un elevado poder explicativo de los cambios en los gastos, según indican los R^2 y los estadísticos t , en especial en el caso del agregado de los SPF. La elasticidad es similar en el caso del gasto en salud y educación (0,25-0,26) y mayor que la unidad en servicios sociales (1,3), situándose en el conjunto de los SPF en 0,36.

Detrás de esos incrementos de gasto pueden esconderse causas distintas. Así, el mayor gasto puede deberse a una mayor intensidad de las necesidades per cápita pero, en general, ya hemos comprobado en capítulos anteriores que esta no es la explicación. El gráfico 4.11 lo confirma pues, excepto en el caso de la sani-

dad, las diferencias en gasto per cápita no son significativamente explicadas por la intensidad de las necesidades de educación o de protección social, ni del conjunto de SPF.³²

GRÁFICO 4.9: Relación entre el peso de los ingresos financieros sobre los no financieros, y el cociente entre los índices de ingresos no financieros e intensidad relativa de necesidades per cápita. Regresión simple. Promedio 2004-2012



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de la variable explicativa del análisis, y matiza la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

Otra posible explicación es que las diferencias de gasto resulten de aumentos en la oferta de servicios a los ciudadanos en algunas comunidades, en todos o algunos ámbitos de una determinada función. Asimismo, el incremento de gasto podría deberse también a una mejor retribución a los empleados públicos que prestan el servicio, con el resultado de que el servicio mejore en cantidad o calidad, o simplemente, mejoren las condiciones laborales de los trabajadores.

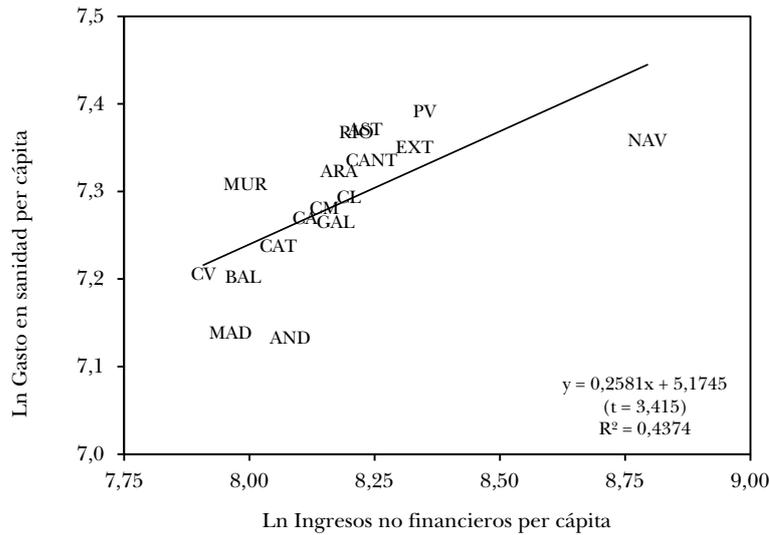
Para analizar si la oferta de servicios aumenta con el gasto es conveniente construir índices del volumen de servicios prestados per cápita para cada función. Los plantearemos mediante una métrica similar a la utilizada cuando calcu-

³² En esta caso, la información permite extender el análisis hasta 2013.

lamos las necesidades, con el fin de objetivar el nivel de acceso a los servicios logrado en cada comunidad.

GRÁFICO 4.10: Elasticidades ingreso-gasto per cápita de los SPF. Regresión simple. Promedio 2004-2012

a) Gasto en sanidad e ingresos no financieros per cápita



b) Gasto en educación e ingresos no financieros per cápita

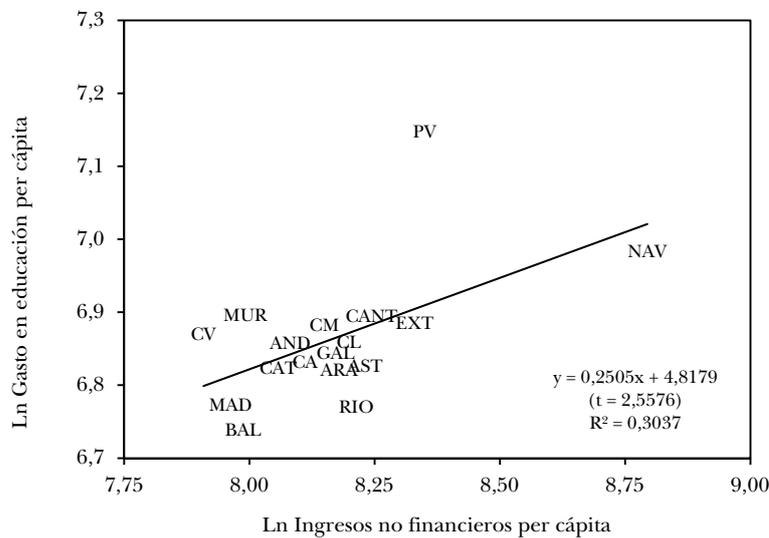
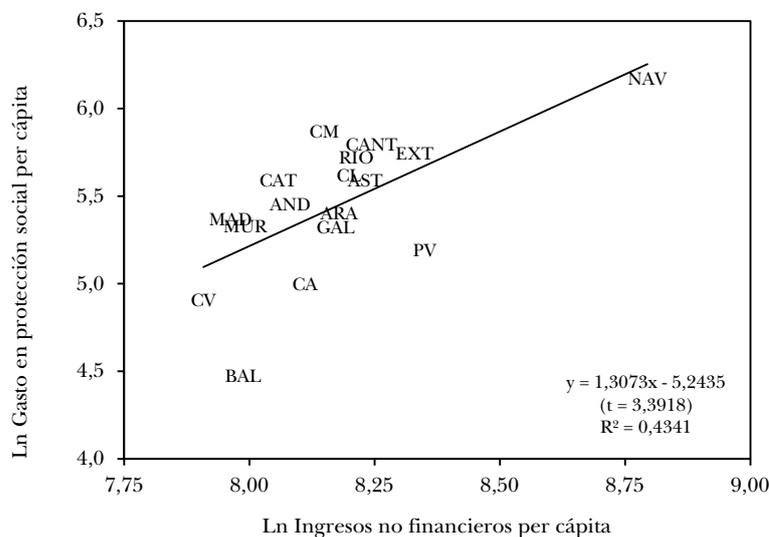
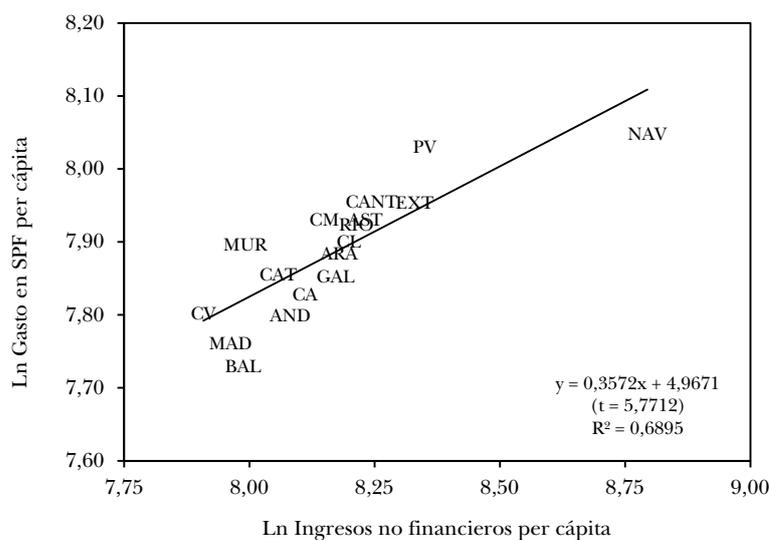


GRÁFICO 4.10 (cont.): Elasticidades ingreso-gasto per cápita de los SPF. Regresión simple. Promedio 2004-2012

c) Gasto en protección social e ingresos no financieros per cápita



d) Gasto en el total de SPF e ingresos no financieros per cápita

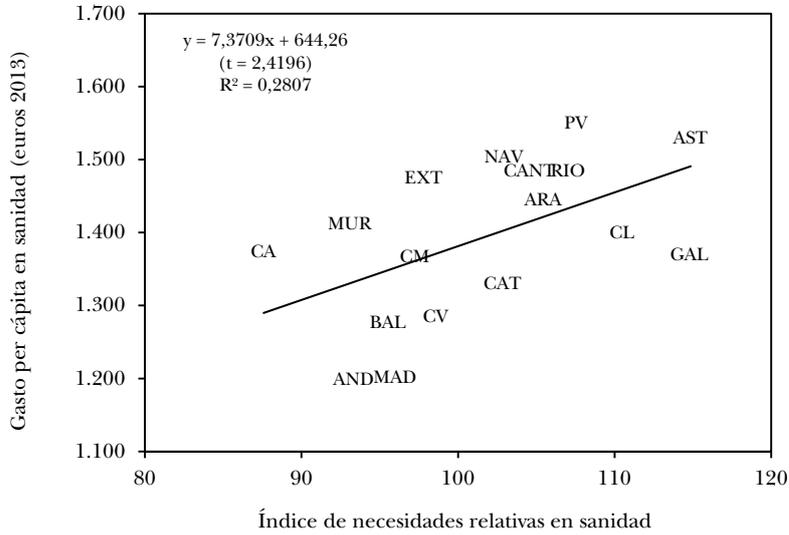


Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de las variables explicativas del análisis, y refuerza la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 4.11: Relación entre el gasto y los índices de intensidad relativa de los servicios SPF. Regresiones simples. Promedio 2004-2013

a) Sanidad



b) Educación

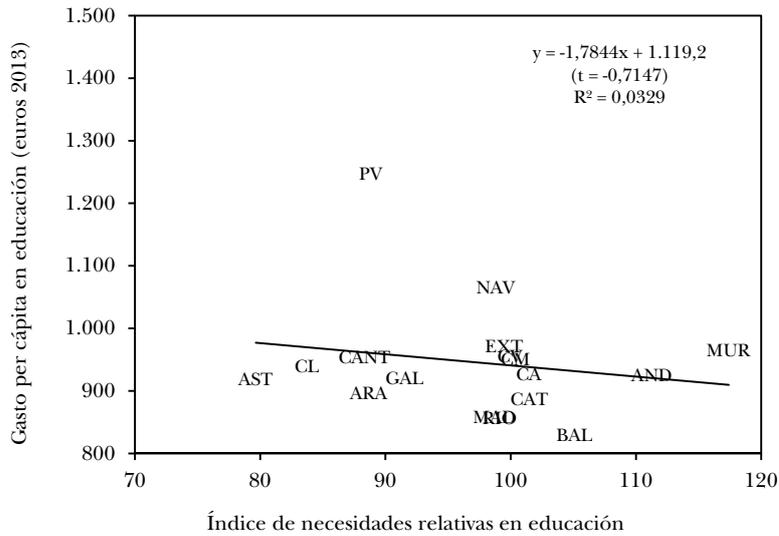
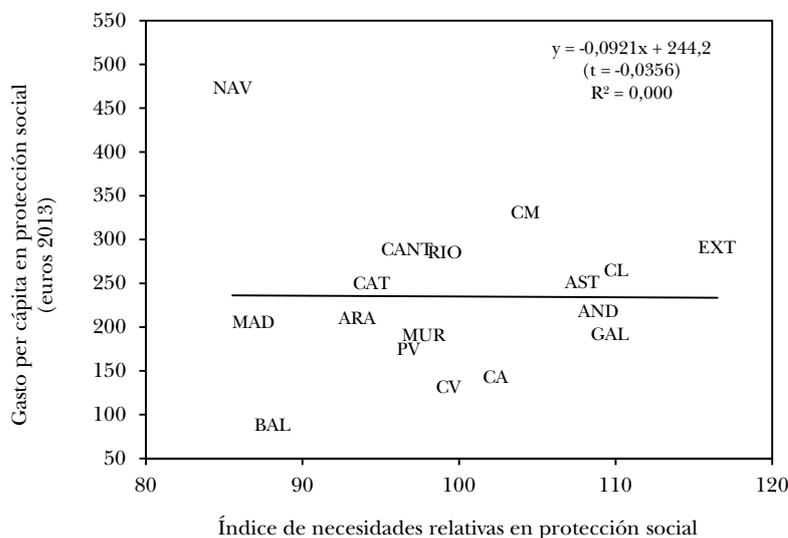
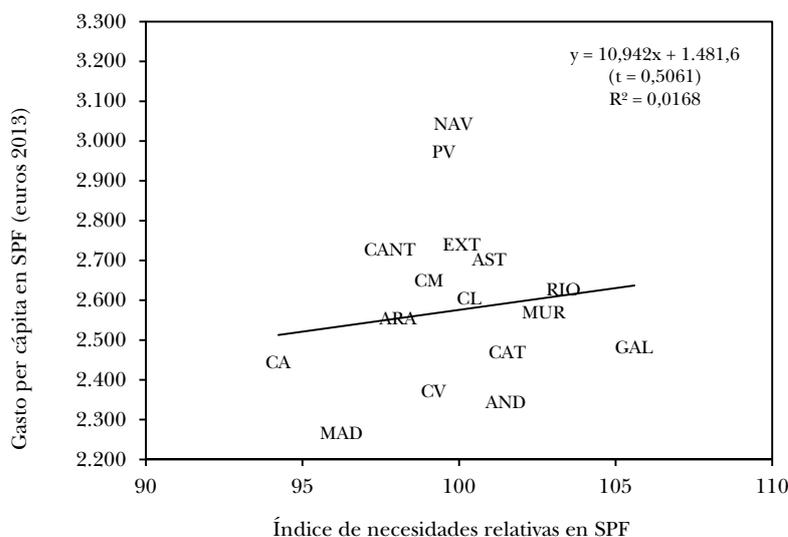


GRÁFICO 4.11 (cont.): Relación entre el gasto y los índices de intensidad relativa de los servicios SPF. Regresiones simples. Promedio 2004-2013

c) Protección social



d) Total SPF



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de las variables explicativas del análisis, y refuerza la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: Alcaide (2011), IGAE (2015b), INE (2015b, 2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a), Uriel y Barberán (2007), Pérez *et al.* (2011) y elaboración propia.

De la población (P) al volumen de servicios (S)

Partimos del volumen de población (P) de cada comunidad potencialmente usuaria de un determinado servicios y denominamos (S) al volumen de los servicios ofrecidos. Sea i la función de gasto (sanidad, educación, protección social) considerada, j el grupo de población a atender y k la comunidad autónoma en cuestión. En general, los grupos de población se asocian con subfunciones de gasto (educación primaria, educación secundaria, etc.; atención primaria, atención hospitalaria, etc.; atención a dependientes, personas en riesgo de exclusión, etc.).

Denominamos P_{ijk} a la población de cada grupo que debe ser atendida en una comunidad. El peso de la población del grupo j que necesita servicios de la función i en la población de la comunidad k es $p_{ijk} = P_{ijk} / P_k$ y el peso de esa comunidad en el grupo de población j es $q_{ijk} = P_{ijk} / P_{ij}$.

Denominamos S_{ijk} al volumen de servicios i prestado al grupo j en la comunidad k y $S_{ij} = \sum_k S_{ijk}$ al volumen de servicios i prestados al grupo j en España. La intensidad relativa con la que se presta el servicio i al grupo de población j es $s_{ij} = S_{ij} / P_{ij}$ y la intensidad relativa con la que se presta el servicio i al grupo de población en la comunidad k es $s_{ijk} = S_{ijk} / P_{ijk}$.

Denominamos ε_{ijk} al coeficiente que mide la intensidad relativa con la que se presta el servicio i correspondiente a un individuo del grupo j en la comunidad k con respecto a España.

$$\varepsilon_{ijk} = s_{ijk} / s_{ij} = (S_{ijk} / P_{ijk}) / (S_{ij} / P_{ij}) \quad (4.1)$$

El coeficiente ε_{ijk} mide las singularidades de las comunidades en el volumen de prestación de los servicios que se derivan de la intensidad con la que se ofrecen los mismos y no de otros factores como la estructura demográfica, que pueden afectar a la intensidad de las demandas de servicios pero cuyo efecto ha sido corregido en la expresión.

Los elementos que influyen en el volumen de servicios S_{ijk} ofrecidos en la comunidad k se consideran determinados, por tanto, por la población, la intensidad media con la que esos servicios se prestan en España y el coeficiente de intensificación relativa de la comunidad:

$$S_{ijk} = P_{ijk} s_{ijk} \epsilon_{ijk} \quad (4.2)$$

Para el conjunto de los servicios considerados dentro de una función de gasto, el volumen de servicios prestados en cada comunidad será el resultado de sus correspondientes S_{ijk} y del peso que cada una de las ij categorías tengan. Para calcular estos pesos ponderamos las j categorías del gasto i por el peso (g_{ij}) que cada una de ellas tiene en el gasto realizado en España: $g_{ij} = G_{ij} / G_i$.³³ A su vez, para ponderar los volúmenes de servicio de cada una de las funciones se utiliza el peso del gasto realizado en las mismas en el gasto total: $g_i = G_i / G$.

Siguiendo estos criterios, el volumen de servicios de la función i de la comunidad k será:

$$S_{ik} = \sum_j S_{ijk} = \sum_j P_{ijk} s_{ijk} \epsilon_{ijk} g_{ij} \quad (4.3)$$

A partir de (4.3) se puede definir un indicador (s_{ik}) de la intensidad de prestación del conjunto de servicios de la función i en la comunidad k :

$$s_{ik} = S_{ik} / P_{ik} \quad (4.4)$$

Análogamente, para el conjunto de España, el indicador equivalente será:

$$s_i = S_i / P_i \quad (4.5)$$

Y el indicador ϵ_{ik} de intensidad relativa de la prestación de servicios de la función i en la comunidad k se puede expresar:

$$\epsilon_{ik} = s_{ik} / s_i = (S_{ik} / P_{ik}) / (S_i / P_i) \quad (4.6)$$

Debe advertirse que en esta medida de la intensidad relativa con la que se presta el conjunto de los servicios incluidos en una función en cada comunidad influyen las intensidades relativas con las que se prestan las subfunciones j y los rasgos demográficos diferenciales de cada territorio pero no otros factores de intensidad de gasto, pues para ponderar la importancia que el gasto de las distintas subfunciones se han utilizado las medias de España.

³³ Es decir, utilizamos de nuevo el *principio del anonimato*, dándoles a los distintos servicios en todas las comunidades los mismos pesos.

Para el agregado de las funciones de gasto, el indicador de volumen de servicios de la comunidad k resulta:

$$S_k = \sum_j S_{ijk} = \sum_i g_i \sum_j P_{ijk} s_{ijk} \epsilon_{ijk} g_{ij} \quad (4.7)$$

De (4.7) se puede derivar también un indicador de intensidad de prestación de los servicios en la comunidad k (s_k):

$$s_k = S_k / P_k \quad (4.8)$$

El indicador ϵ_k de intensidad relativa de la prestación del conjunto de las funciones en la comunidad k se puede expresar:

$$\epsilon_k = s_k / s = (S_k / P_k) / (S / P)$$

De nuevo, la importancia del gasto en las distintas funciones consideradas es ponderada en todas las comunidades, para evitar sesgos, con los datos medios de gasto de España.

Análogamente, para el agregado de las comunidades consideradas, las expresiones del volumen de servicios y la intensidad de los servicios de la función i en España serán, respectivamente:

$$S_i = \sum_k S_{ik} = \sum_k \sum_j P_{ijk} s_{ijk} \epsilon_{ijk} \quad (4.9)$$

$$s_i = S_i / P_i \quad (4.10)$$

En este caso no tiene sentido definir un coeficiente de intensidad relativa respecto a la media, porque sería igual a la unidad. En cuanto al agregado del conjunto de funciones consideradas, el volumen y la intensidad de los servicios resultan, respectivamente:

$$S = \sum_k S_k = \sum_k \sum_i S_{ik} = \sum_k \sum_i g_i \sum_j P_{ijk} s_{ijk} \epsilon_{ijk} g_{ij} \quad (4.11)$$

$$s = S / P \quad (4.12)$$

Indicadores de volúmenes de servicios

Los indicadores definidos permiten comparar las intensidades con las que se prestan los servicios en las distintas comunidades. Teniendo en cuenta que los tamaños de las comunidades son diferentes, las comparaciones convendrá reali-

zarlas a partir de los indicadores de intensidad relativa definidos ε_{ijk} y los agregados derivados de los mismos, ε_{ik} y ε_k .

A partir de la información disponible es posible considerar seis tipos de servicios distintos: cuatro subfunciones educativas (enseñanzas de régimen general, de régimen especial, educación de adultos y universitaria) y dos subfunciones sanitarias (atención primaria y especializada). No es posible disponer de información para construir subfunciones de servicios de protección social.

