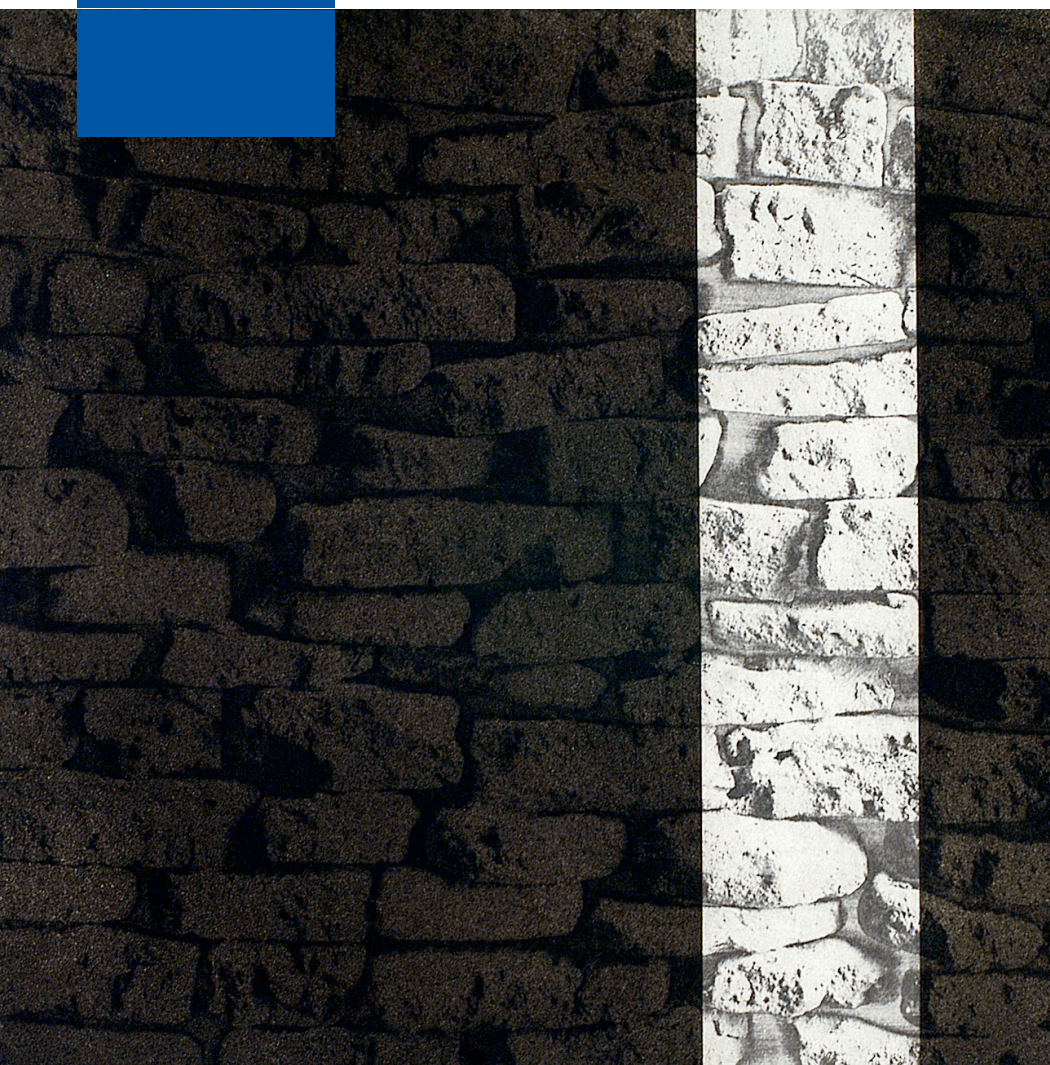


LAS DIFERENCIAS REGIONALES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Fundación **BBVA**

Francisco Pérez García (Dir.)
Vicent Cucarella Tormo
Abel Fernández García
Laura Hernández Lahiguera



**LAS DIFERENCIAS REGIONALES
DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL**

Las diferencias regionales del sector público español

Dirigido por
Francisco Pérez García

Vicent Cucarella Tormo
Abel Fernández García
Laura Hernández Lahiguera

Fundación **BBVA**

La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro de esta obra, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, reprográfico, fotoquímico, óptico, de grabación u otro sin permiso previo y por escrito del titular del *copyright*.

DATOS INTERNACIONALES DE CATALOGACIÓN

Las diferencias regionales del sector público español /
Vicent Cucarella Tormo, Abel Fernández García, Laura
Hernández Lahiguera; dirigido por Francisco Pérez García.
— 1.^a ed. — Bilbao : Fundación BBVA, 2011.

318 p. ; 24 cm

ISBN: 978-84-92937-09-7

1. Sector público. 2. Desarrollo regional. 3. Gasto público
4. España. I. Cucarella Tormo, Vicent. II. Fernández García,
Abel. III. Hernández Lahiguera, Laura. IV. Pérez García,
Francisco, dir. V. Fundación BBVA, ed.

336.5(460)

338.1(460)

Primera edición, junio de 2011

© los autores, 2011

© Fundación BBVA, 2011

Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao

IMAGEN DE CUBIERTA: © Madeleine DIETZ, 2011

Sin título (fragmento), 2005

Aguatinta, 400 x 495 mm

Colección de Arte Gráfico Contemporáneo

Fundación BBVA – Calcografía Nacional

ISBN: 978-84-92937-09-7

DEPÓSITO LEGAL: V-2255-2011

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN: Martín Impresores, S.L.

COMPOSICIÓN Y MAQUETACIÓN: Martín Impresores, S.L.

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: Martín Impresores, S.L.

Impreso en España – *Printed in Spain*

Los libros editados por la Fundación BBVA están elaborados sobre papel con un 100% de fibras recicladas, según las más exigentes normas ambientales europeas.

ÍNDICE

Agradecimientos	11
Introducción	13
1. Una panorámica del sector público español	31
1.1. Rasgos generales: dimensión y estructura	32
1.1.1. Evolución del gasto público: panorama histórico	32
1.1.2. Evolución del valor añadido bruto público	35
1.1.3. Los años recientes: ingresos y gastos	38
1.1.4. Comparación internacional	40
1.2. Trayectoria reciente de los ingresos públicos	42
1.2.1. Evolución y estructura	43
1.2.2. Comparación internacional	45
1.3. Estructura del gasto	48
1.3.1. Clasificación económica del gasto	49
1.3.2. Clasificación funcional del gasto	51
1.3.3. Comparación internacional	54
1.4. Estructura de gastos e ingresos por administraciones	56
1.4.1. El gasto de los distintos niveles de gobierno	56
1.4.2. Estructura de los gastos por administraciones. Clasificación económica	60
1.4.3. Estructura de los gastos por administraciones. Clasificación funcional	65
1.5. Estructura de los ingresos por administraciones. Clasificación económica	69
1.6. Conclusiones	75
2. El sector público en las regiones	81
2.1. La dimensión del gasto público en cada territorio	84
2.1.1. Remuneraciones de los asalariados	85

2.1.2. Formación bruta de capital	86
2.1.3. Consumo intermedio y otros gastos corrientes	90
2.1.4. Transferencias	91
2.1.5. Gasto público total	93
2.2. Configuración del sector público en cada territorio	97
2.2.1. Distribución de la remuneración de los asalariados públicos entre administraciones	98
2.2.2. Distribución de la formación bruta de capital público entre administraciones	102
2.2.3. Distribución del consumo intermedio y otros gastos entre administraciones	105
2.2.4. Distribución entre administraciones de las transferencias	109
2.2.5. Distribución del gasto total entre administraciones	111
2.3. Distribución territorial de las principales funciones de gasto ...	117
2.3.1. Gasto público en educación	117
2.3.2. Gasto público en salud	120
2.3.3. Gasto público en protección social	121
2.3.4. Gasto público en transporte y comunicaciones	123
2.3.5. Gasto público en el <i>resto de funciones</i>	125
2.3.6. Gasto público total	127
2.4. Las fuentes de ingresos públicos	
no financieros en cada territorio	130
2.4.1. Ingresos públicos totales en cada territorio	133
2.4.2. Composición de los recursos públicos en cada territorio	133
2.4.3. Presión fiscal en cada territorio	138
2.5. Conclusiones	140
3. Efectos regionales de las actuaciones públicas	145
3.1. Distribución territorial del capital público	146
3.1.1. La inversión pública	146
3.1.2. La evolución del <i>stock</i> de capital público	151
3.1.3. Distribución regional del capital público	154
3.1.4. Composición del capital público: importancia de las infraestructuras	154
3.1.5. Capital público en educación y sanidad	163
3.1.6. El capital público en relación con la dimensión territorial	169
3.2. El acceso a la educación y la sanidad	180

3.2.1. Educación	182
3.2.2. Sanidad	208
3.2.3. ¿Qué determinan las diferencias de gasto en educación y sanidad?	222
3.3. Prestaciones sociales	224
3.3.1. Prestaciones por desempleo	225
3.3.2. Pensiones	236
3.4. La financiación autonómica	253
3.4.1. El periodo 1978-2001	253
3.4.2. El modelo 2002-2008	256
3.4.3. El modelo actual	260
3.4.4. ¿Qué se espera del nuevo modelo?	262
3.4.5. La deuda de las comunidades autónomas	264
3.5. Sector público, crecimiento y renta per cápita	273
3.5.1. Sector público y distribución de la renta	274
3.5.2. Sector público y crecimiento regional	284
3.6. Conclusiones	290
 Bibliografía	 297
 Índice de cuadros	 305
 Índice de gráficos	 307
 Índice alfabético	 313
 Nota sobre los autores	 317

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Fundación BBVA y al Ivie la oportunidad de desarrollar este proyecto y completar así de manera significativa la información disponible sobre la actuación regional del sector público en España. Durante los dos años de duración del mismo han contado con la ayuda de muchos compañeros del Ivie, que les han suministrado información y consejo sobre algunos de los múltiples aspectos tratados. En especial, desean dejar constancia de su gratitud a Carlos Albert, Francisco Goerlich, Juan Pérez, Ángel Soler y José Vila-Belda. Asimismo, en el proceso de edición de la monografía han contado con la paciente colaboración de Rosa Buitrago, Susana Sabater y Julia Teschendorff a quienes desean también agradecer su dedicación y profesionalidad.

Introducción

LA atención que reciben en España los problemas regionales es mucha, en especial desde que, en los años ochenta del siglo xx, se inició la amplia descentralización política y administrativa contemplada en la Constitución de 1978. En el ámbito económico, los cuatro temas más tratados en los estudios y debates son: el crecimiento regional y sus fuentes; las políticas económicas regionales y sus efectos, en especial en el caso de las infraestructuras; la financiación de las comunidades autónomas y su endeudamiento; y los resultados financieros de la actuación del sector público sobre los territorios (balanzas fiscales).

La abundancia de trabajos en todos estos ámbitos y en otros muchos se ha apoyado en el creciente volumen de información estadística regional existente en las últimas décadas en España. A ese avance han contribuido el Instituto Nacional de Estadística (INE), las agencias estadísticas regionales y también algunas instituciones y grupos de investigadores. En este campo destacan las aportaciones de la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) que, en muchos casos a través del programa de investigación que desarrollan conjuntamente desde 1994, han acometido ambiciosas operaciones de producción de información muy útiles para el trabajo de diagnóstico y el diseño de políticas públicas. Los más de quinientos trabajos realizados por investigadores de múltiples instituciones utilizando los bancos de datos regionales de la Fundación BBVA-Ivie avalan la rentabilidad de esa tarea.

El proyecto de investigación en el que se basa esta monografía se propuso dar un paso adicional en esa dirección, para avanzar en dos sentidos. En primer lugar, generando nueva información sobre la actuación del sector público en España y sus regiones.

Y en segundo, analizando los datos obtenidos con el propósito de evaluar con mayor precisión la intensidad de la actuación del sector público en las regiones, la lógica que subyace a sus diferencias y sus implicaciones desde la perspectiva de la solidaridad interterritorial y de la eficiencia económica. A continuación se resumen las conclusiones que se derivan de los resultados que presenta este volumen.

Dos tesis sobre gasto y descentralización

En la valoración de la actuación del sector público en España durante los años recientes se combinan con frecuencia dos elementos: la preocupación por su dimensión, que algunos consideran excesiva, y la atribución de un papel clave en su expansión a la descentralización llevada a cabo. En una parte de la opinión pública ha calado la idea de que el sector público en España es demasiado grande y costoso porque ha crecido rápidamente como consecuencia del creciente papel de las comunidades autónomas.

No es nueva la tensión entre las crecientes demandas de los distintos grupos de intereses: de más servicios públicos, educativos, sanitarios, sociales e infraestructuras; de más prestaciones sociales, de desempleo, dependencia y pensiones; y de menos impuestos, menos déficit y menos deuda. Pero, ante la insatisfacción por los resultados, particularmente en estos años de crisis, se señala repetidamente como principales responsables a los gobiernos regionales, y a ellos se dirige buena parte de la atención cuando se habla de revisar el déficit y la sostenibilidad del gasto público de cara al futuro.

Esta monografía ofrece materiales útiles para valorar el fundamento de este punto de vista. Concretamente, el capítulo 1 ofrece datos para evaluar la cuestión de si, en efecto, el tamaño del sector público español es elevado o no. El capítulo 2 ofrece datos que permiten comprobar cómo el tamaño del sector público es muy distinto en cada región. Por último, el capítulo 3 analiza, hasta donde es posible, qué explicación puede encontrarse a las diferencias interterritoriales en cuanto a intensidad del gasto público

en las funciones más relevantes para la igualdad de oportunidades y para el crecimiento.

A partir de los resultados obtenidos, existen razones para poner en cuestión la tesis de que hay un problema generalizado de exceso de gasto y que este se deriva de la descentralización. En cambio, los datos ofrecen argumentos para defender otra tesis alternativa: la actuación territorial del sector público en España es muy desigual y no responde a patrones o criterios claros de necesidad, sino a causas que tienen que ver con la trayectoria histórica y con la capacidad de los territorios de condicionar las decisiones del Estado. Las asimetrías y diferencias regionales en las actuaciones públicas no niegan la existencia de solidaridad interregional, pero la hacen confusa en distintos ámbitos, pues algunas regiones con problemas similares no reciben el mismo trato. En cuanto a la contribución del gasto público a la eficiencia económica, no se puede negar la contribución del mismo al desarrollo regional, pero más sosteniendo la demanda de algunas regiones de manera permanente que mejorando la productividad de todas.

Conviene subrayar que estos resultados no son solo consecuencia de las actuaciones de las comunidades autónomas sino del conjunto de las administraciones. Los efectos territoriales de todas ellas pueden ser mejor conocidos con los datos que este volumen ofrece, y deberían ser tenidos en cuenta de cara a la revisión de la estructura y el tamaño del sector público que la recuperación de un crecimiento sostenible necesita.

Tamaño del sector público español y ajuste fiscal

El tamaño del sector público español, hasta la llegada de la crisis, se acompañaba con la evolución de la economía, con un volumen del gasto público equivalente al 40% del producto interior bruto (PIB). Ese porcentaje permanecía bastante estable desde hacía más de una década y se situaba en línea con las economías grandes y desarrolladas de nuestro entorno, no solo las de la Unión Europea (UE) sino también Estados Unidos. Como en el resto de países, la crisis ha elevado sustancialmente el peso del gasto público. En el caso de España el incremento podría consolidarse

durante más tiempo si no se recuperara un crecimiento intenso del PIB y no se abordaran ajustes de gasto significativos, dado que el mayor crecimiento se debe al aumento de las prestaciones por desempleo, que representan más del 4% del PIB en la actualidad.

Aproximadamente dos tercios del gasto público español se orienta hacia la provisión de servicios públicos. El resto se dedica a la realización de transferencias monetarias de protección social, completando una estructura no muy distinta a la de otros países de referencia. Tampoco es muy diferente de otros países el peso de la producción de servicios públicos en el PIB total (12%), lo cual pone de manifiesto que la importancia del sector público en las economías actuales no se deriva tanto de sus actuaciones productivas directas sino, sobre todo, de las redistributivas y reguladoras. España no es en esto diferente y, en todos los indicadores presentados, el sector público se sitúa en valores que lo colocan en el centro del abanico de elecciones aplicadas por los restantes grandes países considerados.

Desde la perspectiva de la descentralización, la estructura de las administraciones españolas se sitúa más cerca de la de los países federales, como Estados Unidos o Alemania, que de los centralizados, como Francia, el Reino Unido o Italia. Las Administraciones centrales españolas, formadas por la Administración central y de la Seguridad Social, asumen la competencia fundamental en la gestión de las principales transferencias monetarias personalizadas de naturaleza redistributiva: pensiones, desempleo y becas. Por su parte, las Administraciones territoriales, autonómica y local, se responsabilizan de la provisión de los principales servicios públicos, educativos, sanitarios, sociales y culturales, quedando compartida entre los tres niveles de gobierno, central, autonómico y local, la provisión de infraestructuras.

Aunque el gasto público creció con fuerza antes de la llegada de la crisis, con la ayuda del *boom* inmobiliario y del empleo, el sector público español sostenía su financiación sin mayores problemas, gracias tanto a los ingresos fiscales como a las transferencias de la UE. De hecho, durante la fase de expansión se decidieron reducciones de tipos impositivos y al final del mismo, entre el 2005 y el 2007, se obtuvieron superávits, manteniéndose bajos niveles de endeudamiento público con relación al PIB, en

comparación con las demás economías, cumpliendo así las condiciones de estabilidad exigidas por la UE. Ahora bien, la recesión ha mostrado la fragilidad de esos equilibrios: no solo disparó el gasto sino que hizo caer los ingresos públicos un 30%, hasta el punto de pasarse de un superávit del 2% en el 2007 a un déficit del 11,2% en el 2009. Este cambio drástico de la trayectoria del saldo presupuestario ha obligado a reconocer que existe un importante déficit estructural, que plantea la necesidad urgente de romper la fuerte tendencia reciente al crecimiento del gasto para asegurar la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas a medio plazo, tanto en un escenario económico de estancamiento como en otro de crecimiento lento.

En estas circunstancias, se discute la relación entre la trayectoria creciente del gasto público y el proceso de descentralización llevado a cabo en España en las últimas décadas. Ciertamente, al revisar las cifras de gasto, las Administraciones más expansivas son las territoriales y, en términos absolutos, las comunidades autónomas. Estas últimas son también las que parecen representar el mayor escollo para asimilar las consecuencias de los ajustes fiscales acordados a principios del 2010, ya que se encuentra una mayor dificultad para revisar a la baja los gastos y para cumplir los objetivos de reducción del déficit.

Una interpretación de la situación, que goza de creciente aceptación, es que el problema se deriva de que las Administraciones regionales gastan en exceso, como consecuencia de que en las mismas se han desarrollado estructuras burocráticas y políticas muy pesadas y con frecuencia ineficaces, que replican innecesariamente organismos que existían en la Administración central y que no han desaparecido. Además, los gobiernos regionales tienen dificultades para frenar las demandas de los distintos grupos de interés, alimentadas con frecuencia por la proximidad y presión de los ciudadanos, por la comparación de los niveles de servicios ofrecidos en otros territorios y por la existencia de una restricción presupuestaria blanda, como consecuencia de que la responsabilidad fiscal es solo parcial y las transferencias de la Hacienda central siguen siendo importantes.

El ejemplo más notable de crecimiento del gasto autonómico es el sanitario. El análisis realizado confirma que ha crecido mu-

cho y su expansión, sin ser nueva, se produce en buena medida coincidiendo con la gestión del mismo por las comunidades autónomas. El rápido crecimiento del gasto sanitario es un problema para todos los países y lo fue en España también para las Administraciones centrales hasta que completaron el proceso de traspasos. Los datos indican asimismo que este crecimiento también puede haberse acelerado como consecuencia directa de la descentralización. Cuando en el 2001 se transfirieron las competencias sanitarias a las comunidades que todavía no las gestionaban, el gasto per cápita que realizaban las Administraciones centrales en salud era un 91% del que realizaban las comunidades autónomas que comenzaron a gestionarlas bastante antes, desde la década de los ochenta en adelante. Posteriormente, las comunidades autónomas que recibieron más tarde las competencias se han igualado con las que las gestionaban con anterioridad.

Es cierto, por tanto, que la forma como se han desplegado las Administraciones autonómicas y se han desarrollado las relaciones entre la Hacienda central y las comunidades ofrece abundantes ejemplos de que la descentralización no se ha hecho, en general, de manera austera ni eficiente. Sin embargo, esa no parece la única razón por la que el crecimiento del gasto de las Administraciones regionales es mayor: también importa el proceso de traspasos y el tipo de gastos en los que están especializadas las comunidades, pues concentran gran parte del mismo en sanidad y educación, y estas son funciones que presentan un perfil más expansivo en muchos países.

Junto a lo anterior, esta monografía analiza en detalle otra circunstancia que puede explicar en buena medida el mayor crecimiento del gasto de las comunidades: se ofrecerán datos que confirman el desigual despliegue del sector público en las regiones y, en particular, señalan que el proceso de traspasos se ha producido de forma muy dispar entre comunidades. Una vez completadas las transferencias, se dispone de información suficiente para confirmar que los recursos de los que disponen las comunidades son muy distintos, demasiado diferentes cuando se expresan en términos per cápita.

Esta circunstancia pone en marcha procesos que impulsan el gasto y el déficit en el conjunto de las comunidades y en el sector

público. Convendría no ignorar este hecho al diseñar los escenarios de consolidación fiscal, ni tampoco que no son las mismas las condiciones en las que las distintas comunidades abordan el correspondiente ajuste del gasto que exige la crisis, ni desde el punto de vista de la estrechez de sus restricciones financieras ni por sus consecuencias sobre los niveles de prestación de los servicios.

Gasto público: diferencias regionales

La nueva información que ofrece la base de datos elaborada en este proyecto, correspondiente al periodo 2000-2008 y que está disponible en el sitio web de la Fundación BBVA,¹ muestra con detalle el despliegue territorial del sector público español a escala regional, una vez completado casi en su totalidad el proceso de descentralización en las comunidades autónomas. Gracias a la riqueza de este nuevo banco de datos, se puede precisar el alcance de las diferencias que presenta el gasto público en las distintas regiones en el periodo analizado y en la actualidad. La conclusión principal es que estas diferencias son muy importantes, se miren como se miren, y superan las existentes entre España y otras economías. En efecto, las desigualdades regionales españolas en esta materia son mucho mayores que las que existen entre nuestro país y las grandes economías consideradas: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y Polonia. Así pues, cuando se debate sobre el mayor o menor peso del sector público en España, y la conveniencia de revisarlo, estaría justificado precisar qué territorios se toman como referencia.

Téngase en cuenta que, según los datos ofrecidos, el porcentaje que representa el gasto público con relación al PIB alcanza en Extremadura el 65% y supera el 50% en el Principado de Asturias, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha. En cambio, en la Comunidad de Madrid, seguramente para sorpresa de algunos, se sitúa en el 26% y en Cataluña en el 33%. No son muy diferentes las cosas si se considera solo el PIB público, que es la parte del gas-

¹ Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

to público que produce bienes y servicios finales, el cual presenta también un abanico todavía mayor entre Extremadura (22,3%), Cataluña (7,4%) y el País Vasco (8,5%).

Ciertamente, esas ratios se ven sustancialmente influidas por el nivel del PIB de las regiones y tienden a elevarse en las más pobres. Así pues, un valor bajo del peso del gasto público o la producción pública en el PIB regional no equivale necesariamente a un menor gasto público por habitante. De hecho, algunas comunidades, como las forales, en las que el porcentaje del PIB que representa el gasto público es bajo, el gasto per cápita es alto.

De todos modos, en el gasto público per cápita en las regiones se constata una enorme desigualdad, superando algunas regiones a otras en más de un tercio. Desde este punto de vista, sobresalen por su mayor nivel de gasto el Principado de Asturias y las comunidades forales del País Vasco y Navarra, seguidas de Extremadura y las restantes del norte. En el extremo inferior se sitúan la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana y, en general, todas las de la costa mediterránea, desde Cataluña a Andalucía, y los archipiélagos.

Se ha realizado una completa descripción del origen de esas desigualdades, descomponiendo el gasto por capítulos, funciones y administraciones y mostrando las contribuciones de cada una de las partes al resultado agregado. Como era de esperar, las diferencias de gasto interregionales se acentúan todavía más cuando se consideran distintos capítulos o funciones de gasto, con implicaciones varias. Aunque algunas funciones de gasto, como las prestaciones sociales, no responden a un diseño territorial sino a características de los individuos, la dimensión regional de las mismas existe, en alguna medida, al reconocerse necesidades de sectores o grupos concentrados en unos determinados territorios.

En las regiones donde es más elevado el gasto en producción pública de bienes y servicios, el empleo público es mayor y la masa salarial de los empleados públicos más importante. Las diferencias en este sentido son acusadas: mientras en algunas regiones la participación de los asalariados públicos supera el 30% de la remuneración total de los asalariados, en Extremadura incluso alcanza el 40%, en otras ese peso no llega al 15%, como en la Comunidad de Madrid, el País Vasco y Cataluña. No son menores las

diferencias ni la heterogeneidad en la formación bruta de capital, con esfuerzos inversores públicos, medidos como porcentajes respecto al PIB, y gastos per cápita que en unas regiones triplican los de otras; también es enorme el abanico de porcentajes de participación pública en la formación bruta de capital fijo (FBCF) de cada región.

Pero todavía es más importante subrayar los datos de las disparidades en las principales funciones de gasto público. La más importante en volumen es la de protección social y en ella las diferencias son tan elevadas, que en algunas regiones los valores doblan a los de otras, medidas mediante la participación de las transferencias públicas en la renta disponible de cada región. Lo mismo sucede si se considera el gasto por habitante, como ocurre si se compara el del Principado de Asturias con el de Canarias y la Región de Murcia. En educación el gasto por habitante de las comunidades con regímenes forales, que son las que disponen de mayores recursos, supera en un 25% al de la Comunidad de Madrid, Cataluña y Andalucía. En sanidad las diferencias entre los extremos superan el 50%, como ocurre al comparar la Comunidad Foral de Navarra con la Comunidad de Madrid.

Como es natural, cuando el protagonismo de una función de gasto lo asume una administración concreta, es dicho nivel de gobierno el principal responsable de las desviaciones, por ejemplo, en las prestaciones la Seguridad Social, y en educación y sanidad las comunidades autónomas. En cambio, en el gasto público total se advierte que, en la mayoría de las regiones que se separan significativamente de la media, todas las administraciones contribuyen a su desviación, positiva o negativa. Este hecho señala que las regiones presentan rasgos idiosincráticos en cuanto a la intensidad de la presencia pública en sus territorios que comparten tanto la Administración central como la autonómica. La explicación de esta circunstancia puede ofrecerla el procedimiento seguido en la valoración de los traspasos a las comunidades autónomas, que consolidaba la desigual situación previa a la descentralización.

Diferencias de recursos: historia *versus* descentralización

Tras constatar las amplias diferencias regionales en los ingresos y gastos públicos, el estudio analiza las causas y los efectos de las mismas en varios ámbitos relevantes, como las dotaciones de capital público, el acceso a la educación y la sanidad, y a las prestaciones sociales. También se estudia la relevancia de la financiación autonómica para explicar las diferencias mencionadas y, por último, los resultados de la actuación del sector público en las regiones, en términos de solidaridad interregional y crecimiento económico.

Las sustanciales diferencias de las actuaciones públicas en las regiones pueden tener su origen en factores diversos. En primer lugar, pueden deberse a que las necesidades de los distintos territorios son objetivamente diferentes: volumen de población y crecimiento demográfico; estructura por edades de esa población y su influencia en la demanda de servicios como la sanidad y la educación, y en las pensiones; nivel de renta y tasa de pobreza; orografía y superficie; etc. Asimismo, pueden explicarse por las distintas preferencias de los ciudadanos y sus gobiernos acerca del nivel de provisión de cada uno de los servicios públicos, y por el modo de ofrecerlos en cada región. De hecho, las diferencias son notables en el uso de la oferta pública o la privada concertada de los servicios de salud, educación, sociales o de transporte. Ello influye en el número de empleados públicos, las características de los servicios y el coste unitario de los mismos. Pero las diferencias de gasto entre territorios pueden deberse también a los recursos de los que disponen los gobiernos regionales y locales, como consecuencia de los sistemas de financiación, y a los criterios de asignación territorial de los recursos de las Administraciones centrales.

Según el análisis realizado, las disparidades observadas reflejan, en buena medida, diferencias históricas en los niveles de actuación de la Administración Pública en las regiones. Existían antes de la descentralización y permanecen tras ella, porque los modelos de financiación autonómica no los han corregido suficientemente. A pesar de tomar como referencia básica para el

cálculo de necesidades la población de cada comunidad, la aplicación de este criterio y de los otros reconocidos es solo parcial. Las diferencias son evidentes cuando se comparan las Haciendas de régimen común y forales, pero también en la comparación de las primeras entre sí.

Es importante advertir que las diferencias se arrastran desde que las valoraciones iniciales de los traspasos, derivadas del método del coste efectivo, reflejaron más o menos fielmente lo que el Estado unitario anterior hacía en cada territorio. A la vista de los resultados, cabe pensar que no ofrecía los servicios al mismo nivel y esas diferencias no se han eliminado en las numerosas reformas de los modelos de financiación. La consecuencia de ello es que las comunidades autónomas disponen de capacidades de gasto por habitante tan distintas que condicionan la prestación de servicios en su territorio. En buena medida por esta razón, han acumulado diferentes niveles de endeudamiento por habitante, más elevado cuanto menos recursos poseen las comunidades y no cuanto más gastan.

La asignación territorial del gasto de la Administración central del Estado es asimismo desigual y puede explicarse por distintas vías, atendiendo diversos criterios: de eficiencia general, como atender a la funcionalidad de las redes generales de infraestructuras; de equidad interterritorial, al intensificarse en las regiones más pobres para compensar la menor capacidad fiscal o las mayores necesidades; y de influencia de los territorios y sus élites políticas en los procesos de decisión de los poderes del Estado, como consecuencia de mecanismos estrictamente políticos. Así se pone de manifiesto cada vez que se negocia un modelo de financiación autonómica para las comunidades de régimen común, un concierto económico con las comunidades forales o un apoyo en las Cortes Generales con los partidos nacionalistas. Parte de los datos presentados son difíciles de explicar, si no es como resultado de factores de esta naturaleza. Una prueba de ello es que, en la mayoría de las comunidades de régimen común, las desviaciones en el gasto por habitante respecto a la media, tanto positivas como negativas, tienen el mismo signo en el gasto de la Administración central y la autonómica, cuando no se esperarían correlación alguna, dados los distintos campos competenciales en los que se mueven ambos niveles de gobierno.

En el caso de la Seguridad Social las diferencias existen, pero su lógica económica es más clara y la explicación es distinta. Las coberturas y los niveles de las prestaciones reflejan, en primer lugar, las disparidades regionales en las tasas de empleo y desempleo, salarios y regímenes de cotización. Así pues, el gasto por habitante en prestaciones aumenta en las regiones cuyo nivel salarial es mayor y su población más envejecida. Ahora bien, siendo esta la lógica general, las prestaciones pagadas en algunos territorios son mayores y representan anomalías que ponen en cuestión parcialmente la equidad del papel redistribuidor de la caja única de la Seguridad Social.

Infraestructuras, educación y sanidad

¿Cuáles son las implicaciones de estas asimetrías de gasto tan amplias sobre el acceso en cada una de las regiones a los servicios públicos más importantes? La primera y más general es que el nivel al que estos se prestan en ámbitos tan relevantes como la sanidad, la educación o las infraestructuras no parece ser el mismo, pues las diferencias de gasto por habitante son mucho mayores de lo que pueden explicar distintos índices de necesidad per cápita o de coste.

En el caso de las dotaciones de capital público se comprueba que el cálculo de las dotaciones relativas es sensible a los indicadores considerados de tamaño de las regiones: población, PIB y superficie. Pero, en cualquier caso, parece fuera de duda que la distribución del *stock* de infraestructuras no responde por igual a las necesidades y la dimensión de cada territorio.

El acceso a la educación y la sanidad es ampliamente reconocido como una pieza clave del desarrollo humano y la mejora de las oportunidades en estos dos ámbitos está decisivamente vinculada, para la mayor parte de la población, a la actuación pública. Dado que el gasto público en estos servicios está hoy en manos de las comunidades autónomas y es desigual entre territorios, se viene planteando con insistencia una cuestión relevante: si la descentralización está obstaculizando la igualdad de oportunidades de los ciudadanos que viven en diferentes regiones y por qué. La respues-

ta que se extrae del análisis realizado es que ese riesgo existe, pero se deriva en buena parte de que la *España de las autonomías* solo ha corregido parcialmente las fuertes desigualdades educativas entre regiones que existían antes de la descentralización.

Como es sabido, los niveles educativos españoles eran bajos hasta hace poco y, aunque han mejorado en las últimas décadas, todavía se sitúan por debajo de la media de los países avanzados. Las mejoras se han producido en todos los territorios, beneficiando sobre todo a los más jóvenes, pero las desigualdades entre regiones siguen siendo importantes y no se aprecia un proceso de convergencia en los niveles de estudios y de matriculación, en especial en el caso de los estudios superiores. Las importantes diferencias de gasto público por alumno entre regiones responden, en buena medida, al nivel general de recursos de los que disponen las comunidades autónomas que prestan estos servicios. Así pues, una comunidad de bajo nivel de renta puede gastar más en educación si se encuentra entre las que disponen de más recursos por habitante, pero eso no siempre sucede; y también existen regiones con bajo nivel de renta y recursos públicos por debajo de la media.

Una pregunta relevante es si en las comunidades que gastan menos en educación por poseer menos recursos se debilitan los niveles educativos y la calidad del servicio. En algunas regiones, parte de los efectos de la más estricta restricción presupuestaria se compensan basando más la provisión de este servicio en la oferta privada. Esta es más barata, pues los conciertos educativos tienen un coste por alumno inferior al de la escuela pública, debido a los distintos costes salariales y al número medio de alumnos por profesor. La siguiente pregunta es si una oferta más barata tiene consecuencias sobre la calidad y los resultados educativos, en términos de abandonos y retrasos. Una respuesta en profundidad a esta cuestión excede con mucho al análisis que se ha desarrollado en esta investigación, pero los resultados de la aproximación realizada corroboran que así es. Por consiguiente, en algunas regiones, la menor disponibilidad de recursos puede perpetuar sus desventajas educativas.

En cuanto a los servicios sanitarios, el gasto por habitante entre comunidades presenta también diferencias sustanciales, aun-

que se observa cierta tendencia a converger a lo largo del tiempo. Una parte de las mismas se explica por la estructura demográfica de las regiones y el peso de la población mayor de 65 años. Pero, de nuevo, la restricción financiera general de las comunidades y su nivel de recursos resulta muy relevante, lo que no es sorprendente porque la sanidad es una parte muy importante del gasto total.

Como sucedía con la educación, cabe preguntarse si la más estricta restricción presupuestaria se puede asimilar mediante decisiones de política y gestión sanitaria, como la provisión pública o privada de los servicios, los niveles de retribución del personal, etc., o si afecta a la calidad del servicio sanitario y a la salud de la población. Se trata de preguntas que no pueden contestarse concluyentemente a partir del análisis realizado en esta monografía, pero la exploración realizada apunta que, en efecto, la dimensión de la porción de la población que usa servicios privados puede afectar al gasto; y, también, que más gasto por habitante no implica necesariamente mayor satisfacción por los servicios ni mejor percepción del estado de salud por parte de la población.

Sector público y redistribución regional de la renta

Tras contemplar el despliegue territorial de la actuación del sector público en España, desde las múltiples perspectivas de este estudio, emergen tres rasgos generales. El primero, que la presencia y el grado de dependencia del sector público en las regiones es muy desigual. El segundo, que esa desigualdad no siempre se explica por razones de eficiencia o de equidad interterritorial. El tercero, que para valorar el conjunto de la actuación redistributiva del sector público entre territorios es relevante considerar tanto las transferencias monetarias, que afectan a la renta disponible de los ciudadanos, como las prestaciones que se reciben en especie a través del acceso a servicios públicos, como la educación o la sanidad, que, como se ha comentado, no son ofrecidos al mismo nivel en todas las regiones.

Cabría esperar que, en conjunto, el signo de esos saldos redistributivos fuera positivo y su cuantía creciente en las regiones con

menor nivel de renta y negativo, de cuantía también creciente, en las de mayor renta. La tendencia general es esa y, gracias a ello, las familias de algunas regiones mejoran sus rentas entre un 10% y un 20%. Pero existen desviaciones respecto a esa tendencia general que resultan difíciles de explicar, y algunas incluso representan claras anomalías. Ese es el caso de las comunidades forales, que con niveles medios de renta elevados se benefician de saldos redistributivos públicos positivos.

En suma, la importante diversidad de niveles de gasto público por habitante entre territorios va acompañada de una notable falta de nitidez de sus efectos redistributivos. Estos no se pueden negar, pero responden a pautas confusas, lo que debilita la credibilidad de los criterios de solidaridad interregional con los que actúa un sector público, en cuya estructura la referencia a la dimensión territorial está siempre presente. No obstante, debe insistirse en que este problema se pone ahora de manifiesto, pero no es una consecuencia del desarrollo del *Estado de las autonomías* sino, fundamentalmente, de la historia previa. En ese sentido, la descentralización ha hecho más transparente la dispar incidencia territorial del gasto público, aunque debe reconocerse que la ha paliado en escasa medida.

La última cuestión considerada en el estudio ha sido el efecto del sector público sobre el crecimiento y la convergencia regional. Un mayor peso del gasto público en el PIB regional sostiene la demanda agregada y puede contribuir más al crecimiento si existe un flujo neto de gasto sostenido financieramente desde fuera del territorio, como sucede en algunas regiones. En efecto, los datos indican que, en el periodo 2000-2008, las regiones en las que el sector público tenía mayor peso en el PIB per cápita han crecido más. Pero ese impulso neto del gasto público es mayor en algunas regiones pobres, como Extremadura o Galicia, y también en algunas ricas, como el País Vasco, por lo que podría no contribuir a la convergencia. No obstante, el análisis realizado concluye que las regiones convergen, en particular una vez se tiene en cuenta las diferencias de punto de partida entre las mismas, y que el mayor gasto público por habitante contribuye a ello.