En educación la información de base para calcular el volumen de servicios la ofrece la dotación de profesores en los distintos niveles educativos considerados. Por su parte, en sanidad se toma como indicador la dotación de profesionales de la sanidad en cada uno de los servicios identificados.

El cuadro 4.7 presenta los valores de los índices correspondientes a educación, a salud y al agregado de ambos para cada comunidad (ponderado según su peso en el gasto). Se ofrecen los datos promedio del periodo (2002-2013), tomando la media de España como referencia (= 100).

CUADRO 4.7: Índice de intensidad en la prestación del servicio. Promedio 2002-2013

	Sanidad	Educación	Promedio de sanidad y educación
Andalucía	98,6	101,6	99,9
Aragón	135,0	101,7	121,2
Asturias, P. de	114,9	88,7	104,0
Balears, Illes	103,5	97,4	101,0
Canarias	104,9	96,5	101,4
Cantabria	113,3	100,5	108,0
Castilla y León	112,3	104,4	109,0
Castilla-La Mancha	107,4	110,4	108,6
Cataluña	75,4	97,9	84,7
C. Valenciana	91,2	99,2	94,5
Extremadura	112,0	109,0	110,7
Galicia	97,5	95,9	96,9
Madrid, C. de	106,6	92,5	100,8
Murcia, R. de	102,0	110,4	105,4
Navarra, C. F. de	113,0	118,7	115,4
País Vasco	118,9	105,8	113,5
Rioja, La	105,3	92,2	99,8
Ceuta y Melilla, cc. aa. de	107,8	133,4	118,4

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

Los indicadores muestran un abanico de intensidades reales de prestación de los distintos servicios muy importante: de 60 puntos porcentuales en el caso de la sanidad y 30 puntos porcentuales en el de la educación (sin tener en cuenta las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). En el agregado el rango es también sustancial, pues alcanza los 36 puntos porcentuales, si bien no se trata de una cifra superior a los abanicos de gasto per cápita en SPF observados.

Los índices de intensidad relativa en el volumen de servicios que alcanzan estas dos grandes funciones y el agregado de las mismas pueden ser utilizados para comprobar qué capacidad explicativa poseen de las diferencias de gasto per cápita observadas. Para ello se han realizado las tres regresiones que se presentan en los paneles del gráfico 4.12, en las que se observa que aproximadamente un 30% de la varianza del gasto per cápita en sanidad y en educación se explica por las diferencias en la intensidad con la que se prestan los servicios, es decir, porque el volumen de servicios es distinto. Así pues, una de las consecuencias de las diferencias de gastos en SPF entre comunidades es que la oferta de servicios por habitante es significativamente diferente entre las mismas: donde se gasta más el acceso a los SPF es más amplio.

GRÁFICO 4.12: Intensidad de prestación de los servicios y gasto per cápita. Promedio 2002-2013

a) Sanidad

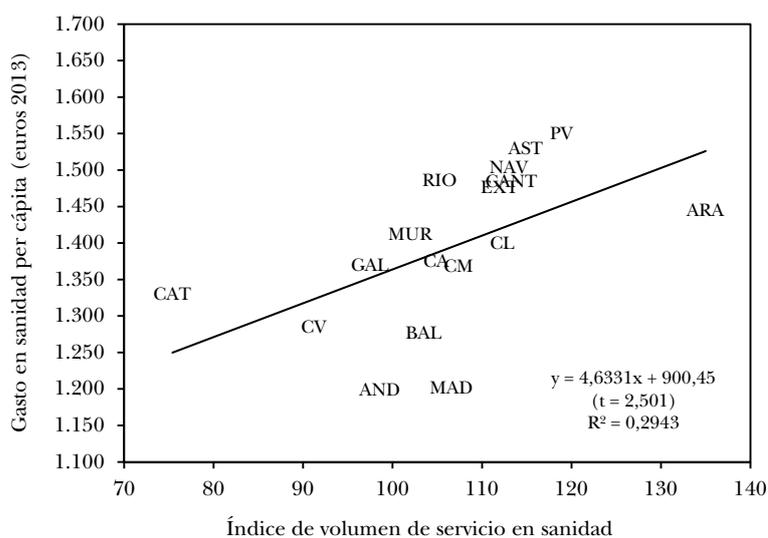
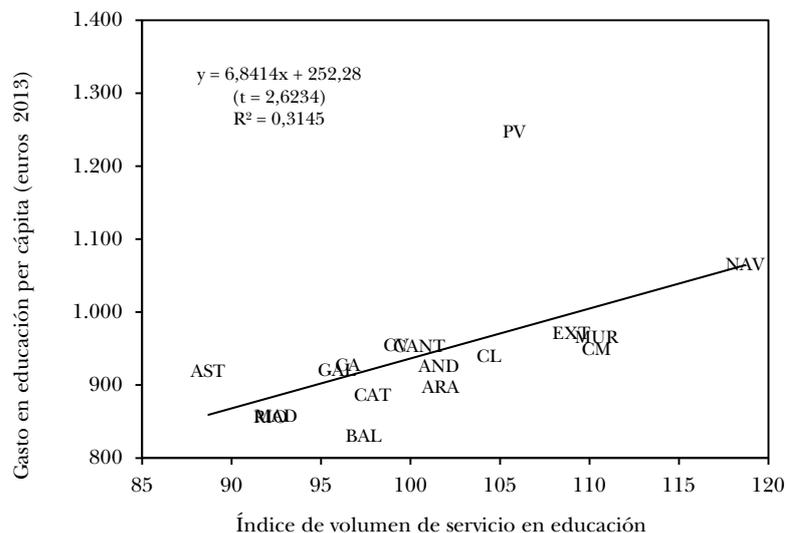
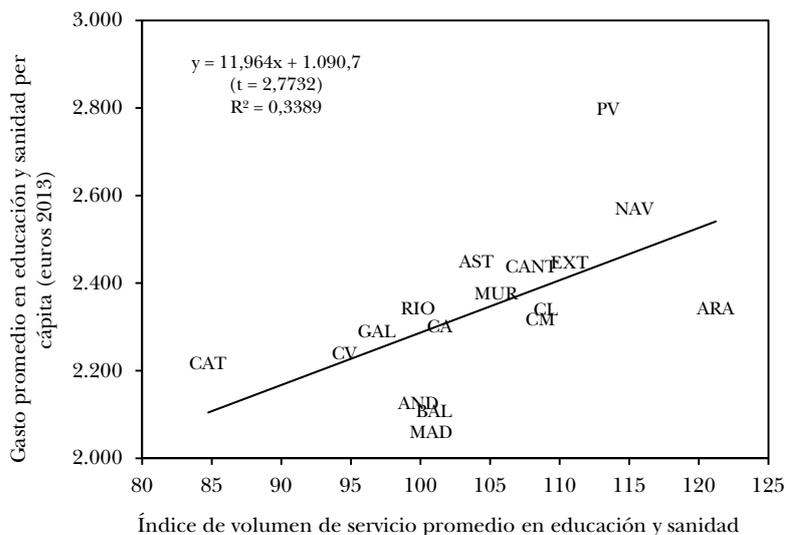


GRÁFICO 4.12 (cont.): Intensidad de prestación de los servicios y gasto per cápita. Promedio 2002-2013

b) Educación



c) Promedio sanidad y educación



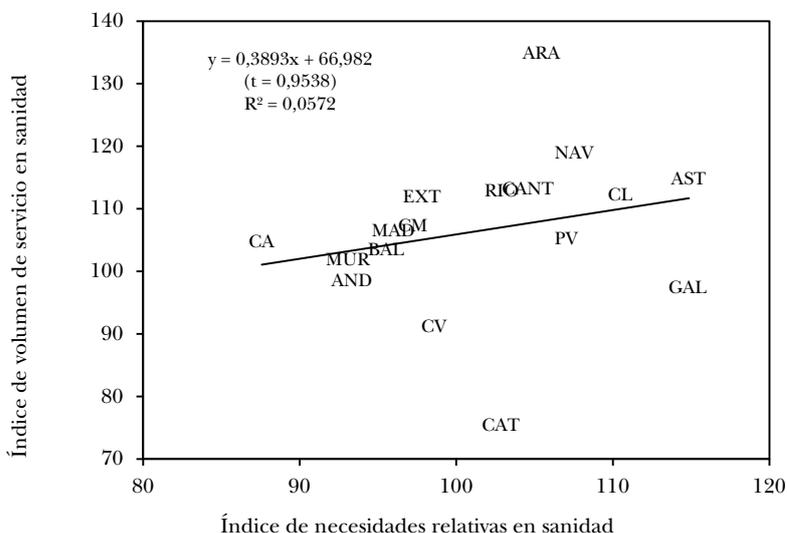
Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de las variables explicativas del análisis, y matiza ligeramente (en educación se refuerza) la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: SGCAL (2015a), IGAE (2015b), Alcaide (2011), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

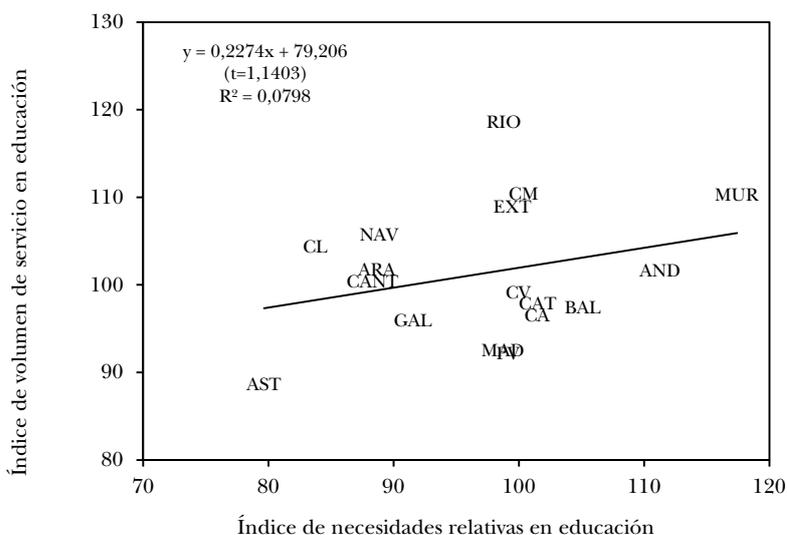
Ya se ha comprobado en el capítulo 3 que la intensidad de las necesidades per cápita no parece ser la causa de las diferencias de gasto. En el gráfico 4.13 se comprueba que tampoco parecen ser la razón de las diferencias en los índices de volumen de servicios por habitante construidos.

GRÁFICO 4.13: Índice de volumen de servicios e índice de necesidades per cápita. Promedio 2002-2013

a) Sanidad



b) Educación

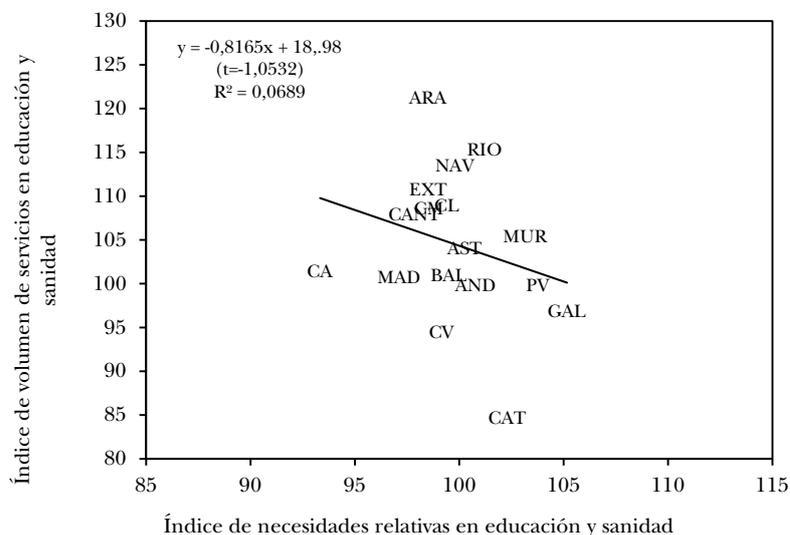


Volumen de servicios y eficiencia en el gasto

Los índices de volumen de servicios estimados explican solo una parte de las diferencias de gasto observadas, por lo que sería interesante explicar el resto de las mismas. Dado que en las Administraciones Públicas el gasto y el coste coinciden, un mayor gasto por unidad de servicios implica un mayor coste. Podría suceder, no obstante, que el coste de producción de los servicios fuera distinto

GRÁFICO 4.13 (cont.): Índice de volumen de servicios e índice de necesidades per cápita. Promedio 2002-2013

c) Promedio de sanidad y educación



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad de las variables explicativas del análisis, y refuerza la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: SGCAL (2015a), IGAE (2015b), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

entre comunidades por los factores analizados en el capítulo 3, es decir, por los costes ligados a la dispersión y a los distintos niveles de precios.³⁴

En el cuadro 4.8 se presentan los gastos (costes) por unidad de servicios en educación y sanidad de las comunidades. Se expresan en términos de un índice que toma el valor 100 para la media española del periodo 2002-2012. En las tres primeras columnas aparecen los resultados sin llevar a cabo las correcciones de costes por dispersión y nivel de precios y podemos comprobar que la magnitud de las diferencias de coste unitario implícitas en nuestros indicadores no es por lo general elevada, moviéndose en la mayoría de los casos dentro de un intervalo reducido por encima o por debajo de la media. Si ajustamos el gasto para corregir el efecto de los dos factores de coste mencionados, las diferencias de *costes unitarios ajustados* resultan menores, como se observa en las columnas cuarta a sexta del cuadro 4.8. Las desviaciones respecto a la media según estos datos son

³⁴ No en cambio a los demográficos que generan más necesidades de servicios, pues estos producen gastos pero también se reflejan en el volumen de servicios, de manera que se compensan al calcular el gasto por unidad de servicios.

Cataluña y Comunidad de Madrid en sanidad, y el País Vasco e Illes Balears en educación.

CUADRO 4.8: Gasto por unidad de servicio en sanidad y educación en las comunidades autónomas. Promedio 2002-2013
(España = 100)

	Ratio entre el índice de gasto per cápita y el índice de volumen de servicio			Ratio entre el índice de gasto per cápita ponderado por necesidades ajustadas y sin ajustar, y el índice de volumen de servicio		
	Sanidad	Educación	Promedio de sanidad y educación	Sanidad	Educación	Promedio de sanidad y educación
Andalucía	92,3	98,1	94,8	94,6	101,5	96,9
Aragón	81,1	95,0	86,0	82,6	98,0	87,6
Asturias, P. de	100,9	112,2	104,9	98,2	106,5	101,3
Balears, Illes	93,5	91,9	92,9	92,0	89,1	91,1
Canarias	99,5	103,7	101,2	106,5	114,3	105,9
Cantabria	100,0	102,2	100,8	100,0	101,7	100,9
Castilla y León	94,5	97,2	95,5	95,5	99,8	97,5
Castilla-La Mancha	96,1	92,7	94,7	100,9	100,2	100,1
Cataluña	133,8	97,5	116,4	129,0	92,0	112,3
C. Valenciana	106,8	103,5	105,4	107,7	104,5	106,0
Extremadura	99,7	96,2	98,3	105,9	105,8	105,5
Galicia	106,5	103,5	105,3	100,9	93,9	99,6
Madrid, C. de	85,5	100,0	91,0	85,3	99,4	90,7
Murcia, R. de	104,5	94,2	100,0	104,5	93,5	99,3
Navarra, C. F. de	101,0	96,7	99,2	100,1	95,3	98,0
País Vasco	98,7	127,1	109,7	96,4	121,9	106,6
Rioja, La	106,7	100,2	104,2	103,0	95,4	100,3

Fuente: SGCAL (2015a), IGAE (2015b), Alcaide (2011), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

Las diferencias de gasto/coste por unidad de servicio que existen no se explican pues por los factores que han sido tenidos en cuenta (que encarecen o abaratan la producción de manera objetiva), sino por otras causas no evaluadas. Entre las varias posibles cabe señalar algunas que dependen de decisiones de los gobiernos regionales: sus opciones al organizar la oferta de servicios —pública, privada, mixta—; las condiciones de trabajo del personal al servicio de las administraciones (salarios del personal, jornada laboral) más allá de las relacionadas con los niveles de precios contempladas al estimar las necesidades; de la composición por categorías profesionales del empleo público; y, desde luego, de la productividad y eficiencia de las organizaciones. Según cual fuera el origen de las desviaciones, estas podrían ser interpretadas como indicadores de eficiencia/ineficiencia o de otra naturaleza. Para ello sería necesario poder realizar un

análisis detallado de las singularidades de los servicios en las comunidades, que hemos abordado pero que ha resultado imposible realizar con la información disponible, hasta donde hemos podido comprobar. Sin disponer de una contabilidad de costes de las comunidades —al menos de sus principales funciones, como la educación y la sanidad— es poco probable que esta cuestión, muy relevante para la evaluación de la eficiencia de la gestión, pueda ser analizada satisfactoriamente. La evidencia parcial indica, no obstante, que las diferencias entre comunidades asociadas a estos factores cuya relevancia desconocemos son importantes, de modo que cabe suponer que estén detrás de parte de las diferencias de gasto observadas.³⁵

4.4. Diferencias de gasto: ¿necesidades, recursos o preferencias?

En este último apartado consideramos brevemente, de manera conjunta, los factores que según los análisis realizados en los capítulos 3 y 4 pueden explicar las diferencias de gasto por habitante observadas. Estos factores son tres: las necesidades derivadas de las características de la población a atender; los ingresos derivados de los sistemas de financiación y las restantes fuentes de ingresos de las comunidades; y los volúmenes de servicios resultantes de los recursos y las preferencias de los gobiernos.

Una vez explorados estos factores por separado es interesante evaluar qué capacidad explicativa tiene cada uno de estos factores cuando son considerados conjuntamente. Para ello estimamos seis modelos de regresión múltiple de los determinantes del gasto per cápita de las comunidades, combinando los indicadores construidos de diferentes maneras para comprobar su significatividad bajo distintas condiciones.

Los modelos consideran como variable dependiente el gasto per cápita en sanidad, en educación y en la suma de ambos. Se excluye el gasto en protección social dado que sobre esta función no hemos podido calcular indicadores de volumen de servicios. Las variables explicativas consideradas son las siguientes: a) los indicadores de necesidad per cápita; b) los ingresos de sistema de financia-

³⁵ Véanse los estudios realizados por el Ivie sobre gasto y productividad de distintos servicios públicos (Abellán *et al.* 2013; Pérez *et al.* 2012; Peiró *et al.* 2012, entre otros)

ción de las comunidades de régimen común³⁶ y el total de recursos no financieros por habitante; y c) los indicadores de volumen de servicios ofrecidos.

Las estimaciones han sido realizadas por mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados de los distintos modelos se presentan en el cuadro 4.9. A la vista de los mismos, los tres tipos de variables consideradas permiten explicar alrededor del 60% de la variabilidad del gasto por habitante, de modo que las regularidades asociadas a las mismas son relevantes pero queda un amplio margen de diferencias debido a singularidades de las comunidades. De las variables contempladas para el conjunto de gastos en educación y sanidad, la que tiene más capacidad de explicar las diferencias es el distinto nivel de ingresos, sobre todo el derivado del sistema de financiación de las comunidades de régimen común. Por su parte, para el gasto sanitario la variable con más capacidad explicativa es de nuevo la financiación —cuando se consideran los ingresos del modelo— y el volumen de servicios ofrecidos en la función considerada cuando se consideran todos los ingresos no financieros. El hecho de que la variable financiación y volumen de servicios alternen su significatividad confirma su elevada correlación. La sanidad es el único caso en el que mantiene también cierta significatividad las necesidades. En el gasto educativo los ingresos no son significativos y el volumen de servicios concentra toda la capacidad explicativa. Las necesidades, cuando tienen poder explicativo de las diferencias de gasto aparecen con un signo negativo, contrario al esperado. En suma, las diferencias de gasto en SPF responden a un patrón en el nivel de gasto que depende del volumen de servicios ofrecidos y estos, a su vez, de los recursos disponibles, pero no de las necesidades.

³⁶ En este caso no se incluyen las comunidades forales en la regresión.

CUADRO 4.9: Determinantes del gasto per cápita en SPF. Promedio 2004-2012. Regresiones simples por mínimos cuadrados ordinarios
(España = 100)

	Variable dependiente: <i>Gasto per cápita en SPF</i> (promedio educación y sanidad)		Variable dependiente: <i>Gasto per cápita en sanidad</i>		Variable dependiente: <i>Gasto per cápita en educación</i>	
Índice de necesidades	8,356 (7,736)	1,657 (11,624)				
Índice de necesidades en salud			3,92 (2,571)	1,084 (3,244)		
Índice de necesidades en educación					-2,285 (2,375)	-0,691 (1,155)
Índice de ingresos del SF		5,404 ** (2,327)		4,238 ** (1,451)		0,521 (0,932)
Índice de ingresos no financieros	4,728 * (2,298)		2,602 ** (1,155)		1,042 (0,981)	
Índice de volumen de servicios	6,045 (3,665)	3,808 (3,649)				
Índice de volumen de servicios en salud			2,315 ** (1,032)	1,962 (1,106)		
Índice de volumen de servicios en educación					6,225 ** (2,477)	4,55 *** (1,343)
Constante	446,538 (1.000,023)	1272,363 (1.336,836)	534,099 * (270,959)	697,163 * (326,856)	441,379 *** (146,170)	494,554 *** (142,210)
N.º	17	15	17	15	17	15
R ²	0,576	0,58	0,599	0,563	0,45	0,552

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Nota: Errores estándar robustos a heterocedasticidad entre paréntesis.

Fuente: SGCAL (2015a), IGAE (2015b), Alcaide (2011), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), INE (2015b, 2015e) y elaboración propia.

5. Políticas redistributivas, servicios fundamentales e igualdad de oportunidades

EL efecto redistributivo de las políticas públicas opera mediante una combinación de mecanismos de obtención de recursos —en los que las contribuciones de los individuos se realizan en función de la capacidad de pago medida a través de la renta o el gasto privado— y de oferta de servicios públicos. Estos son recibidos en parte según las contribuciones realizadas —caso de las pensiones o los subsidios de desempleo— pero también con independencia de la capacidad de pago, pues responden en buena medida a las necesidades. Así sucede en el caso de algunas transferencias monetarias como las pensiones no contributivas o las rentas mínimas de inserción, pero sobre todo en las transferencias en especie que representan los servicios de salud, educación y servicios sociales.

Así pues, las funciones de gasto relacionadas con los denominados servicios públicos fundamentales son piezas clave de las políticas redistributivas de los gobiernos, en particular en la parte de las mismas que opera por el lado de los gastos. Este capítulo analiza el gasto en los servicios públicos fundamentales (SPF) desde esta perspectiva, evaluando su importancia para la renta de los hogares y su papel en la redistribución de rentas que llevan a cabo los gobiernos en España.

El alcance de las políticas distributivas de los gobiernos es un asunto de la máxima importancia para la legitimación de las actuaciones del sector público, pero lo es mucho más en la actualidad. La crisis ha suscitado intensos debates en este sentido, que están afectando a la confianza en las instituciones,³⁷ destruyendo capital social hasta el punto que una parte de la opinión pública pone en cuestión la legitimidad de las mismas.

³⁷ Para el análisis de la confianza y el capital social durante la crisis, véase Pérez, Serrano y Fernández de Guevara (2014).

Existen dos razones en el origen de esta crisis de la confianza y la primera es el retroceso de la renta de las familias derivado de las sucesivas recesiones. Ese retroceso ha sido más acentuado en los hogares de menor nivel de renta y se ha producido también en la renta disponible ajustada, es decir, la que resulta después de tener en cuenta las actuaciones redistributivas del sector público. Por esta razón, a los ojos de la parte de la población más afectada, las coberturas gubernamentales no les han protegido adecuadamente frente a las dificultades. La segunda razón de esa percepción es que en algunos servicios públicos fundamentales se han realizado ajustes a la baja de los gastos y las prestaciones, transmitiendo a los ciudadanos el mensaje de que se realizaba una reducción de los compromisos de igualdad de oportunidades en el acceso a ciertos servicios.³⁸

Estas circunstancias hacen más relevante el análisis de las relaciones entre gasto en SPF y redistribución que en este capítulo será contemplado, como el resto de este volumen, desde una perspectiva regional. Para ello es necesario contar con el banco de datos generado por este proyecto de investigación, que desagrega y territorializa el gasto en las distintas funciones que integran los SPF en el periodo 2002-2013.

El esquema del capítulo es el siguiente. En primer lugar, nos preguntamos cuál es la importancia de las políticas redistributivas en España durante la década analizada, prestando atención al papel de los ingresos y gastos públicos y, sobre todo, analizando los cambios que en este sentido se producen con la llegada de la crisis. En ese primer apartado cuantificaremos también la importancia que los SPF tienen en los efectos redistributivos de las políticas públicas. En el segundo apartado analizaremos la relevancia de las políticas redistributivas en las distintas comunidades autónomas. Contemplaremos también las diferencias entre el periodo anterior a la crisis y el posterior al estallido de esta y, sobre todo, compararemos la intensidad con la que la redistribución opera en cada comunidad y la importancia de los SPF a la hora de explicar esas diferencias de intensidad. Por último, estudiaremos en qué medida las diferencias con las que opera la redistribución en las regiones se deben a sus distintos niveles medios de renta o la de-

³⁸ Véase el análisis de estos problemas en Pérez *et al.* (2014: caps. 7 y 8).

sigualdad interna a las misma, y más concretamente a la existencia de bolsas de población con riesgo de pobreza de mayor o menor magnitud.

En el tercer apartado se estudiará el papel del gasto en SPF realizado en las comunidades autónomas en la redistribución, desde una doble perspectiva: la situación observada y la que existiría si las transferencias redistributivas en especie —que operan a través del gasto en salud, educación y servicios sociales de las comunidades— se realizaran de acuerdo con las necesidades que hemos estimado en el capítulo 3. Nos preguntaremos hasta qué punto, en este segundo caso, los resultados de las políticas redistributivas responderían de forma diferente a los indicadores de renta y riesgo de pobreza de las regiones.

5.1. Alcance de las políticas redistributivas en España

La evaluación de los efectos redistributivos de las políticas públicas en España ha sido objeto de atención por los especialistas en el pasado y, especialmente, en los años de crisis.³⁹ Una razón básica para explicar el creciente interés por la distribución de la renta en los últimos años es que las importantes caídas de ingresos que se han derivado de las dos intensas recesiones padecidas después de 2007 habían reducido en 2014 un 11% la renta disponible bruta real per cápita media de los hogares. La percepción de buena parte de la población es que su familia se ha empobrecido y que el sector público no lo ha impedido. Como consecuencia de ello, la sensibilidad a la distribución de la renta en general y a la redistribución de la misma que realiza el sector público ha aumentado.

La renta que finalmente disfrutan los miembros de cualquier hogar es la denominada técnicamente *renta disponible ajustada* y está formada tanto por todos los ingresos monetarios (renta disponible bruta) como por algunos pagos recibidos en especie. La *renta disponible bruta ajustada* se calcula a partir de los ingresos que obtienen los hogares a través de las *rentas primarias brutas* que le proporcionan los mercados al adquirir los servicios de los factores que poseen —trabajo y capital—. A estos ingresos se les restan los impuestos directos pagados por los hogares (incluidas las cotizaciones sociales) y se les suman las transferencias mo-

³⁹ Véase los trabajos de Goerlich en Pérez *et al.* (2013: cap. 8, 2014: cap.7).

netarias recibidas y los servicios públicos disfrutados sin pago directo (transferencias en especie).

La renta primaria menos los impuestos más las transferencias monetarias constituye la renta monetaria de la que disponen las familias (*renta disponible*). Pero para valorar su verdadera capacidad de acceder a bienes y servicios en países como España es muy relevante tener en cuenta también que los hogares reciben servicios gratuitos que representan en promedio más de un 18% de sus ingresos monetarios. En muchas familias con ingresos bajos estas transferencias en especie tienen un peso en los ingresos mucho mayor y son decisivas para el bienestar de las mismas.

El cuadro 5.1 ofrece la información correspondiente a los conceptos que intervienen en el paso de la renta primaria o de mercado bruta de los hogares españoles a la renta disponible ajustada bruta. Los datos corresponden al periodo 2000-2014 y son expresados todos ellos en euros de 2014 por habitante. El nivel máximo de las rentas generadas por el mercado se alcanzó en 2008 y desde entonces hasta 2013 se redujo un 19% para repuntar en 2014. Tras las operaciones redistributivas del sector público a través de impuestos y transferencias, las rentas disponibles ajustadas de los hogares resultan significativamente distintas de las de mercado, en los siguientes aspectos: a) las rentas ajustadas son superiores a las de mercado todos los años; b) las diferencias entre ambas variables se agrandan durante la crisis debido a que, si bien la renta disponible ajustada también alcanza un máximo en 2008 y retrocede desde ese año, su caída hasta 2013 es menor (13,5% y también ha repuntado en 2014).

Según estos datos las actuaciones redistributivas del sector público no han evitado la caída de la renta real de los hogares, pero han amortiguado significativamente el descenso de la renta que se produce en los mercados. Por esta razón, el impacto de las políticas redistributivas canalizadas a través de los ingresos y gastos públicos ha sido mucho mayor en los años de crisis y no menor, como a veces se sugiere: en 2007 representaban el 2,2% de la renta primaria de las familias españolas, mientras que durante la crisis ha llegado a alcanzar el 11,3%, como se observa en la última columna del cuadro 5.1 y en el gráfico 5.1. La creciente distancia entre la línea que representa la evolución de la renta disponible ajustada y la renta de mercado indica el mayor peso de la redistribución en los años recientes.

Asimismo, que la renta de mercado se sitúe por debajo de la renta disponible ajustada señala que, desde la perspectiva de los hogares, sus rentas son mayores gracias a las actuaciones públicas. Esa diferencia ha sido financiada con otros ingresos públicos que no se derivan de la renta de los hogares y también con endeudamiento.

CUADRO 5.1: Conceptos que intervienen en el paso de la renta primaria o de mercado de los hogares españoles y la renta disponible ajustada, 2000-2014
(euros de 2014 per cápita)

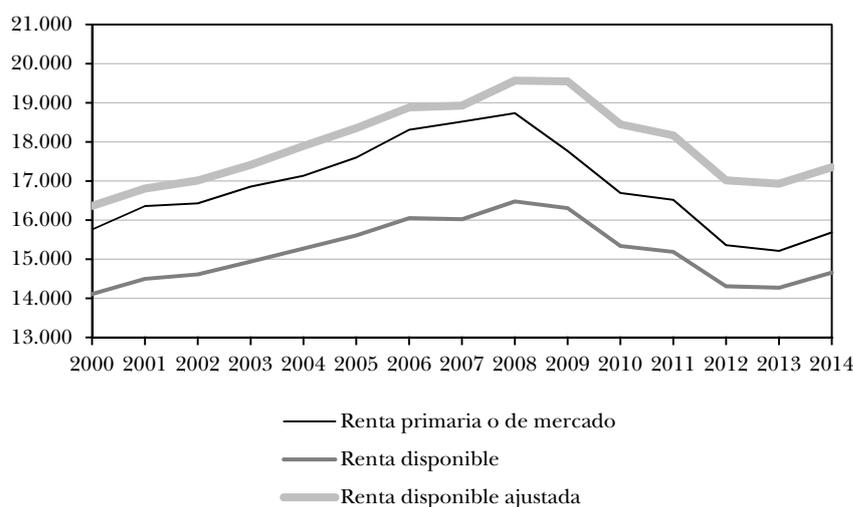
	Renta primaria o de mercado	Impuestos, cotizaciones y transferencias	Prestaciones sociales (distintas de transf. en especie) y otras transf. corrientes	Renta disponible	Transferencias sociales en especie	Renta disponible ajustada	Efecto redistributivo (porcentaje)
	(A)	(B)	(C)	(D = A + B + C)	(E)	(F = D + E)	((B + C + E)/A)
2000	15.761	-5.879	4.227	14.110	2.254	16.364	3,8
2001	16.359	-6.122	4.262	14.499	2.310	16.809	2,8
2002	16.428	-6.150	4.336	14.615	2.397	17.012	3,6
2003	16.858	-6.277	4.358	14.938	2.475	17.413	3,3
2004	17.134	-6.275	4.417	15.276	2.616	17.892	4,4
2005	17.602	-6.447	4.455	15.609	2.740	18.349	4,2
2006	18.309	-6.790	4.529	16.048	2.832	18.880	3,1
2007	18.518	-7.108	4.610	16.020	2.906	18.926	2,2
2008	18.734	-7.143	4.888	16.479	3.087	19.566	4,4
2009	17.767	-6.644	5.183	16.306	3.242	19.547	10,0
2010	16.693	-6.458	5.105	15.340	3.111	18.451	10,5
2011	16.519	-6.381	5.051	15.190	2.976	18.166	10,0
2012	15.360	-6.065	5.011	14.306	2.711	17.017	10,8
2013	15.212	-5.996	5.053	14.269	2.663	16.932	11,3
2014	15.685	-5.987	4.961	14.659	2.694	17.352	10,6

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e) y elaboración propia.

Si se profundiza en las vías por las que ha operado este reforzamiento relativo de las políticas redistributivas se comprueba que los ingresos y gastos públicos relacionados con las mismas se han comportado durante la crisis, pese a todo, mejor que las rentas de mercado. En el cuadro 5.1 se puede comprobar que los impuestos y cotizaciones han caído desde 2008 un 16,2%; las prestaciones sociales monetarias caen después de 2009 y su reducción es del 4,3%; las transferencias sociales en especie se reducen a partir de 2010 y lo hacen un 17%. Así pues, las partidas relevantes para evaluar las actuaciones redistributivas caen, pero menos que la renta en origen, que se había reducido un 19%. Además, los gastos públicos redistributivos se han preservado en parte, si bien hay que señalar que

lo han hecho sobre todo los que se canalizan a través de transferencias monetarias y mucho menos los que operan como transferencias en especie, en los que las caídas son similares a las de la renta de mercado.

GRÁFICO 5.1: Evolución de la renta primaria, la renta disponible y la renta disponible ajustada, 2000-2014
(euros de 2014 per cápita)



Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e) y elaboración propia.

Tomando como referencia la renta de mercado de las familias (=100) podemos valorar la importancia relativa de los tres grandes factores a través de los cuales opera la redistribución. Los resultados de esta valoración aparecen en el cuadro 5.2. Los impuestos y cotizaciones representan porcentajes que se sitúan en un rango del 36-39%, las prestaciones sociales y transferencias monetarias se mueven entre el 24 y el 33% y las transferencias en especie en un rango del 14-18%. En la última columna se puede observar que el incremento de renta disponible ajustada derivada de las políticas redistributivas es mayor en los años de crisis. A partir de la evolución temporal de los pesos de los distintos instrumentos se advierte que ello se debe, sobre todo, a la trayectoria de las prestaciones monetarias.

Dos conclusiones derivadas de estos datos son que los tres instrumentos contemplados son muy relevantes y que el peso de los gastos públicos relacionados con políticas redistributivas es muy elevado. En los años de crisis, los hogares reciben transferencias monetarias y en especie del sector público que, en promedio, representan cerca del 50% de sus rentas de mercado. De estas transferencias

CUADRO 5.2: Importancia relativa de los factores redistributivos, 2000-2014
(renta de mercado de las familias = 100)

	Renta de mercado de las familias	Impuestos, cotizaciones y transferencias	Prestaciones sociales (distintas de transf. en especie) y otras transf. corrientes	Renta disponible	Transferencias sociales en especie	Renta disponible ajustada
	(A)	(B)	(C)	(D = A + B + C)	(E)	(F = D + E)
2000	100,0	-37,3	26,8	89,5	14,3	103,8
2001	100,0	-37,4	26,1	88,6	14,1	102,8
2002	100,0	-37,4	26,4	89,0	14,6	103,6
2003	100,0	-37,2	25,8	88,6	14,7	103,3
2004	100,0	-36,6	25,8	89,2	15,3	104,4
2005	100,0	-36,6	25,3	88,7	15,6	104,2
2006	100,0	-37,1	24,7	87,6	15,5	103,1
2007	100,0	-38,4	24,9	86,5	15,7	102,2
2008	100,0	-38,1	26,1	88,0	16,5	104,4
2009	100,0	-37,4	29,2	91,8	18,2	110,0
2010	100,0	-38,7	30,6	91,9	18,6	110,5
2011	100,0	-38,6	30,6	92,0	18,0	110,0
2012	100,0	-39,5	32,6	93,1	17,6	110,8
2013	100,0	-39,4	33,2	93,8	17,5	111,3
2014	100,0	-38,2	31,6	93,5	17,2	110,6

Fuente: INE (2015b, 2015c) y elaboración propia.

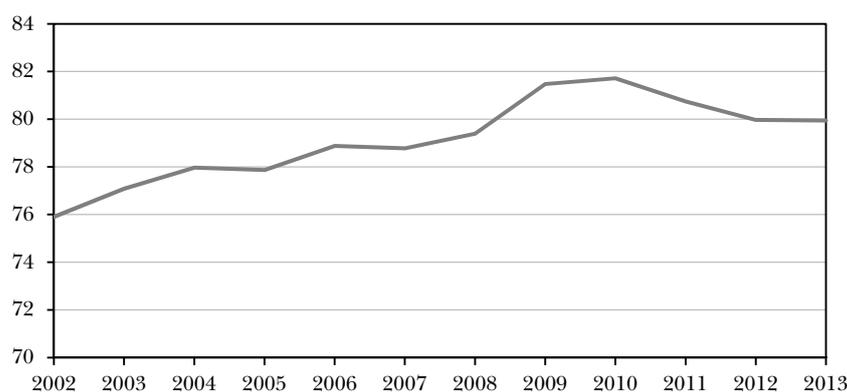
dos tercios son monetarias y el tercio restante servicios públicos, de modo que tanto uno como el otro canal redistributivo son importantes.

Para concluir esta valoración general y ponerla en relación con el tema central de esta monografía, comprobaremos la importancia del gasto en SPF en relación con las transferencias monetarias y en especie a los hogares. Esta comparación exige combinar dos fuentes de información distinta, pues la valoración del gasto en SPF proviene del banco de datos construido en este proyecto de investigación en base a informaciones de las Cuentas de las Administraciones Públicas y otras fuentes, mientras que los datos de las políticas redistributivas tienen su origen en la Contabilidad Nacional de España y la Contabilidad Regional.

El gráfico 5.2 presenta la comparación entre el gasto en SPF y las transferencias a las familias a lo largo del periodo analizado y permite comprobar que los SPF representan unos porcentajes muy importantes —superiores al 80% en los últimos años— de los gastos realizados por las políticas redistributivas. Así pues, la gran mayoría de estos gastos se canalizan a través de las funciones incluidas en los SPF, si bien debe recordarse que mientras las transferencias monetarias —las

que se han mantenido mejor en los años de crisis— son realizadas por las Administraciones centrales, en cambio, las transferencias en especie —que se han reducido casi tanto como las rentas de mercado— están a cargo fundamentalmente de las Administraciones territoriales, en especial de las comunidades autónomas. Así pues, todas las Administraciones Públicas participan en el despliegue de los gastos redistributivos pero con pesos, modalidades y trayectorias distintas.

GRÁFICO 5.2: Peso del gasto en SPF en las transferencias a las familias, 2002-2013
(porcentaje)



Fuente: INE (2015c), IGAE (2015a) y elaboración propia.

5.2. Diferencias regionales de los saldos redistributivos

A la vista de las diferencias regionales en los niveles de gasto público que hemos constatado en los capítulos anteriores sería extraño que la incidencia de las políticas redistributivas en las distintas comunidades autónomas no fuera de magnitud muy distinta. Este apartado evalúa esas diferencias desde la perspectiva de los hogares, partiendo de los datos que ofrece la Contabilidad Regional de España (CRE).

Para considerar, en primer lugar, el efecto conjunto de los impuestos y gastos públicos que determinan el alcance de la redistribución, el cuadro 5.3 ofrece los valores de la renta de mercado y la renta disponible ajustada, todos ellos per cápita, de las comunidades autónomas. También se incluye el porcentaje de la renta disponible ajustada de cada comunidad que se deriva de las operaciones redistributivas. Se presentan los datos de los periodos 2000-2007 (expansión), 2008-2014 (crisis) y del último año (2014).