Contenido y estructura de la monografía

En lo que se refiere a la información estadística, la principal novedad de los resultados que se presentan en esta monografía es la territorialización sistemática de las actuaciones de las cuatro Administraciones Públicas españolas —central, de la Seguridad Social, autonómica y local— desde el punto de vista de los ingresos pero sobre todo de los gastos, clasificándolos desde una perspectiva económica y también funcional. El periodo en el que la regionalización de la información puede hacerse con garantías y, por tanto, con mayor significación es el más reciente, una vez que el proceso de traspaso de competencias a las comunidades autónomas está prácticamente concluido y la homogeneidad de los territorios es elevada, en cuanto al nivel que alcanza en ellos la descentralización. Por ello, se presentan los datos desde el 2000 al 2008,² último año para el que se dispone de la información completa de las liquidaciones presupuestarias y de las *Cuentas de las Administraciones Públicas* de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE vv. aa.), en las que se basa en buena medida la territorialización realizada.

Aunque sería deseable llegar a fechas más recientes para evaluar los cambios que se han producido tras la llegada de la crisis, resulta imposible hacerlo por el momento, porque los retrasos con los que se dispone de cifras homogéneas en esta materia son siempre de al menos dos años. No obstante, la información que se presenta permite abordar numerosas cuestiones interesantes y ofrece bases estadísticas adecuadas para discutir la solidez de los distintos puntos de vista presentes en el debate, continuamente abierto en España, de los problemas regionales. Incluso algunas de las reformas que se plantean como consecuencia de la crisis, deberían tener bien presente la información que se ofrece sobre la heterogeneidad con la que el sector público actúa en las regiones españolas.

La monografía se estructura en tres capítulos. Del capítulo 1 se ha responsabilizado Abel Fernández, del capítulo 2 y la base de

² Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

datos Vicent Cucarella, y en el capítulo 3 han colaborado ambos con Laura Hernández. Los temas abordados en cada capítulo son los siguientes.

El capítulo 1 ofrece un marco de referencia general para el estudio posterior de la actuación territorial del sector público. El análisis se refiere al conjunto de España y no a las regiones, lo que permite en ocasiones ofrecer datos anteriores y completar los del año 2009. Se abordan, básicamente, dos temas. En primer lugar se describe la trayectoria agregada del sector público español desde una doble perspectiva económica, gasto y contribución al PIB, y se compara su dimensión y estructura de ingresos y gastos con las de los mayores países de la UE, Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y Polonia, y con las de Estados Unidos y Japón. En segundo lugar, se ofrece una panorámica de la composición por niveles de gobierno del sector público español, a través de las principales magnitudes que reflejan su actuación económica, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos.

En el capítulo 2 la perspectiva ya es la regional y está dedicado a presentar una síntesis de los resultados que ofrece la territorialización de los gastos e ingresos públicos, llevada a cabo para el periodo 2000-2008. Apoyándose en el banco de datos elaborado,³ se realiza una revisión sistemática de la intensidad con la que el sector público español y cada una de las cuatro administraciones que los componen en la actualidad, actúa en las distintas comunidades autónomas. Se analizan las principales partidas de gasto desde la perspectiva económica, que contempla la remuneración de asalariados, la formación bruta de capital, los consumos intermedios y las transferencias; y también desde la perspectiva funcional, que atiende sanidad, educación, prestaciones sociales y transporte y comunicaciones. Por el lado de los ingresos, se estudia la importancia en cada territorio de los impuestos directos, indirectos, transferencias y otros ingresos. Los datos de este capítulo confirman que la intensidad con la que actúa el sector público en las regiones es muy desigual. La información presentada muestra los perfiles más destacados de las variables consideradas,

³ Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

de manera que la situación de las regiones resulte comparable. En la bibliografía se presentan las fuentes estadísticas utilizadas.⁴

El capítulo 3 estudia, a partir del banco de datos del proyecto y de otras fuentes estadísticas, cinco aspectos relevantes de la actuación del sector público en los distintos territorios, sus causas y consecuencias, tanto desde la perspectiva de la eficiencia como de la equidad interterritorial. El análisis se dirige primero a explorar las razones por las que las actuaciones públicas son desiguales, y sus implicaciones, en tres ámbitos muy importantes: las infraestructuras; los servicios públicos de educación y sanidad; y las prestaciones sociales de desempleo y pensiones. A continuación se considera la importancia que tiene el sistema de financiación autonómica para determinar los perfiles de las actuaciones públicas en los distintos territorios. Por último, se evalúa el efecto general de las actuaciones públicas en las regiones sobre la solidaridad interterritorial y sobre las trayectorias de crecimiento.

⁴ La versión final de la presente monografía no contiene una descripción metodológica completa de la base de datos por motivos de espacio. A lo largo del texto se exponen los criterios seguidos en aquellos aspectos más relevantes. No obstante, los autores manifiestan su disposición a aclarar los detalles metodológicos a cualquier investigador interesado en el tema.

1. Una panorámica del sector público español

EL sector público español ha atravesado, al igual que el resto de los sectores económicos, una profunda transformación durante las últimas décadas. Distintas han sido las etapas que han marcado el ritmo de crecimiento y la modernización de la economía: el fin de la autarquía, el despegue económico y el *boom* demográfico de los sesenta; la crisis del petróleo y la transición hacia la democracia en los setenta; la reconversión industrial y la combinación de descentralización e incorporación a la UE en los ochenta; y la breve recesión inicial y el *boom* posterior en los noventa. En paralelo, se han producido cambios muy profundos en las características y actuaciones del sector público, tanto en lo que se refiere a su dimensión como a su estructura.

En primer lugar, cuando se considera la segunda mitad del siglo xx, el tamaño del sector ha crecido considerablemente, no solo en cifras absolutas sino respecto al conjunto de una economía que, en ese periodo, se expande por primera vez en la historia de España de manera continuada y duradera, multiplicando su PIB por 6,3 y la renta por habitante por 4,2, desde 1960. Pues bien, a finales de la década de los cincuenta, el gasto público en relación con el PIB no alcanzaba el 20%, mientras que en la actualidad representa un porcentaje cercano al 40% de una economía mucho mayor, una ratio similar a la del resto de países desarrollados.

En segundo lugar, se ha transformado también la composición de las funciones del sector público, debido tanto a la modernización de la economía como a los múltiples cambios demográficos, sociales y políticos que han tenido lugar, y a que, como respuesta

a los mismos, en estas décadas se ha construido el Estado de bienestar en España.

En tercer lugar, se han producido dos cambios trascendentales en la estructura del sector público, pasándose de una muy centralizada, típica de un Estado unitario que no participaba en las instituciones europeas, a otra tan descentralizada como la de los países federales e integrada en la UE. El final del proceso de descentralización de competencias hacia administraciones de menor tamaño se ha producido ya a principios del siglo XXI.

El análisis de la actuación del sector público español desde la perspectiva regional en estos años más recientes es el núcleo de este estudio y se presenta en los capítulos 2 y 3. Para contextualizar ese análisis, en este primer capítulo se ofrece una panorámica de la evolución desde una perspectiva más amplia, tanto temporal como espacial, con el fin de valorar mejor de dónde emerge la estructura actual del sector público español y dónde se sitúa, en comparación con el de otros países de similar tamaño y nivel de desarrollo.

Con ese propósito, el resto de este capítulo se ordena como sigue. En el apartado 1.1 se presenta una panorámica de la dimensión del sector público español en términos agregados, tanto desde una perspectiva temporal como internacional. En el apartado 1.2 se analiza la estructura del ingreso y en el 1.3 la estructura del gasto, para el periodo posterior al año 2000. El apartado 1.4 presenta una primera aproximación a la composición de los gastos e ingresos por niveles de gobierno, que será analizada con más detalle en el capítulo 2.

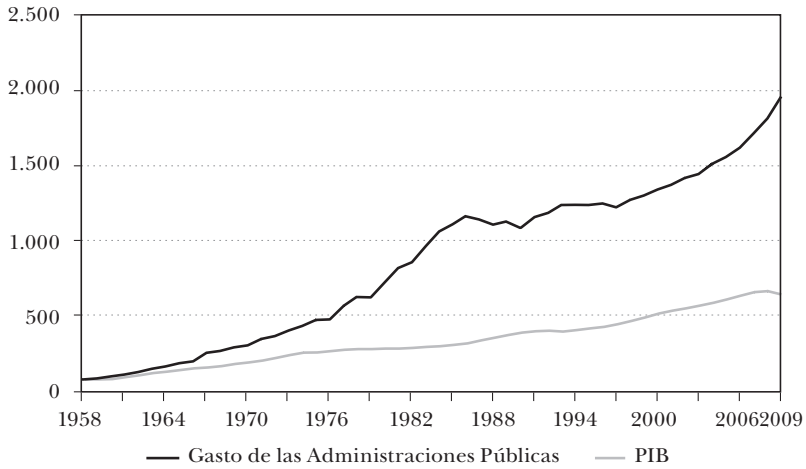
1.1. Rasgos generales: dimensión y estructura

1.1.1. Evolución del gasto público: panorama histórico

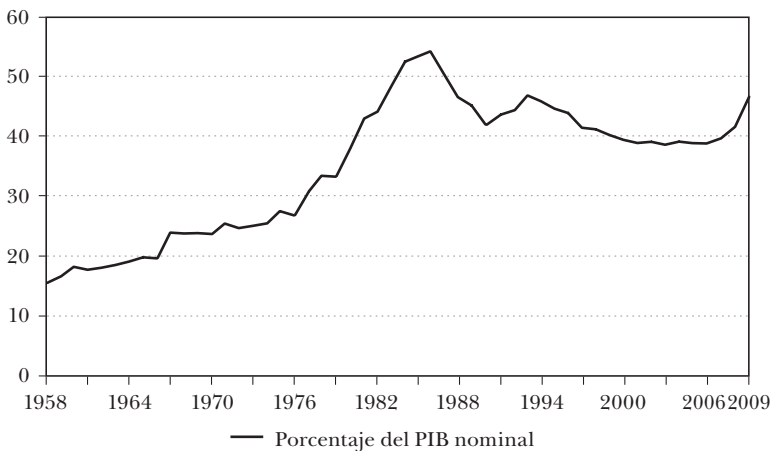
Los paneles *a* y *b* del gráfico 1.1 muestran la evolución del tamaño de la economía española en términos del PIB y del sector público en términos de gasto, así como de la relación entre ambos, entre 1958 y el 2009. Ambos permiten apreciar, con perspectiva histórica, la magnitud de las transformaciones: el PIB representa en el 2009, en términos reales, 6,3 veces el inicial, lo que equivale

GRÁFICO 1.1: Gasto de las Administraciones Públicas y PIB, 1958-2009

a) Evolución real (1958 = 100)



b) Evolución del gasto con relación al PIB (porcentaje)



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE vv. aa.), Instituto Nacional de Estadística (INE 2011) y elaboración propia.

a una tasa anual media de crecimiento del 3,7%. Durante el mismo periodo, el sector público multiplicó su tamaño por un factor de 19,4 en términos reales, que equivale a una tasa anual media del 6%. Para hacerse una idea de la magnitud del cambio, téngase en cuenta que los recursos de que disponía el sector público español en 1958, el 5,2% de los actuales en términos reales, serían

equivalentes a los gastos de hoy en orden público y seguridad, que suponen un 4,9% del total, y ni siquiera permitirían sufragar los gastos en transporte y comunicaciones, que suponen un 6%.

El periodo de mayor crecimiento del gasto público corresponde a los años 1973-1986, durante los cuales el peso del conjunto de las actuaciones del sector público en la economía se dobla, pasando del 24,9% al 53,5%. Se trata de una época en la que coinciden una larga fase de estancamiento económico mundial con la transición política en España, en la que se produce una explosión de demandas sociales y existen muchas dificultades para canalizarlas a través de las instituciones.

En conjunto, la evolución a lo largo del medio siglo contemplado puede dividirse en cinco fases. En la primera, desde 1958 hasta 1975, el sector público crece con fuerza, a una tasa media del 9,2%, y eleva sustancialmente su peso en el PIB, que era inicialmente muy bajo. Con la crisis del petróleo y la transición democrática, entre 1975 y 1985, los gastos siguen aumentando y, aunque se realizan algunos esfuerzos puntuales de contención, su crecimiento medio en el periodo se sitúa en el 8,2%. Esta trayectoria, combinada con el relativo estancamiento del PIB, hace subir extraordinariamente el peso del gasto público, que llega a superar el 50% del PIB en la primera mitad de los ochenta, con el primer Gobierno socialista.

Tras la entrada en la UE y una vez recuperado el crecimiento económico, entre 1986 y 1997 se produce el único periodo de relativo estancamiento del gasto público, a lo largo del cual este crece solo a una tasa anual media del 0,4%. Con la ayuda del mayor crecimiento del PIB en esos años, excepto durante la breve recesión de principios de los noventa, el peso del sector público decrece 10 puntos porcentuales, hasta situarse en torno al 40% del PIB. En el último periodo, de 1998 hasta la actualidad, el gasto público vuelve a crecer más, exactamente hasta un 3,9% anual, pero a un ritmo no muy distinto que el PIB, que se expande con fuerza en esos años. En consecuencia, el peso del sector público en la economía se mantiene estable, en torno al 40%. Con el inicio de la crisis financiera en el 2008, el peso del gasto público vuelve a repuntar, como sucediera en la recesión de 1993 y en

la primera mitad de los ochenta, superando en el 2009 el 45% del PIB.

1.1.2. Evolución del valor añadido bruto público

Resulta habitual valorar la dimensión del sector público comparando su presupuesto total de gastos con el valor añadido bruto (VAB) de la economía, aunque estas dos variables no son de la misma naturaleza. Por ello, este subapartado se centra en el estudio de la evolución del VAB del sector público y del peso que representa en el VAB total de la economía. Asimismo, en el siguiente capítulo, también se realizará una estimación territorial del VAB público para poder compararlo con el VAB total de cada región.

El VAB generado por el sector público es una magnitud distinta del gasto público, porque solo algunas de las actuaciones públicas son productivas. En realidad, la mayor parte de ellas no lo son y el gasto público correspondiente a las mismas solo representa una redistribución de las rentas ya generadas. Por ejemplo, las transferencias (pensiones, becas y prestaciones por desempleo) no constituyen una actuación directamente productiva de un agente público, y generan gasto pero no VAB. En cambio, otras actuaciones, como la defensa nacional y los servicios educativos y sanitarios, cuando son producidos por alguna administración, sí que generan VAB público. Ahora bien, mientras un sistema educativo o sanitario basado en la producción pública de la misma genera VAB público, otro basado en educación o sanidad concertada, financiadas con transferencias hacia centros privados, genera gasto público y VAB privado.

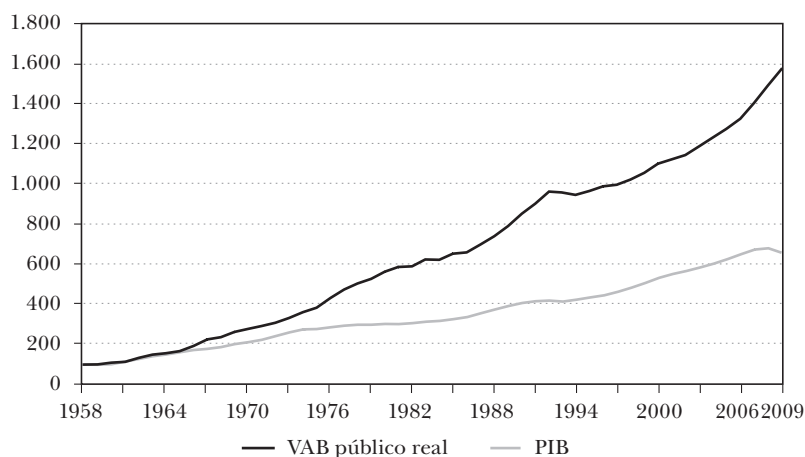
El cálculo del VAB público presenta una dificultad metodológica que se deriva del hecho de que parte de los servicios del sector público no se intercambian en el mercado. Puede suceder que no exista un precio para los mismos, como en el caso de la defensa nacional, o que sí existan precios para esos servicios en el mercado, pero se financien con cargo a los presupuestos públicos, sin que el beneficiario tenga que abonar su importe total, como en el caso de la educación pública o la sanidad. Al no pagarse un precio por los servicios públicos, el cálculo del VAB correspondiente ha de realizarse por otras vías y suele hacerse a partir de la remunera-

ción de los factores productivos empleados, trabajo y capital. Así, el cálculo del VAB público se realiza valorando la remuneración de asalariados y el consumo de capital fijo (Mas 2008).

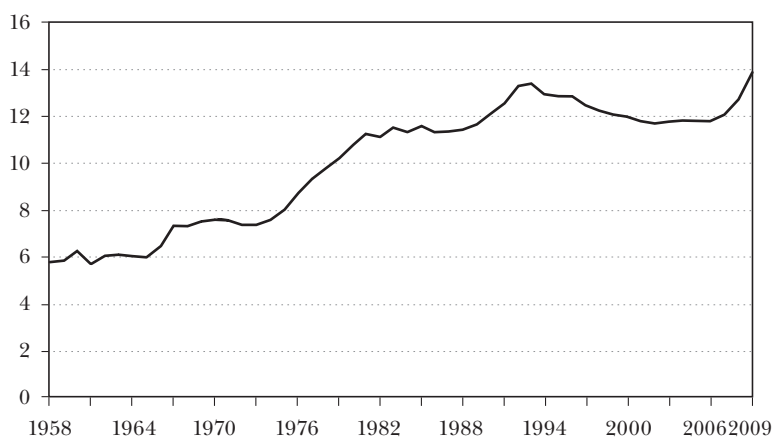
Los paneles *a* y *b* del gráfico 1.2, muestran la evolución del VAB correspondiente al conjunto de actuaciones de las Administraciones Públicas, comparándola con la del VAB de toda la economía, durante los últimos cincuenta años. El VAB público es hoy 15,5

GRÁFICO 1.2: VAB público y PIB, 1958-2009

a) Evolución real (1958 = 100)



b) Evolución del VAB con relación al PIB (porcentaje)

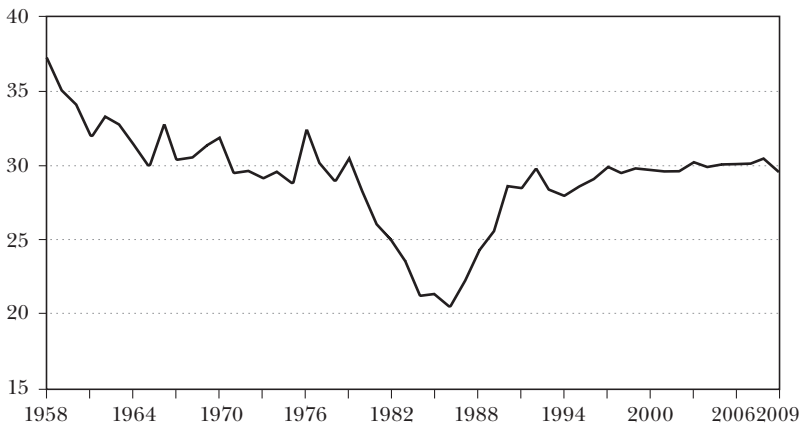


Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

veces mayor que en 1958 y ha crecido más del doble que el VAB total. A consecuencia de ello, su peso en el total de actividades productivas ha aumentado desde un nivel inicial cercano al 6% hasta estabilizarse alrededor del 12%. La crisis, que ha significado un retroceso de las actividades productivas privadas, ha hecho aumentar repentinamente dicho peso hasta alcanzar el 13,7% en el 2009, el máximo histórico.

Recuérdese que la trayectoria del gasto público total, productivo más redistributivo, todavía crece más, según se vio en el gráfico 1.1, pues en el conjunto del periodo se multiplicó por 19,4, frente a las 15,5 veces del VAB público. Contemplar la evolución de ambas variables, con la ayuda del gráfico 1.3 que muestra el peso del gasto productivo en el gasto total, es muy revelador de la importancia de las actividades productivas y redistributivas en el seno del sector público. Al principio del periodo considerado, el peso de las actividades productivas era más importante en un Estado pequeño pero muy intervencionista y con un número significativo de empresas públicas. Pero esa orientación comienza a cambiar a principios de los sesenta, ganando peso las funciones de redistribución y, consiguientemente, las transferencias. Tras una fase en las que el VAB público representa alrededor del

GRÁFICO 1.3: Evolución de la relación VAB público/gasto de las Administraciones Públicas, 1958-2009
(porcentaje)



Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

30% del gasto total y las operaciones de redistribución a través de transferencias llegan a representar el 70% restante, durante la década de los ochenta se produce una nueva caída del porcentaje del VAB público respecto al gasto público total, casi hasta el 20%. Es la consecuencia de un fuerte crecimiento de las transferencias asociado a la asunción por el Estado de múltiples costes de la crisis, desempleo, reconversión industrial, nuevas prestaciones sociales, etc., que llegan a absorber el 80% del gasto público. La vuelta al crecimiento a mediados de los ochenta devuelve también el peso del VAB público en relación con el gasto público a los niveles anteriores (30%), los cuales permanecen hasta la actualidad, aunque, como se verá, este porcentaje difiere entre regiones de manera sustancial.

Es interesante, pues, observar que la actividades productivas públicas representan, desde hace veinte años, un porcentaje del gasto público claramente inferior al de los años cincuenta y sesenta. Pero, sin embargo, el peso del VAB público en el VAB total es muy superior al de entonces, debido a la importancia de la producción de servicios sociales, como la salud o la educación, en la actualidad.

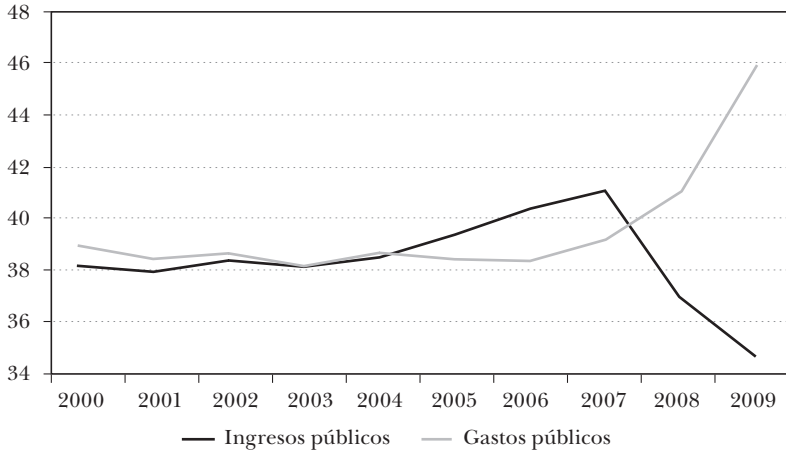
1.1.3. Los años recientes: ingresos y gastos

Centrando la atención en el periodo más reciente, que será el analizado con detalle a lo largo de todo el estudio, los paneles del gráfico 1.4 presentan la evolución entre el 2000 y el 2009 de los gastos e ingresos públicos y de la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación del sector público español.

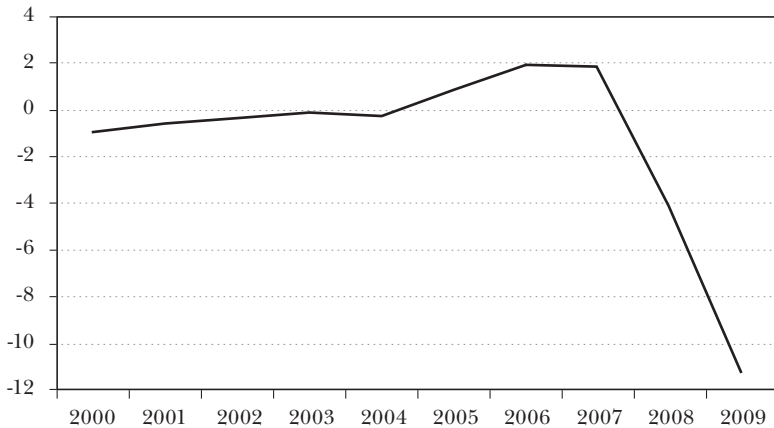
Tras haberse estabilizado el gasto y los ingresos por debajo del 40% del PIB en los primeros años del presente siglo, los ingresos aumentan con fuerza a partir del año 2004, durante los años finales del *boom* inmobiliario, hasta alcanzar un máximo del 41,1% en el 2007. Hasta el 2004, el conjunto de las Administraciones Públicas había experimentado un ligero déficit, a pesar de que el ciclo expansivo de la economía española había comenzado casi diez años antes, a mediados de la década anterior. El fuerte aumento de los ingresos se produce al mismo tiempo que se deciden algunas reducciones impositivas, lo cual permite alcanzar un superávit de entre 1 y 2 puntos porcentuales durante los años

GRÁFICO 1.4: Evolución de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas, 2000-2009
(porcentaje del PIB)

a) Ingresos y gastos



b) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas



Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

2005-2007. Esa combinación de circunstancias, muy ligadas a los ingresos fiscales generados por el *boom* de la construcción y del empleo, parece confirmar en esos años la hipótesis de que las bajadas de impuestos mejoran la actividad y la recaudación. Pero la llegada de la crisis en el 2008 trae consigo una brutal caída de los ingresos en un solo año, equivalente a más de 4 puntos del

PIB, que continúa con otra adicional del 2,3% en el 2009. La combinación de dichas caídas con el incremento del gasto, derivado de los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales de respuesta a la crisis, tiene como resultado el paso de un superávit del 1,9% a un déficit del 4,1% para el conjunto de las Administraciones Públicas en el 2008, ampliándose la necesidad de financiación hasta el 11,4% en el 2009 y generalizándose la opinión de que el sector público español padece, en realidad, un importante déficit estructural.

1.1.4. Comparación internacional

Es importante comparar los datos del caso español con el entorno internacional, porque, con frecuencia, se hacen valoraciones no siempre bien documentadas sobre el peso del sector público y la presión fiscal en España.⁵

Para la comparación hemos seleccionado siete países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): los cinco países de la UE de tamaño más parecido al de España, como son Alemania, Polonia, el Reino Unido, Francia e Italia, a los que se añaden Japón y Estados Unidos por su importancia en la economía mundial.⁶

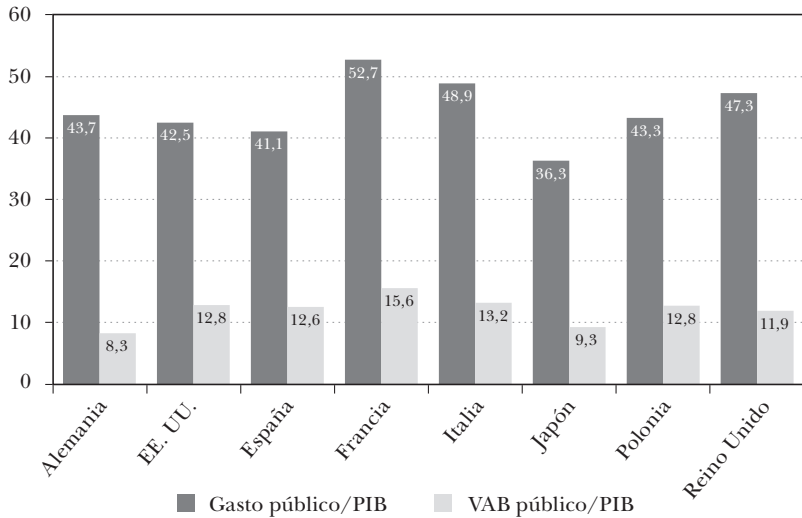
El gráfico 1.5 muestra el gasto público total respecto al PIB de cada país. Francia, Italia y el Reino Unido presentan los mayores porcentajes con un peso próximo al 50% del PIB. En un segundo grupo se encuentran Polonia, Alemania, Estados Unidos y España, todos en torno al 42%. Dentro de ese grupo España ocupa el último lugar (41,1%). En un tercer nivel se encuentra Japón que, con un peso del gasto público en el PIB del 36,3%, es el único que se sitúa claramente por debajo de España.

El gráfico también muestra el porcentaje de VAB público respecto al PIB. La posición de los países presenta algunas diferencias respecto al gasto público. Francia continúa siendo la primera

⁵ Para un tratamiento de las cuestiones que surgen de la comparación internacional de sistemas impositivos, véase, por ejemplo, Domínguez Martínez (2010), Tanzi (2010), Norregaard y Khan (2007) u OCDE (2001).

⁶ Los datos se refieren al año 2008 y los de España pueden diferir ligeramente de los ofrecidos en el resto de la monografía, dado que la OCDE realiza ciertos ajustes para que las comparaciones entre países sean tan homogéneas como sea posible.

GRÁFICO 1.5: Gasto y VAB público respecto al PIB.
Comparación internacional, 2008
 (porcentaje)



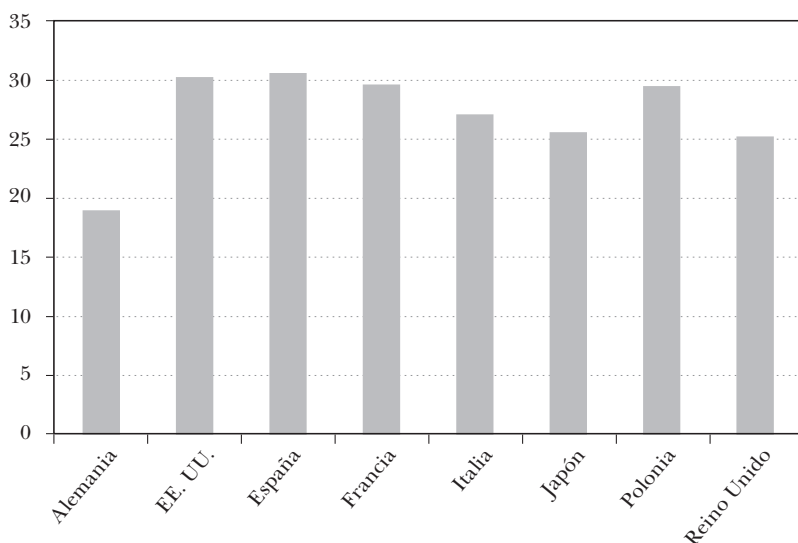
Nota: Los datos para Japón corresponden al año 2007.

Fuente: OCDE (2011).

de la muestra, con un VAB público que representa el 15,6% del PIB. Le siguen en un segundo nivel Italia (13,2%) y Estados Unidos, Polonia, España y el Reino Unido, con valores alrededor del 12%. Japón se sitúa detrás, con un VAB público del 9,3% y en último lugar aparece Alemania, donde el VAB público solo representa el 8,3% del PIB.

El gráfico 1.6 combina las dos informaciones anteriores para mostrar el porcentaje que representa el VAB público en el total del gasto público, esto es, el peso de las actividades productivas dentro del conjunto de actuaciones de las Administraciones Públicas de cada país. En la mayoría de los países las actividades productivas representan entre el 25% y el 30% del gasto, con España y Estados Unidos ligeramente por encima de esta cifra. En cambio, en Alemania solo un 19% del gasto público corresponde a actividades productivas de su administración, lo cual indica que no se trata de un sector público que sea de menor tamaño, sino que está más orientado que el resto hacia las transferencias y menos hacia la producción pública de servicios.

GRÁFICO 1.6: VAB público respecto al gasto público.
Comparación internacional, 2008
 (porcentaje)



Nota: Los datos para Japón corresponden al año 2007.

Fuente: OCDE (2011).

La conclusión que se deriva de estos datos es doble: en primer lugar, el peso total del gasto público en España se sitúa en línea con el de los países de similar tamaño, sin que los datos que ofrecen estas comparaciones internacionales respalden la idea de que es mayor que en otras economías, como Estados Unidos; y en segundo lugar, el sector público español también presenta una composición de actividades productivas y redistributivas similar a la de la mayoría de las grandes economías de su entorno, aunque las productivas tienen un peso algo mayor que en la mayoría de países considerados.

1.2. Trayectoria reciente de los ingresos públicos

Este apartado considera la estructura de los ingresos públicos de España, atendiendo a su clasificación económica, en el periodo más reciente. La clasificación disponible de ingresos públicos es más amplia que la ofrecida, pero para facilitar la descripción

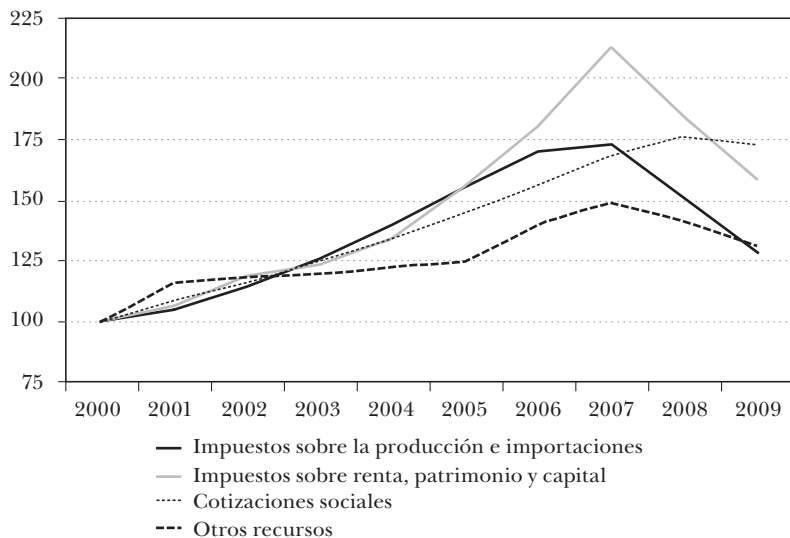
se han agrupado en cuatro grandes grupos con características homogéneas: ingresos que se derivan de la imposición directa, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) e impuesto de sociedades; las cotizaciones sociales a la Seguridad Social; los ingresos provenientes de la imposición indirecta, tales como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), aranceles e impuestos específicos; y el resto de recursos, en los que se engloban los ingresos por tasas y precios públicos, ingresos derivados del patrimonio, transferencias y otros ingresos de menor relevancia.

1.2.1. Evolución y estructura

El gráfico 1.7 muestra la evolución nominal de los ingresos de cada capítulo entre los años 2000 y 2009, y en ella se observa cierta disparidad. Las cotizaciones sociales han experimentado el mayor crecimiento, un 73%, gracias al aumento sostenido del empleo durante casi todo el periodo. En segundo lugar se sitúan los impuestos sobre renta, patrimonio y capital, pero su trayectoria presenta un fuerte crecimiento durante los siete primeros años y un desplome durante los dos últimos. Los impuestos sobre la pro-

GRÁFICO 1.7: Evolución de los ingresos por capítulos, 2000-2009

(2000 = 100)

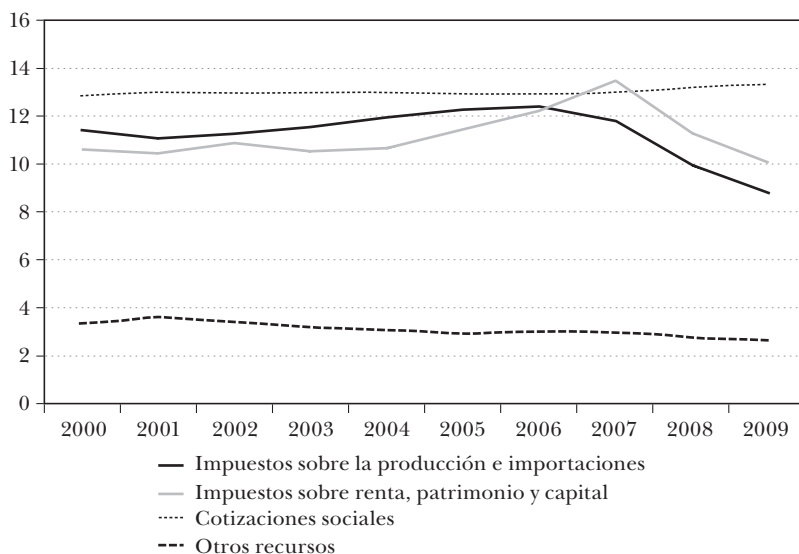


Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

ducción e importaciones crecen un 25%, quebrándose también la trayectoria en el 2007 y retrocediendo en el 2009 a los niveles recaudatorios del 2003. El menor incremento nominal corresponde al agregado *otros recursos*.

El gráfico 1.8 muestra el peso sobre el PIB de cada grupo de ingresos públicos. Hasta el 2007, tres agrupaciones, las de impuestos sobre renta, patrimonio y capital, sobre la producción e importaciones y las cotizaciones sociales, representan pesos relativos parecidos, entre el 11% y el 13%, y muy superiores a la cuarta, la de *otros recursos*, que no supera el 4% del PIB durante el periodo analizado. La evolución durante la expansión ha sido bastante estable, si se exceptúa que gana peso la imposición sobre renta, patrimonio y capital, que pasa del 10,4% al 13% en el 2007. Con el inicio de la crisis se produce un derrumbe del peso de los ingresos sobre la producción e importaciones y de los impuestos sobre la renta, que han comenzado a recuperarse en el 2010, sin que se disponga todavía de cifras del ejercicio completo.

GRÁFICO 1.8: Peso sobre el PIB de los ingresos por capítulos, 2000-2009
(porcentaje)



Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

El cuadro 1.1 ofrece información más detallada de la evolución de los ingresos por capítulos. Las transferencias entre administraciones se han eliminado porque tienen valor nulo, dado que se presentan los ingresos consolidados de todas las Administraciones Públicas, de modo que una transferencia de una administración a otra se computa como un ingreso negativo y otro positivo de la misma cuantía.

1.2.2. Comparación internacional

El panel *a* del gráfico 1.9 muestra la comparación internacional del total de ingresos fiscales correspondientes a los varios grupos de impuestos, directos e indirectos, y a las cotizaciones sociales, y ofrece una imagen de la presión fiscal, en sentido amplio, de los distintos países. Es necesario aclarar que la comparación corresponde al año 2008, por lo que los ingresos impositivos de los países pueden haber sido afectados de distinta forma por el inicio de la crisis financiera. También se debe señalar que las distintas formas en que se organiza el sistema impositivo en cada país hacen las comparaciones más difíciles, a pesar del trabajo de homogeneización realizado por la OCDE (2011a) a partir de los datos originales. En particular, los países difieren entre sí por la parte de ingresos que obtienen mediante impuestos o mediante tasas y precios públicos.⁷ Estas circunstancias plantean dificultades a la homogeneización de la información y explican que, en ocasiones, se interprete erróneamente la presión fiscal propiamente dicha, que se ofrece en el gráfico 1.9, como si representara el total de ingresos públicos. Estos, en términos generales, han de corresponderse con los gastos, excepto en la parte de los mismos que es financiada con déficit o, en algunos casos, como España en los años recientes, con transferencias del exterior.

En el gráfico 1.9 se observa que Italia es el país que mayor porcentaje de su PIB recauda mediante el conjunto de figuras impositivas, un 38,9%, mientras España presenta la menor presión

⁷ Por ejemplo, la educación pública en Estados Unidos, que supone un alto porcentaje del gasto público, se financia principalmente con cargo a tasas locales sobre la vivienda; asimismo, parte de sus cotizaciones al sistema público de pensiones son consideradas *fuera de presupuesto* ('*off budget*').