CUADRO 5.3: Renta de mercado y renta disponible ajustada de los hogares per cápita, 2000-2014
(euros de 2014 per cápita)

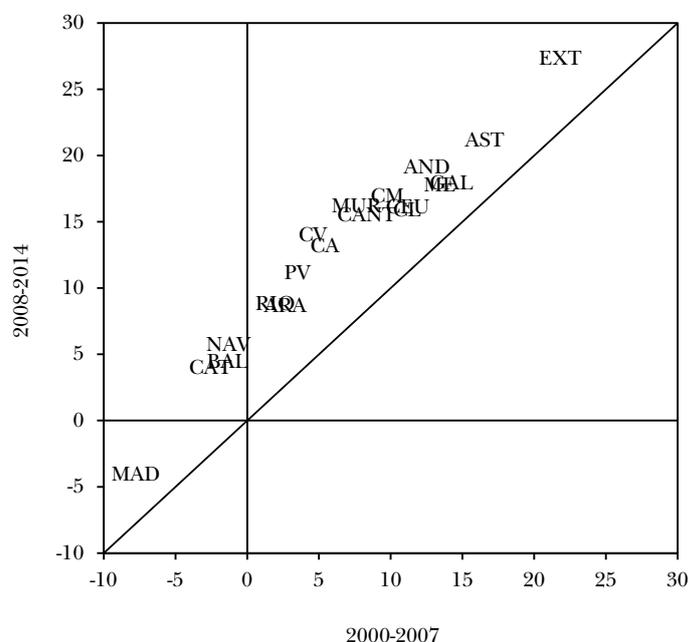
	Renta primaria o de mercado de los hogares per cápita			Renta disponible ajustada de los hogares per cápita			Porcentaje de redistribución		
	2000-2007	2008-2014	2014	2000-2007	2008-2014	2014	2000-2007	2008-2014	2014
Andalucía	13.023	12.637	11.802	14.656	15.058	14.226	12,5	19,2	20,5
Aragón	18.599	18.219	17.298	19.096	19.816	19.105	2,7	8,8	10,4
Asturias, P. de	14.933	15.391	14.533	17.409	18.657	17.888	16,6	21,2	23,1
Balears, Illes	20.421	17.941	16.979	20.141	18.757	17.885	-1,4	4,5	5,3
Canarias	16.028	14.365	13.514	16.900	16.264	15.388	5,4	13,2	13,9
Cantabria	16.254	15.828	14.737	17.611	18.290	17.256	8,4	15,6	17,1
Castilla y León	15.448	15.801	15.065	17.173	18.317	17.730	11,2	15,9	17,7
Castilla-La Mancha	14.459	13.602	12.702	15.874	15.918	15.006	9,8	17,0	18,1
Cataluña	20.847	19.788	18.831	20.320	20.584	19.711	-2,5	4,0	4,7
C. Valenciana	16.010	14.586	13.662	16.742	16.638	15.873	4,6	14,1	16,2
Extremadura	11.321	11.635	10.883	13.794	14.820	14.114	21,8	27,4	29,7
Galicia	13.779	14.365	13.619	15.741	16.953	16.300	14,2	18,0	19,7
Madrid, C. de	23.253	22.770	21.845	21.449	21.855	21.103	-7,8	-4,0	-3,4
Murcia, R. de	14.234	13.461	12.602	15.319	15.645	14.885	7,6	16,2	18,1
Navarra , C. Foral de	21.706	21.000	19.885	21.424	22.214	21.291	-1,3	5,8	7,1
País Vasco	21.266	21.494	20.518	22.011	23.904	23.019	3,5	11,2	12,2
Rioja, La	18.651	17.404	16.463	19.019	18.950	18.203	2,0	8,9	10,6
Ceuta, c. a. de	15.420	14.461	13.259	17.151	16.798	15.428	11,2	16,2	16,4
Melilla, c. a. de	14.877	13.330	12.114	16.872	15.711	14.247	13,4	17,9	17,6
España	17.121	16.567	15.685	17.706	18.147	17.352	3,4	9,5	10,6

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e) y elaboración propia.

Es fácil advertir que, en cualquiera de los periodos considerados, la intensidad de las políticas redistributivas que realiza el sector público en España es muy diferente entre comunidades. Por una parte, en los años de expansión en cuatro de ellas —Illes Balears, Comunidad de Madrid, Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra— la renta disponible ajustada es inferior a la renta de mercado, lo que indica que sus hogares realizan contribuciones netas a la solidaridad interregional. En el periodo de crisis este saldo negativo solo se mantiene en la Comunidad de Madrid. El promedio de los hogares de la mayoría de las comunidades son perceptores netos de recursos gracias a las políticas redistributivas, pero la intensidad de la solidaridad presenta un amplio rango alrededor de una media nacional que en 2014 es del 10,6% pero por comunidades va desde el 29,7% de Extremadura al -3,4% de la Comunidad de Madrid.

En el gráfico 5.3 se observa fácilmente que la intensidad de las operaciones redistributivas ha aumentado en los años de crisis en todas las comunidades autónomas. Ello se debe, como ya se ha señalado al analizar los datos de España, a que en ese periodo el sector público ha paliado los efectos de las fuertes caídas de las rentas de mercado. Los ajustes del gasto público han existido, pero han sido de menor intensidad que la reducción de rentas de mercado, sobre todo en los gastos realizados por las Administraciones centrales, en particular por la Seguridad Social.

GRÁFICO 5.3: Peso de la redistribución en cada comunidad autónoma en los periodos 2000-2007 y 2008-2014
(porcentaje)



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: INE (2015b, 2015c) y elaboración propia.

Tras estas diferencias regionales de las políticas redistributivas puede encontrarse una distinta intensidad de los tres instrumentos a través de los cuales operan las mismas (impuestos y cotizaciones, transferencias monetarias y en especie). Tomando como referencia la renta de mercado de las familias (= 100) en cada comunidad podemos valorar la importancia relativa de cada uno de estos tres factores en los dos subperiodos considerados. Los resultados aparecen en el cuadro 5.4 e indican que las diferencias entre comunidades son sustanciales, y son distintas entre instrumentos. Los impuestos y cotizaciones representan por-

centajes que se sitúan en un rango alrededor de 7 puntos porcentuales. En cambio las prestaciones sociales y transferencias monetarias se mueven en porcentajes que definen un rango de hasta 18 puntos porcentuales entre comunidades y las transferencias en especie presentan un rango de 13 puntos. Así pues, las diferencias en la intensidad con la que opera la redistribución en cada una de las comunidades se derivan más de lo que sucede por el lado del gasto que por el de los ingresos. Las diferencias de gasto son mayores en el ámbito de las prestaciones monetarias pero también son elevadas en las transferencias en especie.

CUADRO 5.4: Importancia relativa de los tres instrumentos de políticas redistributivas. Renta de mercado de las familias = 100. Promedio de los periodos 2000-2007 y 2008-2014 (porcentaje)

	2000-2007			2008-2014		
	Impuestos, cotizaciones y transferencias	Prestaciones sociales (distintas de transf. en especie) y otras transf. corrientes	Transferencias sociales en especie	Impuestos, cotizaciones y transferencias	Prestaciones sociales (distintas de transf. en especie) y otras transf. corrientes	Transferencias sociales en especie
Andalucía	-37,3	30,5	19,3	-38,8	36,0	21,9
Aragón	-36,5	24,7	14,5	-37,7	29,4	17,0
Asturias, P. de	-40,3	39,2	17,7	-41,3	42,9	19,6
Balears, Illes	-35,4	21,9	12,2	-36,4	25,7	15,2
Canarias	-36,8	24,4	17,8	-36,9	29,2	20,9
Cantabria	-37,8	29,6	16,6	-39,0	34,4	20,2
Castilla y León	-36,9	30,5	17,6	-38,2	34,5	19,6
Castilla-La Mancha	-33,0	25,0	17,9	-36,9	31,1	22,8
Cataluña	-37,3	22,8	12,0	-38,2	27,6	14,6
Com. Valenciana	-37,9	26,9	15,6	-38,8	33,2	19,7
Extremadura	-36,6	33,8	24,6	-39,0	38,4	28,0
Galicia	-37,5	32,7	19,1	-39,1	36,3	20,8
Madrid, C. de	-39,0	20,8	10,5	-40,5	24,3	12,1
Murcia, R. de	-37,2	27,1	17,7	-39,0	32,1	23,1
Navarra, C. F. de	-35,3	20,4	13,6	-34,9	25,1	15,5
País Vasco	-35,1	24,1	14,5	-35,6	29,3	17,5
Rioja, La	-34,3	22,2	14,1	-36,8	27,7	18,0
Ceuta, c. a. de	-32,1	24,1	19,2	-35,0	28,2	23,0
Melilla, c. a. de	-31,4	23,4	21,4	-35,0	27,7	25,2

Fuente: INE (2015b, 2015c) y elaboración propia.

Si nos centramos en los gastos que influyen en las políticas redistributivas, la suma de los mismos representa en las distintas comunidades porcentajes de la

renta de mercado de los hogares muy variables, que en el periodo 2008-2013⁴⁰ van del 66% en Extremadura al 36% en la Comunidad de Madrid. Si se comparan estos pesos con los correspondientes a la suma del gasto en SPF en cada comunidad —según las estimaciones presentadas en el capítulo 3— se constatan dos resultados (cuadro 5.5). El primero es la confirmación de que en todas las comunidades autónomas los SPF son el gran canal por el que operan las políticas de gasto redistributivas. El segundo es que la intensificación del gasto redistributivo durante la crisis se refleja en todas las comunidades en un incremento paralelo del gasto en SPF.

CUADRO 5.5: Peso en la renta de mercado del gasto en SPF y del gasto redistributivo. Promedio de los periodos 2000-2007 y 2008-2013
(porcentaje)

	2002-2007		2008-2013	
	Gasto en SPF	Gasto redistributivo	Gasto en SPF	Gasto redistributivo
Andalucía	39,9	49,5	47,1	57,7
Aragón	30,0	39,1	37,4	46,2
Asturias, P. de	46,0	56,5	53,7	62,2
Baleares, Illes	25,7	34,4	32,0	40,9
Canarias	33,4	42,5	39,6	50,1
Cantabria	37,0	45,8	44,4	54,3
Castilla y León	37,1	47,7	43,2	53,9
Castilla-La Mancha	36,4	42,8	45,6	53,8
Cataluña	27,1	35,1	34,9	42,2
C. Valenciana	31,5	42,8	41,1	52,6
Extremadura	49,9	58,0	55,2	66,0
Galicia	41,0	51,5	46,6	56,9
Madrid, C. de	22,0	31,3	26,7	36,4
Murcia, R. de	33,5	44,9	44,7	55,0
Navarra, C. F. de	27,9	34,2	35,0	40,5
País Vasco	31,8	38,7	40,0	46,7
Rioja, La	29,6	36,5	37,1	45,5

Fuente: INE (2015b, 2015c), IGAE (2015b) y elaboración propia.

Es relevante comprobar si la dispar intensidad de las políticas redistributivas en las comunidades autónomas responde a criterios objetivables de solidaridad a nivel nacional. Es este sentido, cabe preguntarse si, por ejemplo, el porcentaje de

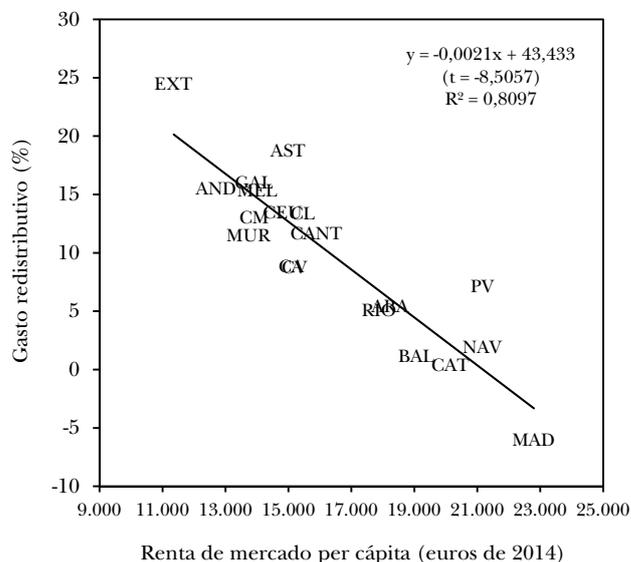
⁴⁰ Los cuadros y gráficos en los que el intervalo considerado finaliza en 2013 son aquellos en los que se utilizan datos que no están disponibles para 2014.

la renta de los hogares que proviene de la redistribución es mayor en las regiones cuyas renta de mercado per cápita son más bajas. El gráfico 5.4 muestra los resultados de contrastar esa hipótesis e indica que, en efecto, esa es la regla general en el periodo analizado (2000-2014). No obstante, existe una significativa dispersión que indica que también otras variables actúan para determinar la intensidad del saldo redistributivo y, por efecto de las mismas, algunas comunidades situadas en el mismo nivel de renta que otras presentan saldos redistributivos bastante diferentes. Así, Canarias y la Comunitat Valenciana tienen niveles de renta similares a los del Principado de Asturias (se sitúan en la misma vertical) y, sin embargo, sus saldos redistributivos son casi la mitad que los de esta última comunidad. También es llamativo el caso de la Comunidad de Madrid y el País Vasco, pues con un nivel de renta similar presentan saldos redistributivos de signo distinto, separados por más de 10 puntos porcentuales, y de signo contrario.

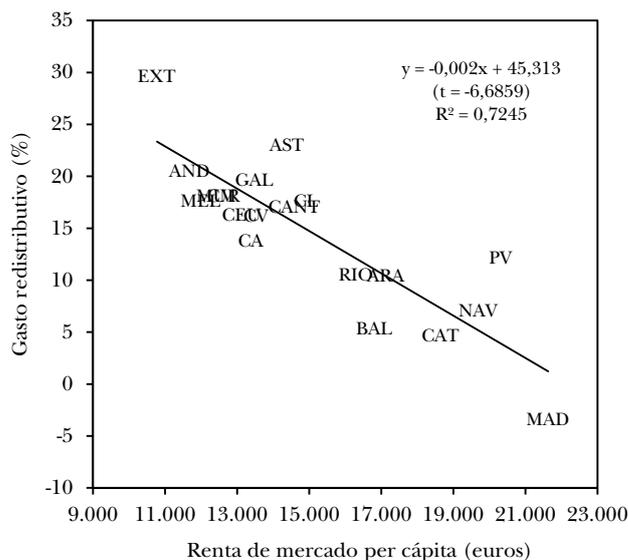
La relación entre la renta de mercado de los hogares per cápita y los distintos componentes de los saldos redistributivos se analiza en el gráfico 5.5. En el panel *a* se relacionan los impuestos y cotizaciones con la renta, en el panel *b* las transferencias monetarias y en el panel *c* las transferencias en especie. Por último, en el panel *d* se presenta el saldo de la diferencia entre los dos primeros componentes, que equivale a la diferencia entre renta de mercado y renta disponible. Los resultados que muestran los distintos paneles indican que el nivel de rentas es determinante de las contribuciones a la financiación de las políticas públicas y también (aunque con un capacidad explicativa mucho menor) del nivel de las transferencias monetarias recibidas por cada comunidad. En cambio, el nivel de las transferencias en especie no depende de los niveles de renta, como era de esperar que sucediera en un país en el que la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios educativos y sanitarios en las distintas comunidades no depende de su nivel renta. Por último, el panel *d* indica que la diferencia entre renta de mercado y renta disponible —es decir, el saldo resultante de los impuestos pagados por los hogares menos las transferencias monetarias recibidas— es en general mayor cuanto mayor es el nivel de renta, pero existe una elevada dispersión de valores en torno a la tendencia. Como consecuencia de ello, comunidades con similar valor de su renta per cápita de mercado contribuyen de manera muy diferente a la solidaridad.

GRÁFICO 5.4: Renta de mercado per cápita y peso del gasto redistributivo. Regresiones simples. Promedio 2000-2014 y 2014

a) Promedio 2000-2014



b) 2014



Nota: Se presenta la regresión basada en la media del periodo para facilitar la representación gráfica. El análisis con datos de panel confirma el signo y significatividad, y refuerza la capacidad explicativa del mismo. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

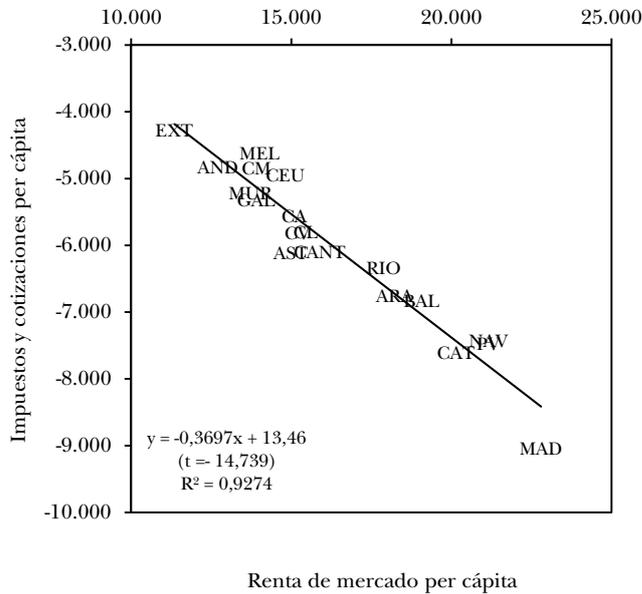
Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e) y elaboración propia.

Una pregunta razonable es si parte de la dispersión observada al relacionar saldos redistributivos y nivel de renta se explica por las desigualdades internas de las comunidades y, más concretamente, por el porcentaje de población de cada una de ellas amenazada por riesgos de pobreza y exclusión, la más necesitada de atención por las políticas de servicios sociales. Podría suceder que si ese porcen-

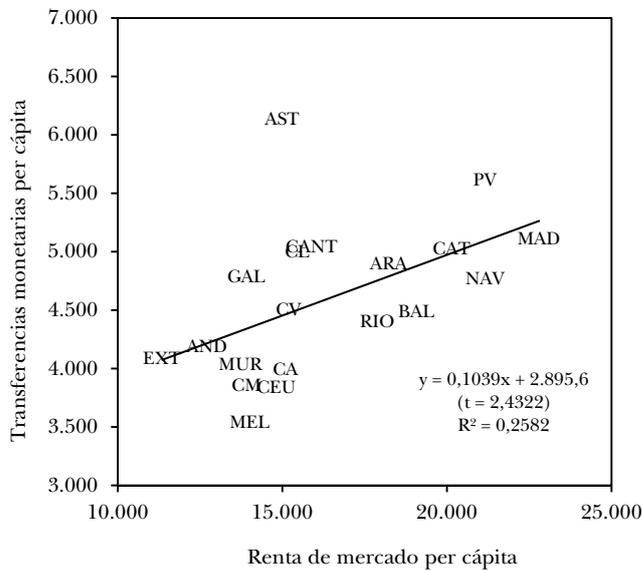
GRÁFICO 5.5: Relación entre la renta de mercado de los hogares per cápita y los distintos componentes de los saldos redistributivos. Regresiones simples. Promedio 2000-2014

(euros de 2014 per cápita)

a) Renta de mercado e impuestos y cotizaciones per cápita



b) Renta de mercado y transferencias monetarias per cápita



taje fuera mayor resultara más difícil generar ingresos y más necesario realizar ciertos gastos. Para comprobar si el porcentaje de personas en riesgo de exclusión resulta explicativo de los ingresos, gastos y saldos observados se han realizado estimaciones en las que las variables explicativas son, simultáneamente, el nivel de renta de mercado per cápita y el porcentaje de población en riesgo de ex-

CUADRO 5.6: Determinantes de los saldos redistributivos y sus componentes. Regresiones con datos de corte transversal agrupados (*pool*) por mínimos cuadrados ordinarios y panel con efectos fijos regionales, 2002-2013

	Variable dependiente: <i>Saldo redistributivo per cápita</i>		Variable dependiente: <i>Saldo de ingresos y transferencias monetarias per cápita</i>		Variable dependiente: <i>Ingresos per cápita</i>		Variable dependiente: <i>Transferencias monetarias per cápita</i>		Variable dependiente: <i>Transferencias en especie per cápita</i>	
	<i>Pool</i>	<i>Panel</i>	<i>Pool</i>	<i>Panel</i>	<i>Pool</i>	<i>Panel</i>	<i>Pool</i>	<i>Panel</i>	<i>Pool</i>	<i>Panel</i>
Renta per cápita de mercado	-0,364 *** (0,067)	-0,223 *** (0,035)	0,085 (0,094)	0,105 *** (0,029)	0,027 (0,060)	0,076 ** (0,029)	-0,058 (0,056)	-0,029 (0,021)	0,027 (0,025)	0,12 *** (0,015)
Tasa de riesgo de pobreza (%)	-54,796 *** (17,584)	36,608 (21,787)	52,187 (35,524)	37,008 *** (12,316)	-16,357 (23,939)	54,118 ** (21,734)	-68,544 *** (22,684)	17,11 (17,736)	5,381 (6,350)	29,319 ** (11,951)
Constante	8.848,597 *** (1.437,353)	4.230,757 *** (992,780)	-3.998,283 * (2.186,671)	-3.962,368 *** (447,130)	3.432,160 ** (1.231,408)	872,910 (643,146)	7.430,436 *** (1.513,360)	4.835,261 *** (736,255)	2.311,089 *** (498,456)	163,517 (497,849)
N. ^o	204	204	204	204	204	204	204	204	204	204
R ²	0,614	0,834	0,077	0,856	0,06	0,666	0,361	0,777	0,035	0,475

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Nota: Errores estándar entre paréntesis, calculados con clúster de comunidades autónomas

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e) y elaboración propia.

vamente en el saldo redistributivo per cápita, en el saldo parcial de ingresos y transferencias monetarias —en ambos casos con significatividades al 1%— y en el gasto per cápita en transferencias en especie —con significatividad al 5%—. En los tres casos la variable renta por habitante es significativa al 1%.

5.3. Gasto en SPF de las comunidades, redistribución e igualdad de oportunidades

Este tercer apartado estudia el papel del gasto en SPF realizado por las comunidades autónomas en la redistribución. En primer lugar evaluamos la situación observada y posteriormente estimaremos el efecto sobre la misma de que el gasto en salud, educación y servicios sociales de las comunidades autónomas respondiera a las necesidades que hemos estimado en el capítulo 3. A partir de este cálculo valoraremos si los resultados de las políticas redistributivas responderían de forma distinta a los niveles de renta de las regiones.

La actuación de las comunidades autónomas en la prestación de SPF se concentra en el ámbito de lo que, en términos de las operaciones de Contabilidad Regional, se denominan transferencias en especie, es decir, prestación de servicios en condiciones de gratuidad o semigratuidad. Las transferencias en especie recibidas contribuyen a igualar la renta real de las familias en la medida en que el acceso a esos servicios no depende de la capacidad de pago de los hogares (por ser gratuitos o porque cuando no lo son por completo existen mecanismos —como las becas o los copagos nulos— para evitar la exclusión de las personas con pocos recursos).

El cuadro 5.7 muestra los valores medios por habitante del gasto en SPF de las comunidades autónomas y de las transferencias en especie per cápita realizadas a los hogares de cada comunidad, así como el cociente entre ambas variables. La información se ofrece promediada para los periodos 2002-2007 y 2008-2013 para comprobar la influencia de la crisis en este ámbito. Como los ajustes en estos gastos se han producido en los últimos años, en el conjunto del período los valores promedios de las transferencias en especie en los años de crisis son superiores a los del periodo anterior a 2007.

Los datos confirman que los niveles de gastos en SPF representan alrededor del 85% de las transferencias en especie y que los valores per cápita de ambas

variables son bastante dispares entre comunidades. Para comprobar hasta qué punto ambas caras del problema están relacionadas, el gráfico 5.6 presenta las medias del periodo de las dos variables y muestra la estrecha asociación entre ambas. Esta correlación indica que lo que sucede en el ámbito del gasto de las comunidades autónomas resulta decisivo para la parte de las políticas redistributivas que opera a través de las transferencias en especie.

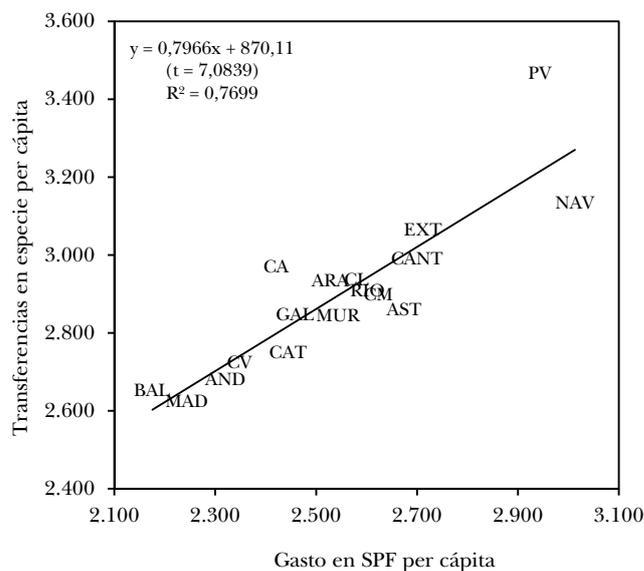
El corolario inmediato de esa elevada correlación es que, puesto que las transferencias en especie están decisivamente condicionadas por el nivel de gasto en SPF de las comunidades autónomas, los interrogantes planteados en los capítulos 3 y 4 sobre la justificación de las diferencias de gasto en SPF de las comunidades pueden poner en cuestión la lógica de esta parte de las políticas redistributivas.

CUADRO 5.7: Gasto en SPF de las comunidades autónomas y transferencias en especie per cápita. Promedio de los periodos 2002-2007 y 2008-2013
(euros 2013 per cápita)

	2002-2007			2008-2013		
	Gasto en SPF (1)	Transferencias en especie (2)	Cociente (%) (1) / (2)	Gasto en SPF (1)	Transferencias en especie (2)	Cociente (%) (1) / (2)
Andalucía	2.169,6	2.580,0	84,1	2.471,8	2.784,2	88,8
Aragón	2.356,8	2.768,8	85,1	2.700,2	3.099,5	87,1
Asturias, P. de	2.441,9	2.705,3	90,3	2.907,8	3.016,2	96,4
Baleares, Illes	2.082,2	2.564,4	81,2	2.268,7	2.742,3	82,7
Canarias	2.420,3	2.912,7	83,1	2.421,7	3.028,7	80,0
Cantabria	2.525,4	2.772,0	91,1	2.875,7	3.212,1	89,5
Castilla y León	2.448,4	2.776,0	88,2	2.711,7	3.099,8	87,5
Castilla-La Mancha	2.410,6	2.665,8	90,4	2.836,7	3.133,1	90,5
Cataluña	2.274,7	2.591,1	87,8	2.614,6	2.912,3	89,8
Comunitat Valenciana	2.239,0	2.577,9	86,9	2.457,6	2.873,9	85,5
Extremadura	2.504,1	2.876,7	87,0	2.920,0	3.257,4	89,6
Galicia	2.303,6	2.712,1	84,9	2.613,7	2.986,2	87,5
Madrid, C. de	2.153,8	2.483,7	86,7	2.334,3	2.766,8	84,4
Murcia, R. de	2.270,0	2.580,5	88,0	2.816,9	3.113,8	90,5
Navarra, C. F. de	2.813,7	3.007,6	93,6	3.212,2	3.263,7	98,4
País Vasco	2.679,4	3.167,4	84,6	3.207,9	3.767,8	85,1
Rioja, La	2.484,9	2.685,0	92,5	2.719,4	3.136,7	86,7

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e), IGAE (2015b), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

GRÁFICO 5.6: Gasto en SPF y transferencias en especie. Regresión simple. Promedio 2002-2013
(euros de 2014 per cápita)



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 2.2.

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e), IGAE (2015b), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

Para cuantificar el alcance de esta circunstancia realizaremos dos ejercicios. El primero consiste en introducir en dos de las regresiones del apartado anterior (cuadro 5.6) el nivel de gasto per cápita de las comunidades autónomas en SPF. Los resultados aparecen en el cuadro 5.8 confirman que, en efecto, el nivel de gasto per cápita de las comunidades en SPF es significativo para explicar los saldos redistributivos, más allá de las diferencias que se derivan de sus niveles de renta que también son significativas.

Una vez confirmada la hipótesis de que el gasto de las comunidades importa, el segundo ejercicio consiste en analizar hasta qué punto las políticas redistributivas serían distintas si el gasto en SPF que realizan las comunidades autónomas respondiera a la intensidad de las necesidades estimada en el capítulo 3. Para ello se recalculan las transferencias en especie de cada comunidad suponiendo que el gasto de las comunidades en SPF fuera proporcional a sus necesidades, según las estimaciones del cuadro 3.14. El cuadro 5.9 presenta el efecto de esta sustitución sobre el saldo redistributivo de cada comunidad, manteniéndose todo lo demás constante en los dos subperiodos considerados (2002-2007 y 2008-2013). Como se puede observar, en este escenario se producirían cambios importantes en los saldos redistributivos de las comunidades, en unas al alza (las co-

comunidades que aparecen en las columnas tercera y sexta con una ratio por debajo de 100) y en otras a la baja (las que en dichas columnas presentan valores por encima de 100).⁴¹ Entre las comunidades cuyos saldos redistributivos mejorarían se encuentran sobre todo las ubicadas en la costa mediterránea y entre las que verían reducidos sus saldos positivos destacan, como era de esperar, las comunidades forales.

CUADRO 5.8: Determinantes de los saldos redistributivos y las transferencias en especie per cápita. Regresiones *pool* por mínimos cuadrados ordinarios y panel con efectos fijos, 2002-2013

	Variable dependiente: <i>Saldo redistributivo per cápita</i>		Variable dependiente: <i>Transferencias en especie per cápita</i>	
	<i>Pool</i>	<i>Panel</i>	<i>Pool</i>	<i>Panel</i>
Renta per cápita de mercado	-0,387 *** (0,036)	-0,441 *** (0,025)		
Tasa de riesgo de pobreza	-52,611 *** (12,463)	-17,527 * (9,672)		
Gasto per cápita en SPF	1,655 *** (0,248)	1,659 *** (0,160)	0,859 *** (0,073)	0,896 *** (0,036)
Constante	4.969,568 *** (1.128,878)	5.009,404 *** (622,934)	711,136 *** (172,348)	617,24 *** (91,308)
N. ^o	204	204	204	204
R ²	0,859	0,958	0,834	0,917

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Nota: Errores estándar entre paréntesis, calculados con clúster de comunidades autónomas.

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e), IGAE (2015a), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

La siguiente cuestión es si estos cambios mejoran o no la lógica redistributiva resultante. El cuadro 5.10 estima la relación entre los saldos redistributivos para los valores promedio del conjunto del periodo 2002-2013, la renta per cápita de las comunidades y un gasto por habitante proporcional a las necesidades estimadas. Se consideran dos modelos: a) bajo el supuesto de que los saldos redistributivos son los observados en contabilidad regional; b) considerando unos saldos redistributivos ajustados para tener en cuenta el cambio en las transferencias en especie derivado de suponer que las comunidades gastan según sus necesidades. En ambos casos el efecto del gasto per cápita y la tasa de pobreza sobre el saldo

⁴¹ Debe advertirse que Comunidad de Madrid aparece con un valor por encima de 100 pero en realidad mejoraría su saldo redistributivo si las transferencias que reciben sus hogares respondieran al índice de necesidades porque su saldo es negativo y sería en este caso menor.

CUADRO 5.9: Efecto promedio sobre el saldo redistributivo de sustituir las transferencias en especie por el gasto proporcional a las necesidades. Promedio de los periodos 2002-2007 y 2008-2013 (euros de 2014 per cápita)

	2002-2007			2008-2013		
	Saldo redistributivo con transferencias en especie	Saldo redistributivo con gasto proporcional a necesidades	(1)/(2) (%)	Saldo redistributivo con transferencias en especie	Saldo redistributivo con gasto proporcional a necesidades	(4)/(5) (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andalucía	1.593,3	1.787,5	89,1	2.395,8	2.525,4	94,9
Aragón	503,5	395,9	127,2	1.545,7	1.397,7	110,6
Asturias, P. de	2.542,5	2.422,6	104,9	3.218,4	2.931,3	109,8
Baleares, Illes	-207,9	-24,5	848,5	792,9	1.083,3	73,2
Canarias	937,9	729,0	128,7	1.883,5	1.856,6	101,4
Cantabria	1.374,3	1.100,5	124,9	2.428,0	2.085,4	116,4
Castilla y León	1.721,6	1.585,2	108,6	2.465,9	2.353,5	104,8
Castilla-La Mancha	1.373,8	1.272,7	107,9	2.294,1	1.992,8	115,1
Cataluña	-460,9	-430,9	106,9	774,3	831,5	93,1
Comunitat Valenciana	741,4	775,8	95,6	2.004,7	2.130,1	94,1
Extremadura	2.502,6	2.338,9	107,0	3.145,5	2.781,0	113,1
Galicia	1.996,1	2.116,8	94,3	2.547,0	2.677,9	95,1
Madrid, C. de	-1.775,1	-1.732,8	102,4	-934,1	-750,5	124,5
Murcia, R. de	1.019,8	1.126,6	90,5	2.144,8	1.978,0	108,4
Navarra, C. F. de	-222,1	-759,6	29,2	1.170,1	569,5	205,4
País Vasco	853,6	428,6	199,2	2.371,2	1.785,2	132,8
Rioja, La	358,1	228,2	156,9	1.499,0	1.486,7	100,8

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e), IGAE (2015a), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

CUADRO 5.10: Relación entre los saldos redistributivos, la renta per cápita de mercado, la tasa de riesgo de pobreza y el gasto per cápita proporcional a las necesidades estimadas. Regresiones con datos de corte transversal agrupados (*pool*) por mínimos cuadrados ordinarios y panel con efectos fijos regionales, 2002-2013

	Variable dependiente: Saldo redistributivo		Variable dependiente: Saldo redistributivo per cápita con necesidades efectivas	
	Pool	Panel	Pool	Panel
Renta per cápita de mercado	-0,402 *** (0,061)	-0,475 *** (0,025)	-0,394 *** (0,045)	-0,474 *** (0,024)
Tasa de riesgo de pobreza (%)	-69,492 *** (16,912)	-25,354 *** (8,489)	-59,798 *** (12,887)	-25,48 *** (8,251)
Gasto per cápita según necesidades efectivas	1,819 *** (0,183)	2,020 *** (0,162)	1,783 *** (0,151)	1,960 *** (0,148)
Constante	5.412,126 *** (1.094,833)	5.057,010 *** (464,896)	5.026,544 *** (896,347)	5.092,961 *** (543,020)
N.º	204	204	204	204
R²	0,766	0,933	0,840	0,916

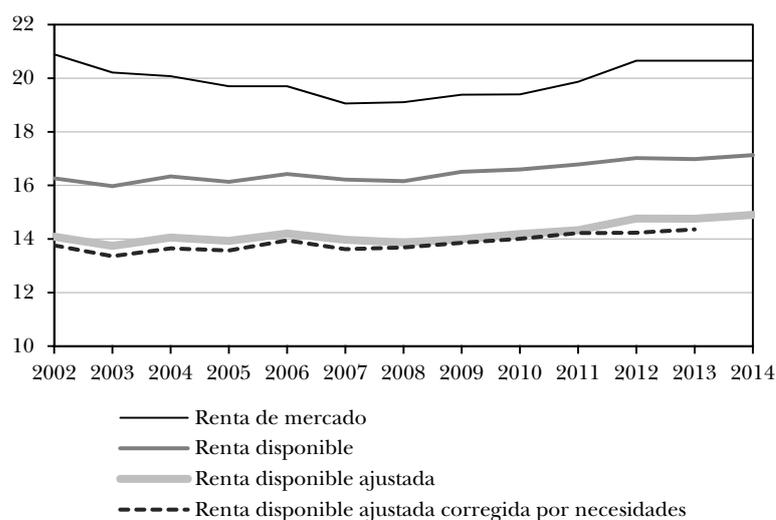
***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Nota: Errores estándar entre paréntesis, calculados con clúster de comunidades autónomas.

Fuente: INE (2015b, 2015c, 2015e), IGAE (2015a), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), SGCAL (2015a) y elaboración propia.

son positivos y significativos y el de la renta es negativo. Los coeficientes de determinación de las regresiones son mayores que los modelos del cuadro 5.8. Así pues, un reparto de las transferencias en especie más ajustado a las necesidades estimadas mejoraría la lógica redistributiva interregional del conjunto de las actuaciones del sector público.

GRÁFICO 5.7: Desigualdad medida por el coeficiente de variación de la renta de mercado, la renta disponible y la renta disponible ajustada, 2002-2014 (porcentaje)



Fuente: INE (2015c) y elaboración propia.

Por último, se compara la desigualdad interregional asociada a esta hipotética situación en la que los saldos redistributivos son los resultantes de que las comunidades gastaran en SPF proporcionalmente a sus necesidades con la observada. Se analiza la dispersión de las tres definiciones de renta de los hogares consideradas (renta per cápita de mercado, disponible y disponible ajustada) presentando en el gráfico 5.7 los coeficientes de dispersión regionales de estas variables a lo largo del periodo. Su trayectoria muestra lo siguiente: a) la desigualdad de la renta de mercado de los hogares entre las comunidades se redujo durante la expansión pero aumentó en los años de crisis, volviendo a los niveles de 2003; b) la renta disponible per cápita presenta una desigualdad entre comunidades significativamente menor que la de mercado pero, tras mantenerse estable la dispersión en los años de crecimiento, su tendencia reciente es hacia el aumento de la desigualdad entre comunidades; c) la renta disponible ajustada es menos desigual que la renta disponible, reflejando la importancia de las transferencias en especie para el efecto final de las políticas redistributivas desde la perspectiva

regional, observándose también una tendencia al crecimiento de la desigualdad durante la crisis; d) un gasto en servicios públicos fundamentales de las comunidades proporcional a sus necesidades reforzaría ligeramente la igualdad interregional, como muestra el menor valor del coeficiente de variación y su reducción al final del periodo.

6. Conclusiones

ESTA monografía ha analizado el gasto en servicios públicos fundamentales en España y sus comunidades autónomas desde diversas perspectivas. Se ha estudiado la importancia del gasto en servicios públicos fundamentales (SPF), su evolución antes de la crisis y durante la misma, los efectos de los ajustes fiscales, las diferencias de gasto entre comunidades y sus posibles causas, y la importancia de los SPF para los resultados de las políticas redistributivas.

Gran parte de la investigación realizada se apoya en el nuevo banco de datos sobre la distribución regional del gasto en SPF en el periodo 2002-2013, elaborado por los autores y que constituye una de las principales aportaciones de este proyecto. Una vez expuestos en detalle la información generada y los resultados de los análisis, este capítulo final presenta las principales conclusiones cuantitativas y cualitativas del estudio, así como algunas de sus implicaciones para las políticas públicas.

Relevancia de los SPF en el sector público español

La importancia de los servicios públicos que denominamos *fundamentales* se deriva de las funciones que realizan —educación, sanidad y protección social— y de su peso en el gasto público. Durante la última década, los SPF han representado en torno al 60% del gasto público español, con una trayectoria de su peso creciente hasta 2013 (según los indicadores disponibles), salvo una pequeña contracción experimentada en 2012.

En términos absolutos, la contención del gasto en SPF de los últimos años se ha producido como consecuencia de los graves desequilibrios financieros acumulados por las Administraciones Públicas durante la crisis, que han puesto de manifiesto la imposibilidad de sostener las tendencias expansivas del gasto del periodo anterior. Parte de esas tendencias crecientes se derivan de factores demográficos —relacionados sobre todo con el envejecimiento— que continúan y continuarán presionando a lo largo de las próximas décadas sobre la protección social y también, en cierta medida, sobre el gasto sanitario (especialmente el re-

lacionado con tratamientos de enfermedades crónicas y de atención a los dependientes). Así pues, la cuestión de la sostenibilidad del gasto en SPF va más allá de las dificultades de la crisis.

La reducción del gasto en SPF es percibido por la opinión pública como una menor atención a necesidades que no han disminuido. Además, comporta una revisión a la baja de las expectativas de los ciudadanos sobre los compromisos gubernamentales previos en materia de protección social e igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y a la salud. Por ambas razones, los ajustes de gasto en SPF asociados a los objetivos de consolidación fiscal han ido acompañados de importantes tensiones políticas y sociales.

La información suministrada en el capítulo 1 permite plantear los debates en torno a la situación y el futuro del gasto en SPF sobre bases objetivas. Dos coordenadas fundamentales en ese sentido son: los datos sobre los ingresos y gastos públicos y la sostenibilidad financiera de los compromisos; las informaciones referidas a la asignación y distribución de los recursos dedicados a los SPF y sus resultados en términos de eficiencia y mejora de la equidad.

Los principales mensajes derivados del capítulo primero son los siguientes:

- 1) España ha de abordar la discusión sobre el nivel de gasto en SPF que resulta sostenible teniendo presente que parte de una posición financiera desequilibrada: el déficit público sigue siendo alto a pesar de los esfuerzos de contención del mismo y el endeudamiento público acumulado es muy elevado, prácticamente el 100% del producto interior bruto (PIB).
- 2) Desde una perspectiva comparada, sobre todo europea, el desajuste fiscal español se deriva más de su escasa capacidad de generar ingresos que de un nivel particularmente elevado de los gastos públicos.
- 3) España reparte su gasto público en SPF en dos grandes actividades: producción de servicios y transferencias redistributivas. Lo hace en porcentajes similares a los grandes países de referencia considerados: Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Canadá y Estados Unidos. Tampoco se diferencia significativamente de ellos por el porcentaje que representa el empleo público

sobre el total, ni por el volumen de los salarios públicos ni por las primas salariales en comparación con los salarios privados en profesiones similares.