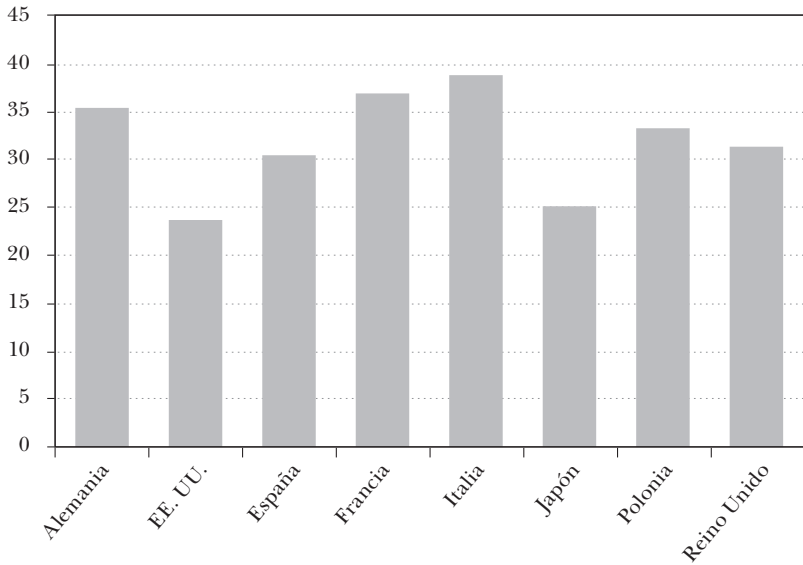
CUADRO 1.1: Distribución de los ingresos. Administraciones Públicas, 2000-2009
(porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impuestos sobre la producción e importaciones	29,8	29,0	29,2	30,1	30,8	31,0	30,5	28,5	26,7	25,1
Impuestos sobre la renta y el patrimonio	26,6	26,4	27,2	26,4	26,4	27,7	28,9	31,4	29,2	27,7
Cotizaciones efectivas	31,6	32,0	31,6	32,0	31,5	30,7	30,0	29,6	33,2	35,8
Cotizaciones imputadas	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,3	2,6
Otros recursos corrientes	8,3	8,8	8,1	7,7	6,9	6,6	6,9	7,4	8,0	8,9
Impuestos sobre el capital	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	0,4	0,7	0,8	0,8	1,1	0,8	0,5	-0,1	-0,6	-1,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

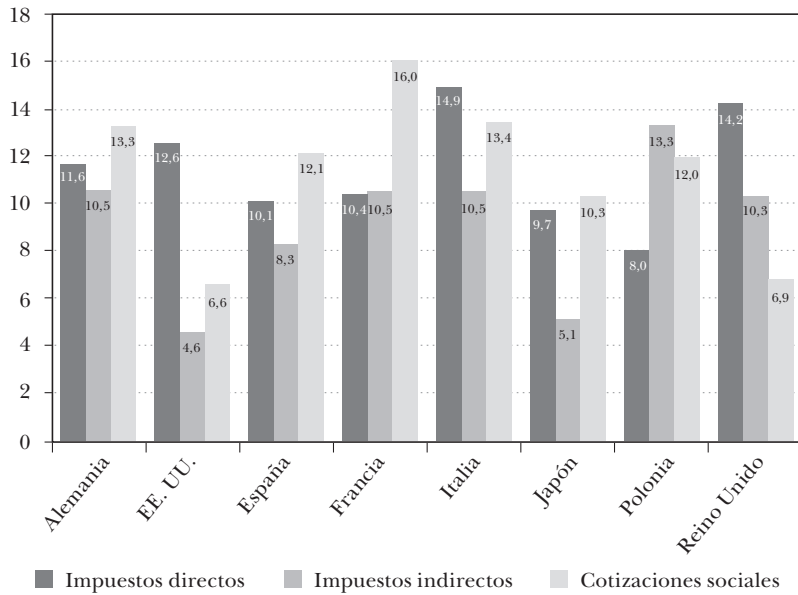
Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

GRÁFICO 1.9: Total ingresos públicos. Comparación internacional, 2008

a) Ingresos totales respecto al PIB (porcentaje)



b) Desglose de los ingresos fiscales (porcentaje sobre el total del PIB)



Nota: Los datos de Polonia corresponden al año 2007.

Fuente: OCDE (2011).

fiscal de los países de la UE considerados, con un 30,5%. Japón (25,2%) y Estados Unidos (23,7%) se encuentran muy por detrás, pero solo en el caso de Japón esto va asociado a un menor nivel de gasto público, mientras que en Estados Unidos lo que existe es un mayor peso de los ingresos que quedan fuera de la presión fiscal estimada.

El panel *b* del gráfico 1.9 detalla los ingresos por cotizaciones sociales, por imposición directa y por imposición indirecta como porcentaje del PIB. Este desglose advierte de la desigual estructura de ingresos de cada país y permite comprobar que España se encuentra en la sexta posición en cuanto a presión fiscal por impuestos directos, por delante de Japón y Polonia, e indirectos, por delante de Japón y los Estados Unidos, donde parte de los gravámenes sobre las ventas son tasas locales. Es necesario destacar la amplia diferencia entre los ingresos por imposición indirecta de España respecto al resto de países europeos, por los menores tipos del IVA y los menores impuestos específicos. En el caso de las cotizaciones sociales, España se encuentra más alineada con el resto de grandes países europeos, pero a bastante distancia de los Estados Unidos y el Reino Unido.

En conclusión, la posición de España entre las economías consideradas la sitúa, como sucedía con los gastos, en línea con la mayoría de ellas pero con una presión fiscal algo menor y una mayor importancia de *otros ingresos*. En ese panorama se observan, no obstante, importantes diferencias de composición de los ingresos: Estados Unidos destaca por el mayor peso relativo de la imposición directa, como el Reino Unido e Italia, y la reducidísima recaudación por imposición indirecta y por cotizaciones sociales, como el Reino Unido; Francia por el mayor peso relativo de las cotizaciones sociales; Polonia por el enorme peso relativo de la imposición indirecta; y Japón por su menor presión fiscal directa e indirecta.

1.3. Estructura del gasto

Este apartado analiza la evolución del gasto público, atendiendo a su clasificación económica y funcional. Se ha realizado una agrupación de los principales capítulos de dichas clasificaciones, con

el fin de centrar la atención en los aspectos relevantes para nuestros objetivos, prescindiendo de otras informaciones más detalladas que harían demasiado compleja la exposición. En el apartado 1.3.3 se compara también, como en los ingresos, la estructura del gasto público español con la de los países de referencia.

1.3.1. Clasificación económica del gasto

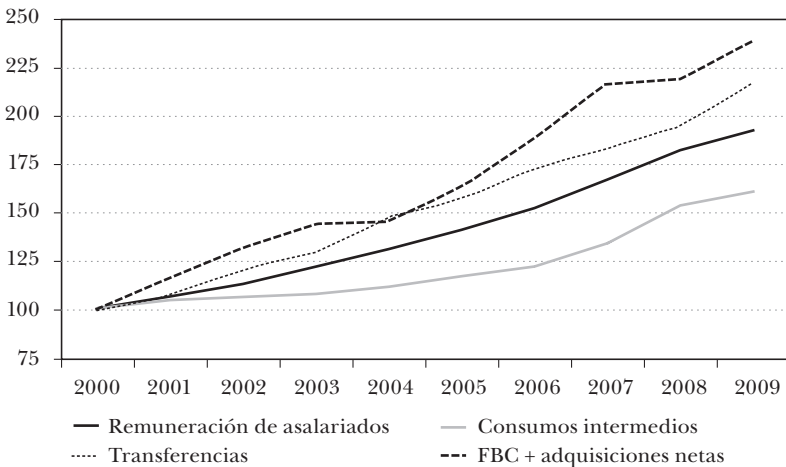
En la clasificación económica de los gastos se contemplan cuatro grupos: remuneración de asalariados, consumos intermedios y otros gastos corrientes, transferencias y formación bruta de capital (FBC) con adquisiciones netas de activos.

El gráfico 1.10 muestra la evolución del gasto de dichas agrupaciones desde el 2000 y revela un crecimiento mayor de la formación bruta de capital, que aumenta un 139% frente al 117% de las transferencias. La remuneración de asalariados crece un 92% y los consumos intermedios un 60%.

Estos resultados indican que el sector público ha participado en estos años del fuerte esfuerzo inversor de la economía española durante el último ciclo expansivo, muy concentrado también, en su caso, en los activos producidos por el sector de la construc-

**GRÁFICO 1.10: Evolución del gasto de las Administraciones Públicas.
Clasificación económica, 2000-2009**

(2000 = 100)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

ción. Aunque el gran protagonista del esfuerzo inversor agregado ha sido el sector privado, la contribución de las infraestructuras públicas ha sido significativa y su financiación se ha visto facilitada por la favorable trayectoria de los ingresos, las operaciones de cofinanciación europeas y las facilidades financieras en el periodo 2000-2009. En todo caso, debe advertirse que el peso de la FBCF en el total del gasto público es relativamente modesto, aunque entre el 2000 y el 2007 aumenta 2,5 puntos porcentuales, y también lo es en el conjunto de la inversión del país.

El cuadro 1.2 detalla la estructura porcentual de los gastos, por capítulos. Las transferencias, cuyas principales partidas son las pensiones, las prestaciones por desempleo y las becas, representan el principal capítulo de gasto, seguidas por la remuneración de asalariados y los consumos intermedios. Así, los gastos estrechamente relacionados con las operaciones de redistribución monetaria de la renta representan el 40% del gasto público español.

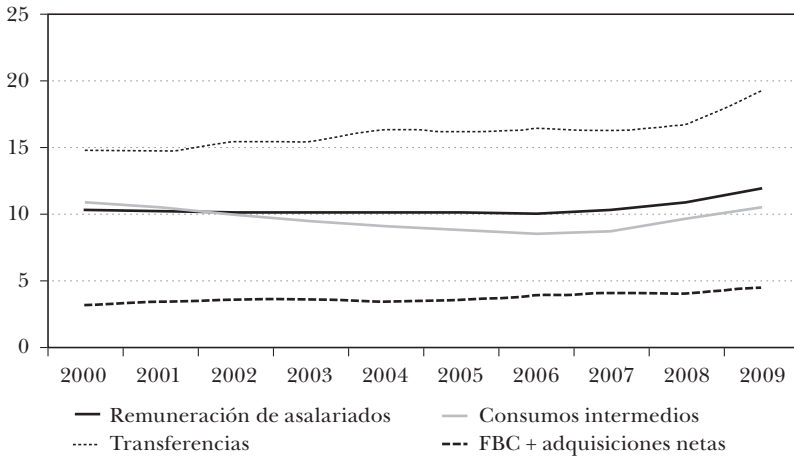
CUADRO 1.2: Distribución de los gastos según clasificación económica.
Administraciones Públicas, 2000-2009
 (porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Remuneración de asalariados	26,3	26,1	25,7	26,1	25,9	26,0	25,9	26,1	26,3	25,8
Consumos intermedios	27,7	27,0	25,4	24,3	23,2	22,7	21,8	22,1	23,3	22,6
Transferencias	37,9	38,1	39,6	40,1	42,2	41,9	42,4	41,4	40,6	41,8
FBC + adquisiciones netas	8,1	8,8	9,2	9,5	8,8	9,3	9,9	10,4	9,7	9,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

El gráfico 1.11 muestra la evolución del peso en relación con el PIB de los cuatro capítulos de gasto considerados. En general la relación es estable, si bien puede observarse el aumento de peso en casi un punto porcentual, del 3,1% al 4%, de la formación bruta de capital. Las transferencias representan el 16,7% del PIB y la remuneración de los asalariados públicos el 10,8%, la mayor parte del VAB público.

GRÁFICO 1.11: Peso sobre el PIB del gasto de las Administraciones Públicas.
Clasificación económica, 2000-2009
 (porcentaje)



Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

1.3.2. Clasificación funcional del gasto

La clasificación funcional ofrece un desglose del gasto público atendiendo a las actividades que se producen o financian. Esta clasificación puede variar entre las distintas administraciones, por lo que, para homogeneizarla, se ha agrupado el gasto en diez funciones: servicios generales; defensa; orden público y seguridad; transporte y comunicaciones; asuntos económicos; vivienda, servicios comunitarios y medio ambiente; salud; actividades recreativas, cultura y religión; educación; y protección social. Atendiendo a su importancia relativa, para la descripción gráfica se ha utilizado una clasificación más reducida, distinguiendo cinco grupos: educación, sanidad, protección social, transporte y comunicaciones, y *resto de funciones* que incluye servicios generales, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, vivienda, y actividades recreativas, cultura y religión.⁸

⁸ El criterio adoptado en la presentación trata de acotar la información contenida en los gráficos y cuadros, con el fin de facilitar la lectura, por lo cual destaca las principales funciones de gasto (educación, sanidad, etc.) y evita mostrar un mayor número de ellas. Como resultado, el agregado *resto de funciones* incorpora un conjunto de funciones con menor peso individual, aunque su agrupación la dota de un peso importante.

El cuadro 1.3 muestra la evolución de la desagregación completa de las diez funciones de gasto. Las cuatro principales, por su peso, son protección social, salud, servicios generales y educación; les siguen transporte y comunicaciones y asuntos económicos. La evolución de las distintas funciones responde a un patrón bastante conocido: la salud ha incrementado paulatinamente su importancia y también los transporte y comunicaciones, como consecuencia de la mayor inversión en infraestructuras, y las actividades recreativas y culturales. Las demás funciones tienen un comportamiento muy estable, con la excepción de los gastos en servicios generales, que disminuyen desde el 14,3% del gasto total hasta el 11,3%.

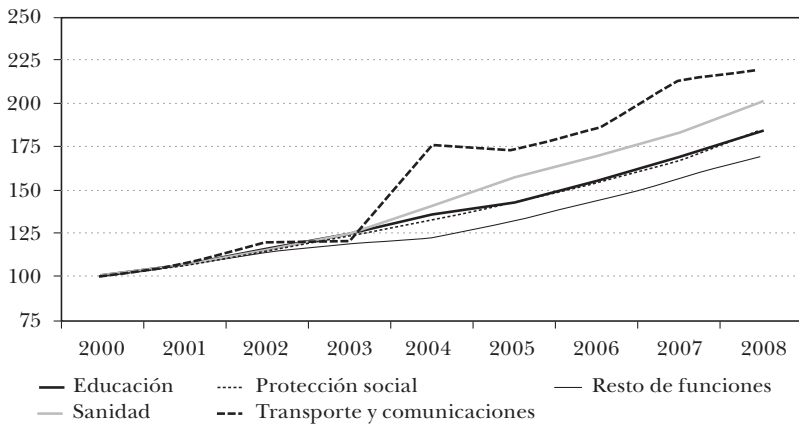
El gráfico 1.12 muestra la evolución temporal de los cinco grandes agregados y permite advertir que todas las funciones crecen, pero a un ritmo muy desigual, con aumentos que van desde el 70% del *resto de funciones* al 119% de transporte y comunicaciones, destacando también el 100% del gasto en sanidad.

CUADRO 1.3: Distribución funcional del gasto.
Administraciones Públicas, 2000-2008
 (porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Servicios generales	14,3	14,3	13,7	13,3	12,3	12,1	12,0	11,5	11,3
Defensa	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	2,7	2,6	2,5
Orden público y seguridad	4,5	5,0	4,8	4,8	4,8	4,7	4,8	4,9	4,9
Transporte y comunicaciones	5,0	5,1	5,3	5,0	6,7	6,1	6,1	6,2	6,0
Asuntos económicos	6,8	6,6	6,4	6,2	6,3	6,5	6,5	6,8	6,6
Vivienda, servicios comunitarios y protección del medio ambiente	4,8	4,9	5,1	5,3	4,3	4,5	4,4	4,8	4,8
Salud	13,4	13,3	13,4	13,7	14,2	14,8	14,7	14,6	14,7
Actividades recreativas, cultura y religión	3,6	3,6	3,6	3,7	3,6	3,7	4,0	4,2	4,1
Educación	11,2	11,1	11,2	11,4	11,4	11,2	11,2	11,2	11,2
Protección social	33,5	33,3	33,5	33,9	33,6	33,6	33,5	33,3	33,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

**GRÁFICO 1.12: Evolución del gasto de las Administraciones Públicas.
Clasificación funcional, 2000-2008**
(2000 = 100)

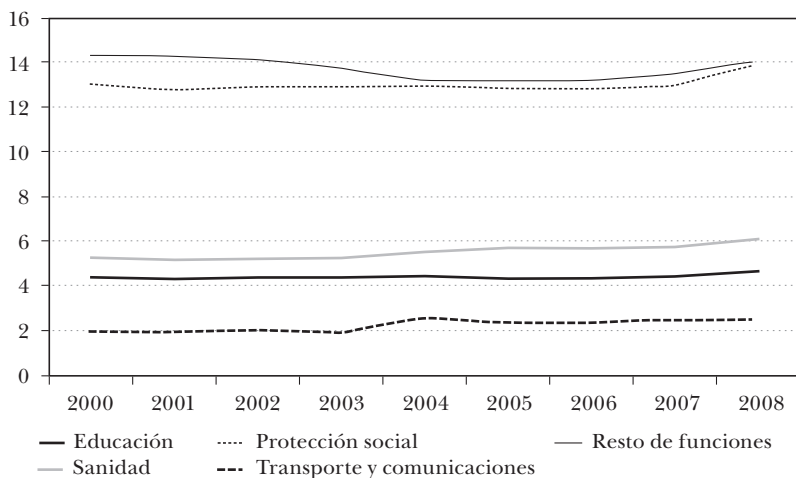


Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

El aumento de la función transporte y comunicaciones, que engloba la inversión en infraestructuras correspondiente a programas de gasto que han tenido un gran peso durante el último ciclo, como las viarias, aeroportuarias o ferroviarias, es mayor que el de las demás y presenta un comportamiento más irregular, con fuertes aceleraciones y desaceleraciones. Concretamente, en el año 2004 se produjo un aumento del 64% del gasto en dicha función, que se estanca el año siguiente para volver a repuntar después. Esta evolución se debe a que se trata de una función en la que casi todo el gasto es inversión y desarrolla programas cambiantes, cuya contratación y ejecución no presenta, con frecuencia, perfiles suaves.

La comparación de las funciones de gasto con el PIB, recogida en el gráfico 1.13, relativiza la importancia del aumento del gasto en transporte y comunicaciones, puesto que supone poco más del 2% del total del PIB. La educación se ha mantenido en un nivel ligeramente superior al 4% del PIB, mientras que la sanidad ha aumentado paulatinamente su importancia, hasta casi alcanzar el 6%. Las dos funciones que más gasto concentran son las de protección social y la agrupación del *resto de funciones*, ambas con pesos situados alrededor del 14%, al final del periodo estudiado.

GRÁFICO 1.13: Peso sobre el PIB del gasto de las Administraciones Públicas.
Clasificación funcional, 2000-2008
 (porcentaje)



Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

1.3.3. Comparación internacional

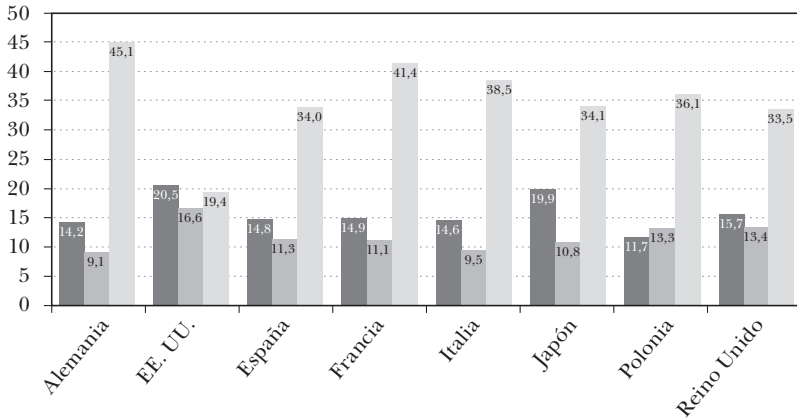
Las columnas del panel *a* del gráfico 1.14 ofrecen una comparación internacional del peso en el gasto público de las tres principales funciones de gasto, sanidad, educación y protección social, cuyo contenido es bastante similar en todos los países, y en España representan cerca del 60% del gasto total. No obstante, es preciso recordar que, debido a las dificultades en la homogeneización de la información internacional, los datos podrían no referirse siempre a idénticas partidas de gasto.

Dos países sobresalen ampliamente por su gasto público en sanidad como porcentaje del gasto total: Estados Unidos (20,5%) y Japón (19,9%). La mayoría de países de la UE considerados se encuentran en niveles cercanos al 15%, con España en una posición intermedia. Polonia queda, con el 11,7%, un peldaño por detrás.

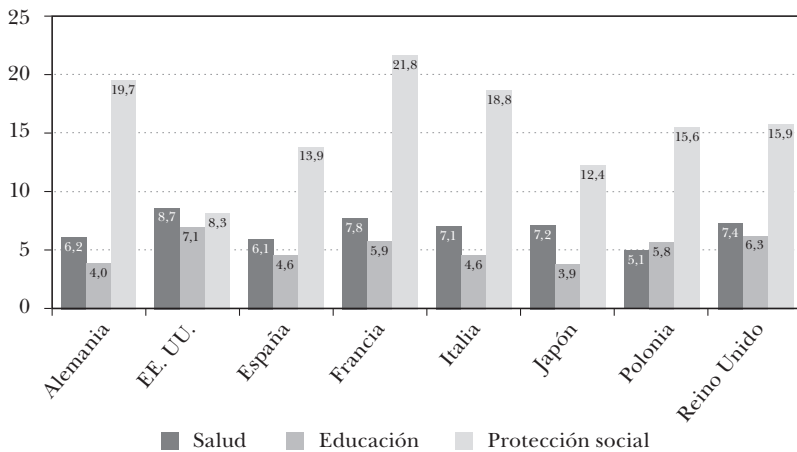
En el caso de la educación, Estados Unidos vuelve a liderar el esfuerzo presupuestario, con un 16,6% del gasto total. Tanto el Reino Unido como Polonia superan el 13%, mientras España, Francia y Japón se encuentran alrededor del 11%. Italia y Alemania no alcanzan el 10%.

**GRÁFICO 1.14: Gasto público en las principales funciones.
Comparación internacional, 2008**

a) Porcentaje sobre el gasto público total



b) Porcentaje sobre el PIB



Nota: Los datos de Japón corresponden al año 2007.

Fuente: OCDE (2011).

En cuanto al porcentaje de gasto en protección social, está liderado por los grandes países de la UE: Alemania (45%), Francia (41,4%) e Italia (38,5%). Polonia, Japón, España y el Reino Unido se sitúan en un segundo escalón, alrededor del 35%. Estados Unidos, en cambio, gasta solo un 19,4% de su presupuesto en protección social.

Así pues, en la composición funcional del gasto público las diferencias entre países son considerables, en particular entre Estados Unidos y los países europeos. Además del elevado gasto de defensa, el gasto norteamericano está más orientado a la producción de bienes públicos de carácter social y menos a la protección social, y lo contrario sucede en Alemania. España aparece siempre en posiciones intermedias, más próximas a las de los países europeos, aunque concentra bastante menos su presupuesto en protección social que Italia y Francia y, sobre todo, Alemania.

El panel *b* del gráfico 1.14 proporciona la misma información, pero expresando en esta ocasión cada función de gasto como porcentaje del PIB. En el contexto internacional, España sitúa el esfuerzo de gasto público en salud en un nivel relativo bajo, y lo mismo sucede en educación y protección social, en este último caso, solo en el contexto europeo.

1.4. Estructura de gastos e ingresos por administraciones

El sector público español ha experimentado una profunda transformación desde la instauración de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978, que puso en marcha la *España de las autonomías*. Su desarrollo se concretó a partir de los pactos autonómicos de 1981 y 1992 y de un largo proceso de transferencias competenciales, a ritmos muy diversos, a cada una de las comunidades autónomas. La estructura actual de las Administraciones Públicas está formada por un núcleo central, formado por dos entidades de carácter estatal, la Administración central y la Seguridad Social, y dos niveles de gobierno descentralizados, las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

1.4.1. El gasto de los distintos niveles de gobierno

Desde el punto de vista del gasto, las competencias de cada administración están delimitadas con bastante precisión en la Constitución y los estatutos de autonomía. Su reparto intenta responder a la especificidad de cada servicio público, a las economías de escala en su provisión y a la eficiencia en su organización,

pero sin olvidar el principio de equidad que se encuentra en la esencia del papel del sector público. La defensa continúa centralizada en la Administración central por razones de eficiencia de escala y organizativa; la educación, los servicios de salud y sociales se ha descentralizado mayoritariamente en las comunidades autónomas para atender a la especificidad cultural y demográfica de cada comunidad; el sistema de pensiones continúa centralizado en una caja única, la de la Seguridad Social, por motivos de equidad; y las corporaciones locales tienen un mayor peso en la gestión cultural, suelo y vivienda. Por su parte, en infraestructuras participan todas las administraciones, repartiéndose las tareas en función del alcance local, regional o nacional de las inversiones a realizar.

El proceso de descentralización ha sido muy importante, concentrándose fundamentalmente en transferencias desde la Administración central a las comunidades autónomas. A principios del siglo XXI se completaron los traspasos de algunas funciones de gasto, como la sanidad y las universidades que, hasta entonces, presentaban diferencias muy relevantes en las competencias asumidas por distintas comunidades. En la actualidad, aunque el proceso todavía no se puede dar por terminado, ya que competencias como justicia se encuentran solo parcialmente transferidas y continuamente se debate la estructura óptima del resto, dicho proceso sí se puede considerar próximo a su fin y con suficiente nivel de homogeneidad entre territorios para que las valoraciones del mismo resulten más precisas.

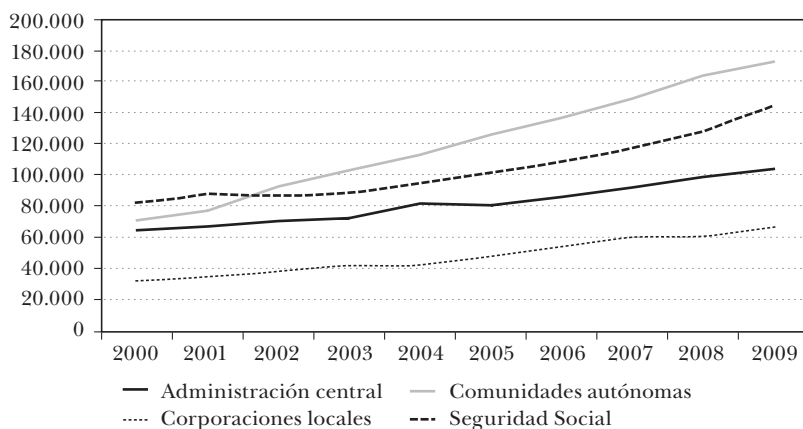
La descripción de la estructura del gasto que a continuación se realiza pone el foco en el gasto final de cada administración, aplicando el principio de consolidación contable para evitar la doble imputación de gastos. Así, las transferencias de la Administración central hacia las comunidades autónomas, realizadas en el marco del sistema de financiación de estas o por acuerdos específicos, no computan junto a los gastos de transferencias a particulares o empresas, sino en el gasto final que cada comunidad autónoma realiza con dichos recursos. Por tanto, con carácter general, se eliminan las transferencias entre Administraciones Públicas. En cambio, las otras transferencias, muy importantes en el caso de la Seguridad Social, que se encarga de las correspondientes al siste-

ma de pensiones y al seguro de desempleo, sí se computan como tales, dentro del gasto en protección social.

El gráfico 1.15 muestra la evolución del gasto total consolidado de las distintas administraciones. Tras la práctica finalización del traspaso de competencias hacia las comunidades autónomas en el 2001, estas son ya la primera administración de España por volumen de gasto, superando en el 2009 los 170.000 millones de euros. Su crecimiento se ha producido a expensas de la Administración central y de la Seguridad Social, siendo esta última la administración que ocupaba el primer puesto hasta el 2001, cuando se completan los traspasos sanitarios. Las corporaciones locales se mantienen en el cuarto puesto, aunque su nivel de gasto también ha aumentado notablemente.

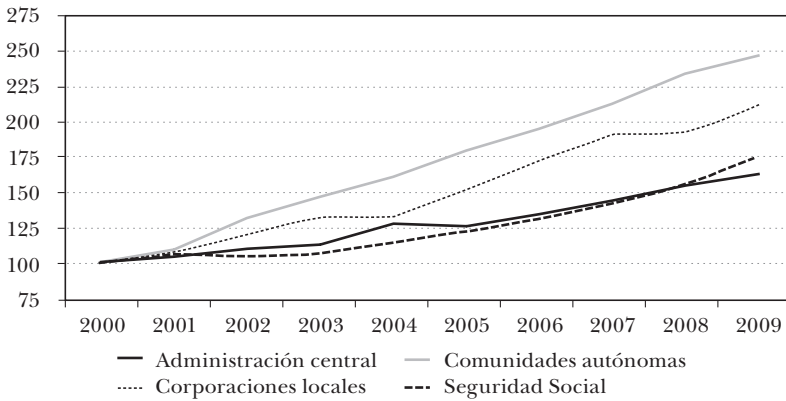
El gráfico 1.16 muestra los índices de la evolución del gasto consolidado y confirma lo señalado en el párrafo anterior. Las comunidades autónomas aumentan su gasto un 146% y las corporaciones locales un 111%. La Administración central y la Seguridad Social, un 62% y un 75% respectivamente. Parte de esta evolución se explica por la finalización entre el 2000 y el 2001 del traspaso de las competencias, de sanidad desde la Seguridad Social y de universidades desde la Administración central, hacia

GRÁFICO 1.15: Evolución del gasto consolidado por administraciones, 2000-2009
(millones de euros corrientes)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

GRÁFICO 1.16: Evolución del gasto consolidado por administraciones, 2000-2009
(2000 = 100)

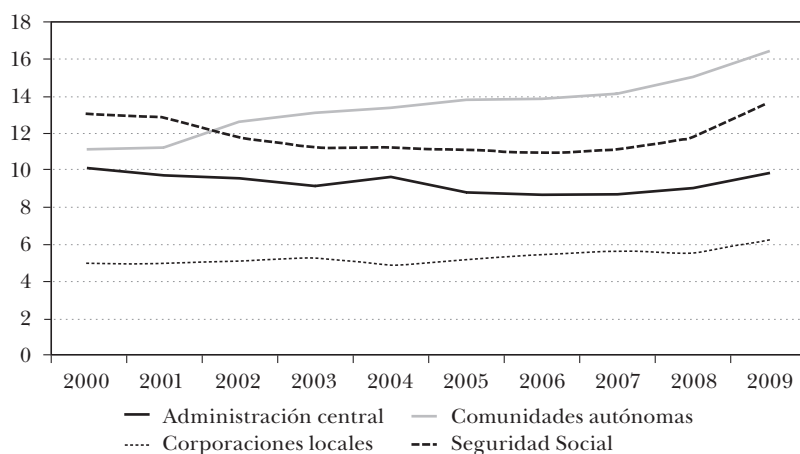


Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

las comunidades autónomas. Debe advertirse que, pese a ese traspaso, las dos administraciones cedentes de competencias han incrementado sensiblemente su gasto en estos años, al menos en términos nominales.

El gráfico 1.17 muestra la importancia de cada administración respecto al PIB. Las Administraciones centrales, que han traspasado competencias, pierden peso durante la expansión hasta el 2007, aunque su gasto ha aumentado. En cambio, las Administraciones territoriales lo ganan. Las comunidades autónomas parten del 11,1% del PIB en el año 2000 y alcanzan el 16,3%, siendo la administración que más crece durante el periodo. Le sigue en importancia la Seguridad Social que había visto disminuir su peso del 13% al 11,7% durante el periodo 2000-2007, pero lo aumenta durante la crisis, debido principalmente al mayor gasto en prestaciones de desempleo, que ha funcionado como estabilizador automático de la demanda. La Administración central es la única que pierde peso respecto al PIB, pasando del 10,1% al 9,8% a pesar del aumento final debido a la crisis. Las corporaciones locales se mantienen en la cuarta posición, pero aumentan ligeramente su peso en el PIB hasta el 6,3%.

GRÁFICO 1.17: Peso sobre el PIB del gasto consolidado, por administraciones, 2000-2009
(porcentaje)



Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

1.4.2. Estructura de los gastos por administraciones.

Clasificación económica

Tras el traspaso de competencias a la Administración autonómica y local, la clasificación económica del gasto de las administraciones refleja un patrón muy claro: la Administración central y la Seguridad Social se orientan hacia las transferencias monetarias, mientras las Administraciones territoriales se centran en la prestación de servicios públicos. Como consecuencia de esta especialización, las Administraciones territoriales representan alrededor del 78% del VAB público, un porcentaje muy superior a su peso en el gasto total.

El cuadro 1.4 desglosa la estructura porcentual de la clasificación económica de los gastos por administraciones. El cuadro muestra el predominio absoluto de esa pauta de concentración en las transferencias en la evolución conjunta de los gastos de la Administración central y de la Seguridad Social. A pesar del fuerte esfuerzo inversor realizado durante el periodo, la formación bruta de capital supone solo un 3,6% de su gasto total, mientras las transferencias representan el 74,1% en el 2009. Los dos capítulos de gasto corriente, consumos intermedios y remuneración

CUADRO 1.4: Estructura porcentual del gasto por Administraciones Públicas. Clasificación económica, 2000-2009
(porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administración central y de la Seguridad Social										
Remuneración de asalariados	9,4	9,1	9,4	8,9	8,7	8,8	8,7	8,6	8,5	7,5
Consumos intermedios	18,7	18,1	20,4	19,5	17,5	16,5	15,1	14,4	16,2	14,8
Transferencias	69,5	70,0	66,9	68,1	69,8	70,7	72,2	72,5	71,0	74,1
FBC + adquisiciones netas	2,4	2,8	3,3	3,5	4,1	3,9	4,0	4,5	4,3	3,6
Comunidades autónomas										
Remuneración de asalariados	43,3	43,2	42,3	43,2	42,5	41,0	40,7	41,4	41,4	41,8
Consumos intermedios	18,7	18,6	17,9	17,8	18,4	18,9	18,5	19,8	19,8	19,4
Transferencias	27,3	26,9	28,6	28,6	29,5	29,4	30,3	28,2	28,5	29,3
FBC + adquisiciones netas	10,6	11,3	11,3	10,4	9,6	10,7	10,5	10,7	10,2	9,4
Corporaciones locales										
Remuneración de asalariados	29,7	29,5	28,1	27,5	29,2	28,2	27,1	26,9	28,4	28,2
Consumos intermedios	30,3	30,2	28,6	27,9	29,7	29,1	28,9	29,9	32,0	30,0
Transferencias	23,0	22,7	23,5	23,2	24,2	23,6	23,2	22,4	22,0	18,7
FBC + adquisiciones netas	17,0	17,6	19,8	21,4	17,0	19,1	20,8	20,9	17,6	23,1

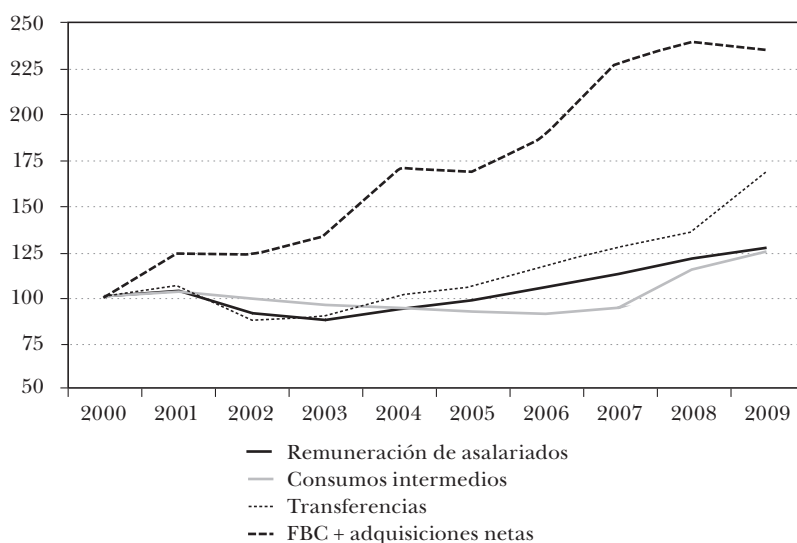
Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

de asalariados, se reducen hasta un nivel cercano al 22% entre ambos, siendo mayores los consumos intermedios.

Sin perder de vista la importancia decisiva del capítulo de transferencias frente a todos los demás, la evolución temporal de los distintos capítulos puede seguirse en el gráfico 1.18. El gasto en formación bruta de capital sumado a las adquisiciones netas es el que más crece durante el periodo, un 135%, seguido a mucha distancia por las transferencias, un 68%. Por el contrario, el gasto en consumos intermedios y en remuneración de asalariados aumenta solo un 25%, en parte como consecuencia del impulso recibido durante los dos años de crisis.

Centrando la atención en la evolución del gasto de las comunidades autónomas, puede verse que los capítulos de gasto ligados a la prestación de servicios públicos son mucho más importantes en dicho nivel administrativo. El peso de la remuneración de asalariados asciende hasta el 41,8% en el 2009 y supera con creces al del consumo intermedio (19,4%), sumando entre ambos las dos

GRÁFICO 1.18: Evolución de los gastos de la Administración central y de la Seguridad Social. Clasificación económica, 2000-2009
(2000 = 100)



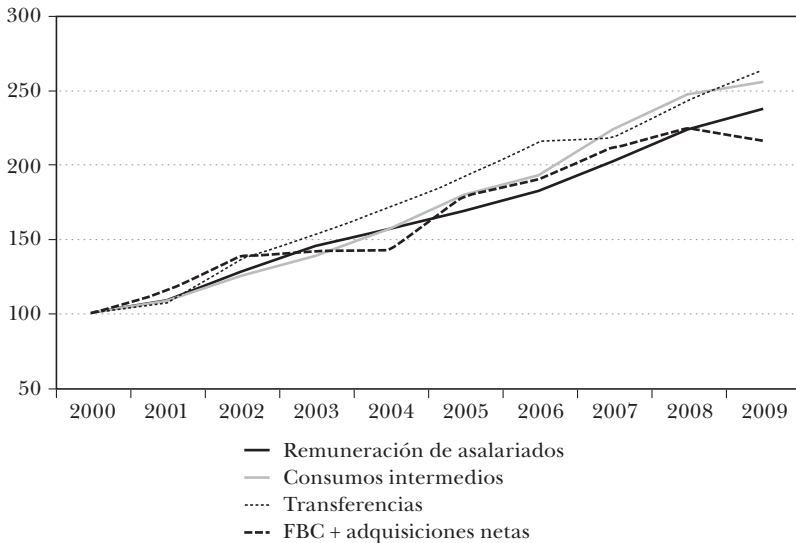
Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

terceras partes del gasto. Las transferencias suponen un 29,3% de gasto y la formación bruta de capital un 9,4%.