- 4) La estructura por Administraciones del sector público español es parecida a la de los países federales, estando descentralizado casi el 50% del gasto total y un porcentaje algo menor de los ingresos. Las Administraciones centrales mantienen un peso decisivo en el gasto en protección social —pensiones, desempleo—; en cambio, las comunidades autónomas lo tienen en educación, sanidad y —junto con las corporaciones locales— en servicios sociales.
- 5) Como consecuencia de esa especialización en la prestación de los SPF, las Administraciones centrales fundamentalmente redistribuyen fondos mientras que las comunidades autónomas y corporaciones locales concentran la mayor parte de las actividades de producción y el empleo público (75%). Por esta razón, los retos en términos de eficiencia productiva se localizan más en las Administraciones territoriales, mientras que para la redistribución de la renta es relevante la actuación de todas las Administraciones.
- 6) Los datos indican que los ajustes de gasto y empleo llevados a cabo por las Administraciones Públicas en los últimos años han afectado también a los SPF. El gasto per cápita en términos reales del conjunto de los SPF se ha reducido desde el máximo de 2009 en un 10% hasta 2013, a pesar del esfuerzo realizado por proteger estas funciones de gasto. El reflejo de esta voluntad se advierte en que el peso de estos gastos en el PIB se ha mantenido en torno al 28%, por encima del nivel alcanzado antes de la crisis. Pese a la prioridad que refleja el hecho de que el peso de los SPF en el gasto público haya aumentado, la caída del gasto real en SPF no se ha evitado. La causa principal de ese retroceso es la caída de los ingresos de la economía española en estos años, que constituyen la base fiscal para financiar el conjunto de los servicios públicos.
- 7) El esfuerzo en SPF no ha evolucionado por igual en las tres funciones que los integran: mientras el gasto en protección social se ha mantenido, el gasto en educación y sanidad se han contraído. Dado que cada administración está especializada en un tipo de servicio, estas diferencias en la evolución del gasto de cada una de las funciones implican que los ajustes se han producido más en las Administraciones territoriales. Los gastos sociales más preservados

han sido los de las funciones gestionadas por las Administraciones centrales: pensiones y cobertura al desempleo.

- 8) Los indicadores de resultados del sector público son más escasos que los referidos a los recursos manejados (sean estos reflejados con datos de ingresos o gastos). Los indicadores más simples de resultados son los grados de cobertura que recibe la población usuaria de los servicios educativos, sanitarios y de protección social. En España todas estas coberturas son elevadas, similares a las del resto de países avanzados, pero en algunos servicios se han visto afectadas a la baja por los ajustes de gasto de los últimos años.
- 9) Si en lugar del acceso a los servicios se contemplan los resultados efectivos de los mismos para los usuarios, la posición de España en comparación con otros países no es favorable en algunos de ellos. Por ejemplo, según los indicadores de competencias formativas adquiridas (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes [PISA⁴²], Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos [PIAAC⁴³]), la eficiencia de los servicios educativos españoles no es satisfactoria. Asimismo, la potencia redistributiva de las prestaciones sociales también es menor que en otros países europeos de referencia. En cambio, no se aprecian estas limitaciones en los servicios de salud que, atendiendo a los indicadores de estados de salud percibida por la población y de esperanza de vida, ofrecen resultados superiores a los de otros países.

En suma, por lo general los SPF ofrecen en España niveles de cobertura elevados, pero se enfrentan a tres tipos de problemas importantes. El más inmediato es que en la actualidad se encuentran sometidos a tensiones derivadas de los ajustes de gasto llevados a cabo por las Administraciones Públicas. A pesar del esfuerzo realizado por preservarlos, en el gasto educativo y sanitario ha habido retrocesos que han tenido que ser gestionados, fundamentalmente, por las comunidades autónomas.

⁴² *Programme for International Student Assessment.*

⁴³ *Programme for the International Assessment of Adult Competencies.*

El segundo problema a destacar obedece a las dudas planteadas acerca de la eficiencia y la equidad de las políticas desarrolladas por las Administraciones responsables del diseño y la ejecución de los SPF. La falta de tradición en la evaluación de las políticas limita la precisión de los diagnósticos disponibles en este ámbito.

Por último, las Administraciones responsables de los SPF asociados al envejecimiento —pensiones, sanidad y dependencia— se enfrentarán a problemas de sostenibilidad financiera adicionales a los actuales en las próximas décadas, como consecuencia de las tendencias crecientes a largo plazo del gasto en pensiones y en cuidados de larga duración.

Los SPF en las comunidades autónomas

España es un estado cuasifederal, formado por comunidades autónomas con notables diferencias entre sí, no solo de tamaño sino también en cuanto al despliegue del sector público en sus territorios. La importante descentralización de los SPF en las Administraciones territoriales, sobre todo en las comunidades autónomas, es un rasgo muy relevante para el análisis de su problemática en nuestro país.

La información elaborada en este proyecto sobre la distribución regional del gasto en SPF representa un avance importante para analizar la actuación territorial del sector público. En el capítulo 2 se han analizado las trayectorias temporales y las diferencias regionales del gasto de cada una de las Administraciones Públicas durante el periodo 2002-2013, en los dos subperiodos que representan la fase expansiva de crecimiento previa a 2007 y la posterior de crisis.

Del banco de datos construido merece la pena destacar los siguientes mensajes:

- 1) El nivel y la composición del gasto en SPF por habitante, y el peso del gasto público en estos servicios en el PIB regional, son muy diversos entre comunidades. El rango de las diferencias en gasto por habitante en SPF en las comunidades autónomas es enorme, pues va desde los 5.200 a los 8.300 euros. En el porcentaje que representa el gasto en SPF sobre el PIB regional el rango de las comunidades también es muy grande, oscilando entre el 20% y el

40%. Las principales diferencias ya estaban presentes antes de la creación de las comunidades autónomas porque el despliegue territorial del sector público en España no era uniforme y han sobrevivido al desarrollo del Estado de las Autonomías.

- 2) La evolución de los SPF indica que el nivel de gasto per cápita agregado en estos servicios ha caído en los años más recientes, aunque se ha preservado en la práctica totalidad de las comunidades autónomas el nivel de 2007 y en alguna de las mejor posicionadas incluso ha aumentado. En todos los casos, el peso del gasto público en SPF con relación al PIB es mayor actualmente que en 2007, mostrando el esfuerzo por mantener el gasto en estos servicios en términos de PIB como antes de comenzar la crisis.
- 3) Las diferencias en los niveles de gasto per cápita de SPF entre comunidades son tan importantes que cabe afirmar que se trata del rasgo más destacado de la situación española. Las diferencias cambian de unas funciones a otras y los ajustes en cada una de ellas han sido de distinta intensidad. Los mayores ajustes se han producido en educación y sanidad —gestionadas por las comunidades autónomas— y los menores en protección social, en especial en la parte de esta función gestionada por las Administraciones centrales.
- 4) El gasto público en educación es administrado en un 90% por las comunidades autónomas y presenta diferencias por habitante de hasta 55 puntos porcentuales entre territorios. Su tendencia es creciente a lo largo de la etapa expansiva previa a la crisis, pero desde 2010 experimenta una notable caída, consecuencia de políticas de control del gasto que resultan de diferente intensidad según la comunidad considerada. Solo el Principado de Asturias mantiene en estos años su gasto real por habitante. En el resto se reduce a pesar de que casi todas las comunidades mantienen el esfuerzo en el gasto educativo con relación al PIB.
- 5) El gasto en salud es igualmente gestionado casi en su totalidad por las comunidades autónomas y también presenta diferencias sustanciales por habitante entre territorios, de hasta 45 puntos porcentuales, algo menores que las educativas. La evolución en los años de crisis del gasto sanitario público ha exigido ajustes que han tenido un efecto notable en todos los territorios. Solo con relación al mantenía en 2013 su nivel de gasto real por habitante de

2007, a pesar de que en todas las comunidades —excepto La Rioja— se ha mantenido o ha aumentado el esfuerzo realizado en estos servicios, dedicándose un mayor porcentaje del PIB.

- 6) El gasto en protección social es gestionado en mayor medida por las Administraciones de la Seguridad Social y central y, a diferencia del resto de funciones que componen los SPF, aumentó con fuerza en los primeros años de la crisis. Tras ese comportamiento se encuentra el papel del seguro de desempleo —y en parte también de las jubilaciones anticipadas— como estabilizador automático y la protección otorgada al gasto en pensiones. En los años más recientes el gasto en protección social se ha mantenido prácticamente constante.
- 7) El gasto en protección social por habitante en términos reales ha sido el más preservado durante la crisis: ha aumentado en todos los territorios después de 2007 y también lo ha hecho el porcentaje de PIB dedicado a estos servicios en todas las comunidades.
- 8) Desde el punto de vista territorial, el gasto por habitante en protección social es todavía más dispar, alcanzándose diferencias del 87% entre los territorios con mayor y menor nivel. Los mayores desembolsos per cápita se observan en territorios con altos niveles de renta (porque sus salarios y tasas de empleo son mayores y generan más derechos) pero existe mucha casuística entre comunidades, en la que influye el envejecimiento y la especial protección a colectivos residentes en ciertas comunidades.

Estos resultados muestran como primera característica del despliegue de los SPF en España la heterogeneidad territorial. Este rasgo es más definitorio de la situación actual que los ajustes llevados a cabo durante la crisis y se presenta en ocasiones con una intensidad sorprendente para tratarse de un mismo país. Las diferencias de gasto por habitante entre comunidades son a veces superiores a las que se observan entre España y otros países de nuestro entorno.

Como consecuencia de esa diversidad, tras los retrocesos que experimentan en estos años todas las comunidades, algunas bien posicionadas realizan actualmente un gasto en SPF que continúa por encima de los que alcanzaban otras comunidades antes de la crisis. Sin embargo, esta realidad no genera la misma

preocupación en la opinión pública que los ajustes recientes, pese a que la Constitución de 1978 establece el compromiso de hacer compatible la diversidad territorial con la igualdad de las oportunidades en el acceso a los servicios públicos —en especial los fundamentales—. Los datos mostrados en este volumen hacen pensar que esas oportunidades probablemente no son las mismas y justifican el análisis realizado en este volumen sobre las causas y consecuencias de la heterogeneidad constatada.

Diferencias de gasto versus necesidades

En los SPF se distinguen dos grandes categorías de gasto. La primera de las mismas son las transferencias monetarias de protección social y en ellas las diferencias territoriales de gasto por habitante son, en buena medida, explicadas porque están ligadas a cotizaciones individuales previas. La segunda categoría corresponde a las transferencias en especie, asociadas a los servicios sanitarios, educativos y de protección social. En su caso las diferencias requieren una explicación distinta, pues se trata de servicios en los que un objetivo destacado debería ser la igualdad de oportunidades. Esta meta podría requerir que el gasto por habitante no fuera exactamente el mismo si las necesidades son diferentes, pero también podría ser distinto si, en el ejercicio de su autonomía, las comunidades decidieran prestar los servicios de forma diferente.

En los capítulos 3 y 4 se han evaluado las causas de las diferencias de gasto per cápita observadas en los SPF que gestionan las comunidades, comenzando por estudiar si las comunidades tienen distintas necesidades por habitante. La literatura especializada reconoce posibles diferencias y los gestores mencionan ciertos factores que influyen en la demanda de prestación de los servicios sanitarios, educativos o de protección social, como la estructura por edades de la población —si es más joven se incrementa el coste de la educación y si está más envejecida aumenta el de la sanidad o la dependencia—. También se reconocen circunstancias relacionadas con los costes de producción de los servicios, como la superficie, la dispersión extrema o la concentración de la población, que suele elevar los precios.

Los dos problemas mayores para tratar estas variables son su medición y ponderación de un modo ecuánime. No es fácil llegar a acuerdos en este sentido

porque cada comunidad tiende a considerar que sus circunstancias son las más relevantes y defiende su inclusión prioritaria en el cálculo de las necesidades. Para abordar la cuestión de modo objetivo hemos propuesto una metodología basada en el *principio del anonimato*, según el cual las circunstancias que influyen en las necesidades deben ser medidas y ponderadas con un mismo criterio en todas las comunidades.

La métrica desarrollada para la estimación de las diferencias de necesidad por habitante de los territorios la hemos aplicado a las comunidades y ciudades autónomas españolas para estimar en qué medida se justifica reconocer necesidades por habitante distintas en las tres funciones de gasto en SPF consideradas y en el conjunto de los mismos. La información elaborada ofrece una base empírica para evaluar las diferencias de gasto observadas. Los resultados más relevantes de las estimaciones realizadas son los siguientes:

- 1) Las diferencias entre comunidades en sus estructuras demográficas, distribuciones de la población sobre el territorio y niveles de precios tienen, en efecto, capacidad de generar diferencias en sus necesidades de gasto por habitante que, en algunos casos, son importantes. Sin embargo, estos factores actúan con frecuencia en distinto sentido en cada servicio, de modo que sus efectos agregados sobre las necesidades globales de gasto en SPF se compensan en gran parte.
- 2) Los índices de necesidades per cápita por comunidades correspondientes a la educación presentan un rango de valores importante, de hasta 38 puntos porcentuales, debido a que las estructuras demográficas —el peso de la población joven— y la distribución de la población sobre el territorio son muy dispares.
- 3) El abanico de necesidades per cápita entre comunidades en el caso de la sanidad es algo menor, pero también relevante (27 puntos porcentuales). En este caso se debe al diferente peso de la población envejecida, además de la relevancia de los factores de costes diferenciales considerados.
- 4) En el caso de los servicios de protección social el rango de variación de los índices de necesidades per cápita de las comunidades autónomas es también elevado (31 puntos porcentuales).

- 5) Un resultado importante a efectos presupuestarios es que la consideración conjunta de los tres SPF reduce sustancialmente el abanico de necesidades por habitantes de las comunidades autónomas. En el agregado de los SPF el rango de las necesidades oscila entre 106% y 94% (12 puntos porcentuales) tomando como referencia el valor medio de España (= 100).
- 6) En el conjunto de los SPF las diferencias de gasto por habitante observadas son muy superiores a las diferencias de necesidad estimadas. Mientras el rango de las primeras supera los 60 puntos porcentuales el de las segundas se limita a 12 puntos porcentuales. Las diferencias de gasto real per cápita observadas no se explican pues, en general, por los índices de necesidad estimados, pues el rango de variación de las primeras es mayor y las correlaciones entre ambas variables son limitadas.

Con la cautela que exigen las dificultades de cálculo de las necesidades, la conclusión general que se deriva de la estimación de las necesidades de gasto basada en los criterios defendidos en este trabajo es que, aunque es razonable reconocer un cierto abanico de necesidades per cápita entre las comunidades, este sería bastante inferior al abanico del gasto efectivo por habitante observado.

Recursos financieros y gastos de las comunidades autónomas

Por tanto, las diferencias de gasto observadas han de encontrar su explicación en otras causas. El capítulo 4 ha explorado en qué medida las diferencias de gasto se explican por las restricciones presupuestarias de las comunidades puesto que, como es sabido por las frecuentes discusiones sobre los modelos de financiación, los ingresos por habitante de las comunidades autónomas son muy dispares.

El análisis desarrollado considera la restricción presupuestaria de las comunidades de tres modos: los ingresos derivados de los modelos de financiación; los ingresos totales no financieros; y los ingresos totales liquidados, incluidos tanto los no financieros como los financieros. La razón para no limitarse a estudiar los ingresos de los sistemas de financiación es que los ingresos que llegan a las comunidades por otros caminos —tributos propios y transferencias del Gobierno central y la Unión Europea— representan en promedio cerca de un tercio de los ingresos no financieros. Además, el recurso al endeudamiento también debe ser

tenido en cuenta, pues es importante en algunas comunidades a lo largo de todo el periodo y se generalizó a todas en los primeros años de la crisis.

Los resultados más destacables del análisis del papel de las diferencias de ingresos para explicar las diferencias de gasto per cápita son los siguientes:

- 1) El rango de variación de los recursos totales (incluyendo el endeudamiento) y de los ingresos no financieros por habitante de las comunidades autónomas es enorme: las que cuentan con más financiación —forales y Extremadura— superan los recursos de las peor financiadas —Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid y Región de Murcia— en más del 50% a lo largo del periodo analizado.
- 2) Los ingresos no financieros de las comunidades resultan determinantes de las diferencias de gasto en SPF por habitante observadas, y lo mismo sucede con las diferencias en los ingresos provenientes del sistema de financiación, que también tienen una influencia significativa en los gastos. En cambio, las diferencias de ingresos entre comunidades no se explican por la distinta intensidad de sus necesidades por habitante.
- 3) La comparación de los ingresos y los gastos en SPF de las comunidades confirman, por tres vías distintas, que estos servicios son prioritarios para los Gobiernos autonómicos: las comunidades con menos ingresos consumen un mayor porcentaje de los mismos en atender los SPF, reduciendo para ello el gasto en las restantes funciones; cuando los ingresos se reducen por efecto de la crisis, en todas las comunidades el gasto en SPF consume un mayor porcentaje del presupuesto porque se protege más; las comunidades que tienen menos ingresos en relación a sus necesidades recurren más al déficit para financiar el gasto y de ese modo mantener su mayor esfuerzo en la prestación de los SPF.
- 4) El gasto en SPF aumenta con los ingresos: las comunidades que tienen mayores recursos financieros gastan más por habitante. Las elasticidades gasto-ingreso son menores que la unidad en educación (0,25), sanidad (0,26) y conjunto de los SPF (0,36) y mayores (1,3) en los servicios de protección social. El despliegue de estos últimos es más reciente y desigual, al tiempo

que parece más condicionado por las disponibilidades financieras de cada comunidad.

- 5) Los niveles de gasto por habitante en SPF se traducen en diferentes niveles de servicios per cápita. Según los índices de volúmenes de servicios elaborados, las diferencias en los servicios ofrecidos per cápita alcanza los 60 puntos porcentuales en el caso de la sanidad y los 30 puntos porcentuales en la educación. En el agregado de ambos servicios —el índice no ha sido posible calcularlo para protección social— las diferencias son de 36 puntos porcentuales, similares a las que se observan en el gasto en SPF.
- 6) Las diferencias entre comunidades en el volumen de los servicios prestados no explican todas las diferencias de gasto: los gastos por unidad de servicios ofrecida muestran un abanico de valores entre comunidades de hasta 25 puntos porcentuales, incluso tras corregir por los factores de costes diferenciales asociados a la dispersión de población y los niveles de precios. Tras este rango de valores pueden encontrarse factores de diversa naturaleza: la organización y la eficiencia en la prestación de los servicios, la calidad de los mismos y las condiciones laborales de los empleados públicos. Con la información disponible no es posible precisar el papel de cada uno de ellos.

En conclusión, las diferencias en los ingresos parecen decisivas para explicar las diferencias de gasto por habitante. Según la información elaborada, las mayores holguras financieras permiten a las comunidades que las disfrutan ampliar el volumen de servicios que prestan a sus habitantes. Esto confirma la hipótesis de que tras las diferencias de gasto no parecen existir diferencias de necesidad por habitante sino más bien desigualdades significativas en el acceso a los servicios educativos y sanitarios para los ciudadanos residentes en distintos territorios. Se trata de una conclusión preocupante que resulta confirmada por los análisis econométricos realizados en el capítulo 4: los ingresos y los volúmenes de servicios ofrecidos son las variables que explican las diferencias de gasto per cápita.

Servicios públicos fundamentales y políticas redistributivas

Las implicaciones de estas conclusiones para la actuación redistributiva del sector público son importantes, pues esta opera en buena medida a través del gasto en SPF, que representan el 80% del gasto público redistributivo total.

La redistribución tiene lugar porque los hogares reciben pagos monetarios y en especie que superan a los impuestos directos y cotizaciones que pagan y, en parte, no dependen de sus contribuciones a los ingresos públicos. De hecho, la *renta disponible ajustada de los hogares* (que incluye las transferencias monetarias y en especie) supera a su *renta primaria* o de mercado (la que obtienen por el empleo de sus factores productivos, trabajo y capital).

Así pues, los hogares aumentan su capacidad de disfrutar bienes y servicios como consecuencia de estas actuaciones públicas.⁴⁴ La diferencia entre renta de mercado y renta disponible ajustada ofrece además, por lo general, un saldo más favorable cuanto menor es el nivel de renta de las familias y por ello la distribución resultante de la renta es más igualitaria. La redistribución puede operar con distinta intensidad a través de instrumentos diversos —los impuestos, las transferencias monetarias y las transferencias en especie—, y hacerlo de manera diferente en cada territorio.