Durante el periodo 2000-2009 parece haberse producido en las comunidades autónomas un esfuerzo inversor mayor que en las Administraciones centrales, pero no es este el capítulo de gasto que más ha crecido, como sucedía en aquellas. Según el gráfico 1.19, desde el 2000 ha crecido un 155% el consumo intermedio y un 137% la remuneración de asalariados. Las que mayor aumento han experimentado son las transferencias (163%), en parte asociadas a los conciertos con entidades privadas para prestar servicios educativos y sanitarios, mientras que la formación bruta de capital se ha comportado de manera algo más moderada, en parte debido a la caída del último año, aunque creciendo también con fuerza (117%) en el conjunto del periodo.

La estructura por capítulos del gasto de las corporaciones locales que muestra el cuadro 1.4 guarda bastante parecido con la de las comunidades autónomas, concentrándose en los gastos de personal y consumos intermedios que acompañan a la produc-

GRÁFICO 1.19: Evolución de los gastos de las comunidades autónomas.
Clasificación económica, 2000-2009
 (2000 = 100)

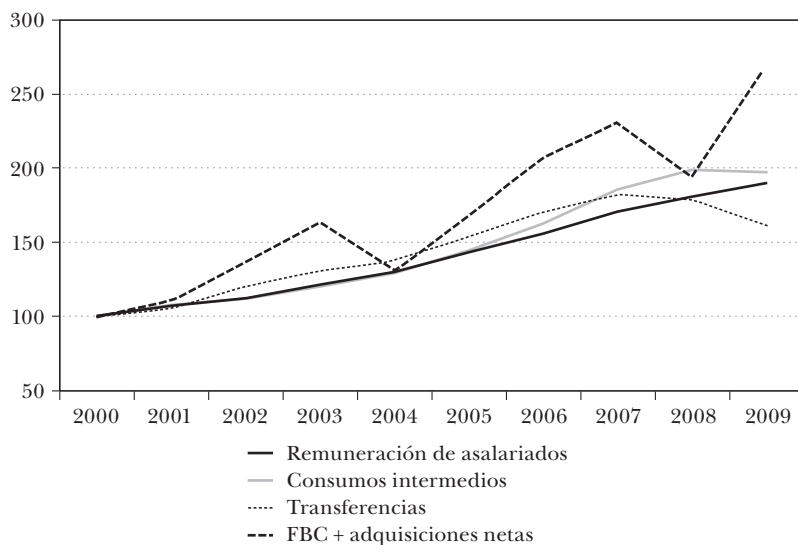


Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

ción de los servicios. Llama la atención el mayor peso relativo de los consumos intermedios, que representan en este caso el 30% del gasto total en el 2009, frente al 28,2% de la remuneración de asalariados. Las transferencias y la formación bruta de capital se encuentran en un segundo nivel, con el 18,7% y el 23,1% respectivamente. Por su parte, las inversiones tienen un peso en el caso de las corporaciones locales mucho mayor que en las Administraciones centrales o autonómicas.

La evolución temporal de los capítulos de gasto de las corporaciones locales (véase el gráfico 1.20) ha sido algo más homogénea, si se exceptúan las variaciones experimentadas por la FBC, que experimentó un gran salto el último año, debido al conjunto de acciones contenidas en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, conocido como *Plan E*, de respuesta a la crisis, y alcanzó un crecimiento del 170% a lo largo del periodo. Por otra parte, la remuneración de asalariados y los consumos intermedios aumentaron un 89% y un 97%, respectivamente, y las transferencias un 62%.

GRÁFICO 1.20: Evolución de los gastos de las corporaciones locales.
Clasificación económica, 2000-2009
 (2000 = 100)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

1.4.3. Estructura de los gastos por administraciones.

Clasificación funcional

Como consecuencia del reparto competencial, la estructura funcional del gasto de cada nivel de gobierno es muy diferente entre sí y muy distinta de la del agregado, presentada en el apartado 1.3.

En el cuadro 1.5 se puede advertir que la principal función de gasto de la Administración central es el grupo *resto de funciones*,

CUADRO 1.5: Estructura porcentual del gasto por Administraciones Públicas.
Clasificación funcional, 2000-2008
 (porcentaje)

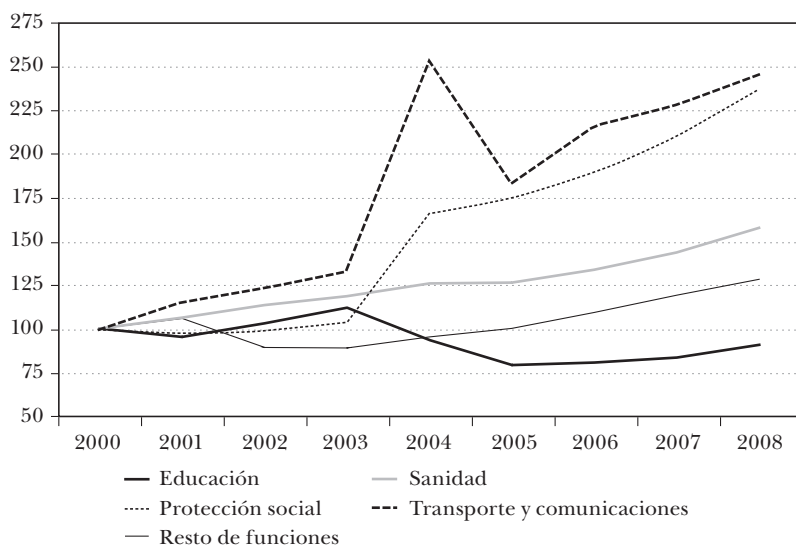
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración central									
Educación	1,5	1,4	1,7	1,9	1,4	1,1	1,1	1,0	1,0
Sanidad	1,4	1,4	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6
Protección social	4,7	4,3	5,1	5,3	7,5	7,7	7,6	7,8	8,1
Transporte y comunic.	3,7	4,1	5,0	5,4	9,0	6,4	6,9	6,7	6,6
Resto de funciones	88,7	88,8	86,5	85,7	80,5	83,2	82,9	83,0	82,7
Seguridad Social									
Educación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sanidad	10,8	11,1	5,0	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,4
Protección social	67,1	67,0	87,9	92,0	91,8	91,6	91,6	91,4	91,6
Transporte y comunic.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto de funciones	22,1	21,9	7,1	6,5	6,7	6,9	6,8	7,1	6,9
Comunidades autónomas									
Educación	31,6	31,7	28,6	27,6	28,0	26,6	26,7	26,7	26,5
Sanidad	25,3	24,9	31,0	33,4	35,5	35,7	35,4	35,1	34,9
Protección social	7,9	7,7	7,4	7,7	5,2	5,1	5,4	5,4	5,8
Transporte y comunic.	5,1	5,7	5,4	4,6	4,6	5,9	5,5	5,8	5,5
Resto de funciones	30,1	30,1	27,7	26,7	26,7	26,6	27,0	27,0	27,3
Corporaciones locales									
Educación	4,0	2,9	3,0	3,0	4,5	4,3	3,9	4,0	3,6
Sanidad	2,8	1,8	1,8	1,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Protección social	6,1	6,8	7,2	8,1	8,3	8,8	9,3	8,8	9,0
Transporte y comunic.	10,3	7,8	8,6	7,9	9,5	9,3	8,2	8,4	9,2
Resto de funciones	76,8	80,7	79,4	79,4	76,5	76,3	77,2	77,6	77,0

Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

en las que se integran actividades de la administración general, defensa o seguridad, pero también el gasto en transferencias de fondos al resto de administraciones. El gráfico 1.21 muestra la evolución de las funciones de gasto de la Administración central y el mayor crecimiento corresponde a transporte y comunicaciones, que aumenta un 146%; como se recordará, en esta función se concentra la inversión en infraestructuras. La protección social ha experimentado también un fuerte aumento, concretamente del 137%. La sanidad se mantiene más estable, con un crecimiento del 58%, aunque se trata de una función de peso muy reducido, pues el grueso de los gastos se concentra primero en la Seguridad Social y, tras los traspasos, en las comunidades autónomas. La educación disminuye un 9%, como consecuencia de la finalización de los traspasos en materia de universidades, al principio del periodo.

Atendiendo a la Administración de la Seguridad Social, el cuadro 1.5 muestra que la función de protección social, que comprende las prestaciones por desempleo y el sistema de pen-

GRÁFICO 1.21: Evolución de los gastos de la Administración central.
Clasificación funcional, 2000-2008
 (2000 = 100)



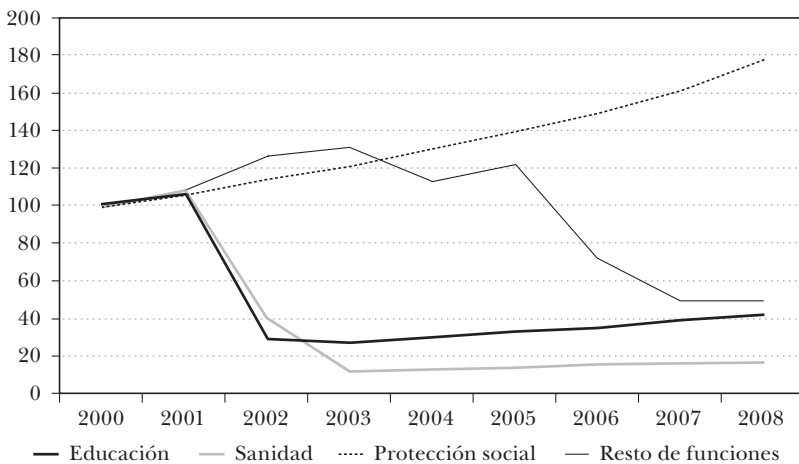
Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

siones, domina de manera absoluta, tanto su estructura como su trayectoria. El resto de las funciones son residuales, pues, tras el traspaso de competencias sanitarias a las comunidades autónomas, la protección social representa el 92% del gasto total de la Seguridad Social. El gráfico 1.22 muestra la evolución temporal de cada función, en la que se puede ver que la protección social presenta también la trayectoria más expansiva, pues ha aumentado un 79% durante el periodo, mientras todas las demás se han reducido como resultado de los traspasos.

Dentro de las comunidades autónomas, la sanidad es, con diferencia, la principal partida de gasto, tras aumentar su peso del 25% al 35% al completarse su traspaso a todas las comunidades. Como consecuencia de ello, la educación ha perdido algo de peso, pasando del 32% al 26%, a pesar de haber recibido algunas comunidades recientemente las competencias de universidades. Las funciones de transporte y comunicaciones, y protección social tienen un peso limitado en los presupuestos de las autonomías.

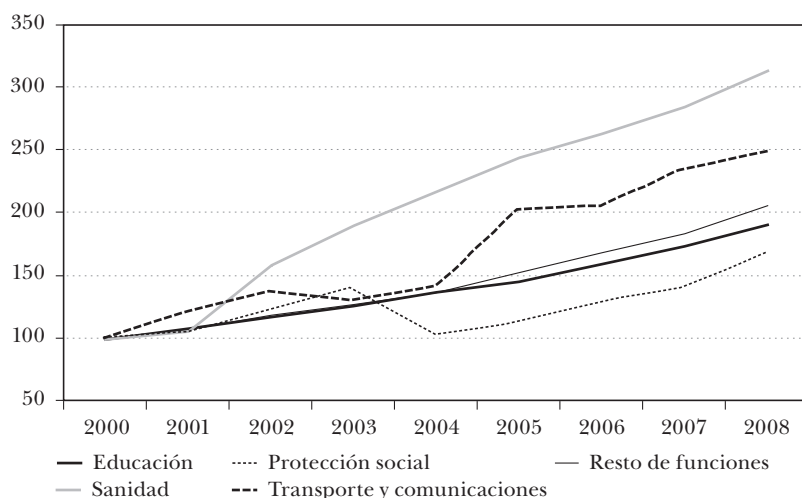
El gráfico 1.23 muestra la evolución de cada función de gasto de las comunidades autónomas. La sanidad es la función que más crece durante el periodo, un 214%, aunque en parte es de-

GRÁFICO 1.22: Evolución de los gastos de la Seguridad Social.
Clasificación funcional, 2000-2008
 (2000 = 100)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

GRÁFICO 1.23: Evolución de los gastos de las comunidades autónomas.
Clasificación funcional, 2000-2008
 (2000 = 100)

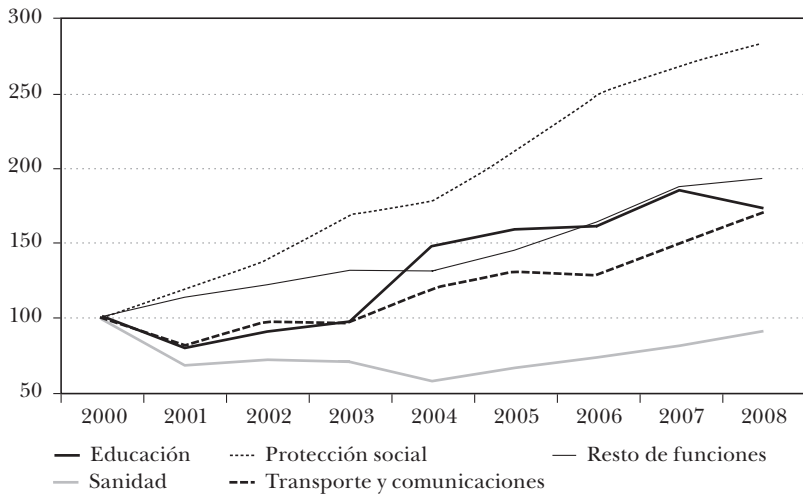


Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

bido a la recepción de las competencias en algunas comunidades autónomas. A continuación se encuentra el gasto en transporte y comunicaciones (149%), derivado fundamentalmente de la inversión en infraestructuras. En un nivel más bajo se sitúan el *resto de funciones* (107%), la educación (92%) y la protección social (68%).

En la estructura del gasto de las corporaciones locales (v. el cuadro 1.5) se observa que, como sucedía en el caso de la Administración central, también la partida del *resto de funciones* domina la estructura del gasto. Le siguen, a mucha distancia, las funciones de transporte y comunicaciones (inversión en infraestructuras) y protección social. El gráfico 1.24 muestra la evolución del gasto por funciones de las corporaciones locales. La que más aumenta su gasto es protección social que, con un crecimiento del 183%, se sitúa como la segunda función de gasto hacia la mitad del periodo. Pierde dicha posición en el 2008 ante el aumento de la de transporte y comunicaciones, que incrementa su gasto un 70% durante el periodo y continúa siendo la segunda partida en orden de importancia al final del mismo. La educación y la

**GRÁFICO 1.24: Evolución de los gastos de las corporaciones locales.
Clasificación funcional, 2000-2008**
(2000 = 100)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

sanidad son partidas menores dentro de las competencias de las corporaciones locales y tienen una evolución similar.

1.5. Estructura de los ingresos por administraciones. Clasificación económica

La estructura de ingresos de las administraciones difiere bastante, entre sí y respecto del agregado presentado en el apartado 1.2, por tres tipos de razones. En primer lugar, porque las cotizaciones sociales son una fuente de ingresos, sobre todo, de la Seguridad Social. En segundo lugar, porque las transferencias de la Administración central desempeñan un papel importante como ingresos de los entes territoriales. Y en tercero, porque el reparto de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno concentra algunas de ellas en la Administración central, por ejemplo, el impuesto sobre sociedades.

Las Administraciones territoriales han alcanzado una gran autonomía desde el punto de vista del gasto, pero no sucede lo

mismo desde el lado de los ingresos. Durante las décadas finales del siglo xx, tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales dependieron de manera decisiva de las transferencias de la Administración central, a pesar de haber recibido competencias de gasto muy importantes. Pero incluso en la actualidad, a pesar de haberse abordado con más decisión la descentralización fiscal en los acuerdos de financiación del 2001 y el 2009, las transferencias siguen siendo importantes, porque se ha considerado deseable que la Administración central recaude un volumen de recursos mayor, para redistribuirlos con criterios de solidaridad interterritorial. De este modo, a pesar de que las comunidades autónomas tienen cierta autonomía en el diseño de su fiscalidad, parte de su gasto final depende de los ingresos por transferencias.

El cuadro 1.6 y el gráfico 1.25 detallan la estructura y la evolución nominal de los ingresos de la Administración central. El mayor capítulo de ingresos lo forman los impuestos sobre renta, patrimonio y capital, seguidos a distancia por los impuestos sobre la producción e importaciones. Tanto los impuestos sobre renta, patrimonio y capital como las cotizaciones sociales han aumentado en el periodo analizado, pero en porcentaje muy distinto, un 11% y un 71%, respectivamente, debido al desplome del primer tipo de ingresos en los dos últimos años. La evolución de los impuestos sobre la producción e importaciones ha sido sin embargo negativa (-34%), debido a la cesión de parte de los mismos a las comunidades autónomas y también por el efecto de la crisis. El resto de recursos cae un 22% durante el periodo de estudio, con la mayor parte de la caída concentrada en los últimos dos años.

La estructura (v. el cuadro 1.6) y la evolución (v. el gráfico 1.26) de los ingresos de la Seguridad Social reflejan su condición de organismo dedicado casi exclusivamente a las transferencias, el sistema de pensiones y el de prestaciones de desempleo, financiadas por las cotizaciones sociales. Al principio del periodo de estudio, la Seguridad Social todavía mantenía las competencias de sanidad en ciertos territorios, y dicha función se financiaba en parte por transferencias de la Administración central. La cesión definitiva de esa competencia a las comunidades lleva aparejada

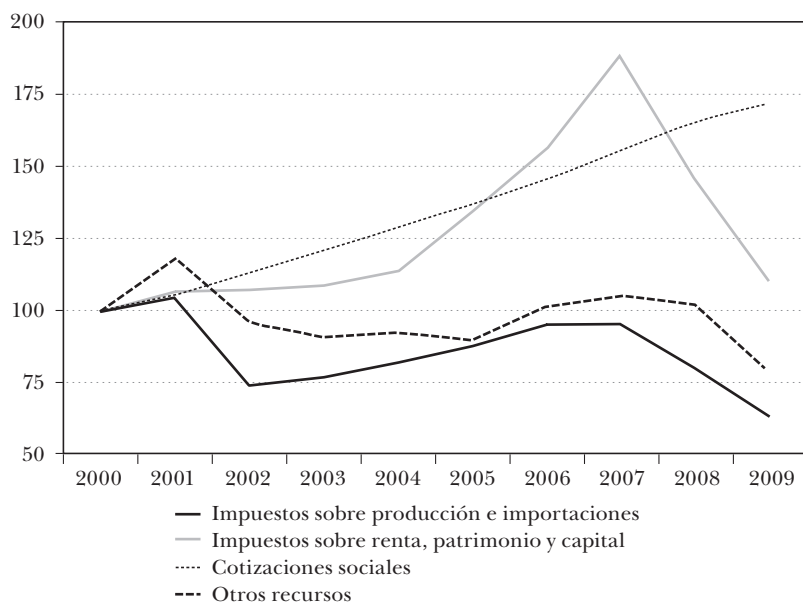
CUADRO 1.6: Estructura porcentual de los ingresos por Administraciones Públicas. Clasificación económica, 2000-2009
(porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administración central										
Impuestos sobre la producción e importaciones	40,3	39,4	32,2	32,8	33,2	31,9	30,7	27,5	27,9	28,0
Impuestos sobre renta, patrimonio y capital	43,5	43,5	50,2	50,0	49,7	52,7	54,3	58,4	54,8	52,4
Cotizaciones sociales	5,8	5,7	7,0	7,3	7,5	7,1	6,7	6,4	8,2	10,8
Otros recursos	10,4	11,5	10,7	9,9	9,6	8,4	8,4	7,8	9,1	8,9
Seguridad Social										
Impuestos sobre la producción e importaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos sobre renta, patrimonio y capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotizaciones sociales	70,7	71,0	90,5	94,7	94,0	93,9	93,6	93,0	92,6	80,5
Otros recursos	29,3	29,0	9,5	5,3	6,0	6,1	6,4	7,0	7,4	19,5
Comunidades autónomas										
Impuestos sobre la producción e importaciones	12,8	12,7	32,6	35,5	35,8	37,5	37,1	35,4	30,5	25,2
Impuestos sobre renta, patrimonio y capital	10,8	10,4	16,5	16,7	17,7	17,9	18,4	19,2	21,6	22,8
Cotizaciones sociales	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Otros recursos	76,2	76,7	50,6	47,6	46,2	44,3	44,2	45,1	47,7	51,7
Corporaciones locales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	35,4	34,9	34,2	33,3	35,6	35,7	34,6	33,2	31,7	29,0
Impuestos sobre renta, patrimonio y capital	15,5	15,6	15,4	15,3	16,3	16,8	17,0	18,0	17,2	14,5
Cotizaciones sociales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Otros recursos	48,5	49,0	49,9	50,9	47,6	47,0	47,9	48,3	50,5	55,8

Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

GRÁFICO 1.25: Evolución de los ingresos de la Administración central, por capítulos, 2000-2009

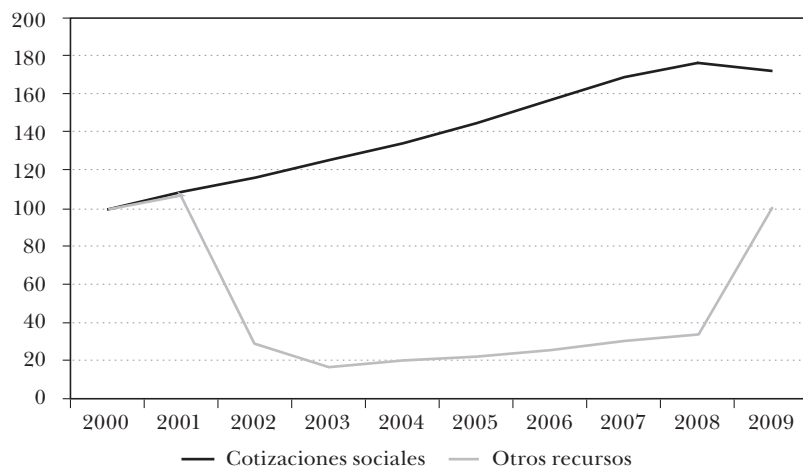
(2000 = 100)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

GRÁFICO 1.26: Evolución de los ingresos de la Seguridad Social, por capítulos, 2000-2009

(2000 = 100)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

la práctica desaparición de las citadas transferencias y las cotizaciones sociales de los trabajadores acaparan más del 92% de sus recursos hasta el 2008, reduciéndose al 80,5% en el 2009. La agrupación *otros recursos*, cuya aportación se había estabilizado en torno al 7%, aumenta con la crisis hasta el 19,5% por el aumento de transferencias desde la Administración central.

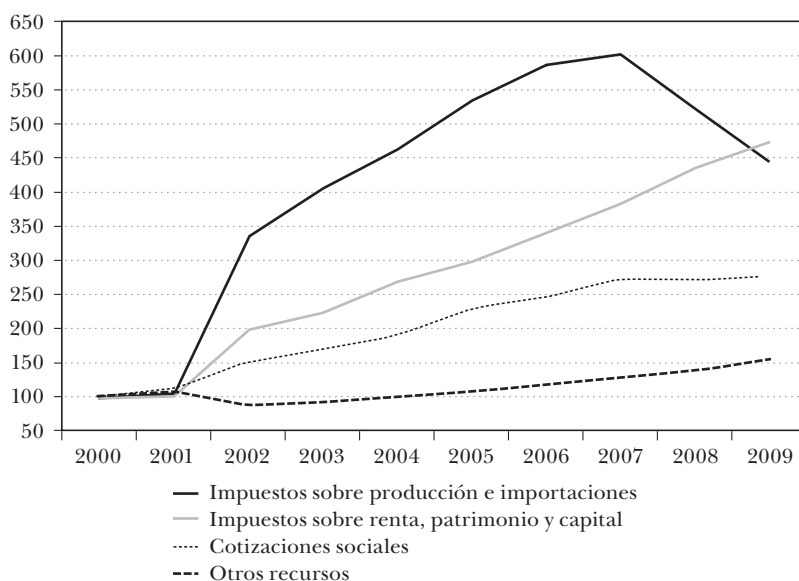
En cuanto a la evolución temporal, el crecimiento de las cotizaciones ha sido del 73%, debido a la fuerte creación de empleo durante el periodo analizado, aunque la caída final ha hecho rebajar 4 puntos ese crecimiento. La reducción de los *otros recursos* se debe a lo ya comentado sobre los traspasos de competencias. El súbito aumento entre el 2008 y el 2009 corresponde a los ingresos por transferencias de la Administración central para las medidas discrecionales de cobertura del desempleo.

En la estructura (v. cuadro 1.6) y la evolución (v. gráfico 1.27) de los ingresos de las comunidades autónomas se observa que al principio del periodo considerado el predominio de las transferencias era absoluto. Después, pese al creciente volumen de recursos derivados de la participación de las comunidades en la imposición directa e indirecta, las transferencias siguen siendo la partida más importante. La evolución de los capítulos de ingresos ha sido extremadamente dispar a partir de la entrada en vigor de un nuevo sistema de financiación, en el 2002. La cesión del IVA dispara los ingresos por impuestos sobre la producción e importaciones, que en el 2007 multiplicaban por seis los iniciales, si bien el inicio de la crisis hace que el aumento final se reduzca. Los impuestos sobre renta, patrimonio y capital han crecido también sustancialmente, un 376% entre el 2000 y el 2009, debido al cambio en la participación en el IRPF. En cuanto a la cuantía de las transferencias del sistema de financiación, recogidas dentro del grupo *otros recursos*, se ha mantenido bastante estable a lo largo del periodo, aumentando un 54% en términos nominales pero reduciendo su peso en los recursos totales, del 76% inicial al 52% en el 2009, y cediendo protagonismo a los ingresos impositivos. Por último, las cotizaciones sociales suponen un ingreso residual del 0,3% en el 2009 para las comunidades autónomas.

En los ingresos de las corporaciones locales observamos que la primera partida en su estructura (v. el cuadro 1.6) abarca las

GRÁFICO 1.27: Evolución de los ingresos de las comunidades autónomas, por capítulos, 2000-2008

(2000 = 100)

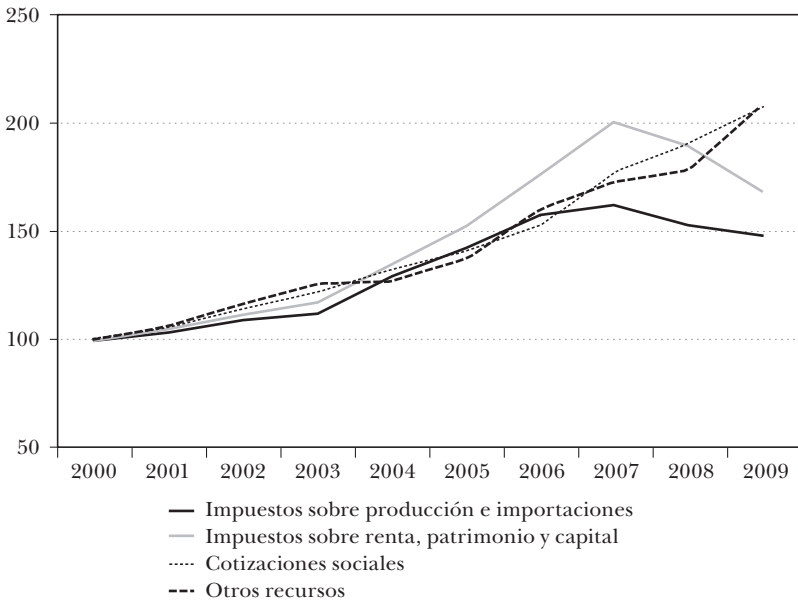


Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

transferencias, derivadas del sistema de financiación, y las tasas municipales. Ambas están recogidas aquí en el grupo *otros recursos*, que aumenta su peso sobre el total desde el 49% hasta el 56% durante el periodo. Los impuestos sobre la producción e importaciones y los aplicados sobre renta, patrimonio y capital representan, respectivamente, el 29% y el 15%.

El gráfico 1.28 muestra la evolución de los ingresos por capítulos de las corporaciones locales. Las distintas fuentes evolucionan de manera más similar que en las otras administraciones, aunque de todos modos presentan diferencias. Los impuestos sobre renta, patrimonio y capital, el resto de recursos y los impuestos sobre la producción e importaciones aumentan, respectivamente, un 69%, un 108% y un 49%, mientras los ingresos por cotizaciones sociales son, como en las comunidades autónomas, residuales.

GRÁFICO 1.28: Evolución de los ingresos de las corporaciones locales, por capítulos, 2000-2009
(2000 = 100)



Fuente: IGAE (vv. aa.) y elaboración propia.

1.6. Conclusiones

La información presentada en este capítulo indica que el tamaño del sector público español, hasta la llegada de la crisis, se acompañaba con la evolución de la economía, con un volumen del gasto público equivalente al 40% del PIB. Ese porcentaje permanecía bastante estable desde hacía más de una década y se situaba en línea con las economías grandes y desarrolladas de nuestro entorno, no solo las de la UE sino también la de Estados Unidos. Como en el resto de países, la crisis ha elevado sustancialmente el peso del gasto público. En nuestro caso el incremento podría consolidarse durante más tiempo si no se abordaran ajustes de gasto significativos, dado que el mayor crecimiento se debe al aumento de las prestaciones por desempleo, que representan más del 4% del PIB en la actualidad, y no se recupera un crecimiento intenso del PIB.

El gasto público español se orienta sobre todo hacia la provisión de servicios públicos, aproximadamente dos tercios del total. El resto se dedica a la realización de transferencias monetarias de protección social, para completar una estructura no muy distinta a la de otros países de referencia. Tampoco es muy diferente de otros países el peso de la producción de servicios públicos en el PIB total (12%), lo cual pone de manifiesto que la importancia del sector público en las economías actuales no se deriva tanto de sus actuaciones productivas directas sino, sobre todo, de las redistributivas y reguladoras. España no es tampoco en esto diferente y, en todos los indicadores presentados, el sector público se sitúa en valores que la colocan en el centro del abanico de elecciones realizadas por los restantes grandes países considerados.

Desde la perspectiva de la descentralización, la estructura de las administraciones españolas se sitúa más cerca de la de los países federales, como Estados Unidos o Alemania, que de los centralizados, como Francia, el Reino Unido o Italia. Las Administraciones centrales españolas, formadas por la Administración central y la Seguridad Social, asumen la competencia fundamental en la gestión de las principales transferencias monetarias personalizadas de naturaleza redistributiva: pensiones, desempleo y becas. Por su parte, las Administraciones territoriales, autonómica y local, se responsabilizan de la provisión de los principales servicios públicos, como son los educativos, sanitarios, sociales y culturales, quedando compartida entre los tres niveles de Gobierno, central, autonómico y local, la provisión de infraestructuras.

Aunque el gasto público creció con fuerza antes de la llegada de la crisis, con la ayuda del *boom* inmobiliario y del empleo, el sector público español sostenía su financiación sin mayores problemas, gracias tanto a los ingresos fiscales como a las transferencias de la UE. De hecho, durante la fase de expansión se decidieron reducciones de tipos impositivos y al final del mismo, entre el 2005 y el 2007, se obtuvieron superávits, manteniéndose niveles de endeudamiento público, en relación con el PIB, bajos en comparación con las demás economías, cumpliéndose las condiciones de estabilidad exigidas por la UE. Ahora bien, la recesión ha mostrado la fragilidad de esos equilibrios: no solo disparó

el gasto sino que hizo caer los ingresos públicos un 30%, hasta el punto de pasar de un superávit del 2% en el 2007 a un déficit del 11,2% en el 2009. Este cambio drástico de la trayectoria del saldo presupuestario obliga a reconocer que existe un importante déficit estructural y ha planteado una necesidad urgente de romper la fuerte tendencia reciente al crecimiento del gasto para asegurar la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas a medio plazo, tanto en un escenario económico de estancamiento como en otro de crecimiento lento.

En estas circunstancias, se plantea abiertamente la relación entre la trayectoria creciente del gasto público y el proceso de descentralización llevado a cabo en España en las últimas décadas. Ciertamente, al revisar las cifras de gasto de la última década, las administraciones más expansivas son las territoriales y, en términos absolutos, las comunidades autónomas. Son también estas las que parecen representar el mayor escollo para asimilar las consecuencias de los ajustes fiscales acordados a principios del 2010, ya que encuentran mayor dificultad para revisar a la baja sus gastos y para cumplir los objetivos de reducción del déficit.

Una interpretación de la situación, que goza de creciente aceptación, es que el problema se deriva de que las Administraciones regionales gastan en exceso, como consecuencia de que en las mismas se han desarrollado estructuras burocráticas y políticas muy pesadas y con frecuencia ineficaces, que replican innecesariamente organismos que existían en la Administración central y que no han desaparecido. Además, los gobiernos regionales tienen dificultades para frenar las demandas de los distintos grupos de interés, alimentadas con frecuencia, por la proximidad y presión de los ciudadanos, por la comparación de los niveles de servicios ofrecidos en otros territorios y por la existencia de una restricción presupuestaria blanda, como consecuencia de que la responsabilidad fiscal es solo parcial y las transferencias de la Hacienda central siguen siendo importantes.

El ejemplo más notable de crecimiento del gasto autonómico es el sanitario. El análisis realizado confirma que ha crecido mucho y su expansión se produce en buena medida coincidiendo con la gestión del mismo por las comunidades autónomas. El rápido crecimiento del gasto sanitario es un problema de todos los

países y en España lo padecieron también las Administraciones centrales, pero los datos indican que se trata asimismo de una consecuencia directa de la descentralización. Cuando en el 2001 se transfieren las competencias sanitarias a las comunidades que todavía no las gestionaban, el gasto per cápita que realizaban las Administraciones centrales en salud era un 91% del que realizaban las comunidades autónomas que comenzaron a gestionarlas bastante antes, desde la década de los ochenta en adelante. Posteriormente, las comunidades autónomas que recibieron más tarde las competencias se han igualado con las que las gestionaban con anterioridad.

Es cierto, por tanto, que la forma como se han desplegado las Administraciones autonómicas y se han desarrollado las relaciones entre la Hacienda central y las comunidades ofrece abundante evidencia puntual de que la descentralización no se ha hecho, en general, de manera austera ni eficiente. Sin embargo, esa no parece la única razón por la que el crecimiento del gasto de las Administraciones regionales es mayor: también importa el proceso de traspasos y el tipo de gastos en los que están especializadas, pues concentran gran parte del mismo en sanidad y educación, y estas son funciones que presentan un perfil más expansivo en muchos países.

Junto a lo ya expuesto, esta monografía analiza en detalle otra circunstancia que puede explicar en buena medida el mayor crecimiento del gasto de las comunidades: en el capítulo 2 se ofrecerán datos que confirman el desigual despliegue del sector público en las regiones y, en particular, que el proceso de traspasos se ha producido de forma muy desigual entre comunidades. Una vez completadas las transferencias, se dispone de información suficiente para confirmar que los recursos de los que disponen las comunidades son muy distintos.

Esta circunstancia pone en marcha procesos que impulsan el gasto y el déficit en el conjunto de las comunidades y en el sector público, por las vías que serán analizadas posteriormente. Conviendría no ignorar, a la hora de diseñar los escenarios de consolidación fiscal, que tampoco las condiciones en las que las distintas comunidades abordan esta consolidación y el correspondiente ajuste del gasto que exige la crisis son las mismas, ni desde el pun-

to de vista de la estrechez de sus restricciones financieras ni por sus consecuencias sobre los niveles de prestación de los servicios. Los capítulos 2 y 3 ofrecen los datos y argumentos para valorar con mayor profundidad este punto de vista.

2. El sector público en las regiones

EL sector público tiene un peso considerable en la economía española, como se ha comprobado en el capítulo 1, pero no tiene la misma importancia en todos los territorios. Evaluar con precisión esta diversidad es relevante, tanto desde la perspectiva de la eficiencia, para determinar la influencia directa del sector público sobre la actividad económica en cada región, como de la equidad y la solidaridad interterritorial. Sin embargo, valorar el peso del sector público en cada región no es sencillo, porque existen múltiples administraciones, sus actuaciones pueden ser contempladas desde distintas perspectivas y los datos disponibles no facilitan la tarea.

Que el peso del sector público difiere de unas a otras regiones es un hecho reconocido en términos generales, pero mal medido y, por tanto, insuficientemente evaluado. Por esa razón, a través de esta publicación, se ha realizado un esfuerzo importante para elaborar nueva información sobre la actividad pública en cada una de las comunidades autónomas españolas, desde el punto de vista de los ingresos y, sobre todo, de los gastos. Los resultados principales se presentan en este capítulo 2. El lector interesado puede consultar en el sitio web de la Fundación BBVA la base de datos completa, elaborada con criterios homogéneos para el periodo 2000-2008.⁹

El Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), publica cada año las *Cuentas de las Administraciones Públicas* (CAP). Esta publicación estadística proporciona una visión completa de las

⁹ Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

operaciones realizadas por los agentes y por el conjunto del sector de Administraciones Públicas, homogeneiza las liquidaciones de presupuestos de los diferentes agentes y presenta las cuentas económicas, así como la clasificación funcional del gasto, elaboradas de acuerdo con los criterios del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95).¹⁰

También proporciona los datos correspondientes a la liquidación presupuestaria de la Administración central, comunidades autónomas, corporaciones locales y Administraciones de la Seguridad Social, basándose en las liquidaciones definitivas de los presupuestos de todas las unidades. Esto implica que los datos no están disponibles hasta que concluye el proceso legal de cierre contable y se reciben en la Intervención General todas las liquidaciones.¹¹

La clasificación conjunta desde el punto de vista económico y funcional de las CAP (IGAE vv. aa.) resulta de gran interés, pero esta fuente estadística no ofrece la distribución territorial de su clasificación económico-funcional. Por ello, para conocer los efectos de la actividad pública en cada territorio, ha sido necesario elaborar esta información, partiendo de los totales nacionales publicados por la IGAE, y se ha territorializado a partir de diferentes fuentes estadísticas oficiales. Cada capítulo presupuestario y función presenta su propia casuística, lo que ha obligado a un

¹⁰ En la publicación del 2003, las CAP incorporan los cambios metodológicos de la nueva base 2000 de la Contabilidad Nacional. Ello supone excluir del subsector de Administraciones de Seguridad Social las operaciones correspondientes a la sanidad y los servicios sociales gestionadas por las Administraciones territoriales, que ahora se integran en el subsector que gestiona el gasto. Excepcionalmente, la publicación de las CAP del 2003 incorporó la revisión de las CAP para el 2000, 2001 y 2002, adaptándolas a los nuevos criterios de delimitación del sector de Administraciones Públicas y de sus subsectores. Esta incorporación ha permitido mantener la homogeneidad de las series desde el 2000 en los análisis realizados en el capítulo 1 de esta monografía. Sin embargo, no ha sido posible en la totalidad del capítulo 2, porque la distribución territorial de la actividad de la Administración central se basa en fuentes estadísticas que solo incorporan el cambio metodológico a partir del 2002. Este motivo justifica que se tome el periodo 2002-2008 en aquellos apartados que analizan la actividad desagregada de los diferentes subsectores administrativos, sin que esta limitación afecte a la base de datos disponible en el sitio web de la Fundación BBVA http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

¹¹ En el momento de redactar esta monografía, las últimas CAP disponibles se refieren al ejercicio 2008 y han sido publicadas en diciembre del 2010.

exhaustivo proceso de compilación de datos, que se resumirá en cada uno de los apartados que siguen.