La intensidad redistributiva de los impuestos y cotizaciones depende de su progresividad. La de las coberturas sociales que ofrecen las transferencias para el pago de pensiones y el seguro de desempleo puede ser limitada porque estas dependen en buena medida de las cotizaciones previas. En cambio, la intensidad de la redistribución asociada a las transferencias en especie —como la educación, la sanidad o los servicios sociales— es máxima si prevalece el criterio de la igualdad de oportunidades y los servicios recibidos no dependen en absoluto de la renta de las familias sino de sus necesidades.

Aunque los destinatarios de las políticas redistributivas son los ciudadanos, los saldos de las mismas en las comunidades deberían reflejar sus niveles de renta medios, resultando más favorables en las regiones más pobres. Uno de los determinantes básicos de esos saldos será el nivel de gasto en SPF en cada comunidad y, por tanto, es pertinente preguntarse si las diferencias de gasto por habitante observadas responden a los criterios redistributivos esperables o no.

El capítulo 5 ha analizado la evidencia disponible sobre los resultados de las políticas redistributivas desde la perspectiva de la renta de los hogares y sus rela-

⁴⁴ El sector público financia ese saldo favorable a los hogares con las aportaciones de otros sectores institucionales como las empresas, o mediante el endeudamiento.

ciones con el gasto territorializado en SPF en España en la década estudiada. Se ha prestado especial atención a la importancia para esos resultados de lo sucedido durante la crisis y, en este sentido, hay varias conclusiones importantes que señalar:

- 1) La renta disponible ajustada de las familias ha retrocedido entre 2008 y 2014 un 11,3%. Se trata de una caída muy importante, aunque sustancialmente menor que la que ha tenido lugar en las rentas de mercado de los hogares (20%), de modo que tras el retroceso de la renta disponible ajustada de los hogares se encuentra sobre todo la caída de la renta de mercado.
- 2) El papel compensatorio de las políticas redistributivas del sector público ha aumentado durante la crisis, pasando el saldo redistributivo de representar el 4% de la renta de las familias al 11%.
- 3) La parte de las políticas redistributivas que depende del gasto en SPF se ha visto influida por la caída del mismo a partir de 2010 como consecuencia de los ajustes fiscales llevados a cabo para paliar los elevados déficits públicos acumulados tras el desplome de los ingresos públicos que se produce al llegar la crisis.
- 4) La caída del gasto en SPF es moderada en el caso de las prestaciones sociales monetarias (4,3%) y mucho más intensa en las transferencias sociales en especie. Para las familias, el retroceso en los gastos en servicios prestados por las comunidades autónomas que tienen un efecto redistributivo potencial elevado por su incidencia en la igualdad de oportunidades ha sido de una intensidad importante, pues la caída acumulada se eleva al 17%.

El análisis del efecto regional de las políticas redistributivas muestra resultados relevantes y subraya la importancia de los SPF para las mismas:

- 1) El abanico de los saldos redistributivos regionales es elevado, representando en algunas comunidades en los años recientes más del 20% de sus rentas primarias —alcanzando hasta el 29% en Extremadura en 2014— mientras en la Comunidad de Madrid es negativo. La diversidad de los saldos, confirma la importancia de los flujos de solidaridad interregionales que operan a través de las políticas fiscales.

- 2) La importancia de los saldos redistributivos aumenta durante la crisis en todas las comunidades autónomas, confirmando que las políticas compensatorias públicas han reforzado su relevancia de manera generalizada a pesar de que el gasto en SPF se haya contraído.
- 3) En conjunto, la relación entre la importancia de los saldos redistributivos territoriales y la renta per cápita media es negativa, como cabía esperar, y estadísticamente significativa.
- 4) En cuanto a la contribución de los distintos componentes de dicho saldo según el nivel de renta, la relación entre los impuestos y cotizaciones y renta es positiva —contribuyen más las que más tienen— y la de las transferencias monetarias también —a mayor renta más prestaciones sociales—. A pesar de que este segundo signo sea también positivo, el efecto conjunto de las transferencias recibidas menos las contribuciones realizadas tiene una relación negativa con la renta per cápita. Por tanto, los instrumentos de las políticas de protección social reducen la desigualdad de rentas interregionales.
- 5) La intensidad regional de las transferencias en especie no presenta una relación significativa con los niveles de renta per cápita, pero esto no es sino el reflejo de que el acceso a los servicios en los distintos territorios no depende del nivel de su renta de mercado. Gracias a ello la renta disponible de las regiones es menos desigual una vez *ajustada*, es decir, computadas las transferencias en especie.
- 6) Pese a lo anterior, la heterogeneidad observada en el gasto por habitante de las comunidades autónomas limita el efecto igualador de las transferencias en especie. Si el nivel de gasto de las comunidades correspondiera a los indicadores de necesidad estimados se producirían dos efectos positivos: habría más garantías de realización del principio de igualdad de oportunidades y serían mayores los resultados redistributivos de las transferencias en especie —y también del conjunto de las políticas públicas que cumplen esta finalidad—.

En suma, el gasto público en SPF es redistributivo y en los años de crisis presenta una evolución con rasgos que, en contra de lo que puede parecer, no son contradictorios: el esfuerzo por mantener los SPF ha aumentado sustancialmente

el peso del saldo de las políticas redistributivas en la renta de los hogares; esto ha sucedido al mismo tiempo que el gasto en SPF se ha reducido, sobre todo el canalizado a través de las transferencias en especie de las comunidades autónomas.

La incidencia regional de las políticas redistributivas responde en general a un patrón de progresividad —saldos mayores en las regiones con menor renta— pero presenta limitaciones que tienen dos orígenes muy distintos. Por una parte, se deben a que en las políticas de protección social los derechos reconocidos se relacionan en buena medida positivamente con las rentas; y por otra, se producen por una razón menos explicable: que los ingresos de las comunidades autónomas no responden tanto a sus necesidades como a otras causas y, por ello, los gastos y los volúmenes de servicios por habitante en SPF son muy diferentes.

Comentarios finales

Las conclusiones presentadas en los apartados anteriores conducen a algunos comentarios finales de carácter general:

- a) El análisis del gasto en SPF y su distribución regional en el periodo 2002-2013 no respalda la tesis de la destrucción de las columnas del Estado del bienestar que representan estos gastos. Aunque sin duda este se ha visto afectado por la crisis, los perfiles del impacto de la misma y su gestión son relevantes.
- b) El crecimiento del gasto en SPF fue rápido en los años de expansión, en especial en el caso de la sanidad y la protección social, las dos funciones más relacionadas con el envejecimiento. En sintonía con esta circunstancia, el gasto de las comunidades autónomas y las corporaciones locales creció a más velocidad. Con la llegada de la crisis el gasto en SPF ha sido preservado en parte mediante el mayor esfuerzo que reflejan el mantenimiento del porcentaje que representa en el PIB y el crecimiento del porcentaje que supone del gasto público. Ahora bien, esa protección de los niveles de gasto en SPF se ha concentrado en las actividades desarrolladas por las Administraciones centrales (pensiones y seguro de desempleo) mientras que en las funciones responsabilidad de las Administraciones territoriales (sanidad, educación y servicios sociales) no sucedía lo mismo.

- c) Pese al esfuerzo por preservar el gasto en SPF el gasto por habitante en términos reales ha retrocedido, un hecho que para muchos ciudadanos ha significado que quedaban defraudadas sus expectativas sobre las coberturas de servicios públicos importantes, en especial aquellos en los que se han concentrado los ajustes.
- d) La experiencia de estos años nos enseña que cualquier compromiso público, por importante que sea, puede no ser viable si no se preservan adecuadamente los equilibrios financieros a medio plazo necesarios para cumplirlo. En ese sentido, la existencia de un fondo de previsión de la Seguridad Social ha permitido una estabilidad de gasto en el caso de las pensiones que no se ha dado en otros servicios igualmente fundamentales, como la educación o la sanidad.
- e) En todo caso, la previsión financiera no es suficiente si no va acompañada de voluntad política. En ese sentido, los escenarios de los sucesivos documentos del Programa de Estabilidad Presupuestaria del Reino de España reflejan mayores compromisos a medio plazo con los gastos relacionados con el envejecimiento que con la educación. Para estos se definen horizontes de menos esfuerzo con relación al PIB y caídas del gasto real por habitante que pueden alejarnos más de la inversión en formación que realizan los países desarrollados.
- f) Las diferencias de gasto público en las distintas comunidades y los factores explicativos analizados cuestionan el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades en España, al menos en lo que se refiere al acceso a los SPF con independencia del lugar de residencia. Buena parte de ese incumplimiento tiene su origen en la desigual financiación de los Gobiernos autonómicos, sobradamente probada pero no corregida.
- g) Una de las implicaciones del reiterado aplazamiento de este problema son algunas graves tensiones institucionales actuales; sin embargo, puede afirmarse que hay otras con mayores consecuencias en el plano de la equidad que, sorprendentemente, son ignoradas. En este sentido, resulta evidente que existe un amplio descontento por la reducción del gasto en educación y sanidad en cualquier comunidad durante estos años; pero, sin embargo, parece ignorarse que las diferencias de gasto entre comunidades son muy

superiores a las que el ajuste presupuestario ha provocado en cada comunidad. Y ello es así hasta el extremo de que las comunidades mejor tratadas disfrutan unos niveles de gasto tras los ajustes claramente superiores a los que tenían las comunidades peor tratadas antes incluso de aplicárseles el ajuste.

Estos comentarios finales ponen de manifiesto que la mejora del diseño de las políticas de SPF requiere impulsar iniciativas y adoptar decisiones en cinco direcciones:

- a) Diseñar las políticas con horizontes financieros de medio y largo plazo, asumiendo compromisos prudentes para evitar la desafección institucional que se deriva del incumplimiento de las promesas.
- b) Dotar fondos de previsión en los años de bonanza en todos los SPF —como los de las pensiones—, para poder mantener estable el gasto en sanidad, educación y protección social.
- c) Promover acuerdos entre las Administraciones Públicas sobre los recursos comprometidos en las políticas de SPF y reflejarlos en la distribución de recursos entre administraciones.
- d) Revisar las diferencias territoriales de gasto en SPF porque ponen en cuestión la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios.
- e) Adecuar los sistemas de financiación autonómica a los compromisos constitucionales de equidad interterritorial.

Bibliografía

- ABELLÁN, José María, Fernando I. SÁNCHEZ, Ildefonso MÉNDEZ y Jorge E. MARTÍNEZ. *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas: Sostenibilidad y reformas*. Bilbao: Fundación BBVA, 2013.
- ALCAIDE, Pablo. *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 2000 a 2010*. Madrid: Funcas (Fundación de las Cajas de Ahorros), abril 2011.
- BIRD, Richard, y Francois VAILLANCOURT. «Expenditure-Based Equalisation Transfers». En J. Martínez-Vázquez y B. Searle, eds. *Fiscal Equalization Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Nueva York: Springer (2007): 259-289.
- BOE (*Boletín Oficial del Estado*). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Boletín n.º 305, sec. I. (19 de diciembre de 2009): p. 107.086.
- _____. «Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)». Boletín n.º 236 (1 de octubre de 1980): p. 21.796.
- BOEX, Jaime, y Jorge MARTÍNEZ VÁZQUEZ, «Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons». En J. Martínez-Vázquez, y B. Searle, eds. *Fiscal equalization, Challenges in Design of Intergovernmental Transfers*. Nueva York: Springer (2007): 291-344.
- CABASÉS, Juan Manuel, dir. *La financiación del gasto sanitario en España. Valoración del sistema de financiación, medida de la necesidad relativa y equidad*. Fundación BBVA, 2010.
- CASTELLS, Antonio, y Albert SOLÉ. «Estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica», V Encuentro de Economía Pública *La realidad de la solidaridad en la financiación autonómica*, Valencia, 1998.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). *Análisis en Línea. Banco de Datos del CIS*. Disponible en internet: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp> [consulta: abril de 2015].

COMISIÓN EUROPEA. *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. Bruselas, 2012.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. *Diagnóstico del actual sistema de financiación autonómica*. Murcia, 2014.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS. *Limitaciones del sistema de financiación de la Ley 22/2009*. Palma de Mallorca, 2014.

COMUNIDAD DE MADRID. *Evaluación del sistema de financiación autonómica*. Madrid, 2014.

DAFFLON, Bernard, y Peter MISCHLER. «Expenditure needs equalisation at the local level: methods and practice». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare (2008): 213-240.

DE LA FUENTE, Ángel. «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2012». Documento de Trabajo n.º 14/25, BBVA Research, 2014.

_____. «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009». *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 195 (4/2010): 91-138.

EUROSTAT. Labour Force Survey. Disponible en internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview> [consulta: abril de 2015].

FERNÁNDEZ DE GUEVARA, Juan, Francisco PÉREZ, y Lorenzo SERRANO: *Crisis económica, confianza y capital social*. Bilbao: Fundación BBVA, 2015, en prensa.

FUNDACIÓN BANCAJA E IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). *Capital Humano en España y su distribución provincial*. Enero de 2014. Base de datos disponible en Internet: <http://www.ivie.es/es/banco/caphum/series.php>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas*. Barcelona, 2014.

GENERALITAT VALENCIANA. *Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas*. Valencia, 2014.

GOBIERNO DE ARAGÓN. *Análisis de la aplicación del sistema de financiación autonómico*. Zaragoza, 2014.

- GOBIERNO DE CANARIAS. *Análisis de la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía regulado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*. 2014.
- GOBIERNO DE CANTABRIA. *Los efectos, para Cantabria, del sistema de financiación 2009-2014*. Santander, 2014.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017*. Disponible en internet: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/programa_estabilidad_30_04_14_17_horas.pdf [consulta: abril de 2015].
- GOBIERNO DE EXTREMADURA. *Evaluación modelo de financiación autonómica*. 2014
- GOBIERNO DE LA RIOJA. *Revisión del sistema de financiación de comunidades autónomas de régimen común. Comportamiento del actual sistema de financiación*. Logroño, 2014.
- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. *Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Análisis del modelo vigente*. Oviedo, 2014.
- GOERLICH, Francisco, e Isidro CANTARINO. «Population density (from a 1 km² grid), land cover and remotness as basic elements for an urban/rural typology at LAU2 level». Trabajo presentado en el *European Forum for Geostatistics Conference (EFGS)*, Sofía (Bulgaria), 23-25 octubre 2013.
- GRUPO DE TRABAJO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES PARA EL ANÁLISIS DEL GASTO SANITARIO. *Informe para el análisis del gasto sanitario*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2005.
- _____. *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario*. Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, 2007.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). Censo de población y Viviendas 2011. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm [consulta: abril de 2015a].
- _____. Contabilidad nacional de España. Base 2008. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm [consulta: abril de 2015b].
- _____. Contabilidad regional de España. Base 2008. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm [consulta: abril de 2015c].
- _____. Encuesta de Población Activa. Explotación de los microdatos anonimizados. Madrid, 2015d.

_____. Estimaciones intercensales de población. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm [consulta: abril de 2015e].

_____. Proyecciones de población a corto plazo. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm [consulta: abril de 2015f].

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015a]

_____. Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector comunidades autónomas (COFOG). Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015b].

_____. Contabilidad nacional. Cuentas de las Administraciones Públicas. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015c].

_____. Contabilidad nacional. Cuentas regionales. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015d].

_____. Contabilidad nacional. Operaciones no financieras del subsector administración regional. Detalle por comunidades, Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015e].

_____. Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: abril de 2015f].

JUNTA DE ANDALUCÍA. *Documento de diagnóstico del sistema de financiación autonómica de la Ley 22/2009*. Sevilla, 2014.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. *Evaluación del actual sistema de financiación autonómica*. Valladolid, 2014.

JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. *Análisis del sistema de financiación autonómica (Ley 22/2009, de 18 de diciembre)*. Toledo, 2014.

KIM, Junghun. «The Use of Expenditure Needs: Equalization or Regional Policies?». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen*

- Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare (2008): 87-105.
- KIM, Junghun, y Jorgen LOTZ, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare, 2008.
- KIM, Junghun, y Jorgen LOTZ., y Hansjörg BLÖCHLIGER (eds.). *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. Fiscal Federalism Studies, París: OCDE y Korea Institute of Public Finance, 2013.
- LAGO PEÑAS, SANTIAGO. «Fiscal consolidation in Spain: Situation and outlook». En *Spanish Economic and Financial Outlook* 3, n.º 3 (mayo 2014): 45-52.
- LÓPEZ CASANOVAS, Guillem, Laia MAYNOU, y Marc SAEZ. «Another Look at the Comparisons of the Health Systems Expenditure Indicators». *Social Indicators Research* 121, n.º 1 (marzo 2015): 149-175.
- LÓPEZ CASANOVAS, Guillem, y G. D. PADRÓ-MIQUEL. «L'índex de capacitats territorials de compra i l'espai social de Catalunya». *El Clip* 6, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2000. Disponible en internet: <http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/c06.pdf>.
- LÓPEZ LABORDA, Julio, y Antoni ZABALZA. «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica». *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 197 (2/2011): 37-65.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge, y Bob SEARLE. *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer, 2007.
- MAU, Niels Jørgen. «Expenditure needs equalisation – reasoning and organisation of work: the Danish case». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare (2008): 61-86.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Estadísticas de educación. Disponible en internet: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas.html> [consulta: abril de 2015].
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Estadísticas, presupuestos y estudios. Disponible en internet: http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm [consulta: abril de 2015].

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Análisis del gasto sanitario*. Madrid: Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario, 2007.

_____. *Informe global sobre los estudios presentados por las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del sistema de financiación previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*. Madrid, 2014a.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. Portal Estadístico de SNS (Sistema Nacional de Salud). Disponible en internet: <https://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/home.htm> [consulta: abril de 2015].

MOCHIDA, Nobuki. «Measuring expenditure needs: Japan's experiences». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare (2008): 166-187.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). *Government at a Glance 2011*. París, 2011. Disponible en internet: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en.

_____. *Education at a Glance 2013*. París, 2013a. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29-FINAL%2020%20June%202013.pdf>.

_____. *Fiscal Federalism 2014. Making Decentralisation Work*. París, 2013b. Disponible en internet: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fiscal-federalism-2014_9789264204577-en#page1.

_____. *Government at a Glance 2013*. París, 2013c. Disponible en internet: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213201e.pdf?expires=1429688921&id=id&accname=guest&checksum=9FE3A4F8A32CA1C312F2CC58090923DA>.

_____. *Health at a Glance 2013*. París, 2013d. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf>.

_____. Programme for International Student Assessment 2012 (PISA-2012). París, 2013e. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>.

- _____. Classification of the Functions of Government (COFOG). Disponible en internet: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=354> [consulta: abril de 2015a].
- _____. Government expenditure by function. Disponible en internet: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11 [consulta: abril de 2015b].
- _____. Life expectancy at birth. Disponible en internet: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/life-expectancy-at-birth-total-population_20758480-table8 [consulta: abril de 2015c].
- _____. Programme for the International Assessment of Adult Competencies 2013 (PIAAC-2013). Disponible en internet: <http://www.oecd.org/site/piaac/> [consulta: abril de 2015d].
- _____. Fiscal Federalism Network. Página web de la OCDE: <http://www.oecd.org/tax/federalism/> [consulta: abril de 2015e].
- OTTER, Nils. «Issues in fiscal needs equalisation in Germany». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare, 2008.
- Papeles de Economía Española*. N.º 143, Funcas, febrero 2015.
- PEIRÓ, José María, José RAMOS, José Vicente CORTÉS, y Laura HERNÁNDEZ. *Productividad y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros, 392 pp.
- PÉREZ, Francisco, y Vicent CUCARELLA. «Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo». En *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, n.º 1 y 2/2013 de Revista del Instituto de Estudios Económicos, 2013a.
- _____. «Determinantes de las diferencias entre CC. AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento». En *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades y los municipios (experiencias, retos y perspectivas)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2013b.
- _____. «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas». *Papeles de Economía Española* 143 (2015): 52-75.
- PÉREZ, Francisco, Vicent CUCARELLA, Abel FERNÁNDEZ, y Laura HERNÁNDEZ. *Las diferencias regionales del sector público español*, Fundación BBVA – Ivie. Bilbao, 2011.

PÉREZ, Francisco (dir.), Francisco ALCALÁ, Juan FERNÁNDEZ DE GUEVARA, Matilde MAS, Joaquín MAUDOS, Javier QUESADA, Ernest REIG, Lorenzo SERRANO, Eva BENAGES, Pilar CHORÉN, Vicent CUCARELLA, Carlos ALBERT, Laura HERNÁNDEZ, Juan PÉREZ, Juan Carlos ROBLEDOS, Jimena SALAMANCA, Marta SOLAZ, y Ángel SOLER: *Crecimiento y competitividad. Motores y frenos de la economía española*. Bilbao: Fundación BBVA, 2012.