En líneas generales, la territorialización de la información referente a las Administraciones centrales se ha apoyado en la publicación *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*, de los profesores Ezequiel Uriel y Ramón Barberán (2007). En cambio, la territorialización de los ingresos y gastos de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales se basa en la información contenida en los apéndices finales de las CAP (IGAE vv. aa.) y en la recopilación y homogenización de sus liquidaciones presupuestarias, realizadas por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, que también presenta su propia clasificación funcional. Tanto la clasificación económica como la funcional de dichas fuentes han tenido que ser reajustadas para hacerlas compatibles con la presentada en la publicación de la IGAE.

En el caso de los gastos de las Administraciones centrales, para completar la distribución territorial de los capítulos presupuestarios de determinadas funciones de gasto, también han sido utilizadas fuentes estadísticas específicas. En este sentido, destacan las series de inversión y capital elaboradas por el Ivie para la Fundación BBVA,¹² el gasto en funcionarios de cada agente público, las estadísticas de becas educativas, de gasto farmacéutico, de prestaciones por desempleo y pensiones, etc.

Así pues, la base de datos construida¹³ ofrece nueva información sobre el sector público en cada territorio que permite analizar sus actuaciones desde varias perspectivas. En efecto, no existe ni una perspectiva única ni una medida única de la importancia del sector público, cuyo peso puede cambiar en función de la magnitud que se escoja para realizar la evaluación. La respuesta razonable a esa complejidad es contemplar las dimensiones relevantes de las actuaciones públicas por separado y sintetizarlas

¹² Véase la base de datos *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial* (Fundación BBVA-Ivie 2011).

¹³ Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

solo cuando sea posible. Como reflejo de este planteamiento, a partir de la información que ahora se presenta, en el capítulo 3 se analizarán distintos efectos de las actuaciones públicas sobre las regiones, destacando tanto las diferencias territoriales como sus coincidencias.¹⁴

El capítulo 2 se estructura como sigue. El apartado 2.1 considera la actuación del sector público en cada territorio, por tipos de gasto. A partir de esa información, el apartado 2.2 analiza la configuración del sector público en cada región y la importancia de las distintas administraciones en cada tipo de gasto realizado. El apartado 2.3 estudia la distribución regional del gasto público por funciones, analizando los casos de la educación, la sanidad, la protección social y las infraestructuras de transporte y comunicaciones. Por último, el apartado 2.4 analiza las fuentes de ingresos con las que se financian las actuaciones públicas en cada territorio y las diferencias en la composición de los recursos.

2.1. La dimensión del gasto público en cada territorio

Este apartado analiza, desde la perspectiva territorial, cuatro dimensiones principales de los gastos públicos: remuneraciones de los asalariados, formación bruta de capital, consumo intermedio, que incluye otros gastos corrientes, y transferencias. Entre las cuatro representan la totalidad del gasto público no financiero.

¹⁴ El presente estudio distribuye los gastos e ingresos públicos no financieros entre diecisiete territorios, coincidentes con las diecisiete comunidades autónomas españolas. No se consideran las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por la baja calidad de sus correspondientes anotaciones en gran parte de las fuentes estadísticas consideradas, especialmente cuando se analizan series temporales. Si bien la información disponible hubiese permitido incluir las dos ciudades autónomas en algunos de los apartados, resulta imposible hacerlo para la totalidad de epígrafes del estudio. Este es el motivo por el que se ha decidido no considerar las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Sin embargo, en los totales nacionales de algunas de las variables analizadas no es posible eliminar la parte correspondiente a las dos ciudades autónomas, por lo que se puede dar el caso de distribuir entre diecisiete territorios un importe que también las incluye. En dichos supuestos se estará asumiendo una mínima sobrestimación, que no afectará a las proporciones relativas y que solo tendrá una débil influencia de entre el 0,2% y el 0,3%, aproximadamente, en el valor absoluto asignado a cada territorio en las variables afectadas.

2.1.1. Remuneraciones de los asalariados

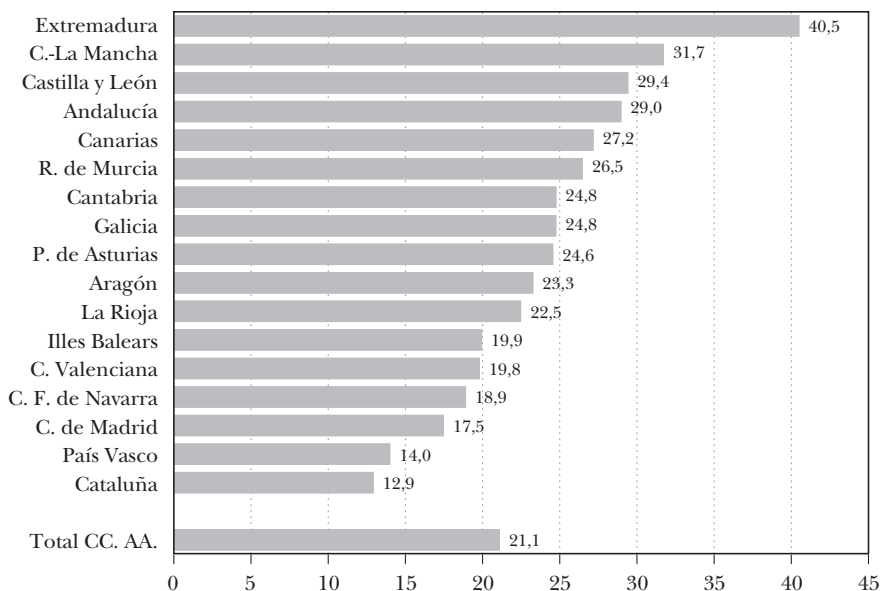
La primera variable considerada es la remuneración de los asalariados públicos y ofrece un ejemplo muy nítido de hasta qué punto el peso del sector público es distinto en cada región. Las remuneraciones comprenden la suma de los sueldos y salarios, en efectivo o en especie, y las cotizaciones sociales, efectivas e imputadas, a cargo de las diferentes administraciones. Esta magnitud representa aproximadamente la cuarta parte del gasto público total y la quinta parte de la masa salarial del conjunto de la economía. En todas las regiones, por tanto, el sector público da trabajo a una porción importante de la población ocupada, pero su peso no es el mismo en cada territorio.¹⁵

En Extremadura, más del 40% de los salarios provienen de las arcas públicas (v. el gráfico 2.1), un peso que casi duplica la media del país y que sitúa a esta región a gran distancia del resto. La elevada participación de los salarios públicos en este territorio contrasta con lo que ocurre en el País Vasco y Cataluña, donde la masa salarial de carácter público solo representa el 14% y el 12,9%, respectivamente, apenas un tercio del observado en Extremadura.

Las diferencias de peso de los salarios públicos en la masa salarial total reflejan tanto el volumen de empleo público y privado como los salarios relativos de ambos sectores, distintos en cada región. Además, debe tenerse en cuenta que el volumen de empleo público y las remuneraciones medias se ven afectados por la decisión que adoptan los gobiernos de proveer algunos servicios mediante oferta pública o privada, aunque esta sea financiada públicamente.

¹⁵ En la actualidad, la denominación *comunidad autónoma* hace referencia tanto a uno de los niveles de las Administraciones Públicas como al territorio ocupado por cada una de las diecisiete circunscripciones en las que se divide el Estado, más dos ciudades autónomas. Para evitar dudas polisémicas, a lo largo de este capítulo se procurará reservar la denominación *comunidad autónoma* para cuando se haga referencia al nivel administrativo y se utilizará *territorio*, *región* o *comunidad* cuando se quiera indicar el perímetro geográfico o poblacional sobre el que recaen los gastos o ingresos estudiados.

GRÁFICO 2.1: Participación de las remuneraciones de los asalariados públicos respecto el total de salarios, media 2000-2008
(porcentaje)



Nota: CC. AA.: comunidades autónomas.

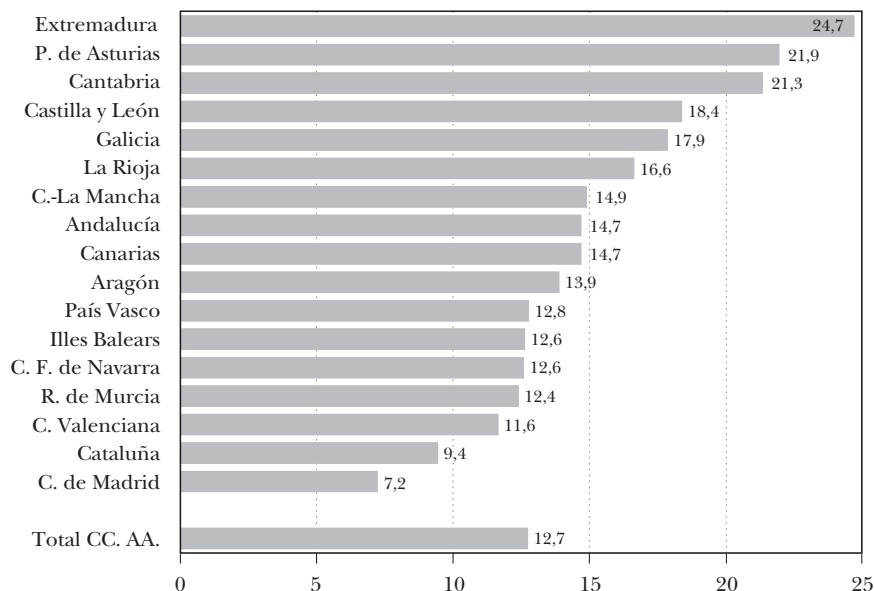
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

2.1.2. Formación bruta de capital

La formación bruta de capital comprende el gasto realizado en la adquisición de activos fijos materiales e inmateriales y de terrenos. Esta magnitud presenta mayores diferencias anuales que las remuneraciones, ya que obedece a decisiones de gasto en inversión para el desarrollo de proyectos que tienen efectos a medio y largo plazo, pero se ejecutan en periodos concretos. Esta es una razón para considerar con cuidado los datos anuales, pero, aun considerando, como se hace en este caso, un periodo de nueve años, se observan notables diferencias en el peso que representa la formación bruta de capital público en la inversión realizada en cada territorio¹⁶ (v. el gráfico 2.2).

¹⁶ En la distribución territorial de las inversiones realizadas por las Administraciones centrales se ha utilizado la extensa base de datos elaborada por la Fundación

GRÁFICO 2.2: Participación del sector público en la FBC, media 2000-2008. Peso de la formación bruta de capital público respecto a la inversión regional (porcentaje)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie e INE y (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

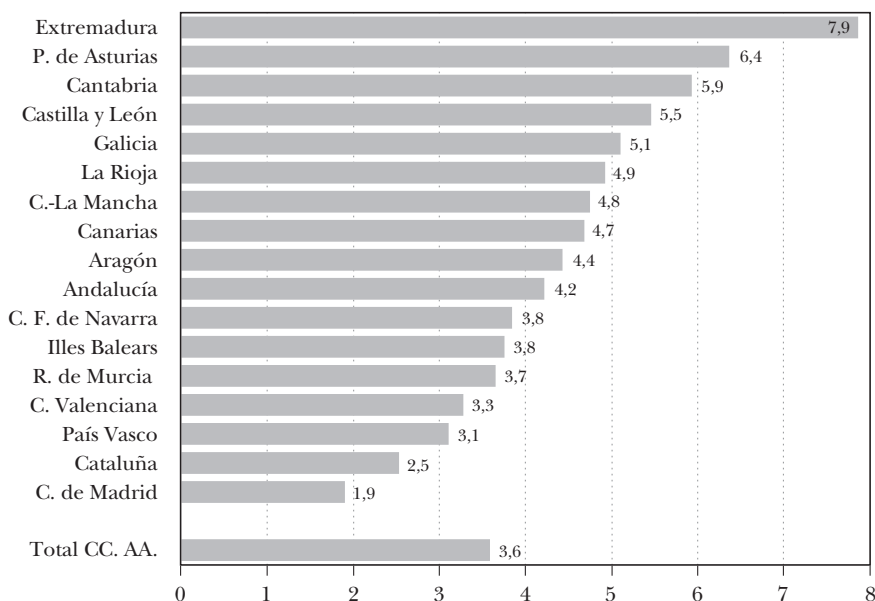
En Extremadura, el Principado de Asturias y Cantabria más de una quinta parte de la inversión es realizada por las Administraciones Públicas. De nuevo, en Extremadura se duplica el peso de la presencia pública en comparación con el conjunto del país, situado en el 12,7%, y se pone de manifiesto una menor capacidad de atraer inversión privada a esta comunidad. En el otro extremo, en la Comunidad de Madrid el peso de la inversión pública solo representa el 7,2% de la FBC, lo que indica que en la actualidad el dinamismo de esta región lo conduce, sobre todo, el sector privado. Otras comunidades en las que la presencia de la inversión pública es menor que la media son Cataluña, la Comunitat Va-

BBVA-Ivie (2011). De ella se obtiene la inversión realizada en cada territorio, clasificada según las principales funciones de gasto y diferenciando el nivel administrativo que asume el coste.

lenciana, la Región de Murcia, la Comunidad Foral de Navarra e Illes Balears.

Una imagen similar se obtiene al analizar el peso de la inversión pública en la demanda agregada de cada región, mediante el porcentaje de participación de la formación bruta de capital público en el PIB regional (v. el gráfico 2.3). Se observa una ordenación de los territorios semejante a la anterior y un abanico muy notable de valores que indica que la importancia en la demanda regional de la inversión pública es muy dispar, con diferencias de seis puntos porcentuales entre Extremadura y la Comunidad de Madrid que muestran un 7,9% y un 1,9%, respectivamente. De hecho, en las regiones en las que la inversión pública pesa más en la FBCF, su diferencial con respecto a la media es todavía más importante cuando se considera el PIB, debido a que se trata de territorios con menor capacidad de atracción de inversión privada.

GRÁFICO 2.3: Peso de la formación bruta de capital público en el PIB, media 2000-2008
(porcentaje)

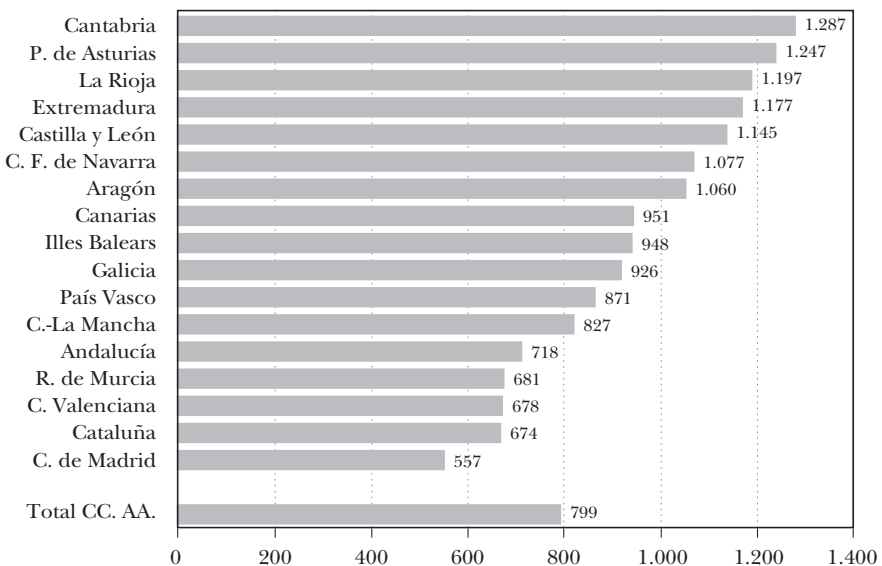


Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

Cuando se estudia la formación bruta de capital público per cápita (v. el gráfico 2.4) los *rankings* cambian, en algunos casos. Cantabria pasa a ocupar la primera posición con 1.287 euros constantes del año 2008 por habitante, en promedio del periodo 2000-2008. También en el Principado de Asturias se han destinado más de 1.200 euros por habitante a construir o mejorar las dotaciones de infraestructuras públicas. En las posiciones inferiores destaca de nuevo la Comunidad de Madrid, con 557 euros per cápita.

De estos datos no se pueden obtener conclusiones sobre la relación entre la presencia del sector público en la formación bruta de capital y la evolución de esta magnitud a lo largo de los ciclos económicos, y ello por dos motivos. El primero es que el periodo analizado es casi todo de expansión. Pero, además, aunque la inversión es uno de los componentes más volátiles del gasto privado y sus variaciones pueden afectar considerablemente a la demanda agregada, la inversión pública obedece a objetivos de más largo plazo. El segundo es que nada garantiza que las dificul-

GRÁFICO 2.4: Formación bruta de capital público per cápita, media 2000-2008
(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

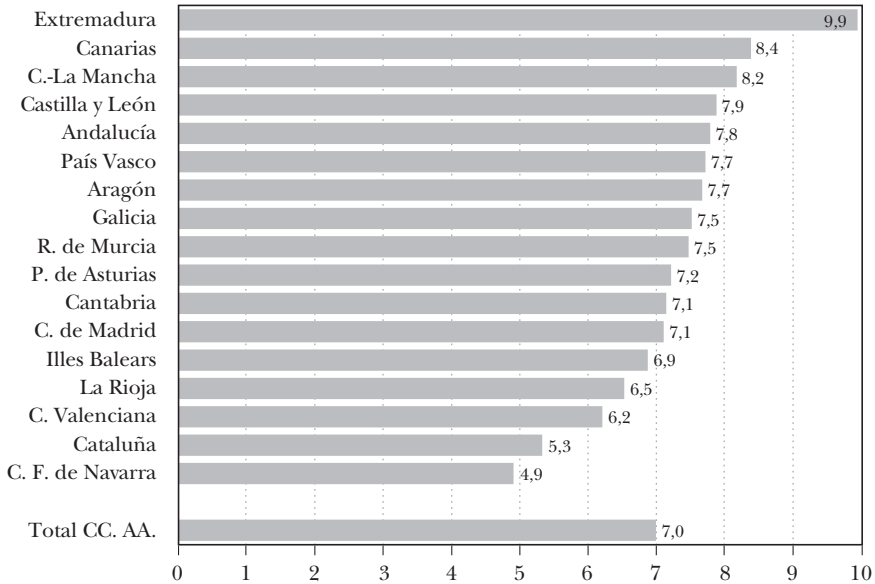
tades financieras del sector público en periodos de recesión no contraigan la formación de capital público, como se comprueba una vez más durante la crisis actual (Pérez et ál. 2011). En teoría, en los momentos de crisis económica, cuando la inversión privada se reduce, el sector público tiene en sus manos la posibilidad de compensar ese *shock* con políticas contracíclicas de aumento o mantenimiento de la inversión pública. En la práctica esto no sucede así, sobre todo cuando las recesiones se alargan. Durante las mismas, si bien las comunidades autónomas con baja participación pública dependen principalmente de la evolución del sector privado, las que dependen más de la inversión pública tampoco tienen garantías de que la inversión no se contraerá.

2.1.3. Consumo intermedio y otros gastos corrientes

En aras de simplificar el análisis, se ha agrupado el consumo intermedio público con el resto de gastos corrientes distintos de las transferencias. Así pues, se consideran conjuntamente la compra de bienes y servicios, el armamento militar, los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente, otros impuestos sobre la producción, los intereses pagados, otras rentas de la propiedad y el resto de consumos. Este agregado de gastos públicos puede ser puesto en relación con el PIB de la economía regional.¹⁷ El mayor peso del sector público se da de nuevo en Extremadura, con una participación del 9,9% en el periodo considerado (v. el gráfico 2.5). Le siguen Canarias y Castilla-La Mancha, con porcentajes superiores al 8%. Las comunidades donde se observa la menor proporción de consumo público, respecto al PIB, son la Comunidad Foral de Navarra (4,9%) y Cataluña (5,3%). Este indicador presenta menores diferencias entre territorios que los anteriores y es en los extremos donde se observan claras diferencias respecto a la media.

¹⁷ En la distribución territorial del consumo intermedio y otros gastos corrientes de las Administraciones centrales se han tenido en cuenta indicadores indirectos, entre los que destaca la distribución territorial de los funcionarios dependientes de estas administraciones.

GRÁFICO 2.5: Participación del consumo público en el PIB, media 2000-2008.
Peso del consumo intermedio público y otros empleos
corrientes respecto del PIB regional
 (porcentaje)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

2.1.4. Transferencias

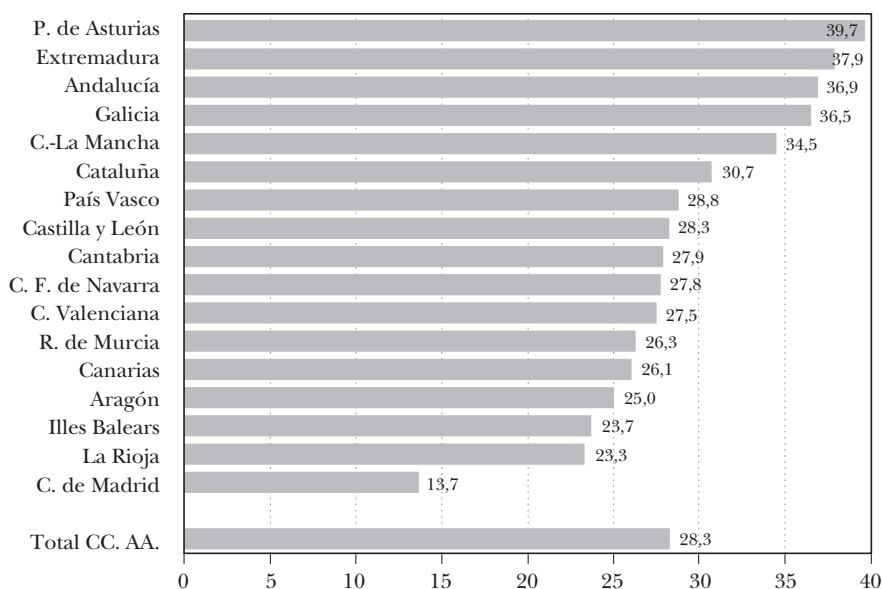
El gasto en transferencias de cada nivel de las Administraciones Públicas representa una partida importante, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Existen continuos trasvases de recursos entre las Administraciones Públicas, instrumentados como transferencias corrientes o de capital. Al mismo tiempo, cada nivel administrativo transfiere recursos hacia el sector privado para realizar prestaciones sociales monetarias y transferencias sociales en especie. Para evaluar la importancia de las transferencias del sector público deben ser eliminadas las realizadas entre Administraciones Públicas, ya que el gasto de un nivel se convierte en un ingreso del nivel receptor.

Al considerar el gasto consolidado, el interés se centra en analizar aquellas transferencias del sector público que benefician a las

familias y al resto del sector privado o al resto del mundo. Se trata, principalmente, de las prestaciones de Seguridad Social, como pensiones, incapacidad temporal, desempleo, etc.; las prestaciones de asistencia social, como pensiones no contributivas, pensiones de guerra, prestaciones familiares, etc.; las transferencias en especie realizadas a las familias a través de las empresas e instituciones privadas, que atienden salud, protección social y educación concertadas; y las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital o corrientes, como la cooperación internacional.

La rúbrica de las transferencias monetarias concentra gran parte del efecto redistributivo del presupuesto público, por lo que su análisis territorial dará pistas sobre cuáles son las regiones más beneficiadas por esas actuaciones. El gráfico 2.6 expresa el porcentaje que representan las transferencias públicas respecto a

GRÁFICO 2.6: Participación de las transferencias públicas en la renta disponible bruta, media 2000-2008
(porcentaje)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE, Ministerios de Educación, de Sanidad, Política Social e Igualdad, y de Trabajo e Inmigración y Secretaría de Estado de la Seguridad Social (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

la *renta disponible bruta* en cada territorio.¹⁸ Las diferencias vuelven a ser considerables. Mientras en el Principado de Asturias el gasto efectuado en transferencias públicas alcanza una magnitud equivalente al 39,7% de su renta disponible bruta, en la Comunidad de Madrid solo representa el 13,7%. En otras cuatro comunidades la magnitud de transferencias también supera un tercio de la renta disponible: Extremadura, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha.

2.1.5. Gasto público total

Los indicadores anteriores demuestran que el sector público no tiene la misma importancia en todas las comunidades autónomas y que su peso depende de la magnitud observada. Ahora bien, dado que los distintos gastos pueden ser agregados sin dificultad, se puede considerar el peso del conjunto de los mismos en cada economía regional.

Si se toma como indicador la relación existente entre el gasto público total y el PIB regional, que para el conjunto de España era en el periodo considerado del 39% (v. el gráfico 2.7), el abanico de las regiones es extraordinariamente amplio. En cinco de ellas el peso del gasto público representa una magnitud superior al 50% del PIB regional: en Extremadura la ratio alcanza el 64,9%, seguida del Principado de Asturias (54,3%), Castilla-La Mancha (51,5%), Andalucía (50,4%) y Galicia (50,2%). Por el contrario, en la Comunidad de Madrid el gasto público solo representa el 26% y en Cataluña el 33%.

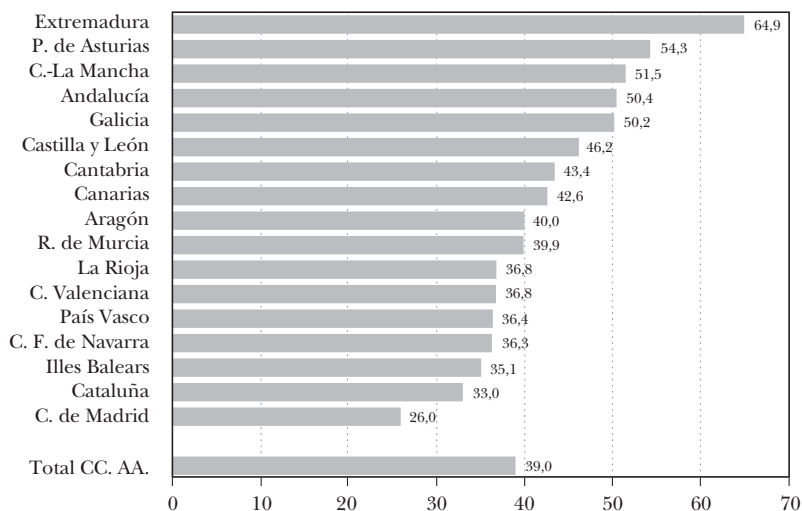
Esos valores dependen tanto del volumen del gasto público como del PIB, de modo que tienden a aumentar en las regiones pobres y disminuyen en las más ricas, aumentando el gasto per cápita cuando el PIB per cápita es menor, pero no responden solo a un criterio redistributivo, como se comprobará más adelante.¹⁹

Cuando se pone en relación el gasto público total con la población de cada comunidad (v. el gráfico 2.8) destaca el Princi-

¹⁸ En la distribución territorial de las transferencias de las Administraciones centrales se han tenido en cuenta diferentes indicadores según las funciones de gasto: becas educativas, gasto farmacéutico, pensiones, prestaciones por desempleo, etc.

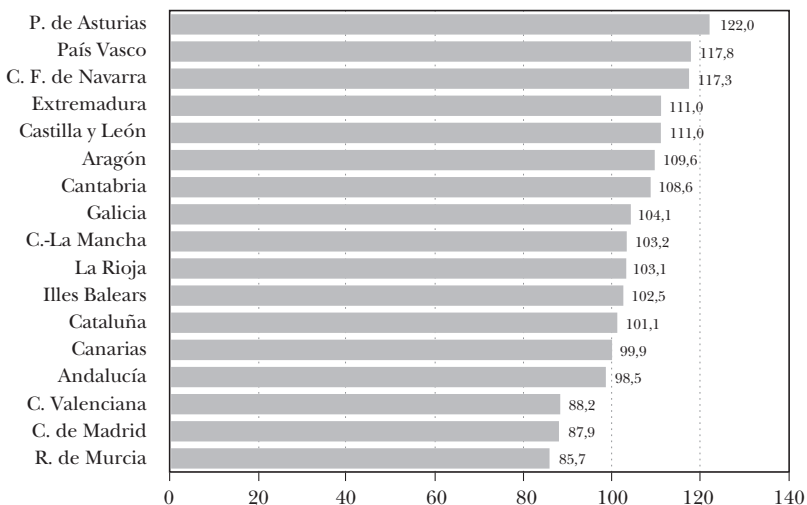
¹⁹ En el capítulo 3 se analizarán los efectos redistributivos del gasto público con más profundidad.

GRÁFICO 2.7: Peso del gasto público en relación con el PIB, media 2000-2008
(porcentaje)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.8: Gasto público per cápita, media 2000-2008
(total comunidades autónomas = 100)



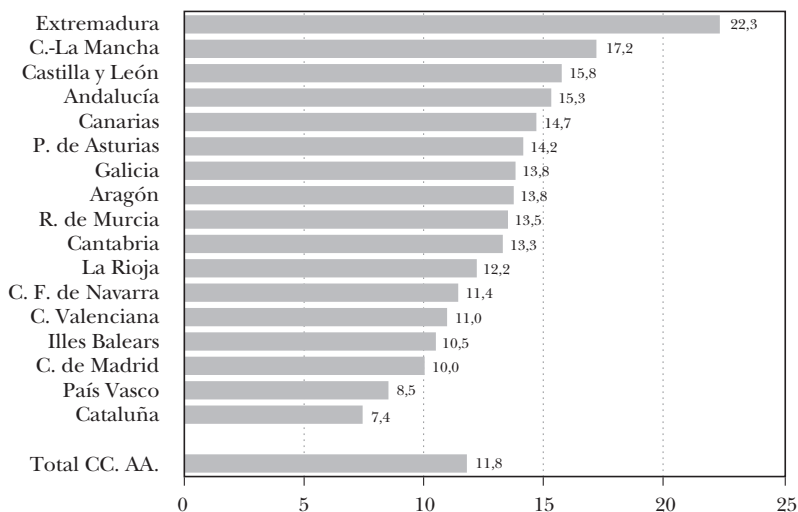
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

pado de Asturias, donde el gasto público per cápita es superior a la media en un 22%, en gran parte como consecuencia del elevado peso que las transferencias registran en la renta disponible. También aparecen en las posiciones de cabeza el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, dos regiones ricas con sistema de financiación basado en su condición foral, y les sigue Extremadura, una región pobre y muy asistida por el sector público. En cambio, en la parte de abajo aparecen la Región de Murcia que es de renta baja, la Comunidad de Madrid que es de renta alta y la Comunitat Valenciana que es de renta inferior a la media, en las que el gasto público per cápita es de un 12% a un 15% inferior a la media española.

Si se considera solo la producción pública en lugar del total del gasto público, desaparece la mayor parte del gasto redistributivo del sector público y la posición de las comunidades cambia de nuevo. Además, en estos valores influye la decisión de ofrecer algunos servicios en régimen de producción pública o mediante conciertos con el sector privado y, en este terreno, las diferencias entre comunidades en sanidad, educación y servicios sociales son importantes. Extremadura es ahora la región donde mayor es la presencia del sector público (v. el gráfico 2.9), en concordancia con lo que ya se había manifestado al analizar las remuneraciones de los asalariados y la formación bruta de capital, que son magnitudes relacionadas con la actividad productiva pública. El 22,3% del PIB regional extremeño es de origen público, un porcentaje muy superior a la media española (11,8%) y alejado de cualquier otra comunidad. Pero en Castilla-La Mancha, Castilla y León y Andalucía el peso de la producción pública también supera el 15% del PIB. Por el contrario, en dos comunidades autónomas no llega al 9%: el País Vasco y Cataluña.

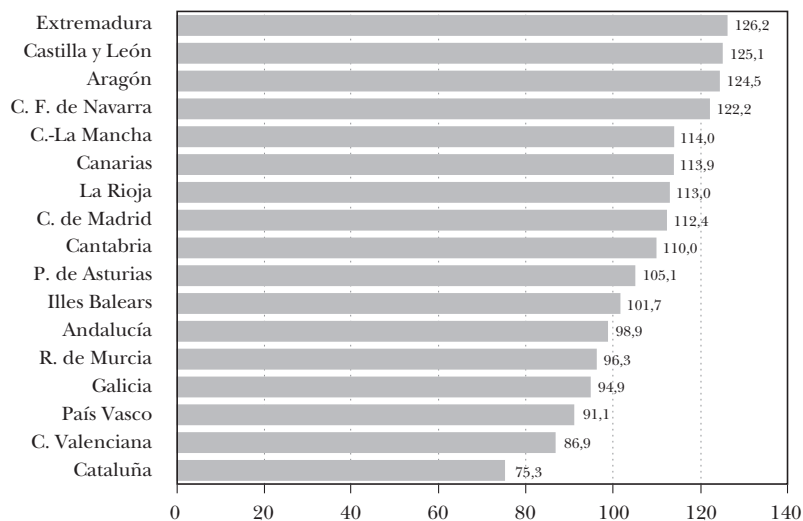
Las diferencias interterritoriales cuando se considera el PIB público per cápita (v. el gráfico 2.10) son algo mayores que las observadas en el caso del gasto público per cápita, y las comunidades situadas en los dos extremos cambian. Cuatro territorios superan la media española en más de un 20%: Extremadura (26,2%), Castilla y León (25,1%), Aragón (24,5%) y la Comunidad Foral de Navarra (22,2%). En cambio, Cataluña queda aproximadamente un 25% por debajo de la media y la Comunitat Valenciana un

GRÁFICO 2.9: Participación del sector público en el PIB regional, media 2000-2008
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.10: PIB público per cápita, media 2000-2008
(total comunidades autónomas = 100)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009) y elaboración propia.

13%. El Principado de Asturias, que destacaba en cuanto a gasto público per cápita, se sitúa ahora en torno a la media, ya que solo se está considerando la producción pública y no la porción del gasto público destinada a prestaciones sociales y transferencias.

Las anteriores aproximaciones para dimensionar el sector público en cada región señalan notables diferencias interterritoriales, cambiantes según las dimensiones consideradas. Estos contrastes proceden en ocasiones del comportamiento de alguno de los niveles de la administración o del conjunto del sector público. Por ello resulta interesante analizar también su configuración en cada territorio y cuáles son las administraciones que muestran el mayor protagonismo en las principales partidas de gasto.

2.2. Configuración del sector público en cada territorio

A la vista de que la presencia del conjunto de las Administraciones Públicas en cada territorio es muy dispar, es interesante preguntarse si las diferencias se deben a la intensidad con la que actúan todas las administraciones o algunas en particular. Esta cuestión puede plantearse respecto a los distintos capítulos de gastos considerados: cuál es la que paga más sueldos y salarios; cuál invierte más; cuál asume el carácter redistributivo con prestaciones y transferencias sociales. A estas preguntas trata de responder este apartado, analizando la estructura por administraciones de las principales partidas de los gastos realizados en cada comunidad.

El periodo considerado será 2002-2008, no incluyendo 2000-2001 como ocurría en los anteriores apartados. Esta elección obedece a varios motivos diferentes, pero todos responden al objetivo de que las comparaciones realizadas resulten más homogéneas. Por una parte, el 2002 es el primer año en el que las competencias sanitarias han sido transferidas completamente a todas las comunidades autónomas. En segundo lugar, el 2002 también es el primer año de vigencia de un modelo de financiación autonómica que contempla con los mismos criterios la financiación de todas las competencias transferidas. Y, por último, el 2002 es también el primer año en el que todas las fuentes estadísticas utilizadas en la

territorialización de la actividad pública han sido adaptadas a la nueva delimitación de la base 2000 de la Contabilidad Nacional en el ámbito de los subsectores administrativos. Con la eliminación del periodo 2000-2001 se asegura mejor la homogeneidad interanual, sin perder la posibilidad de extraer conclusiones de una etapa suficientemente amplia, que abarca siete años.

En el tratamiento de la información se descompondrá el sector público en tres niveles administrativos: Administraciones centrales, comunidades autónomas y corporaciones locales. Agrupar la Administración central y la de la Seguridad Social bajo la denominación conjunta de *Administraciones centrales* es la consecuencia de los criterios utilizados para la territorialización de alguna de las partidas de gasto, para los que la desagregación en cuatro grupos reduciría la fiabilidad de las series.

2.2.1. Distribución de la remuneración de los asalariados públicos entre administraciones

Ya se ha comentado que las remuneraciones de los asalariados públicos comprenden la suma de los sueldos y salarios, en efectivo o en especie, y las cotizaciones sociales, efectivas e imputadas, a cargo de las diferentes Administraciones Públicas. La remuneración de los asalariados se define en las cuentas nacionales valorando el coste total de la mano de obra como factor de producción. Por ello, aunque las cotizaciones sociales son pagadas directamente a los fondos sociales por los empleadores y nunca son ingresadas por los empleados, las cuentas nacionales las tratan como parte de los salarios pagados a los hogares.²⁰

En general, los empleados y quienes emplean están obligados a realizar periódicamente contribuciones a la Seguridad Social. A cambio, esta asume obligaciones como las prestaciones de desempleo y las pensiones de jubilación. Sin embargo, parte de la Administración Pública paga directamente las prestaciones, actuando como la Seguridad Social y sin pasar por un fondo ajeno. En este caso, la Contabilidad Nacional considera que estos empleadores pagan una cotización social *imputada* y calcula el importe que esta

²⁰ Para que la Contabilidad Nacional sea consistente, en la cuenta de los hogares existe otro flujo ficticio de los hogares hacia los fondos sociales.

representa, incluyéndola también en la remuneración de los asalariados.

El cuadro 2.1 ofrece un resumen de cómo se distribuyen las remuneraciones de los asalariados públicos entre las administraciones, en cada territorio. A escala nacional, el monto total de esta magnitud se distribuye en un 24% correspondiente a las Administraciones centrales, un 59% a las comunidades autónomas y un 17% a las corporaciones locales. Sin embargo, aunque la comunidad autónoma es siempre la administración más importante en el pago de sueldos y salarios a los empleados públicos de la región, existen diferencias importantes entre territorios.

**CUADRO 2.1: Distribución de las remuneraciones públicas
entre administraciones. Media 2002-2008**
(porcentaje)

	Administraciones centrales	Comunidades autónomas	Corporaciones locales
Andalucía	24,0	58,6	17,4
Aragón	27,1	57,7	15,2
Asturias, P. de	22,7	66,0	11,3
Balears, Illes	29,8	50,8	19,4
Canarias	26,3	53,5	20,1
Cantabria	21,1	66,6	12,3
Castilla y León	28,9	57,5	13,6
C.-La Mancha	24,2	59,9	15,8
Cataluña	12,1	64,4	23,5
C. Valenciana	17,2	64,5	18,3
Extremadura	25,0	59,8	15,1
Galicia	23,2	64,3	12,5
Madrid, C. de	34,8	49,7	15,5
Murcia, R. de	30,2	55,8	14,0
Navarra, C. F. de	12,6	75,0	12,4
País Vasco	10,6	59,3	30,1
Rioja, La	26,5	63,6	9,9
Total CC. AA.	23,7	59,0	17,4

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

Remuneraciones de asalariados de las Administraciones centrales

En cuanto a las Administraciones centrales, destaca su peso en la Comunidad de Madrid, donde se alcanza el 34,8% de las remuneraciones públicas, debido a la concentración de servicios administrativos en la capital del Estado. También es elevado el peso de las remuneraciones públicas de este nivel administrativo en la Región de Murcia (30,2%) y en Illes Balears (29,8%), dos regiones en las que el gasto de las comunidades autónomas es bajo.

En sentido contrario, en el País Vasco las Administraciones centrales solo representan el 10,6% del salario público, debido a que, en ese régimen foral, las diputaciones y el gobierno vasco asumen servicios cubiertos en el resto del Estado por las Administraciones centrales. También es reducida la participación de las Administraciones centrales en las remuneraciones públicas en Cataluña (12,1%) y la Comunidad Foral de Navarra (12,6%).

Remuneraciones de asalariados de las comunidades autónomas

Por el peso de las remuneraciones de la comunidad autónoma, destaca la Comunidad Foral de Navarra, con el 75% del total de remuneraciones públicas en ese territorio. Esta comunidad gestiona un extenso abanico de competencias por su cualidad de comunidad foral y por haber asumido todas las responsabilidades de la antigua diputación foral, debido a su carácter uniprovincial. También es importante su peso en Cantabria (66,6%) y en el Principado de Asturias (66%), por esta última razón.

Por el contrario, en otras comunidades uniprovinciales este mayor peso no se observa, debido a la importancia de las Administraciones centrales y a los menores recursos de las comunidades. En la Comunidad de Madrid solo el 49,7% de las remuneraciones públicas proceden de la autonomía, resultado del peso que tienen las Administraciones centrales en la capital del Estado y también al peso que la ciudad de Madrid, corporación local, representa en la región. También es destacable el menor peso que exhiben Illes Balears (50,8%) y Canarias (53,5%).

Remuneraciones de asalariados de las corporaciones locales

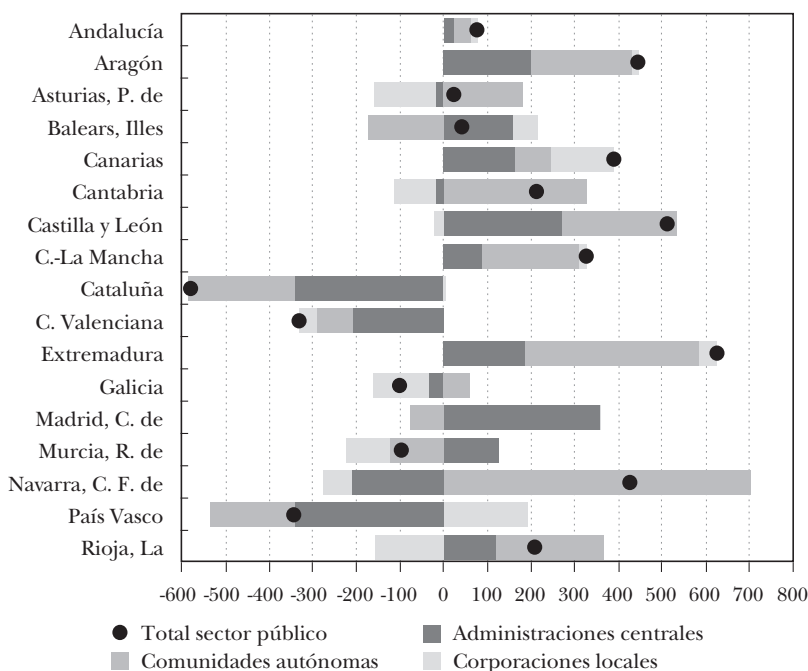
Destaca el peso que estas representan en el País Vasco, 30,1%, debido a la importancia de las diputaciones forales en la adminis-

tración vasca. También es destacable la participación local en las remuneraciones públicas en Cataluña (23,5%), Canarias (20,1%) y en Illes Balears (19,4%).

En sentido contrario, las corporaciones locales solo representan el 9,9% de las remuneraciones públicas en La Rioja, el 11,3% en el Principado de Asturias, el 12,4% en la Comunidad Foral de Navarra y el 12,3% en Cantabria, todas ellas comunidades autónomas uniprovinciales, donde las diputaciones provinciales han sido convertidas en parte de la administración autonómica.

El gráfico 2.11 sintetiza la contribución de cada nivel de gobierno a las diferencias regionales por habitante en el gasto en

GRÁFICO 2.11: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Remuneración de los asalariados, media 2002-2008
(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

remuneraciones de los empleados públicos, durante el periodo 2002-2008. Cuatro regiones superan la media en más de 400 euros constantes del 2008. Entre ellas, Extremadura y Aragón lo hacen gracias a las actuaciones de los tres niveles administrativos; Castilla y León gracias a las Administraciones centrales y a la comunidad autónoma; y la Comunidad Foral de Navarra debido a la Administración foral. También destaca Canarias, por efecto conjunto de las tres administraciones. En sentido contrario, cabe señalar Cataluña y el País Vasco por el menor nivel de gasto per cápita en remuneraciones públicas de las Administraciones centrales y la comunidad autónoma, y la Comunitat Valenciana por el efecto negativo conjunto de los tres niveles administrativos.

2.2.2. Distribución de la formación bruta de capital público entre administraciones

Durante el periodo 2002-2008, el 41% del gasto total realizado en España en formación bruta de capital público ha sido ejecutado por las comunidades autónomas, el 30% por las corporaciones locales y el 29% por las Administraciones centrales (v. el cuadro 2.2). Como sucedía en el caso de las remuneraciones de los asalariados, la mayor inversión corresponde a las comunidades autónomas; no obstante, existen notables diferencias entre territorios que merecen ser comentadas.

Formación bruta de capital de las Administraciones centrales

El abanico de los pesos que alcanzan las Administraciones centrales en las distintas comunidades es muy notable. Así, el 46,1% de las inversiones públicas realizadas en el Principado de Asturias y el 38,8% de las efectuadas en Aragón durante el periodo 2002-2008 han sido costeadas por las Administraciones centrales. En ambos casos, en esos territorios se ha llevado a cabo la construcción de importantes infraestructuras de transporte durante el periodo estudiado.

En el otro extremo, solo el 11,1% de la inversión pública realizada en la Comunidad Foral de Navarra y el 15,9% de la efectuada en el País Vasco ha sido financiada por las Administraciones centrales. Aquí cabe resaltar las particularidades forales de ambas comunidades, por lo que la mayor parte de la inversión es asumida

CUADRO 2.2: Distribución de la formación bruta de capital público entre administraciones. Media 2002-2008
(porcentaje)

	Administraciones centrales	Comunidades autónomas	Corporaciones locales
Andalucía	30,9	40,1	29,0
Aragón	38,8	31,1	30,1
Asturias, P. de	46,1	41,0	12,9
Balears, Illes	24,6	51,4	24,0
Canarias	32,4	33,5	34,1
Cantabria	35,2	51,1	13,6
Castilla y León	31,2	45,5	23,3
C.-La Mancha	33,8	37,2	29,0
Cataluña	23,2	43,7	33,1
C. Valenciana	29,9	39,9	30,2
Extremadura	36,5	46,9	16,6
Galicia	31,5	49,2	19,3
Madrid, C. de	21,6	38,0	40,4
Murcia, R. de	23,8	48,8	27,4
Navarra, C. F. de	11,1	48,9	39,9
País Vasco	15,9	22,5	61,6
Rioja, La	30,5	42,4	27,0
Total CC. AA.	28,9	41,0	30,0

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie (2011), IGAE (vv. aa.), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

por la Comunidad Foral de Navarra o por las diputaciones forales del País Vasco.

En la Comunidad de Madrid llama la atención el contraste entre el elevado peso de las remuneraciones salariales de las Administraciones centrales y la reducida participación de este nivel administrativo en la formación bruta de capital público. No obstante, es necesario remarcar la importancia del periodo de referencia, porque las inversiones pueden mostrar grandes diferencias según los años estudiados y las infraestructuras públicas a las que se otorga mayor prioridad en un momento determinado. En efec-

to, en cada época cobran protagonismo unos tipos de infraestructuras u otros y cambia también la prioridad de su localización.

Formación bruta de capital de las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas han asumido el mayor porcentaje del gasto inversor público durante el periodo estudiado, pero, igual que en otras partidas de gasto, son apreciables las diferencias interterritoriales. Así, la correspondiente comunidad autónoma ha realizado más de la mitad de la inversión pública en Illes Balears (51,4%) y Cantabria (51,1%). Por el contrario, en el País Vasco solo el 22,5% de la inversión pública ha correspondido a la comunidad autónoma, debido a que gran parte de las competencias inversoras recaen en las diputaciones (corporaciones locales). También ha sido menor la participación autonómica en la inversión en Aragón (31,1%) y Canarias (33,5%).

Formación bruta de capital de las corporaciones locales

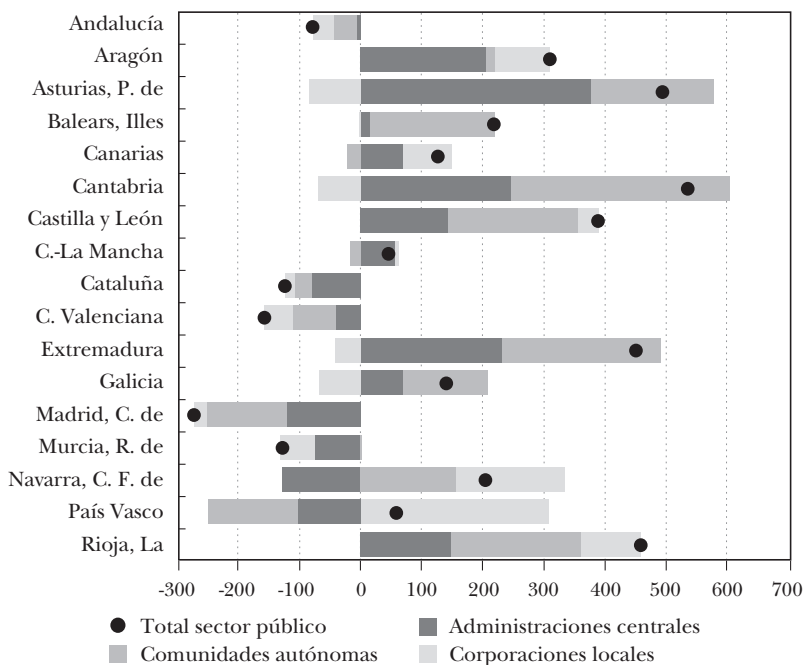
Las peculiaridades del País Vasco vuelven a reforzar el comportamiento inversor de las corporaciones locales, que han ejecutado el 61,6% de toda la inversión pública en dicho territorio, debido al protagonismo histórico de las diputaciones forales, que gozan de elevada autonomía y notable capacidad financiera y competencial. Entre sus competencias se encuentran, por ejemplo, la ejecución de todas las infraestructuras de carreteras. También es elevada la participación local en las inversiones realizadas en la Comunidad de Madrid (40,4%), debido al peso de la ciudad de Madrid, y en la Comunidad Foral de Navarra (39,9%).

Entre los territorios con menor presencia inversora local destacan el Principado de Asturias (12,9%) y Cantabria (13,6%). Ambas comunidades son uniprovinciales, por lo que las competencias de las antiguas diputaciones fueron absorbidas por las correspondientes comunidades autónomas. No sucede lo mismo en el caso de la Comunidad Foral de Navarra donde, pese a ello, las corporaciones locales, en este caso solo los ayuntamientos, tienen un peso muy importante en la formación de capital público de la región.

Las desviaciones en gasto en FBC regional pública por habitante son sustanciales durante el periodo (v. el gráfico 2.12), con dife-

GRÁFICO 2.12: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. FBC, media 2002-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

rencias que superan en algunos casos los 400 euros respecto a la media, como en el Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura y La Rioja. En cuanto a las desviaciones negativas, sobresale la Comunidad de Madrid, pero también son notables los de Comunitat Valenciana, la Región de Murcia y Cataluña. En casi todos los casos, las diferencias, tanto positivas como negativas, se derivan de mayores o menores inversiones per cápita de todas las administraciones.

2.2.3. Distribución del consumo intermedio y otros gastos entre administraciones

La consideración conjunta del consumo intermedio y otros gastos corrientes públicos, diferentes de las transferencias, muestra participaciones de los agentes públicos más igualadas que en

las remuneraciones de los asalariados o la inversión. En el conjunto del Estado, las Administraciones centrales asumen el 40% de este gasto, las comunidades autónomas el 35% y las corporaciones locales el 25% restante (v. el cuadro 2.3).

CUADRO 2.3: Distribución del consumo intermedio público y otros gastos corrientes entre administraciones. Media 2002-2008
(porcentaje)

	Administraciones centrales	Comunidades autónomas	Corporaciones locales
Andalucía	49,0	27,9	23,1
Aragón	52,0	24,1	24,0
Asturias, P. de	46,1	33,9	20,0
Balears, Illes	42,8	28,1	29,1
Canarias	43,2	28,8	28,1
Cantabria	39,8	32,8	27,4
Castilla y León	53,3	23,2	23,5
C.-La Mancha	45,4	28,9	25,7
Cataluña	19,2	52,4	28,4
C. Valenciana	34,2	35,9	29,8
Extremadura	51,9	28,9	19,2
Galicia	46,0	31,9	22,1
Madrid, C. de	49,4	28,7	21,9
Murcia, R. de	50,8	22,4	26,7
Navarra, C. F. de	27,7	45,9	26,4
País Vasco	15,4	54,6	30,0
Rioja, La	42,0	34,6	23,4
Total CC. AA.	40,1	34,7	25,2

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

*Consumo intermedio y otros gastos
corrientes de las Administraciones centrales*

Por la importancia en esta partida de la participación de las Administraciones centrales, destacan Castilla y León (53,3%), Aragón (52%), Extremadura (51,9%) y la Región de Murcia (50,8%).

En todas ellas más de la mitad de este tipo de gasto es asumido por las Administraciones centrales. También representa casi la mitad en la Comunidad de Madrid (49,4%), donde se aprecia el efecto de la ubicación en la capital de numerosos servicios administrativos de carácter nacional.

En sentido contrario destaca el País Vasco, donde las Administraciones centrales solo representan el 15,4% del consumo intermedio y otros gastos corrientes. Asimismo, en Cataluña (19,2%) y en la Comunidad Foral de Navarra (27,7%), el conjunto formado por la Administración central y las administraciones de la Seguridad Social gestionan una porción reducida de esta partida.

*Consumo intermedio y otros gastos
corrientes de las comunidades autónomas*

Por la mayor importancia de las comunidades autónomas en sus territorios respectivos en esta partida, sobresalen las dos comunidades forales y Cataluña. En estos territorios las comunidades autónomas se hacen cargo de más del 45% del gasto público en consumo intermedio y otros gastos corrientes: el 54,6% en el País Vasco, el 52,4% en Cataluña y el 45,9% en la Comunidad Foral de Navarra.

En la parte inferior del *ranking* destacan dos comunidades en las que el gasto autonómico no llega a representar la cuarta parte del consumo intermedio: la Región de Murcia (22,4%), Castilla y León (23,2%) y Aragón (24,1%).

*Consumo intermedio y otros gastos
corrientes de las corporaciones locales*

Las entidades locales vascas costean el 30% del consumo intermedio público en su territorio, superando ligeramente el peso que alcanzan en la Comunitat Valenciana (29,8%) e Illes Balears (29,1%).

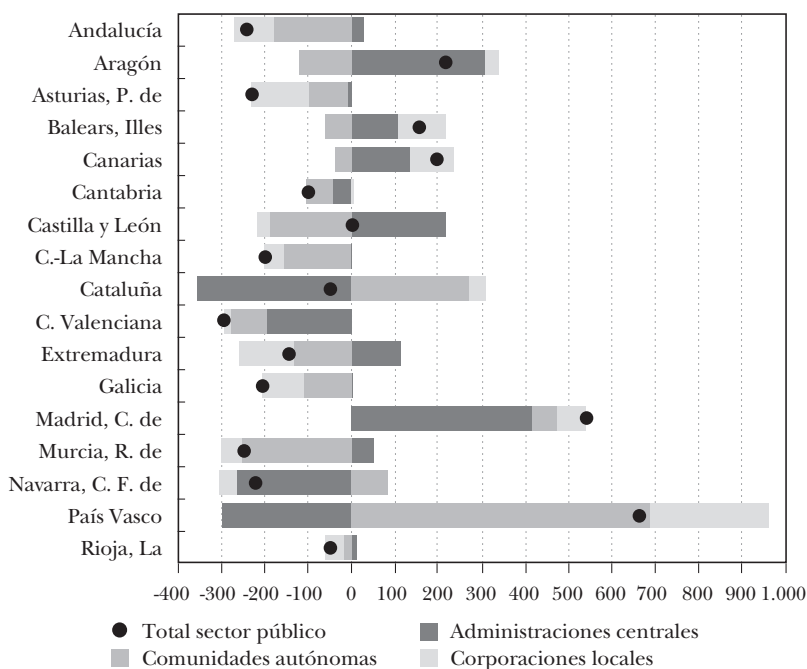
Menor protagonismo presenta el componente local del consumo intermedio público en Extremadura y en el Principado de Asturias, donde solo cubre un 19,2% y 20%, respectivamente.

Las diferencias regionales en gasto público per cápita en consumo intermedio son menores que en la FBC, pero importantes

en algunos casos. Las desviaciones positivas más notables se producen en el País Vasco, debido principalmente al gasto de la comunidad autónoma, y en la Comunidad de Madrid, debido al gasto de las Administraciones centrales. En las desviaciones negativas, de nuevo sobresale la Comunitat Valenciana, por el efecto negativo de los tres niveles administrativos, pero también la Región de Murcia, Andalucía, el Principado de Asturias y la Comunidad Foral de Navarra, siendo en este caso el origen de las desviaciones en cada autonomía el comportamiento de distintas administraciones, como se puede observar en el gráfico 2.13.

GRÁFICO 2.13: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Consumo intermedio y otros gastos corrientes, media 2002-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

2.2.4. Distribución entre administraciones de las transferencias

Por la naturaleza de este tipo de gasto, las Administraciones centrales asumen su mayor parte, un 76% en el conjunto nacional, cumpliendo así la misión redistributiva encomendada a este nivel administrativo, a través de diferentes prestaciones sociales centralizadas. Por su parte, las comunidades autónomas financian el 21% de las transferencias y las corporaciones locales gestionan el 3% restante (v. el cuadro 2.4).

CUADRO 2.4: Distribución de las transferencias entre administraciones. Media 2002-2008
(porcentaje)

	Administraciones centrales	Comunidades autónomas	Corporaciones locales
Andalucía	71,4	25,9	2,7
Aragón	74,7	22,8	2,4
Asturias, P. de	86,3	12,2	1,5
Balears, Illes	77,6	18,6	3,8
Canarias	75,8	18,4	5,8
Cantabria	84,0	15,1	0,9
Castilla y León	78,0	20,3	1,8
C.-La Mancha	69,0	29,2	1,8
Cataluña	78,4	18,6	3,0
C. Valenciana	83,8	14,0	2,2
Extremadura	72,7	25,9	1,4
Galicia	78,5	20,5	1,1
Madrid, C. de	80,3	17,1	2,6
Murcia, R. de	74,9	23,3	1,8
Navarra, C. F. de	55,1	43,5	1,4
País Vasco	70,7	18,2	11,1
Rioja, La	77,1	21,1	1,8
Total CC. AA.	76,3	20,8	3,0

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE, Ministerios de Educación, de Sanidad, Política Social e Igualdad, y de Trabajo e Inmigración, y Secretaría de Estado de la Seguridad Social (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

En las transferencias, los porcentajes de reparto entre administraciones en cada territorio no son tan dispares como en otros conceptos, pero pese a ello son notables las diferencias entre los extremos, marcadas por lo que sucede en el ámbito de las Administraciones centrales.

Transferencias públicas de las Administraciones centrales

El protagonismo de las Administraciones centrales alcanza su mayor presencia en el Principado de Asturias (86,3%), Cantabria (84%) y la Comunitat Valenciana (83,8%). El resto de regiones se sitúan en torno a la media, salvo la Comunidad Foral de Navarra, donde se da el menor peso relativo (55,1%), debido al diferente reparto de papeles entre las administraciones en este territorio foral y a la importancia en el mismo de las actuaciones propias.

Transferencias públicas de las comunidades autónomas

Con un peso relativo mucho menor que las Administraciones centrales y una ordenación de los territorios inversa a la de estas, la comunidad autónoma con mayor participación en su territorio es la navarra, con el 43,5%.

Las comunidades autónomas restantes asumen una participación en las transferencias que oscila entre el 29,2% en Castilla-La Mancha y el 12,2% en el Principado de Asturias.

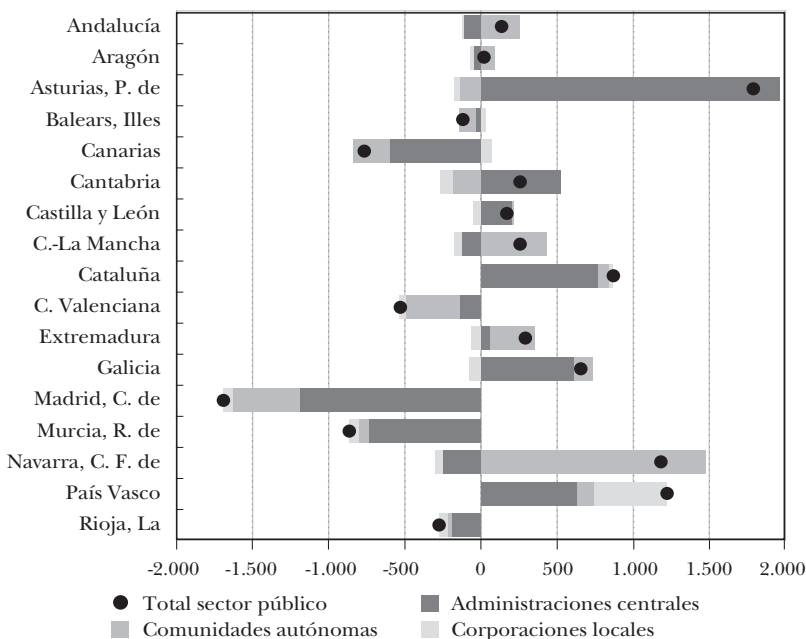
Transferencias públicas de las corporaciones locales

Las corporaciones locales representan una parte minúscula de las transferencias efectuadas por el sector público. Solo suponen una cifra destacable en el País Vasco y Canarias, donde representan el 11,1% y el 5,8% de las transferencias totales, respectivamente. Estas dos regiones tienen particularidades fiscales que otorgan mayor protagonismo a la recaudación fiscal de las corporaciones locales y, en consecuencia, este nivel administrativo asume también mayores compromisos de prestaciones sociales en efectivo o en especie. Sin embargo, en la mayoría de territorios este tipo de transferencias solo suponen entre el 1% y el 3%, siendo Cantabria (0,9%) y Galicia (1,1%) las que registran la menor participación.

Con la excepción de la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco, las desviaciones en las transferencias públicas per cápita provienen principalmente de las actuaciones de las Administraciones centrales (v. el gráfico 2.14). Son particularmente elevadas y positivas en el Principado de Asturias, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, y destacan por negativas las de la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y Canarias.

GRÁFICO 2.14: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Transferencias consolidadas, media 2002-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE, Ministerios de Educación, de Sanidad, Política Social e Igualdad, y de Trabajo e Inmigración y Secretaría de Estado de la Seguridad Social (v. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

2.2.5. Distribución del gasto total entre administraciones

A escala nacional, las Administraciones centrales realizan más de la mitad del gasto público, siendo asumido por las comunidades autónomas poco más de un tercio y aproximadamente un

octavo por las corporaciones locales (v. el cuadro 2.5). Las diferencias interterritoriales en la composición del gasto total son también notables, aunque no tan acusadas como en algunos componentes del mismo.

CUADRO 2.5: Distribución del gasto público total consolidado entre administraciones. Media 2002-2008
(porcentaje)

	Administraciones centrales	Comunidades autónomas	Corporaciones locales
Andalucía	51,5	36,3	12,1
Aragón	53,2	33,7	13,1
Asturias, P. de	62,8	29,9	7,3
Balears, Illes	52,6	32,4	14,9
Canarias	49,4	32,9	17,8
Cantabria	54,0	36,4	9,6
Castilla y León	54,4	34,4	11,2
C.-La Mancha	49,4	38,6	11,9
Cataluña	51,0	35,3	13,7
C. Valenciana	52,7	33,6	13,7
Extremadura	51,3	38,8	9,9
Galicia	55,7	35,5	8,8
Madrid, C. de	52,3	32,7	15,0
Murcia, R. de	52,4	35,5	12,1
Navarra, C. F. de	35,9	52,6	11,5
País Vasco	42,8	34,2	23,0
Rioja, La	50,7	38,2	11,1
Total CC. AA.	51,6	35,1	13,3

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

Gasto total de las Administraciones centrales

El efecto acumulado en las diferentes partidas de gasto convierte al Principado de Asturias en la región española donde mayor peso tienen las Administraciones centrales. La destacada participación que este nivel administrativo ha tenido principalmente en las transferencias de la Seguridad Social y en las inversiones reali-

zadas en el Principado, eleva al 62,8% su peso en el conjunto del gasto público asturiano durante el periodo analizado. En el resto de comunidades, la participación de las Administraciones centrales se sitúa entre el 56% y 49%, y solo en los dos territorios forales es claramente inferior: Comunidad Foral de Navarra (35,9%) y País Vasco (42,8%).

Gasto total de las comunidades autónomas

El gasto realizado por las comunidades autónomas, que en promedio representa algo más de un tercio del gasto público total, se eleva casi al 53% en la Comunidad Foral de Navarra, debido a la foralidad y a que la comunidad absorbe las competencias de la antigua diputación. A cierta distancia le siguen Extremadura (38,8%), Castilla-La Mancha (38,6%) y La Rioja (38,2%).

Por el contrario, el Principado de Asturias es el territorio donde menor peso representa el gasto autonómico (29,9%), seguido de Illes Balears (32,4%), la Comunidad de Madrid (32,7%) y Canarias (32,9%).

Gasto total de las corporaciones locales

En conjunto, las corporaciones locales son las que menos gasto público realizan; sin embargo, su participación se acerca a una cuarta parte del total en el País Vasco (23%), a consecuencia de que las diputaciones conservan gran parte de las competencias históricas y un elevado protagonismo fiscal. Menor es el peso en Canarias (17,8%), pero también resulta muy superior a la media, debido al protagonismo de los cabildos insulares.

Destaca el exiguo peso de las corporaciones locales en el gasto público en el Principado de Asturias (7,3%) y en Galicia (8,8%). En Cantabria y Extremadura la participación local también se encuentra por debajo del 10%.

Comparando los cuadros 2.1 a 2.5 y su resumen en el cuadro 2.6 se percibe el importante peso que las Administraciones centrales representan en el gasto en transferencias, muy superior al que este nivel administrativo exhibe en las remuneraciones, la inversión o el consumo intermedio, como corresponde a su especialización en las operaciones de redistribución monetaria. También

CUADRO 2.6: Distribución del gasto público entre tipos de empleo y niveles administrativos, 2002-2008
(porcentaje)

	Administraciones centrales				Comunidades autónomas					
	Remuneraciones	FBC	Consumo intermedio	Transferencias	Total	Remuneraciones	FBC	Consumo intermedio	Transferencias	Total
Andalucía	6,5	2,7	7,6	34,7	51,5	16,0	3,5	4,3	12,6	36,4
Aragón	7,5	4,5	9,6	31,5	53,1	16,1	3,6	4,4	9,6	33,8
Asturias, P. de	4,8	5,6	5,8	46,5	62,7	14,1	5,0	4,3	6,6	30,0
Balears, Illes	7,7	2,8	8,1	33,9	52,6	13,0	5,9	5,4	8,1	32,5
Canarias	8,0	3,5	8,7	29,1	49,3	16,4	3,7	5,9	7,0	32,9
Cantabria	5,4	5,0	6,1	37,5	54,0	17,3	7,1	5,1	6,9	36,4
Castilla y León	8,2	3,9	8,6	33,7	54,4	16,3	5,6	3,7	8,7	34,4
C.-La Mancha	6,8	3,2	6,8	32,5	49,4	17,0	3,5	4,4	13,7	38,7
Cataluña	2,3	1,8	3,2	43,4	50,8	12,5	3,5	9,1	10,3	35,5
C. Valenciana	4,5	2,7	5,9	39,7	52,7	16,9	3,6	6,2	6,8	33,6
Extremadura	7,2	4,7	7,4	31,9	51,2	17,4	6,0	4,2	11,3	38,9
Galicia	5,5	3,3	6,8	40,0	55,7	15,2	5,1	4,8	10,5	35,6
Madrid, C. de	11,6	1,6	13,5	25,5	52,2	16,6	2,8	7,9	5,5	32,8
Murcia, R. de	8,9	2,3	9,1	32,1	52,3	16,4	4,6	4,1	10,4	35,5
Navarra, C. F. de	3,2	1,1	3,6	27,8	35,8	19,7	4,8	6,1	22,1	52,6
País Vasco	2,0	1,4	3,3	36,1	42,7	11,2	1,9	11,8	9,3	34,2
Rioja, La	7,2	4,2	7,0	32,1	50,6	17,4	6,0	5,8	9,0	38,3
Total CC. AA.	6,1	2,7	7,2	35,5	51,5	15,4	3,9	6,3	9,7	35,2

CUADRO 2.6 (cont.): Distribución del gasto público entre tipos de empleo y niveles administrativos, 2002-2008
(porcentaje)

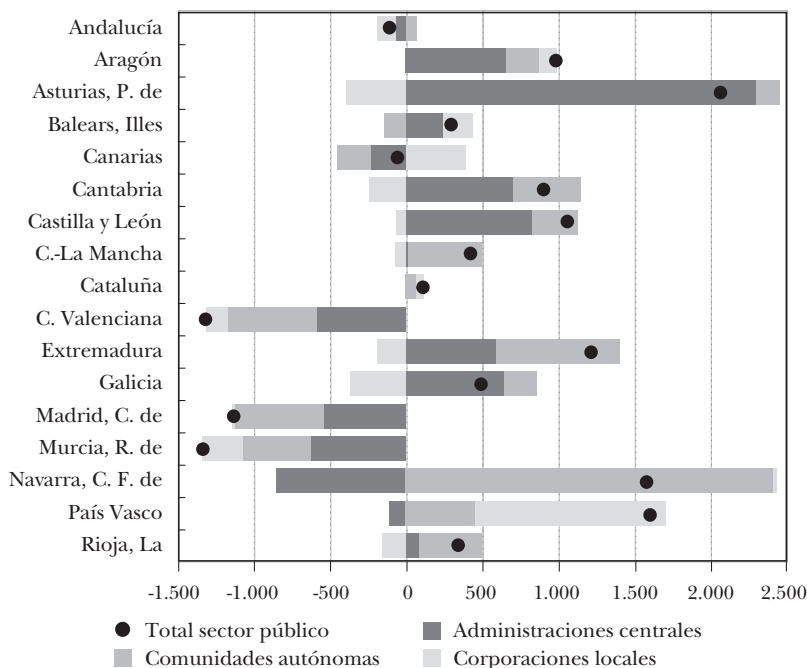
	Corporaciones locales				Total Administraciones Públicas					
	Remuneraciones	FBC	Consumo intermedio	Transferencias	Total	Remuneraciones	FBC	Consumo intermedio	Transferencias	Total
Andalucía	4,8	2,5	3,6	1,3	12,1	27,2	8,7	15,5	48,5	100
Aragón	4,2	3,5	4,4	1,0	13,1	27,9	11,6	18,4	42,1	100
Asturias, P. de	2,4	1,6	2,5	0,8	7,3	21,4	12,1	12,6	53,9	100
Balears, Illes	5,0	2,7	5,6	1,7	14,9	25,6	11,5	19,1	43,8	100
Canarias	6,1	3,7	5,7	2,2	17,8	30,5	10,9	20,3	38,3	100
Cantabria	3,2	1,9	4,2	0,4	9,6	25,8	14,0	15,4	44,8	100
Castilla y León	3,8	2,9	3,8	0,8	11,3	28,4	12,3	16,1	43,2	100
C.-La Mancha	4,5	2,8	3,9	0,8	12,0	28,3	9,5	15,1	47,1	100
Cataluña	4,5	2,6	4,9	1,7	13,7	19,4	8,0	17,2	55,4	100
C. Valenciana	4,8	2,7	5,1	1,0	13,7	26,2	9,1	17,2	47,5	100
Extremadura	4,4	2,1	2,8	0,6	9,9	29,0	12,7	14,4	43,8	100
Galicia	3,0	2,0	3,3	0,5	8,8	23,6	10,5	14,9	51,0	100
Madrid, C. de	5,2	3,0	6,0	0,8	15,0	33,4	7,4	27,4	31,8	100
Murcia, R. de	4,0	2,6	4,7	0,8	12,2	29,3	9,5	17,9	43,3	100
Navarra, C. F. de	3,2	4,1	3,5	0,7	11,6	26,2	10,0	13,2	50,6	100
País Vasco	5,6	5,3	6,4	5,7	23,1	18,9	8,6	21,5	51,0	100
Rioja, La	2,7	3,8	3,9	0,8	11,2	27,3	14,0	16,8	41,9	100
Total CC. AA.	4,5	2,8	4,5	1,4	13,3	26,0	9,5	18,0	46,5	100

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE, Ministerios de Educación, de Sanidad, Política Social e Igualdad, y de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de la Seguridad Social (vv. aa.), Fundación BBVA-Ivie e INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

permiten observar que las comunidades autónomas absorben una proporción de las remuneraciones salariales muy superior al peso que representan en las otras partidas de gasto, como consecuencia de su especialización en la producción de servicios públicos, sobre todo sanitarios y educativos. Por último, las corporaciones locales muestran su mayor participación en las remuneraciones y los consumos intermedios.

El gráfico 2.15 es revelador de las sustanciales diferencias del gasto público per cápita en las diferentes regiones y sus distintos orígenes. En tres regiones el sector público gasta al menos 1.500 euros por habitante más que la media: en el Principado de Asturias, debido fundamentalmente a las actuaciones de las Administraciones centrales, y en la Comunidad Foral de Navarra y el

GRÁFICO 2.15: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Total de gasto consolidado, media 2002-2008
(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

País Vasco, debido a las instituciones forales. En cambio, en tres regiones, la Región de Murcia, la Comunitat Valenciana y la Comunidad de Madrid, el gasto per cápita es inferior a la media en más de 1.000 euros, debido tanto al menor gasto central como autonómico y local. En general, tanto las Administraciones centrales como las autonómicas contribuyen a la existencia de desviaciones significativas, como el gráfico 2.15 permite apreciar.

2.3. Distribución territorial de las principales funciones de gasto

Los notables contrastes existentes en el gasto público entre los territorios se plasman también en los niveles de provisión de los diferentes servicios prestados por las Administraciones Públicas. Para comprobarlo, en este apartado se considera la distribución territorial del gasto desde la perspectiva funcional, distinguiendo cinco grupos de servicios: educación, salud, protección social, transporte y comunicaciones, y *resto de funciones*.²¹

2.3.1. Gasto público en educación

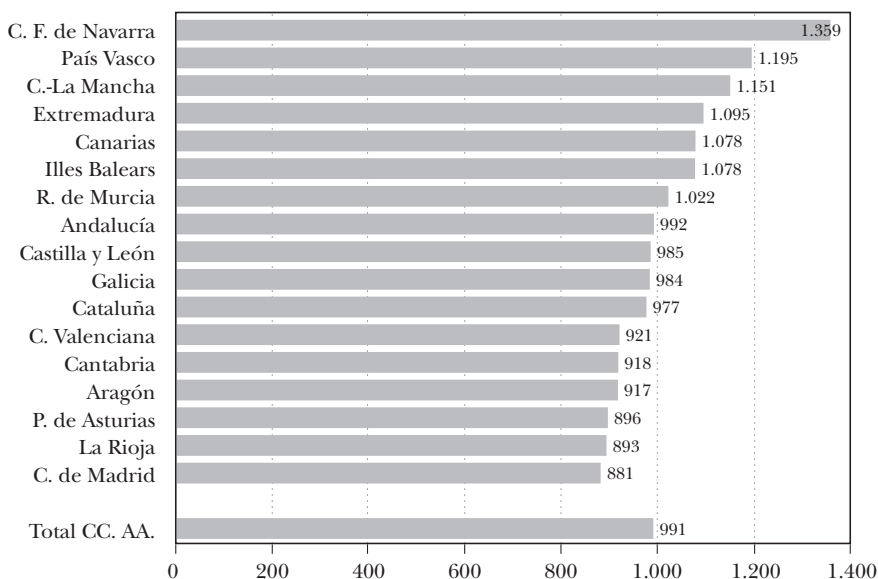
La educación es, junto a la salud, uno de los servicios públicos fundamentales y se desarrolla sobre la base de una normativa general de ámbito nacional.²² Ahora bien, aunque los criterios educativos generales son de aplicación en todo el Estado y, por tanto, se esperaría que en su provisión no hubiese grandes diferencias territoriales, las comunidades autónomas pueden no disponer del mismo volumen de recursos para ejercer sus competencias, en esta materia o en otras, y también incorporar sus preferencias y criterios en sus territorios. El gráfico 2.16 permite comprobar que la disparidad en los niveles de gasto por habitante es mayor de la esperable en un servicio de estas características. Frente a un

²¹ Véase la descripción de este agregado en el apartado 1.3.2.