PÉREZ, Francisco (DIR.), Francisco ALCALÁ, Francisco J. GOERLICH, Matilde MAS, Joaquín MAUDOS, Javier QUESADA, Ernest REIG, Lorenzo SERRANO, Pilar CHORÉN, Vicent CUCARELLA, Eva BENAGES, Abel FERNÁNDEZ, Laura HERNÁNDEZ, Juan PÉREZ, Jimena SALAMANCA, Marta SOLAZ y Ángel SOLER. *Crecimiento y competitividad: Los retos de la recuperación*. Bilbao: Fundación BBVA, 2013.

PÉREZ, Francisco (DIR.), Francisco ALCALÁ, Francisco J. GOERLICH, Matilde MAS, Joaquín MAUDOS, Javier QUESADA, Ernest REIG, Lorenzo SERRANO, Pilar CHORÉN, Vicent CUCARELLA, Laura HERNÁNDEZ, Juan PÉREZ, Juan Carlos ROBLEDOS, Jimena SALAMANCA, y Ángel SOLER: *Crecimiento y competitividad: Los desafíos de un desarrollo inteligente*. Bilbao: Fundación BBVA, 2014.

RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

SGCAL (Secretaría General de Coordinación autonómica y Local). Ejecuciones presupuestarias de las comunidades autónomas. Disponibles en internet: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DG%20Coordinacion%20Financiera%20CCAA%20EELL.aspx> [consulta: abril de 2015a].

_____. Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas de régimen común a través del sistema de financiación. Disponibles en internet: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DG%20Coordinacion%20Financiera%20CCAA%20EELL.aspx> [consulta: abril de 2015b].

SEVILLA SEGURA, José V. *Lecciones sobre financiación pública de estados descentralizados*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2013.

SHAH, Anwar. «Fiscal need equalization: Is it worth doing? Lessons from international practices». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare (2008): 35-60.

_____. *Public Services and Expenditure Need Equalization. Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices*. Washington, D. C: Banco Mundial, 2012.

- SPASOJEVIC, John. «Fiscal equalisation in Australia: Some technical issues». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare (2008): 269-292.
- TINGVALL, Lennart. «Annual fluctuations in the cost equalisation and budget stability for the municipalities in Sweden». En J. Kim y J. Lotz, eds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*. Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare (2008): 188-212.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). UNESCO Institute for Statistics. Disponible en internet: <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx> [consulta: abril de 2015].
- URIEL, Ezequiel, y Ramón BARBERÁN. *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la administración pública central (1991-2005)*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007.
- XUNTA DE GALICIA. *Análisis sobre la aplicación del actual sistema de financiación autonómica*. Santiago de Compostela, 2014.

Índice de cuadros

CUADRO 1.1:	Salarios públicos por ocupaciones, 2011	25
CUADRO 1.2:	Estructura del gasto público por funciones, 2011	29
CUADRO 1.3:	Estructura porcentual de costes de producción de tres funciones de gasto, 2012.....	30
CUADRO 1.4:	Composición de los SPF.....	42
CUADRO 1.5:	Evolución del gasto en SPF. Comparación internacional, 2000, 2007 y 2011	46
CUADRO 1.6:	Perspectivas de evolución futura del gasto en SPF en España, por funciones.....	57
CUADRO 2.1:	Evolución del gasto en educación y distribución por Administraciones. España, 2002-2013	65
CUADRO 2.2:	Distribución territorial del gasto en educación, 2002-2013. Miles de euros corrientes	68
CUADRO 2.3:	Distribución territorial del gasto en educación, 2002-2013. Euros constantes de 2013 per cápita.....	69
CUADRO 2.4:	Evolución del gasto en salud y distribución por Administraciones. España, 2002-2013	74
CUADRO 2.5:	Distribución territorial del gasto en salud, 2002-2013. Miles de euros corrientes).....	76
CUADRO 2.6:	Distribución territorial del gasto en salud, 2002-2013. Euros constantes de 2013 per cápita	78
CUADRO 2.7:	Evolución del gasto en protección social, por Administraciones. España, 2002-2013	83
CUADRO 2.8:	Distribución territorial del gasto en protección social, 2002-2013. Euros corrientes	85
CUADRO 2.9:	Distribución territorial del gasto en protección social, 2002-2013. Euros constantes de 2013 per cápita.....	87
CUADRO 2.10:	Evolución del gasto en SPF por Administraciones. España, 2002-2013	92
CUADRO 2.11:	Distribución territorial del gasto en SPF, 2002-2013. Euros corrientes.....	93
CUADRO 2.12:	Distribución territorial del gasto en SPF, 2002-2013. Euros constantes de 2013 per cápita	95

CUADRO 2.13:	Distribución territorial del gasto en SPF por habitante de la Seguridad Social, 2002-2013. Euros corrientes	99
CUADRO 2.14:	Distribución territorial del gasto en SPF por habitante de las comunidades autónomas, 2002-2013. Euros corrientes	100
CUADRO 2.15:	Distribución territorial del gasto en SPF por habitante de la Administración central, 2002-2013. Euros corrientes.....	101
CUADRO 3.1:	Población clasificada por grupos de edad relevantes para diferenciar el gasto sanitario, educativo y en protección social de las comunidades autónomas, 2013.....	118
CUADRO 3.2:	Población ajustada por grupos de edad relevantes del gasto sanitario. 2013	122
CUADRO 3.3:	Distribución territorial de las necesidades (<i>N</i>) en educación, salud y protección social, 2013.....	123
CUADRO 3.4:	Porcentaje de población en municipios y núcleos de población de menos de 1.000 habitantes clasificada por grupos de edad relevantes para diferenciar el gasto sanitario y educativo. Censo 2011	124
CUADRO 3.5:	Gasto de las comunidades autónomas en servicios complementarios de educación y en traslados de enfermos (producción de mercado), 2011	127
CUADRO 3.6:	Distribución de los sobrecostes atribuibles a los servicios educativos complementarios y al traslado de enfermos, 2011.....	128
CUADRO 3.7:	Influencia de los precios en el coste de los servicios de educación, sanidad y protección social. 2013.....	129
CUADRO 3.8:	Estructura porcentual de las necesidades ajustadas por sobrecoste y precios, 2013	131
CUADRO 3.9:	Estructura porcentual de las necesidades básicas, estandarizadas y ajustadas. Media 2002-2013.....	132
CUADRO 3.10:	Índice de necesidades (<i>NA</i>) per cápita. Media 2002-2013.....	133
CUADRO 3.11:	Índices relativos de necesidades per cápita. Salud, 2002-2013	137
CUADRO 3.12:	Índices relativos de necesidades per cápita. Educación, 2002-2013	138
CUADRO 3.13:	Índices relativos de necesidades per cápita. Protección social, 2002-2013	139
CUADRO 3.14:	Índices relativos de necesidades per cápita. Total SPF, 2002-2013.....	140
CUADRO 3.15:	Diferencias entre la distribución de necesidades relativas y del gasto efectivo (media 2002-2013) y estimación del coste derivado de las mismas en 2013.....	144
CUADRO 4.1:	Peso de las principales fuentes de financiación en los ingresos no financieros. Promedio 2004-2012.....	148
CUADRO 4.2:	Recursos per cápita del SFA, totales no financieros y totales. Promedio 2004-2012	150

CUADRO 4.3:	Peso de las principales fuentes de financiación en los ingresos totales. Promedio 2009-2012.....	152
CUADRO 4.4:	Cálculo de los pesos relativos de las comunidades autónomas en los indicadores de la población ajustada referentes a sanidad y educación obligatoria, 2009	162
CUADRO 4.5:	Participación implícita de la sanidad y la educación obligatoria en el Fondo de Garantía, 2009	163
CUADRO 4.6:	Gasto efectivo realizado por las comunidades autónomas en sanidad y educación, 2009	164
CUADRO 4.7:	Índice de intensidad en la prestación del servicio. Promedio 2002-2013	176
CUADRO 4.8:	Gasto por unidad de servicio en sanidad y educación en las comunidades autónomas. Promedio 2002-2013	181
CUADRO 4.9:	Determinantes del gasto per cápita en SPF. Promedio 2004-2012. Regresiones por simples por mínimos cuadrados ordinarios.....	184
CUADRO 5.1:	Conceptos que intervienen en el paso de la renta primaria o de mercado de los hogares españoles y la renta disponible ajustada, 2000-2014	189
CUADRO 5.2:	Importancia relativa de los factores redistributivos, 2000-2014	191
CUADRO 5.3:	Renta de mercado y renta disponible ajustada de los hogares per cápita, 2000-2014	193
CUADRO 5.4:	Importancia relativa de los tres instrumentos de políticas redistributivas. Renta de mercado de las familias = 100. Promedio de los periodos 2000-2007 y 2008-2014	195
CUADRO 5.5:	Peso en la renta de mercado del gasto en SPF y del gasto redistributivo. Promedio de los periodos 2000-2007 y 2008-2013	196
CUADRO 5.6:	Determinantes de los saldos redistributivos y sus componentes. Regresiones con datos de corte transversal agrupados (pool) por mínimos cuadrados ordinarios y panel con efectos fijos regionales, 2002-2013	201
CUADRO 5.7:	Gasto en SPF de las comunidades autónomas y transferencias en especie per cápita. Promedio de los periodos 2002-2007 y 2008-2013	203
CUADRO 5.8:	Determinantes de los saldos redistributivos y las transferencias en especie. Regresiones <i>pool</i> por mínimos cuadrados ordinarios y panel con efectos fijos, 2002-2013	205
CUADRO 5.9:	Efecto promedio sobre el saldo redistributivo de sustituir las transferencias en especie por el gasto proporcional a las necesidades. Promedio de los periodos 2002-2007 y 2008-2013	206
CUADRO 5.10:	Relación entre los saldos redistributivos, la renta per cápita de mercado, la tasa de riesgo de pobreza y el gasto per cápita proporcional a las necesidades estimadas. Regresiones con datos de corte transversal agrupados (pool) por mínimos cuadrados ordinarios y panel con efectos fijos regionales, 2002-2013	206

Índice de esquemas y gráficos

ESQUEMA 1.1:	Dos fases de las actividades públicas	17
GRÁFICO 1.1:	Dimensión del sector público en relación con el PIB, 2000-2014.....	18
GRÁFICO 1.2:	Composición del gasto público español	20
GRÁFICO 1.3:	Peso del gasto público. Comparación internacional, 2011	22
GRÁFICO 1.4:	Estructura porcentual de costes de la producción pública, 2011	23
GRÁFICO 1.5:	Peso del gasto en salarios y empleo públicos, 2011	24
GRÁFICO 1.6:	Porcentaje de titulados superiores en el empleo. España. 2000-2013.....	24
GRÁFICO 1.7:	Estructura gubernamental por niveles, 2011	26
GRÁFICO 1.8:	Especialización productiva de los gobiernos subcentrales, 2011.....	28
GRÁFICO 1.9:	Tasas de matriculación de los jóvenes que ingresan en niveles de estudios posobligatorios, 2011	33
GRÁFICO 1.10:	Estructura por niveles educativos de los adultos de 25 a 34 años, 2011.....	34
GRÁFICO 1.11:	Resultados educativos de PISA y PIAAC, 2012.....	35
GRÁFICO 1.12:	Resultados educativos y recursos utilizados, 2012.....	36
GRÁFICO 1.13:	Resultados en salud. Estado de salud percibido, 2011.	38
GRÁFICO 1.14:	Resultados en salud y recursos utilizados, 2011	38
GRÁFICO 1.15:	Importancia de las prestaciones sociales en la renta bruta de los hogares, 2010	39
GRÁFICO 1.16:	Resultados redistributivos de las prestaciones sociales, 2007.....	40
GRÁFICO 1.17:	Evolución del gasto en SPF, 2000-2012.....	43
GRÁFICO 1.18:	Evolución del gasto real por habitante en SPF, salud, educación y protección social. España, 2000-2013	44
GRÁFICO 1.19:	Evolución de la estructura de costes de la educación y la sanidad. España, 2000-2013	47
GRÁFICO 1.20:	Estructura porcentual del gasto en educación, sanidad y protección social por niveles de gobierno, 2012.....	49
GRÁFICO 1.21:	Peso de los SPF en el gasto de los distintos niveles de gobierno, 2012	50
GRÁFICO 1.22:	Estructura porcentual del empleo por niveles de gobierno, 2011	51
GRÁFICO 1.23:	Perspectiva de evolución del gasto en SPF según el Programa de Estabilidad 2014-2017.....	53
GRÁFICO 1.24:	Gasto en SPF por habitante en términos reales, 1995-2012.....	54

GRÁFICO 1.25:	Perspectivas de evolución futura del gasto en SPF. Países de referencia, 2010-2060	56
GRÁFICO 2.1:	Evolución del gasto en educación. España, 2002-2013.....	66
GRÁFICO 2.2:	Gasto real en educación per cápita por comunidades autónomas.....	70
GRÁFICO 2.3:	Gasto en educación como porcentaje del PIB, por comunidades autónomas.....	71
GRÁFICO 2.4:	Estructura porcentual del gasto en educación en las comunidades autónomas por Administraciones, 2013	72
GRÁFICO 2.5:	Gasto en educación por habitante de las comunidades autónomas, 2013	73
GRÁFICO 2.6:	Evolución del gasto en salud España, 2002-2013	75
GRÁFICO 2.7:	Gasto en salud per cápita por comunidades autónomas, en términos reales.....	79
GRÁFICO 2.8:	Gasto en salud como porcentaje del PIB, por comunidades autónomas.....	80
GRÁFICO 2.9:	Estructura porcentual del gasto en salud en las comunidades autónomas, por Administraciones, 2013	80
GRÁFICO 2.10:	Gasto en salud por habitante de las comunidades autónomas, 2013.....	81
GRÁFICO 2.11:	Evolución del gasto en protección social. España 2002-2013	84
GRÁFICO 2.12:	Gasto en protección social per cápita por comunidades autónomas en términos reales.....	88
GRÁFICO 2.13:	Gasto en protección social como porcentaje del PIB, por comunidades autónomas.....	89
GRÁFICO 2.14:	Estructura porcentual del gasto en protección social en las comunidades autónomas, por Administraciones, 2013.....	90
GRÁFICO 2.15:	Gasto en protección social de las Administraciones Públicas por habitante en las comunidades autónomas, 2013	91
GRÁFICO 2.16:	Gasto en SPF per cápita por comunidades autónomas	96
GRÁFICO 2.17:	Gasto territorial de las Administraciones Públicas en SPF, por habitante, 2013	96
GRÁFICO 2.18:	Gasto en SPF como porcentaje del PIB por comunidades autónomas	97
GRÁFICO 2.19:	Estructura porcentual del gasto en SPF en las comunidades autónomas por Administraciones, 2013.....	98
GRÁFICO 3.1:	Comparación de las necesidades relativas estandarizadas per cápita (con estructura poblacional y dispersión) y del efecto de los precios en los salarios. 2013	130
GRÁFICO 3.2:	Comparación de las necesidades estrictamente poblacionales con las necesidades ajustadas por sobre coste y precios. Comunidades autónomas. Media 2012-2013	134

GRÁFICO 3.3:	Comparación entre los índices de necesidades relativas per cápita y el gasto real per cápita realizado por las comunidades autónomas. Media 2002-2013	142
GRÁFICO 4.1:	Rendimiento definitivo de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA). 2012 y promedio 2002-2012.....	147
GRÁFICO 4.2:	Evolución del coeficiente de variación de los recursos per cápita según distintas definiciones de restricción presupuestaria. 2004-2012.....	151
GRÁFICO 4.3:	Relación entre los niveles de ingresos de las tres definiciones de restricción presupuestaria. Regresiones simples. Promedio 2004-2012	153
GRÁFICO 4.4:	Relación entre los ingresos per cápita del SFA y los ingresos no financieros per cápita con el gasto per cápita. Regresiones simples. Promedio 2004-2012.....	154
GRÁFICO 4.5:	Relación entre las tres definiciones de restricción presupuestaria y el índice de necesidades per cápita de SPF estimado. Regresiones simples. Promedio 2004-2012.....	155
GRÁFICO 4.6:	Relación entre los ingresos per cápita del SFA, los ingresos no financieros per cápita y el porcentaje de los ingresos no financieros dedicados a SPF. Regresiones simples. Promedio 2004-2012	158
GRÁFICO 4.7:	Peso de los gastos en SPF en los ingresos totales y no financieros. Promedio 2004-2008 y 2009-2013.....	159
GRÁFICO 4.8:	Relación entre el gasto en SPF y los ingresos del SFA per cápita. Regresiones simples. Promedio 2004-2012.....	165
GRÁFICO 4.9:	Relación entre el peso de los ingresos financieros sobre los no financieros, y el cociente entre los índices de ingresos no financieros e intensidad relativa de necesidades per cápita. Regresión simple. Promedio 2004-2012.....	168
GRÁFICO 4.10:	Elasticidades ingreso-gasto per cápita de los SPF. Regresión simple. Promedio 2004-2012.....	169
GRÁFICO 4.11:	Relación entre el gasto y los índices de intensidad relativa de los servicios SPF. Regresiones simples. Promedio 2004-2013	171
GRÁFICO 4.12:	Intensidad de prestación de los servicios y gasto per cápita. Promedio 2002-2013	177
GRÁFICO 4.13:	Índice de volumen de servicios e índice de necesidades per cápita. Promedio 2004-2013.....	179
GRÁFICO 5.1:	Evolución de la renta primaria, la renta disponible y la renta disponible ajustada, 2000-2014.....	190
GRÁFICO 5.2:	Peso del gasto en SPF en las transferencias a las familias. 2002-2013.....	192
GRÁFICO 5.3:	Peso de la redistribución en cada comunidad autónoma en los periodos 2000-2007 y 2008-2014.....	194
GRÁFICO 5.4:	Renta de mercado per cápita y peso del gasto redistributivo. Regresiones simples. Promedio 2000-2014 y 2014	198

GRÁFICO 5.5:	Relación entre la renta de mercado de los hogares per cápita y los distintos componentes de los saldos redistributivos. Regresiones simples. Promedio 2000-2014.....	199
GRÁFICO 5.6:	Gasto en SPF y transferencias en especie. Regresión simple. Promedio 2002-2013	204
GRÁFICO 5.7:	Desigualdad medida por el coeficiente de variación de la renta de mercado, la renta disponible y la renta disponible ajustada. 2002-2014.....	207

Nota sobre los autores

EQUIPO INVESTIGADOR

Investigadores:

Francisco Pérez García (dir.)

(Universidad de Valencia e Ivie)

Vicent Cucarella Tormo

(Ivie)

Laura Hernández Lahiguera

(Ivie)

Equipo técnico:

Silvia Mollá Martínez

(Universidad Autónoma de Barcelona)

Edición:

Jéssica Piqueras Ruano

(Ivie)

Susana Sabater Millares

(Ivie)

Julia Teschendorff Cooper

(Ivie)

VICENT CUCARELLA TORMO es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia (1990) y técnico de investigación del Ivie desde 1992. Sus principales áreas de investigación son el *stock* de capital, las cuentas públicas y el sistema de financiación autonómica, sobre las que ha publicado diversas monografías y artículos en revistas especializadas.

LAURA HERNÁNDEZ LAHIGUERA es licenciada en Economía por la Universidad de Valencia (2006), máster en estudios avanzados en Economía por la Universidad Pompeu Fabra (2009) y técnico de investigación del Ivie desde 2007. Sus campos de especialización son el mercado laboral, la economía de la educación y el sector público, en las que ha publicado diversos trabajos.

SILVIA MOLLÁ MARTÍNEZ es graduada en Economía por la Universidad de Valencia (2014) con Premio Extraordinario y Premio al Mejor Expediente de su promoción. Actualmente, estudia el *International Master in Economic Analysis* en la Universidad Autónoma de Barcelona

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA, doctor en Economía por la Universidad de Valencia, es catedrático de Análisis Económico en dicha universidad y director de investigación del Ivie desde su creación. Sus campos de especialización son el crecimiento económico, la integración internacional, la competitividad, la economía regional, la economía de la educación y la economía financiera (banca y finanzas públicas). Ha dirigido nueve tesis doctorales y visitado más de cincuenta universidades y centros de investigación de España, Europa y Estados Unidos. Investigador principal de proyectos del Plan Nacional de Investigación y de grupos de excelencia de la Generalitat Valenciana. Ha publicado

cincuenta y ocho libros y ciento treinta y nueve artículos y capítulos de libro nacionales e internacionales.