²² Los desembolsos del sector público en educación incluyen tanto los gastos en servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual como los gastos en servicios colectivos. El epígrafe incluye las prestaciones educativas en todos los niveles, así como los gastos en becas, donaciones y subsidios en apoyo a los estudiantes y los gastos de administración, inspección, gestión o apoyo.

GRÁFICO 2.16: Gasto público per cápita en educación, media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

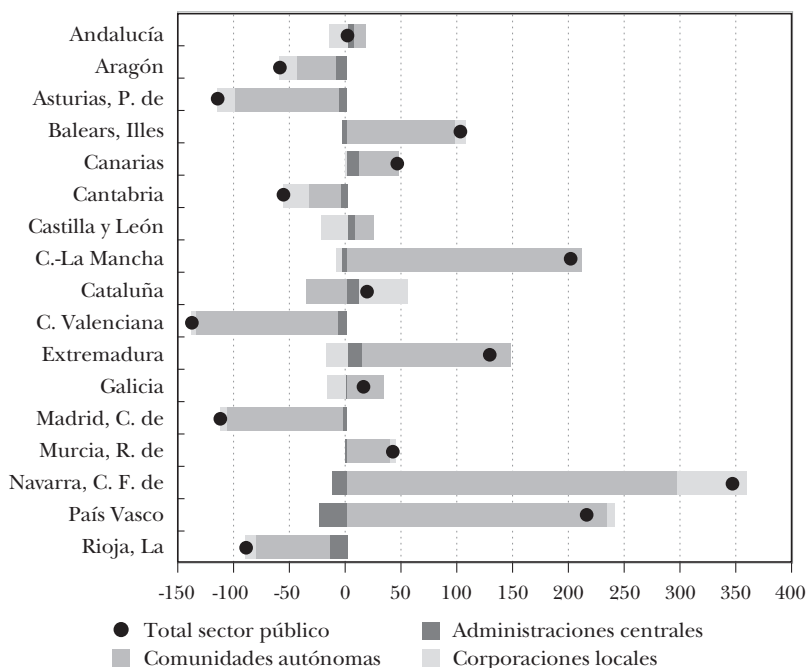
gasto medio de 991 euros por habitante, en moneda constante del 2008, la Comunidad Foral de Navarra sobresale con un gasto per cápita muy superior a esta cifra, casi un 40% mayor, seguida del País Vasco. En estos dos territorios forales se da la coincidencia de poseer un diseño administrativo diferente al del resto, no solo en la distribución de las competencias entre niveles administrativos, sino también en el modo de financiarlas. También sobresale con fuerza Castilla-La Mancha.

Por el contrario, la Comunidad de Madrid se encuentra por debajo del 90% del gasto medio per cápita y otras cinco se sitúan también por debajo del 93%: la Comunitat Valenciana, Cantabria, Aragón, el Principado de Asturias y La Rioja. Las posibles causas y consecuencias de esta heterogeneidad de gastos educativos regionales serán analizadas en el apartado 3.2. No obstante, ahora

puede observarse²³ (v. el gráfico 2.17) que las diferencias en los gastos educativos por habitante se asocian a las comunidades autónomas, en las que se concentra casi por completo el gasto educativo en la actualidad.

GRÁFICO 2.17: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Educación, media 2002-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

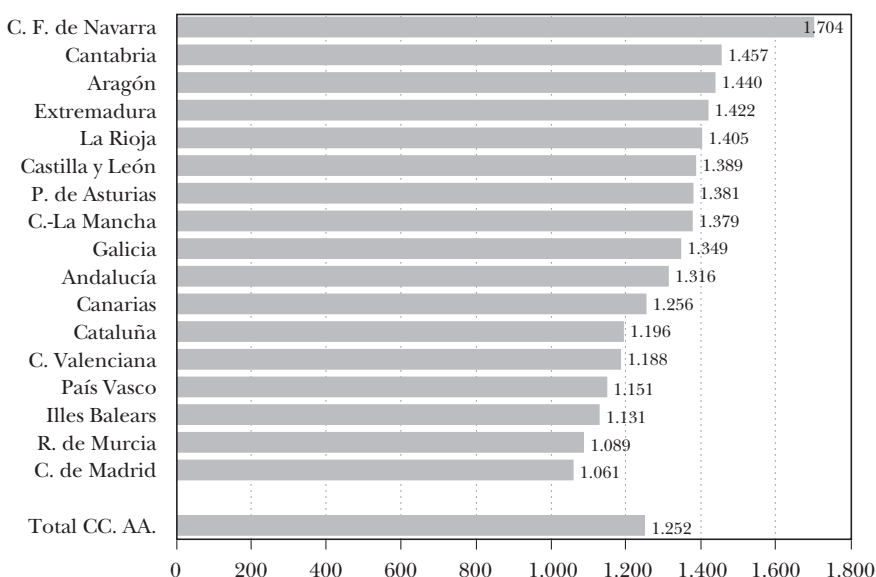
²³ En la comparación entre el gráfico 2.16 y el 2.17 debe tenerse en cuenta que el primero se refiere a la totalidad del periodo de referencia, 2000-2008, mientras que el segundo está restringido a 2002-2008 con el fin de mantener la homogeneidad en el reparto competencial. Por ello se aprecian pequeñas diferencias en los importes entre ambos gráficos. Este mismo comentario será aplicable a los gráficos de descomposición de las diferencias elaborados para cada una de las funciones de gasto contempladas en los subapartados siguientes.

2.3.2. Gasto público en salud²⁴

De la observación del gráfico 2.18 llaman de nuevo la atención las notables diferencias interterritoriales en el gasto dedicado a la provisión de un servicio fundamental como la salud. El promedio nacional se sitúa en 1.252 euros por habitante, mientras que en la Comunidad Foral de Navarra se alcanzan 1.704 euros, que es un 36% superior, seguida a distancia por Cantabria que llega a los 1.457 euros.

GRÁFICO 2.18: Gasto público per cápita en salud, media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



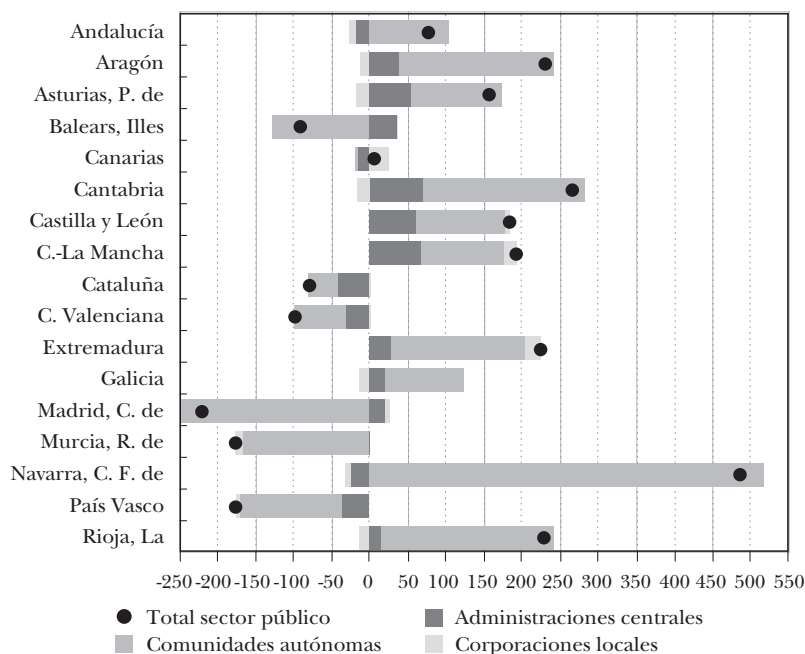
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

²⁴ Los gastos del sector público en salud incluyen tanto los correspondientes a servicios prestados a particulares como los empleados en servicios prestados a colectivos. Se incluyen los servicios hospitalarios y los servicios médicos, dentales y paramédicos prestados a pacientes que acuden a consultas externas. Los servicios pueden prestarse en casa, en consultorios individuales o en consultorios colectivos, en dispensarios o ambulatorios de hospitales, o en otros centros semejantes. También se incluyen los servicios de salud pública y la administración, inspección, gestión o apoyo de estos; así como el suministro de medicamentos, prótesis, útiles y equipos médicos y otros productos relacionados con la salud.

En el *ranking* de territorios con menor gasto sanitario por habitante se encuentran la Comunidad de Madrid (1.061 euros), la Región de Murcia (1.089 euros) e Illes Balears (1.131 euros). La Comunidad Foral de Navarra destina a gasto en salud un 61 % más de recursos per cápita que la Comunidad de Madrid.

De nuevo, las desviaciones respecto a la media son sustanciales y se asocian principalmente a las comunidades autónomas (v. el gráfico 2.19), que son las que gestionan la competencia. Sobre las causas e implicaciones de estos resultados se volverá en el apartado 3.2.

GRÁFICO 2.19: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Salud, media 2002-2008
(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

2.3.3. Gasto público en protección social

La protección social se puede definir como el conjunto de instrumentos utilizados por las Administraciones Públicas para promover y mejorar el bienestar, mediante el acceso al conjunto de

bienes y servicios necesarios para «vivir bien».²⁵ El gasto en protección social trata de garantizar los recursos financieros para llevar una vida digna, así como la atención y el cuidado de las personas, en diferentes momentos de su vida, en especial en la vejez y en los periodos de desempleo. Así pues, una parte de este gasto responde a contribuciones previas de los individuos, cotizaciones, y otra a criterios redistributivos.

El gasto en protección social es la partida más importante de las contempladas, ya que su nivel medio por habitante se acerca a los 3.000 euros, y también en este caso las diferencias entre territorios son muy elevadas, con un rango en el que el extremo superior casi dobla al inferior.

El gasto per cápita en protección social observado en el Principado de Asturias y en el País Vasco (v. el gráfico 2.20) supera de manera notable el gasto medio por habitante, 2.979 euros contantes del 2008, y se sitúa en niveles de 4.434 euros y 3.897 euros per cápita, respectivamente. En la explicación de esas diferencias se encuentran las mayores contribuciones de trabajadores con más altos niveles de ingresos, el reconocimiento de pensiones y ayudas a los trabajadores de sectores reconvertidos, y la disponibilidad de recursos de las Administraciones forales.

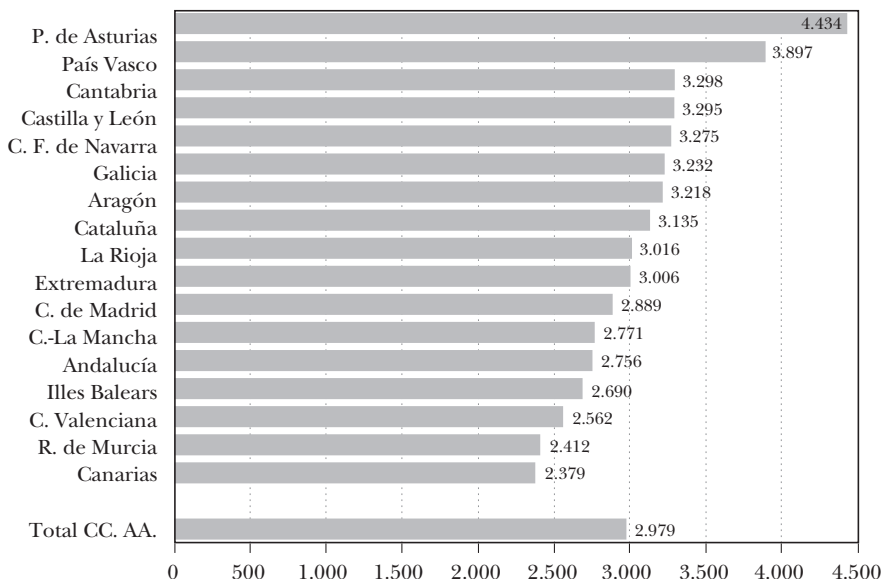
Por el contrario, Canarias con 2.379 euros y la Región de Murcia con 2.412 euros, presentan niveles de gasto en protección social por habitante sensiblemente por debajo de la media, muy alejados de las regiones situadas en el extremo superior, debido tanto a sus menores niveles de cotización como a que no se benefician de tratos diferenciales.

Como era de esperar, las desigualdades per cápita entre regiones en este tipo de gasto (v. el gráfico 2.21) se derivan casi exclusivamente de las actuaciones de las Administraciones centrales, en

²⁵ El gasto público en protección social incluye las prestaciones destinadas a: invalidez (física o psíquica), vejez (principalmente jubilación), supervivencia (viudedad y orfandad), familia e hijos (embarazo, nacimiento, adopción y maternidad), desempleo (mantenimiento de renta y servicios relacionados con la situación de paro), vivienda (financiación) y exclusión social no clasificada en otros apartados que atiende el mantenimiento de renta y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social.

GRÁFICO 2.20: Gasto público per cápita en protección social, media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

particular de la Seguridad Social, con las explicaciones e implicaciones que serán analizadas en el apartado 3.3.

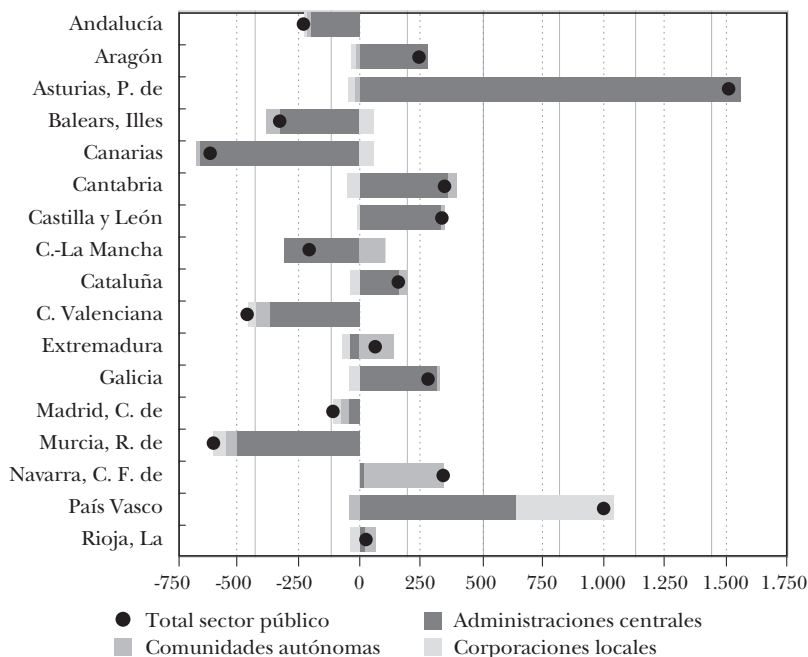
2.3.4. Gasto público en transporte y comunicaciones

A pesar de la importancia que el gasto público en el transporte y las comunicaciones²⁶ representa en la inversión pública, el gasto de este grupo funcional es de menor cuantía que los considerados hasta el momento. La media de gasto per cápita se sitúa en 503 euros constantes del 2008 y, de nuevo, existen diferencias muy considerables entre regiones (v. el gráfico 2.22). Así, mientras en

²⁶ Este grupo funcional aglutina un conjunto de epígrafes relacionados con las infraestructuras del transporte y las comunicaciones, cuya importancia radica principalmente en el peso que sus inversiones representan en la inversión pública. Incluye los siguientes ítems de la actual *Clasificación funcional de los empleos de las Administraciones Públicas* (CFAP): infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias, portuarias, otras infraestructuras de transporte y las de comunicaciones. La CFAP fue publicada por las Naciones Unidas en el 2000 y sus siglas en inglés son COFOG.

GRÁFICO 2.21: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Protección social, media 2002-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



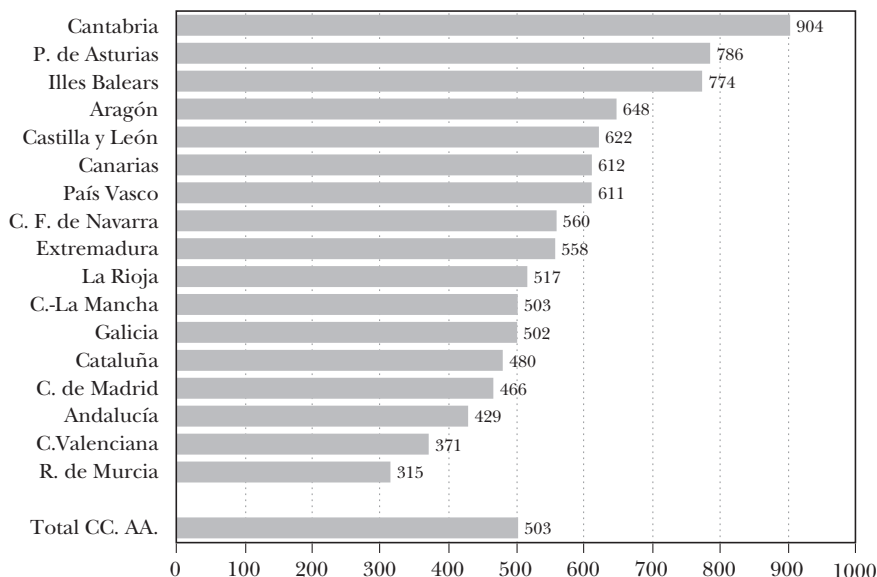
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

Cantabria, el Principado de Asturias e Illes Balears se alcanzan 904 euros, 786 euros y 774 euros per cápita, respectivamente, en otros territorios la cifra no llega a la mitad, como en la Región de Murcia, con tan solo 315 euros, y la Comunitat Valenciana con 371 euros.

Cabe recordar de nuevo el fuerte peso de la formación bruta de capital en este tipo de gasto y su carácter puntual en determinados periodos. La construcción de infraestructuras del transporte supone un fuerte desembolso económico durante varios años en un territorio concreto, pero los resultados podrían ser diferentes en otros periodos, en función de dónde estuviese recayendo el esfuerzo inversor en cada momento. Estos aspectos serán tenidos en cuenta en el análisis que se desarrollará en el apartado 3.1. En

GRÁFICO 2.22: Gasto público per cápita en transporte y comunicaciones, media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

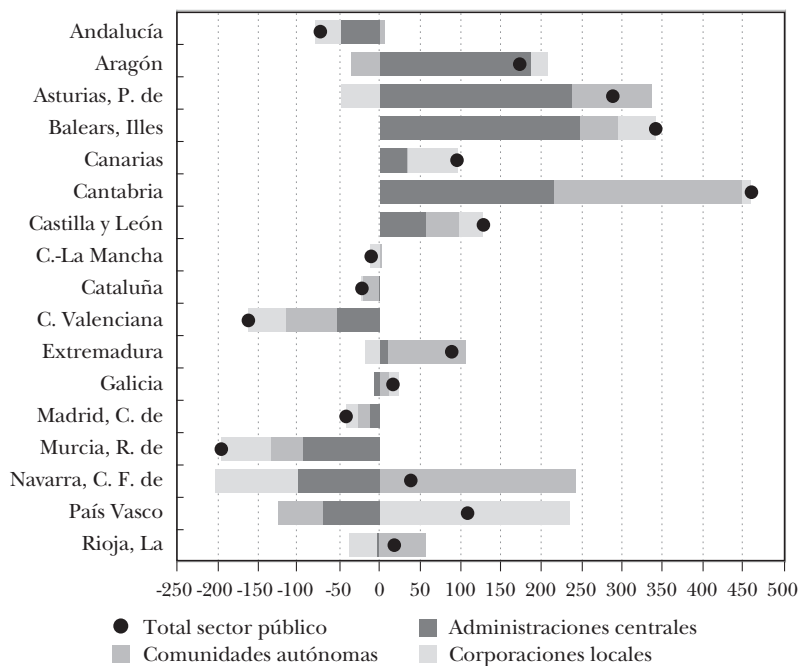
todo caso, el gráfico 2.23 permite apreciar la magnitud relativa de las diferencias de gasto per cápita en cada región y la atribución de las mismas a las distintas administraciones. En este caso se debe tanto a actuaciones de las comunidades autónomas como de las Administraciones centrales, e incluso de las corporaciones locales, como en el País Vasco.

2.3.5. Gasto público en el *resto de funciones*

A pesar de la diversidad de servicios públicos incluidos en este grupo residual, las diferencias interterritoriales no son tan acusadas como en los otros casos comentados.²⁷ Si se contempla la me-

²⁷ Esta última división incorpora funciones dispares de gasto, entre las que destacan: vivienda, servicios comunitarios y protección del medio ambiente, actividades recreativas, culturales y religiosas, orden público y defensa, otros asuntos económicos y servicios generales.

GRÁFICO 2.23: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Transporte y comunicaciones, media 2002-2008
(euros constantes del 2008 por habitante)



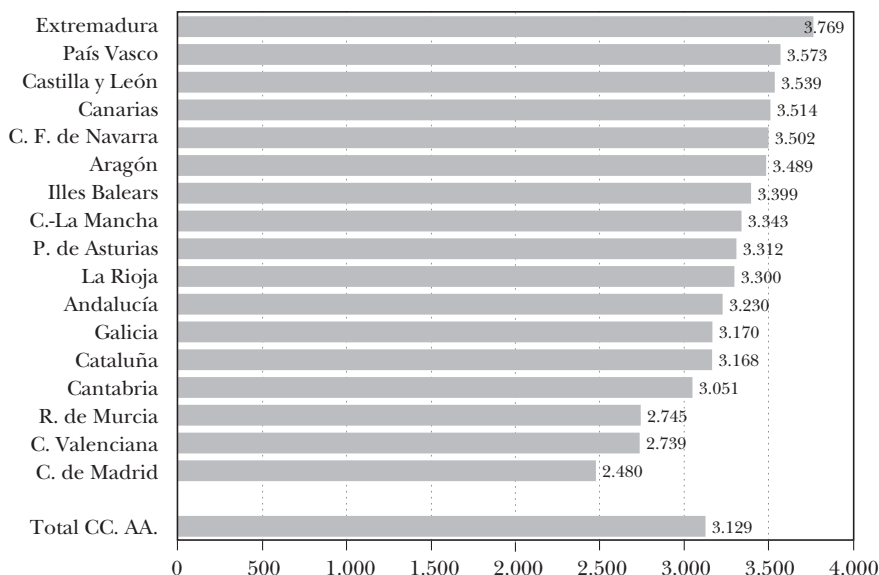
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

dia nacional por habitante de 3.129 euros, en moneda constante del 2008, destaca Extremadura por su mayor gasto por habitante, 3.769 euros (v. el gráfico 2.24). En la parte inferior del *ranking*, de nuevo están la Comunidad de Madrid con 2.480 euros, la Comunitat Valenciana con 2.739 euros y la Región de Murcia con 2.745 euros, que se perfilan, una vez más, como los territorios con menor gasto por habitante.

En el gráfico 2.25 se aprecia que, excepto en el caso de las forales, las desviaciones en este agregado son imputables, fundamentalmente, a las actuaciones de las Administraciones centrales, aunque también cobran protagonismo las comunidades autónomas en determinados territorios, como en la Comunitat Valenciana.

GRÁFICO 2.24: Gasto público per cápita en el resto de funciones, media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

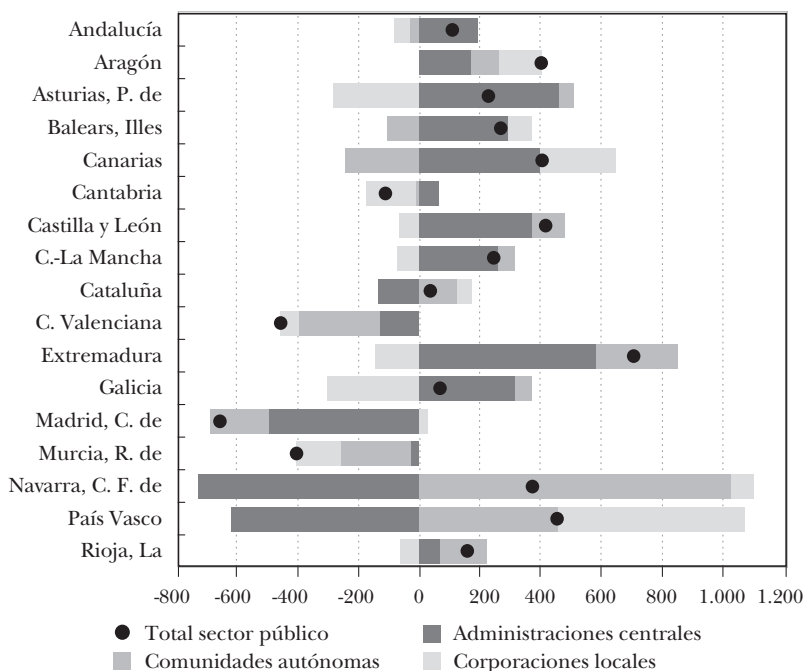
2.3.6. Gasto público total

A modo de síntesis, el gráfico 2.26 muestra el gasto público total per cápita en cada territorio. En conjunto, el gasto público español por habitante se sitúa en 8.854 euros constantes del 2008, siendo los territorios del norte y oeste de la península los que disfrutan de un gasto mayor, en comparación con los del este, sur y centro. Si bien las diferencias son, en conjunto, menores que las observadas en algunas de las funciones, siguen siendo notables, pues la diferencia en el gasto total per cápita entre las regiones situadas en los dos extremos del *ranking* alcanza el 43%.

Tras estas diferencias se entremezclan diferentes factores históricos, políticos y administrativos, que explican el mayor gasto per cápita realizado en el Principado de Asturias, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que es de 10.810 euros, 10.427 euros y 10.400 euros, respectivamente, y el menor gasto disfrutado por la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana que es de 7.583 euros, 7.777 euros y 7.781 euros,

GRÁFICO 2.25: Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita.
Resto de funciones, media 2002-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



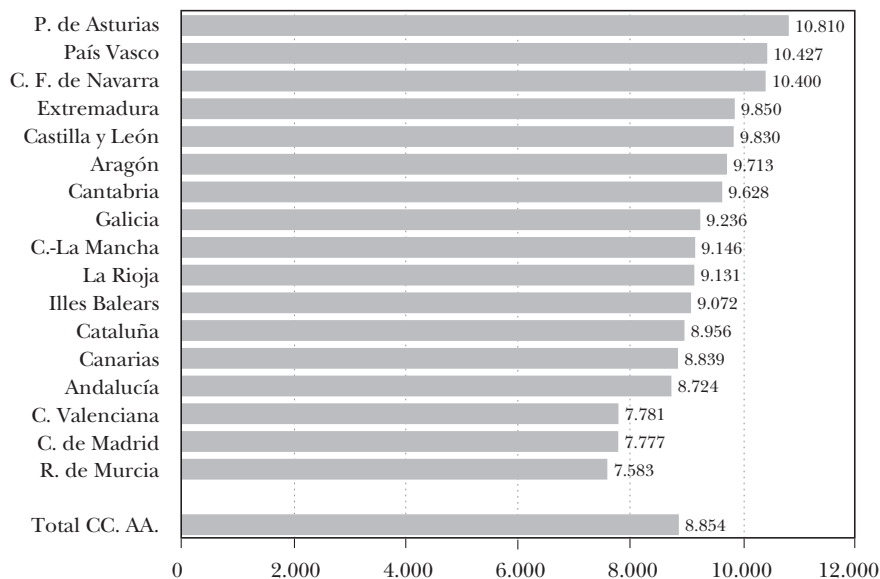
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (v. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

respectivamente. El recorrido realizado en las páginas anteriores permite también identificar las administraciones que gastan más o menos y las funciones en las que se producen las desviaciones, en cada caso.

El cuadro 2.7 detalla los importes correspondientes a cada función según el territorio, mientras el cuadro 2.8 muestra la distribución porcentual entre funciones. Dos grupos funcionales se reparten el mayor protagonismo en todas las regiones: protección social y *resto de funciones*. Cada una de ellas supera el 30% del gasto en los distintos territorios, con la única excepción de Canarias e Illes Balears, donde la protección social no alcanza dicha participación. En conjunto, estas dos funciones concentran, aproximadamente, el 70% del gasto.

GRÁFICO 2.26: Gasto público total per cápita, media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

Los servicios educativos y sanitarios absorben el 25% del gasto. El peso de la educación se mueve en torno al 11% del gasto público, mientras la sanidad se sitúa alrededor del 14%. En cuanto al gasto educativo destaca su peso en la Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra, donde superan el 13%; siendo inferior al 10% en el Principado de Asturias, Aragón, Cantabria y La Rioja. Por su parte, el gasto sanitario supera el 16% en Navarra y solo representa el 11% en el País Vasco. Por último, el gasto en transporte y comunicaciones no alcanza a representar el 6% en el conjunto español, pero supera el 9% en Cantabria.

El gráfico 2.27 indica que, en general, en las regiones en la que se gasta más por habitante, el gasto es mayor en la mayoría de las funciones, y lo mismo sucede en las que se gasta menos. Este resultado sugiere que, en un buen número de comunidades, las diferencias de gasto por habitante en las distintas funciones no reflejan tanto distintas preferencias sino, sobre todo, distintos niveles de recursos públicos en cada territorio.

**CUADRO 2.7: Distribución funcional del gasto público per cápita en cada territorio.
Media 2000-2008**

(euros constantes del 2008 por habitante)

	Educación	Salud	Protección social	Transporte y comunic.	Resto de funciones	Total
Andalucía	992	1.316	2.756	429	3.230	8.724
Aragón	917	1.440	3.218	648	3.489	9.713
Asturias, P. de	896	1.381	4.434	786	3.312	10.810
Balears, Illes	1.078	1.131	2.690	774	3.399	9.072
Canarias	1.078	1.256	2.379	612	3.514	8.839
Cantabria	918	1.457	3.298	904	3.051	9.628
Castilla y León	985	1.389	3.295	622	3.539	9.830
C.-La Mancha	1.151	1.379	2.771	503	3.343	9.146
Cataluña	977	1.196	3.135	480	3.168	8.956
C. Valenciana	921	1.188	2.562	371	2.739	7.781
Extremadura	1.095	1.422	3.006	558	3.769	9.850
Galicia	984	1.349	3.232	502	3.170	9.236
Madrid, C. de	881	1.061	2.889	466	2.480	7.777
Murcia, R. de	1.022	1.089	2.412	315	2.745	7.583
Navarra, C. F. de	1.359	1.704	3.275	560	3.502	10.400
País Vasco	1.195	1.151	3.897	611	3.573	10.427
Rioja, La	893	1.405	3.016	517	3.300	9.131
Total CC. AA.	991	1.252	2.979	503	3.129	8.854

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

2.4. Las fuentes de ingresos públicos no financieros en cada territorio

En efecto, las diferencias interterritoriales también existen en el ámbito de los ingresos públicos, tanto en lo que se refiere al volumen total como a la importancia de cada fuente de recursos y al peso de las mismas en las distintas administraciones.

Para analizar las fuentes de ingresos se han agrupado en cinco tipos:

**CUADRO 2.8: Distribución funcional del gasto público en cada territorio.
Media 2000-2008**
(porcentaje)

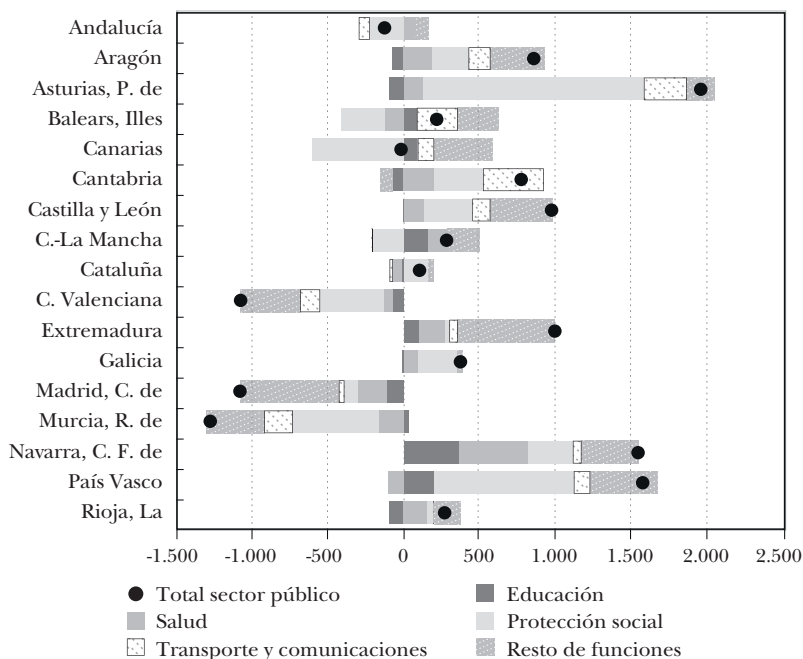
	Educación	Salud	Protección social	Transporte y comunic.	Resto de funciones	Total
Andalucía	11,4	15,1	31,6	4,9	37,0	100
Aragón	9,4	14,8	33,1	6,7	35,9	100
Asturias, P. de	8,3	12,8	41,0	7,3	30,6	100
Balears, Illes	11,9	12,5	29,7	8,5	37,5	100
Canarias	12,2	14,2	26,9	6,9	39,7	100
Cantabria	9,5	15,1	34,3	9,4	31,7	100
Castilla y León	10,0	14,1	33,5	6,3	36,0	100
C.-La Mancha	12,6	15,1	30,3	5,5	36,5	100
Cataluña	10,9	13,3	35,0	5,4	35,4	100
C. Valenciana	11,8	15,3	32,9	4,8	35,2	100
Extremadura	11,1	14,4	30,5	5,7	38,3	100
Galicia	10,7	14,6	35,0	5,4	34,3	100
Madrid, C. de	11,3	13,6	37,1	6,0	31,9	100
Murcia, R. de	13,5	14,4	31,8	4,2	36,2	100
Navarra, C. F. de	13,1	16,4	31,5	5,4	33,7	100
País Vasco	11,5	11,0	37,4	5,9	34,3	100
Rioja, La	9,8	15,4	33,0	5,7	36,1	100
Total CC. AA.	11,2	14,1	33,6	5,7	35,3	100

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

- 1) Impuestos directos: se aplican sobre la renta de las personas físicas (IRPF), sobre sociedades, sobre sucesiones y donaciones, sobre patrimonio, sobre bienes inmuebles, sobre vehículos de tracción mecánica, sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, sobre actividades económicas, etc.
- 2) Impuestos indirectos: se gravan sobre el valor añadido (IVA), sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre cerveza, sobre vino y bebidas fermentadas, sobre labores del tabaco, sobre hidrocarburos, sobre determinados medios de transporte, sobre energía, sobre ventas minoristas de hidrocarburos, sobre construcciones, instalaciones y obras, sobre

GRÁFICO 2.27: Descomposición por funciones de las diferencias en el gasto público per cápita, media 2002-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

primas de seguros, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto general indirecto canario (IGIC), arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias, etc.

- 3) Cotizaciones: incluyen las cotizaciones sociales efectivas, a cargo de empleadores, asalariados y autónomos, y las imputadas.
- 4) Transferencias: agrupan las transferencias corrientes y de capital, tanto las recibidas entre Administraciones Públicas como las procedentes de otros fondos, como el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), empresas privadas, etc. Desde el punto de vista consolidado del conjunto del sector público, las transferencias no incluyen las realizadas entre Administraciones Públicas. Sin embargo, sí resulta pertinente conocer

el peso de las transferencias cuando se aborda el análisis de cada nivel de la administración.

- 5) *Otros recursos*: incluyen la producción de mercado, tales como venta de bienes, prestación de servicios, tasas y precios públicos, rentas de bienes inmuebles, etc., la producción para uso final propio y las rentas de la propiedad, como son los intereses, las rentas distribuidas de sociedades y las rentas de la tierra.

2.4.1. Ingresos públicos totales en cada territorio

Las Administraciones Públicas obtienen sus recursos por diferentes vías. Parte de los mismos se apoyan en bases imponibles que gravan el consumo y la producción, y las distintas rentas del trabajo y los beneficios. Las cotizaciones sociales se basan en los salarios. Por tanto, muchos de los ingresos públicos generados en los territorios guardan relación directa o indirecta con la actividad económica, por lo que los territorios con mayor PIB son los que generan también mayores ingresos.

El gráfico 2.28 presenta los ingresos públicos totales per cápita de las distintas regiones. Destaca la Comunidad de Madrid como la de mayor volumen de recursos generados por habitante, con 12.051 euros, en moneda constante del 2008, seguida a distancia por Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra. Los ingresos obtenidos por las diferentes Administraciones Públicas en esta comunidad son superiores en un 36% a la media, que está establecida en 8.850 euros, y casi duplican los 6.420 euros por habitante de Extremadura.

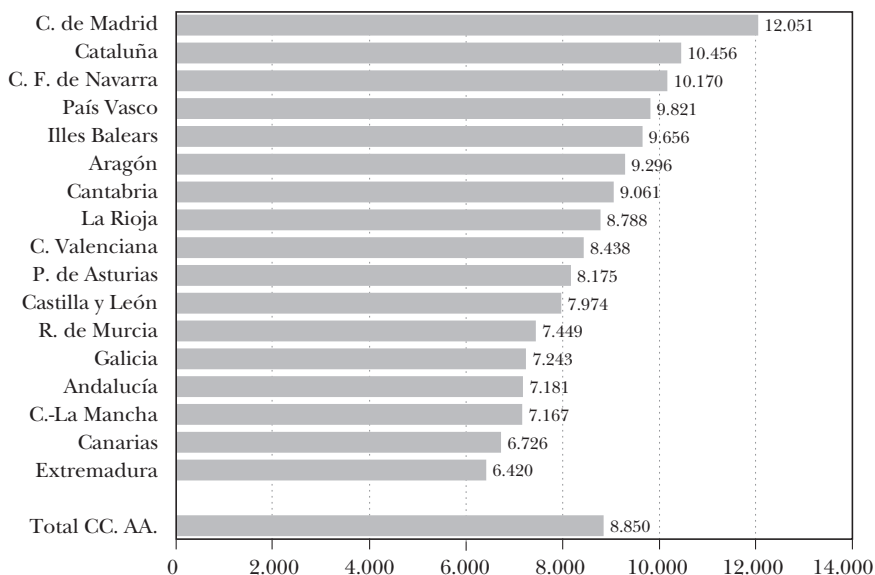
2.4.2. Composición de los recursos públicos en cada territorio

Además de la cuantía de los ingresos per cápita, también son grandes las diferencias en la composición de estos en cada territorio (v. los cuadros 2.9 y 2.10). A escala nacional, los ingresos se distribuyen entre los cinco tipos considerados del siguiente modo: cotizaciones sociales (33%), impuestos directos (31%), indirectos (27%), *otros recursos* (7%) y transferencias²⁸ (2%). Sin embargo, el análisis territorial permite observar diferencias destacables en

²⁸ Se trata de transferencias del exterior, procedentes de la UE, ya que las que se realizan entre Administraciones Públicas españolas han sido consolidadas.

GRÁFICO 2.28: Ingresos públicos totales per cápita, media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

esa estructura entre unas regiones y otras. Algunas se derivan de las características diferenciales del sistema tributario en los territorios con regímenes fiscales especiales como es el caso de las dos comunidades forales y Canarias.

El sistema tributario y de financiación del País Vasco presenta características propias, derivadas de los derechos históricos de los territorios forales. Su singularidad es recogida en su Estatuto de autonomía, que establece que las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y el País Vasco se regularán mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenios. Este sistema determina que el País Vasco cuente con un régimen tributario propio con la capacidad normativa y de gestión que habitualmente detentan las administraciones tributarias de los Estados. La competencia tributaria del País Vasco reside en las instituciones de sus tres territorios históricos: las diputaciones forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

CUADRO 2.9: Composición de los recursos públicos en cada territorio.**Media 2000-2008**

(euros constantes del 2008 por habitante)

	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotizaciones	Transferencias consolidadas	Otros recursos	Total
Andalucía	1.910	2.150	2.311	205	605	7.181
Aragón	2.799	2.450	3.085	279	684	9.296
Asturias, P. de	2.394	2.280	2.795	98	608	8.175
Balears, Illes	2.998	2.803	3.127	56	672	9.656
Canarias	2.090	1.217	2.656	80	682	6.726
Cantabria	3.192	2.393	2.747	85	644	9.061
Castilla y León	2.246	2.293	2.488	294	654	7.974
C.-La Mancha	1.754	2.045	2.420	328	619	7.167
Cataluña	3.520	2.617	3.584	73	663	10.456
C. Valenciana	2.499	2.473	2.768	70	629	8.438
Extremadura	1.574	1.828	1.989	445	584	6.420
Galicia	2.056	2.064	2.444	135	544	7.243
Madrid, C. de	4.659	2.814	3.881	18	679	12.051
Murcia, R. de	1.970	2.279	2.467	118	614	7.449
Navarra, C. F. de	3.015	2.508	3.708	69	869	10.170
País Vasco	2.847	2.373	3.710	130	760	9.821
Rioja, La	2.631	2.397	2.921	106	733	8.788
Total CC. AA.	2.765	2.346	2.956	137	646	8.850

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

Todos los impuestos que componen el sistema tributario vasco son gestionados y recaudados por las Haciendas forales. En lo que se refiere a la imposición directa, el País Vasco cuenta con sus propios IRPF, impuesto sobre sociedades e impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones. En cuanto a la imposición indirecta, el grado de armonización con España de las dos grandes figuras tributarias, IVA e impuestos especiales, es prácticamente total, derivado de la propia naturaleza de estos impuestos, armonizados asimismo en el conjunto de la UE.

La Comunidad Foral de Navarra comparte grandes similitudes con lo expuesto para el País Vasco, con la diferencia de que las

CUADRO 2.10: Composición de los recursos públicos en cada territorio.
Media 2000-2008
 (porcentaje)

	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotiza- ciones	Transferencias consolidadas	Otros recursos	Total
Andalucía	26,6	29,9	32,2	2,9	8,4	100
Aragón	30,1	26,4	33,2	3,0	7,4	100
Asturias, P. de	29,3	27,9	34,2	1,2	7,4	100
Balears, Illes	31,0	29,0	32,4	0,6	7,0	100
Canarias	31,1	18,1	39,5	1,2	10,1	100
Cantabria	35,2	26,4	30,3	0,9	7,1	100
Castilla y León	28,2	28,7	31,2	3,7	8,2	100
C.-La Mancha	24,5	28,5	33,8	4,6	8,6	100
Cataluña	33,7	25,0	34,3	0,7	6,3	100
C. Valenciana	29,6	29,3	32,8	0,8	7,5	100
Extremadura	24,5	28,5	31,0	6,9	9,1	100
Galicia	28,4	28,5	33,7	1,9	7,5	100
Madrid, C. de	38,7	23,3	32,2	0,2	5,6	100
Murcia, R. de	26,4	30,6	33,1	1,6	8,2	100
Navarra, C. F. de	29,6	24,7	36,5	0,7	8,5	100
País Vasco	29,0	24,2	37,8	1,3	7,7	100
Rioja, La	29,9	27,3	33,2	1,2	8,3	100
Total CC. AA.	31,2	26,5	33,4	1,5	7,3	100

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

competencias de la antigua diputación foral han sido asumidas en la actualidad por el ente autonómico.

La característica principal del sistema de financiación del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra radica en su capacidad de recaudar la práctica totalidad de los impuestos que conforman su sistema tributario, contribuyendo a financiar los gastos del Estado en aquellas materias cuya competencia no ha sido transferida a las instituciones autonómicas. Esta contribución del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra al Estado se denomina *cupo* o *aportación*, y periódicamente se procede a determinar la metodología para su cuantificación.

Canarias también disfruta de características tributarias específicas, fundamentalmente por la ausencia del IVA, principal figura de la imposición indirecta en nuestro ordenamiento fiscal, que no es de aplicación en ese territorio. A pesar de formar parte del territorio aduanero de la UE, el archipiélago está excluido de la obligación de armonizar su imposición indirecta. Sin embargo, el Estado ha regulado para este territorio un impuesto con el fin de evitar distorsiones en las operaciones comerciales que se realicen con el resto de territorios integrantes de la UE, incluido el territorio peninsular español e Illes Balears. El IGIC, cuya regulación y mecánica de aplicación ofrece una gran similitud con el IVA, contiene especificidades que respetan el mantenimiento de la franquicia al consumo, explícitamente regulada en el Estatuto de autonomía de Canarias. Una de las diferencias fundamentales con el IVA es la aplicación de tipos impositivos inferiores, consecuencia de las especiales características económicas y de la situación geográfica de Canarias.

Las cotizaciones tienen un menor peso relativo en tres territorios, Cantabria (30,3%), Extremadura (31%) y Castilla y León (31,2%). En el otro extremo se sitúan Canarias, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, con porcentajes del 39,5%, 37,8% y 36,5%, respectivamente. Ello implica que el resto de ingresos tienen un menor peso relativo en estos territorios, que poseen sistemas tributarios diferenciados.

Los impuestos directos también presentan diferencias de participación en cada territorio, relacionadas en parte con el nivel de renta. Destacan por su mayor peso en la Comunidad de Madrid (38,7%), Cantabria (35,2%) y Cataluña (33,7%); en cambio, son muy inferiores en Andalucía (26,6%), la Región de Murcia (26,4%), Extremadura (24,5%) y Castilla-La Mancha (24,5%).

Los impuestos indirectos tienen su mayor participación en los territorios con bajo nivel de renta y en los turísticos, en especial en la Región de Murcia (30,6%) y en Andalucía (29,9%). En cambio, en Canarias representan la menor proporción (18,1%), debido a las características singulares de la tributación indirecta en este territorio.

En cuanto a las transferencias, representan una proporción mayor en Extremadura (6,9%), Castilla-La Mancha (4,6%) y Cas-

tilla y León (3,7%), debido sobre todo al efecto de los recursos de origen europeo. En cambio, no alcanzan ni el 1% en la Comunidad Foral de Navarra (0,7%), Cataluña (0,7%), la Comunitat Valenciana (0,8%), Illes Balears (0,6%) y la Comunidad de Madrid (0,2%).

El conjunto de ingresos que se ha denominado *otros recursos* solo supera el 10% en Canarias y el 9% en Extremadura; y no alcanza el 7% en Cataluña ni en la Comunidad de Madrid.

2.4.3. Presión fiscal en cada territorio

Aunque en el capítulo 1 la presión fiscal se ha definido en sentido amplio y ha incluido las cotizaciones, en este caso la presión fiscal en sentido estricto mide la relación existente entre la recaudación impositiva de un territorio, derivada de impuestos directos e indirectos, pero sin incluir las cotizaciones sociales y el resto de ingresos, y su correspondiente PIB. El cuadro 2.11 permite observar la evolución de la presión fiscal durante el periodo analizado, así como las diferencias territoriales. A escala nacional se aprecia un aumento de la ratio desde el 2004 al 2007, consecuencia del mayor crecimiento de la recaudación en relación con la producción. Sin embargo, esta evolución no es la misma en todas las regiones, pues mientras en algunas la presión fiscal casi no se ha alterado, en otras experimenta un fuerte aumento. El desplome de la presión fiscal es generalizado en el 2008, por el efecto combinado de la llegada de la crisis y las medidas fiscales adoptadas por el Gobierno central.

Por territorios, llama la atención que en las tres regiones con particularidades en el sistema tributario la presión fiscal media del periodo sea inferior a la española, a pesar de que las forales poseen mayores niveles de desarrollo (v. el gráfico 2.29). Así, frente a una media nacional del 22,5%, Canarias se sitúa en el 15,9%, el País Vasco en el 18,2% y la Comunidad Foral de Navarra en el 19,2%. En la parte superior del *ranking*, Cantabria y la Comunidad de Madrid se sitúan en torno al 25% de presión fiscal.

Junto a la presión fiscal estricta también pueden contemplarse las cotizaciones sociales, que tienen igualmente naturaleza de aportaciones obligatorias a las arcas públicas. Son pagadas en función de los salarios y representan un 13% del PIB (v. el gráfico

CUADRO 2.11: Presión fiscal en cada territorio. Ingresos impositivos/PIB

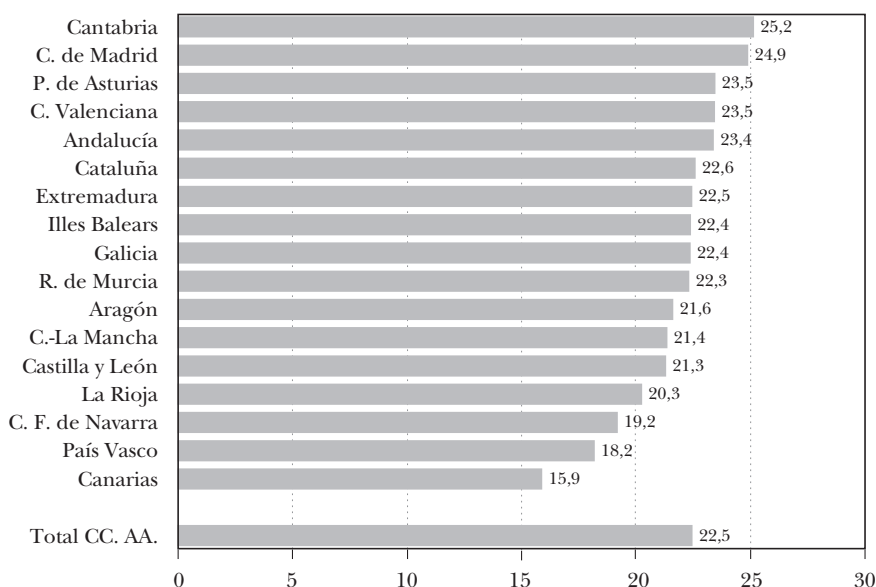
(porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	22,0	21,9	22,5	22,3	22,9	24,0	25,5	26,7	22,9
Aragón	22,2	21,5	20,5	20,8	21,3	22,5	23,1	23,2	19,6
Asturias, P. de	24,7	23,9	23,5	23,0	23,5	24,0	24,1	24,3	20,5
Baleares, Illes	21,3	20,3	21,6	21,7	21,9	23,6	24,7	25,4	21,4
Canarias	16,4	16,0	14,7	14,7	15,2	16,0	17,1	18,1	15,2
Cantabria	25,9	24,1	22,6	25,7	25,5	26,6	26,7	27,2	22,4
Castilla y León	22,0	21,6	20,9	20,2	20,9	21,8	22,5	22,7	19,2
C.-La Mancha	20,0	19,6	17,8	19,9	21,4	22,9	24,3	24,9	21,3
Cataluña	22,1	21,3	22,6	21,9	22,4	23,6	24,4	24,6	20,6
C. Valenciana	22,4	22,3	22,2	22,1	23,1	24,5	25,7	26,4	22,4
Extremadura	22,3	21,9	21,2	22,3	22,6	22,9	23,8	24,3	20,6
Galicia	22,9	22,3	22,5	21,7	22,2	22,9	23,3	23,7	20,1
Madrid, C. de	22,6	21,8	24,6	25,2	25,4	26,5	27,2	28,1	23,0
Murcia, R. de	21,5	21,1	20,8	20,4	21,8	23,3	24,7	25,5	21,6
Navarra, C. F. de	16,6	15,6	18,5	18,6	18,6	20,9	21,8	22,5	20,0
País Vasco	18,2	17,5	18,9	18,4	18,2	18,5	18,7	18,9	16,7
Rioja, La	20,0	19,6	19,0	19,2	20,0	21,0	22,1	22,5	19,0
Total CC. AA.	21,6	21,1	21,9	21,8	22,3	23,4	24,3	24,9	21,0

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.29: Presión fiscal en cada territorio, media 2000-2008.**Ingresos impositivos/PIB**

(porcentaje)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

2.30). Las diferencias entre territorios son limitadas y se sitúan todas las regiones entre el 12% y el 14%, separándose de esa pauta el mayor peso alcanzado en el Principado de Asturias (14,1%) y el menor de Castilla y León y La Rioja, que no alcanzan el 12%.

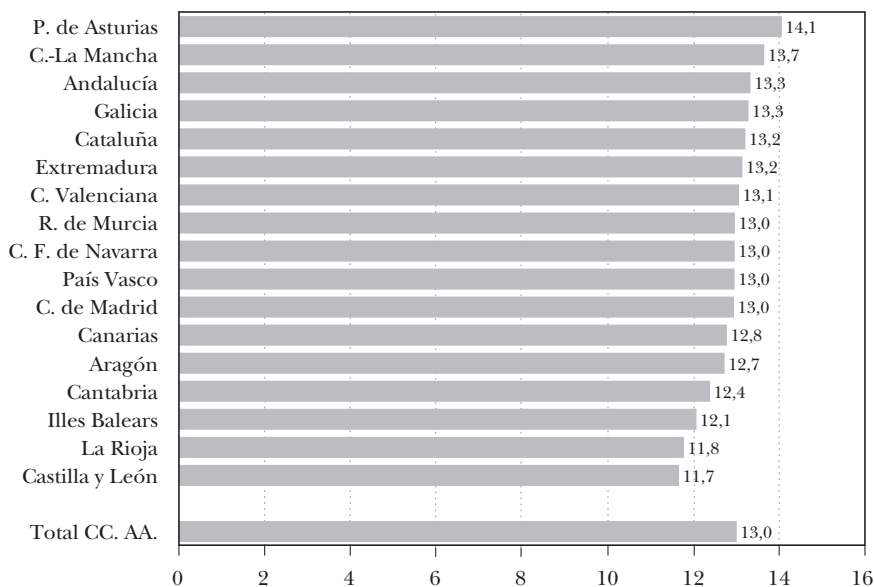
2.5. Conclusiones

La nueva información que ofrece la base de datos elaborada en este proyecto,²⁹ correspondiente al periodo 2000-2008, muestra con detalle el despliegue territorial del sector público español a escala regional, una vez completado casi en su totalidad el proceso de descentralización en las comunidades autónomas. Gracias a la

²⁹ Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

GRÁFICO 2.30: Peso de las cotizaciones sociales en el PIB, media 2000-2008

(porcentaje)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

riqueza de este nuevo banco de datos, el capítulo 2 ha permitido mostrar el alcance de las diferencias que presenta el gasto público en las distintas regiones en el periodo analizado. La conclusión principal del capítulo es que las diferencias son muy importantes, se miren como se miren, hasta tal punto que puede afirmarse que superan las existentes entre España y otras economías. En efecto, las desigualdades regionales españolas en esta materia, son mucho mayores que las que existen entre nuestro país y las grandes economías consideradas: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y Polonia. Así pues, cuando se debate sobre el mayor o menor peso del sector público en España, y la conveniencia de revisarlo, estaría justificado precisar qué territorios se consideran.

Téngase en cuenta que, según los datos ofrecidos, el porcentaje que representa el gasto público en relación con el PIB alcanza en Extremadura el 65% y supera el 50% en el Principado de Asturias, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha. En cambio, en la

Comunidad de Madrid, seguramente para sorpresa de algunos, se sitúa en el 26% y en Cataluña en el 33%. No son muy diferentes las cosas si se considera solo el PIB público, es decir, la parte del gasto público que produce bienes y servicios finales, que presenta también un abanico todavía mayor entre Extremadura (22,3%), por una parte, y Cataluña (7,4%) y el País Vasco (8,5%), por otra.

Ciertamente, esas ratios se ven sustancialmente influidas por el nivel del PIB de las regiones, tendiendo a elevarse en las más pobres. Así pues, un valor bajo del peso del gasto público o de la producción pública en el PIB regional no equivale necesariamente a un menor gasto público por habitante. De hecho, algunas comunidades, como las forales, en las que el porcentaje del PIB que representa el gasto público es bajo, el gasto per cápita es alto.

De todos modos, cuando se considera el gasto público per cápita en las regiones se constata una enorme desigualdad, superando algunas regiones a otras en más de un tercio. Desde este punto de vista, sobresalen por su mayor nivel de gasto el Principado de Asturias y las comunidades forales del País Vasco y Navarra, seguidas de Extremadura y las restantes del norte. En el extremo inferior se sitúan la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana y, en general, todas las de la costa mediterránea, desde Cataluña a Andalucía, y los archipiélagos.

A lo largo del capítulo se ha realizado una completa descripción del origen de esas desigualdades, descomponiendo el gasto por capítulos, funciones y administraciones y mostrando las contribuciones de cada una de las partes al resultado agregado. Como era de esperar, las diferencias de gasto interregionales se acentúan todavía más cuando se consideran distintos capítulos o funciones de gasto, con implicaciones varias.

En las regiones donde es más elevado el gasto en producción pública de bienes y servicios públicos, el empleo público es mayor y la masa salarial de los empleados públicos más importante. Las diferencias en este sentido son acusadas: mientras en algunas regiones la participación de los asalariados públicos supera el 30% de la remuneración total de los asalariados, en Extremadura, por ejemplo, alcanza el 40%, en otras ese peso no llega al 15%, como en la Comunidad de Madrid, el País Vasco y Cataluña. No son menores las diferencias ni la heterogeneidad en la formación bruta

de capital, con esfuerzos inversores públicos, medidos como porcentajes respecto al PIB y gastos per cápita que en unas regiones triplican los de otras; también es enorme el abanico de porcentajes de participación pública en la FBCF de cada región.

Pero todavía es más importante subrayar los datos de las disparidades en las dos principales funciones de gasto público. La más importante en volumen es la de protección social y en ella las diferencias, medidas mediante la participación de las transferencias públicas en la renta disponible de cada región, son tan importantes que en algunas regiones los valores doblan a los de otras, y lo mismo sucede si se considera el gasto por habitante, si se compara el Principado de Asturias con Canarias y la Región de Murcia. En educación el gasto por habitante de las comunidades con regímenes fiscales forales, que disponen de mayores recursos, supera en un 25% al de la Comunidad de Madrid, Cataluña y Andalucía. En sanidad las diferencias superan el 50% entre los extremos, marcados por la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid.

En la batería de gráficos presentados en este capítulo con el fin de mostrar qué administraciones se encuentran tras esas desigualdades de gasto por habitante se han podido advertir dos cosas. En primer lugar que, como es natural, cuando el protagonismo de una función de gasto lo asume una administración concreta, por ejemplo, en las prestaciones la Seguridad Social y en educación y sanidad las comunidades autónomas, es dicho nivel de gobierno el principal responsable de las desviaciones. En cambio, en lo que se refiere al gasto público total, en la mayoría de las regiones que se separan significativamente de la media, todas las administraciones contribuyen a su desviación, positiva o negativa. Este hecho apunta a que las regiones presentan rasgos idiosincráticos en cuanto a la intensidad de la presencia pública en sus territorios, que comparten tanto la Administración central como autonómica. La explicación de esta circunstancia puede ofrecerla el procedimiento seguido en la valoración de los traspasos a las comunidades autónomas, que consolidaba la situación previa. En el capítulo 3 se analiza esta cuestión y también se abordan las posibles explicaciones e implicaciones de las diferencias regionales de gasto público presentadas en este capítulo.

3. Efectos regionales de las actuaciones públicas

EL banco de datos³⁰ presentado en el capítulo 2 muestra una gran heterogeneidad territorial en la actuación de las Administraciones Públicas. A partir de esta constatación, el capítulo 3 explora explicaciones y efectos de esa diferente presencia del sector público en las regiones. El análisis se realiza desde diversas perspectivas: las dotaciones de infraestructuras; el acceso a los dos principales servicios públicos, o sea, educación y sanidad; las prestaciones sociales; la solidaridad interterritorial y el papel redistributivo del sector público en las regiones; y el efecto de sus actuaciones sobre el crecimiento y la convergencia. Para el estudio de todos estos problemas la información aportada sobre la territorialización de los gastos públicos es muy relevante. Al combinarla con datos procedentes de otras fuentes, permite mejorar el conocimiento hasta ahora disponible sobre los problemas regionales en España.

El capítulo 3 se estructura como sigue. En el apartado 3.1 se analiza la dotación de capital público de las regiones. El apartado 3.2 estudia el acceso a la educación y la sanidad. El apartado 3.3 considera las prestaciones sociales. El 3.4 se centra en las características del modelo de financiación autonómica. Por último, el apartado 3.5 analiza el efecto de las actuaciones públicas sobre la distribución de la renta y el crecimiento de las regiones.

³⁰ Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

3.1. Distribución territorial del capital público

El papel de la inversión pública es importante para el crecimiento económico de los países. De la actividad inversora del sector público depende la existencia de infraestructuras, como las de transporte, saneamiento y abastecimiento de aguas, urbanas, sanitarias, educativas, etc., las cuales, de no ser adecuadas o resultar insuficientes, pueden provocar estrangulamientos de las actividades privadas y de la oferta de servicios públicos, pero si son excesivas representan una carga injustificada para los contribuyentes.

La participación del *stock* de capital público en los procesos productivos de las empresas, como un factor de producción más, hace que algunas de estas infraestructuras sean un factor clave en el crecimiento económico a largo plazo de cada país o región. Además, la inversión pública también puede tener un papel relevante en el ciclo económico, tanto en el sentido de amortiguarlo como de acentuarlo: como atenuante si en una coyuntura recesiva, como la actual, es utilizada como un mecanismo de estabilización que compense la reducción de la inversión privada y de la demanda agregada; como agravante si, como sucede con frecuencia, los problemas financieros del sector público durante las crisis desembocan en recortes de la inversión.

Los datos que elabora el Ivie para la Fundación BBVA, desde hace años, sobre el *stock* de capital en España y sus regiones ofrecen una rica información territorial sobre la inversión y el capital público, que abarca desde 1900 hasta la actualidad (Mas y Cucarella 2009). A partir de ese banco de datos se puede realizar un diagnóstico preciso sobre las dotaciones de capital público de las regiones españolas que resultan de los flujos de inversión descritos en el capítulo 2 y de las trayectorias de la FBCF pública en el pasado.

3.1.1. La inversión pública

Las dotaciones de capital público de las economías descansan sobre la inversión realizada durante periodos largos de tiempo. En consecuencia, resulta útil analizar la evolución de la formación de capital público y su reparto regional con suficiente perspectiva temporal. También es relevante el tipo de activos en los

que se materializa la inversión, pues cada uno de ellos puede jugar un papel diferente en los procesos de crecimiento económico y convergencia de las regiones.

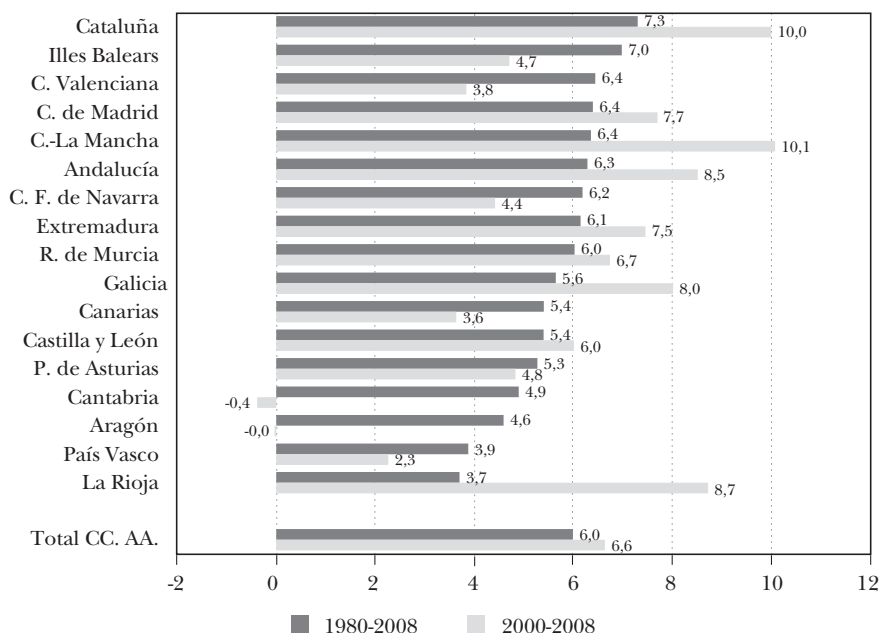
Para realizar ese análisis conviene definir las infraestructuras en sentido amplio, considerando como públicas tanto las propias de las administraciones como aquellas que no pertenecen directamente a estas, pero son de uso público. Es el caso, por ejemplo, de las autopistas de peaje, los puertos, los aeropuertos, los ferrocarriles y las confederaciones hidrográficas. Su inclusión, junto a la inversión realizada por las administraciones, explica que las cifras de este apartado no coincidan con las del capítulo 2 de esta monografía, pero debe advertirse que, en la parte en la que los datos deben coincidir, son las mismas.

La FBCF pública en España ha sido creciente a lo largo del tiempo y ha experimentado un crecimiento intenso a lo largo del siglo xx, que ha sido particularmente elevado en el periodo correspondiente al desarrollo del *Estado de las autonomías*. Desde 1980 hasta la actualidad, la inversión pública se multiplicó por más de cinco en términos reales. Dado que el periodo 2000-2008 considerado en el capítulo anterior es demasiado corto para caracterizar las tendencias de una variable que puede fluctuar tanto como la inversión, se prestará atención al periodo transcurrido entre 1980 y el 2008.

En torno a la tendencia general creciente de la inversión pública, más acusada que la del PIB, las diferencias entre comunidades autónomas son considerables y varían, si se considera un periodo mayor u otro más reducido (v. el gráfico 3.1). Se comentarán los datos del periodo más extenso, por considerarlo más adecuado para valorar cómo ha influido el ritmo inversor en las dotaciones de capital actuales, aunque merece la pena subrayar que entre el 2000 y el 2008 el crecimiento de la inversión ha sido particularmente elevado.

Si se analiza el esfuerzo inversor público en cada comunidad autónoma, al principio y al final del periodo, se percibe claramente un aumento generalizado del peso de la inversión pública en el PIB, en todas las regiones. De hecho, en la mayoría de ellas ese peso se ha duplicado entre 1980 y el 2008, e incluso en algunos años intermedios fue superior. Al final del periodo, la participa-

GRÁFICO 3.1: Crecimiento de la inversión pública real, 1980-2008 y 2000-2008.
Tasa anual logarítmica de crecimiento
 (porcentaje)

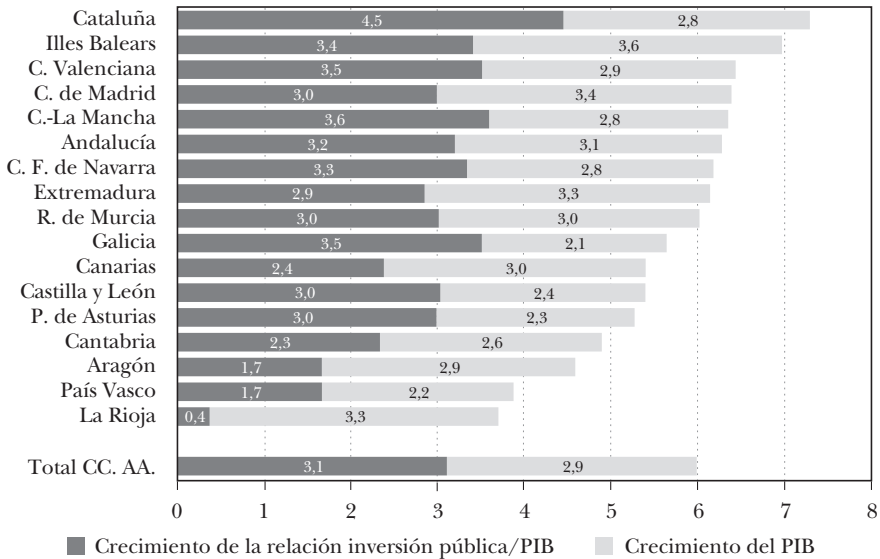


Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

ción de la inversión pública en el PIB supera el 7% en tres territorios, el Principado de Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León, y sobrepasa el 9% en Extremadura.

Las diferencias entre comunidades en el ritmo de crecimiento de la inversión pública son consecuencia de dos factores diferentes: la evolución, en esos años, del tamaño relativo de las regiones y el distinto esfuerzo inversor público en cada una. En el gráfico 3.2 se descompone el crecimiento de la inversión pública en dos sumandos: el crecimiento del tamaño de la región, que determina el PIB, y el derivado del crecimiento del esfuerzo inversor. En su conjunto, el crecimiento de la inversión pública viene determinado por ambos componentes casi a partes iguales: un 2,9% es debido al crecimiento del PIB y un 3,1% al mayor esfuerzo inversor. Sin embargo, se observan mayores diferencias interterritoriales en el crecimiento del esfuerzo inversor que en el del PIB. Así, el

GRÁFICO 3.2: Descomposición del crecimiento de la inversión pública, 1980-2008.
Tasa anual logarítmica de crecimiento
 (porcentaje)

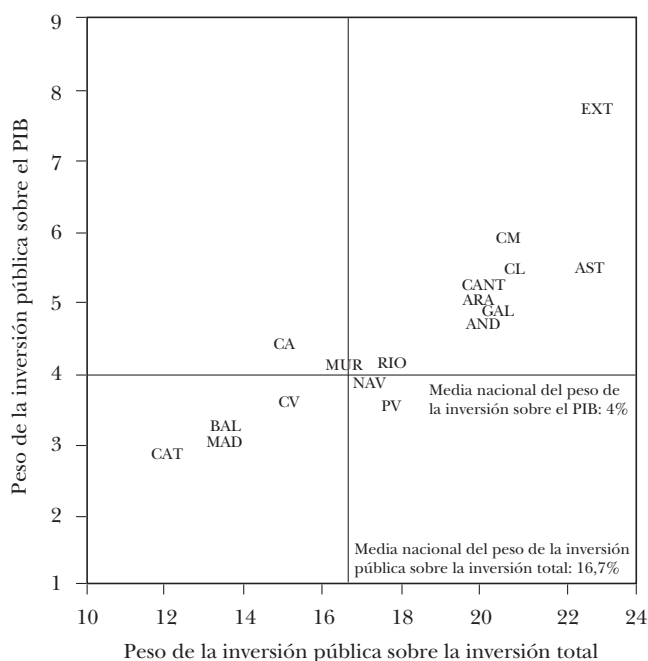


Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

aumento de la relación entre la inversión pública y el PIB ha oscilado desde el 0,4% de La Rioja hasta el 4,5% de Cataluña, mientras que el aumento del PIB ha fluctuado desde el 2,1% de Galicia hasta el 3,6% de Illes Balears. En este territorio coinciden ritmos elevados en ambos componentes del crecimiento de la inversión pública. Por su parte, La Rioja presenta la mayor descompensación entre los dos aspectos, ya que exhibe uno de los mayores aumentos del PIB al tiempo que muestra el menor aumento del esfuerzo inversor.

La trayectoria territorial del PIB a largo plazo está muy ligada a la capacidad de las regiones de atraer inversiones públicas, pero sobre todo privadas. Por lo general, una mayor intensidad de la inversión pública, refuerza su peso en la FBCF y aumenta también su importancia en la demanda agregada. Así sucede en las regiones españolas, como puede observarse en el gráfico 3.3, que muestra en el eje de abscisas cuál ha sido, en promedio, el peso de la inversión pública en la inversión total, en cada una de las regio-

GRÁFICO 3.3: Participación media de la inversión pública en el total de la inversión y en el PIB, media 1980-2008
(porcentaje)



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

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

nes entre 1980 y el 2008; y, por otra parte, en el eje de ordenadas muestra la ratio que representa la inversión pública respecto al PIB en ese mismo periodo. En ambos casos se observan importantes diferencias interterritoriales pero también una importante correlación entre las dos variables.

Del mayor peso de la inversión pública en la formación de capital o el PIB de algunas regiones pueden hacerse dos lecturas diferentes. La primera interpretaría que la inversión responde al esfuerzo compensatorio del sector público para paliar la debilidad de la economía regional, reflejada en una situación de renta baja o en bajos niveles del esfuerzo inversor privado, y sus mayores necesidades de inversión pública, a causa de sus escasas

dotaciones de infraestructuras. La segunda, en cambio, consideraría que es consecuencia de mecanismos más políticos que económicos, que tienen que ver con tradiciones de presencia pública en los territorios, capacidad de influencia de las élites regionales en las decisiones de la Administración central, recursos de las comunidades autónomas, etc. Ambas hipótesis pueden combinarse o excluirse y su validación es una cuestión empírica, que puede hacerse mejor a partir de los datos de capital que resultan de las trayectorias de inversión.

3.1.2. La evolución del *stock* de capital público

El *stock* de capital resulta de la acumulación de inversiones pasadas, descontando el efecto de la pérdida de eficiencia de las mismas, debida a su depreciación.³¹ La capitalización de todas las regiones españolas ha sido muy intensa durante el último medio siglo y las dotaciones de capital, tanto público como privado, han crecido a tasas elevadas, experimentando un cambio espectacular en sus dotaciones, que ya son similares en la actualidad a las de los países más desarrollados (Pérez et ál. 2011).

El capital público inició su despegue a partir de los años sesenta del siglo xx, llegando a multiplicar por tres sus tasas de crecimiento. Este comportamiento se ha repetido en cada una de las regiones y el capital público de todas ellas ha experimentado un crecimiento considerable. Desde 1980 el *stock* de capital público de las regiones se ha multiplicado por factores que oscilan entre el 5 de Illes Balears y la Región de Murcia y el 2,3 de La Rioja, con ritmos anuales de acumulación, en términos reales, que varían entre el 6% de las primeras y el 3,1% de la última (v. el gráfico 3.4).

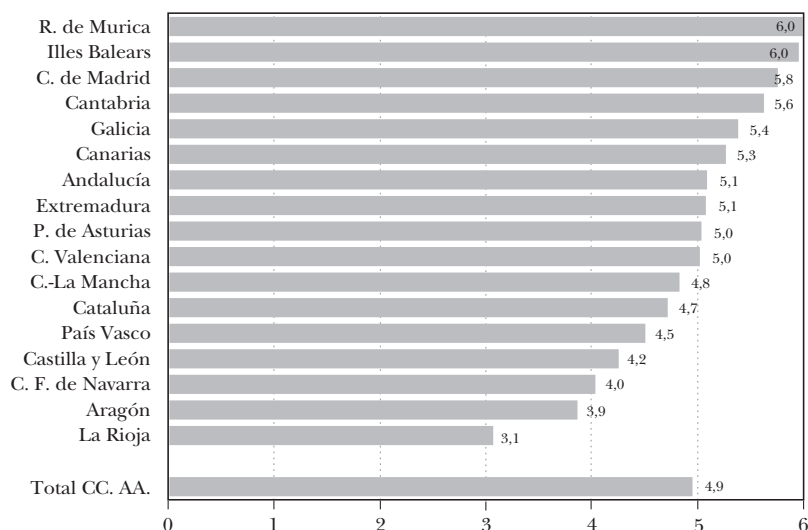
Con unos ritmos de acumulación de capital público superiores a los del PIB, las ratios capital público/PIB han aumentado en todos los territorios (v. el gráfico 3.5). En promedio, dicha relación alcanza el 72,3% en el 2008, casi 30 puntos porcentuales por encima del valor de 1980. Pero las diferencias en esa dotación entre regiones son muy significativas y apuntan a una menor productividad de las dotaciones de infraestructuras públicas, en términos

³¹ Sobre la metodología de estimación del capital puede verse Mas, Pérez y Uriel (2005a, 2005b) y sobre las particularidades de la medición de capital público Mas (2008).

GRÁFICO 3.4: Crecimiento del *stock* de capital público real, 1980-2008.

Tasa de variación media anual

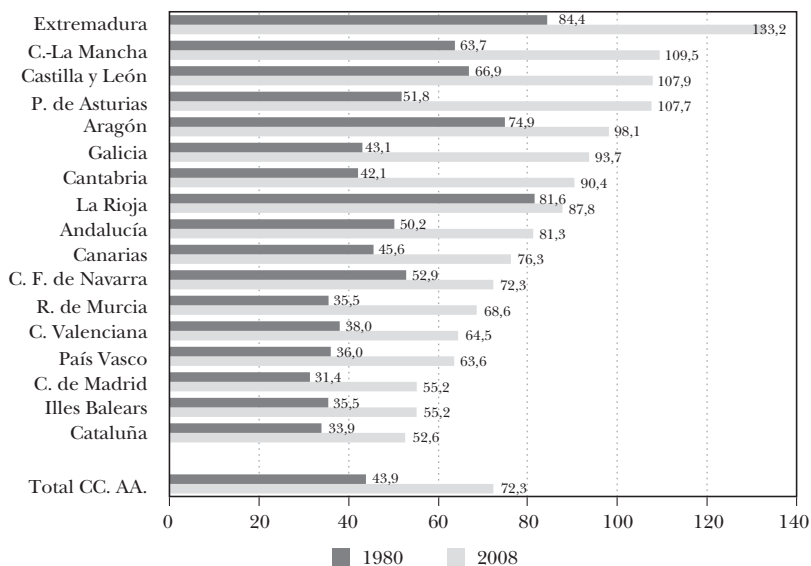
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.5: *Stock* de capital público en relación con el PIB

(porcentaje)

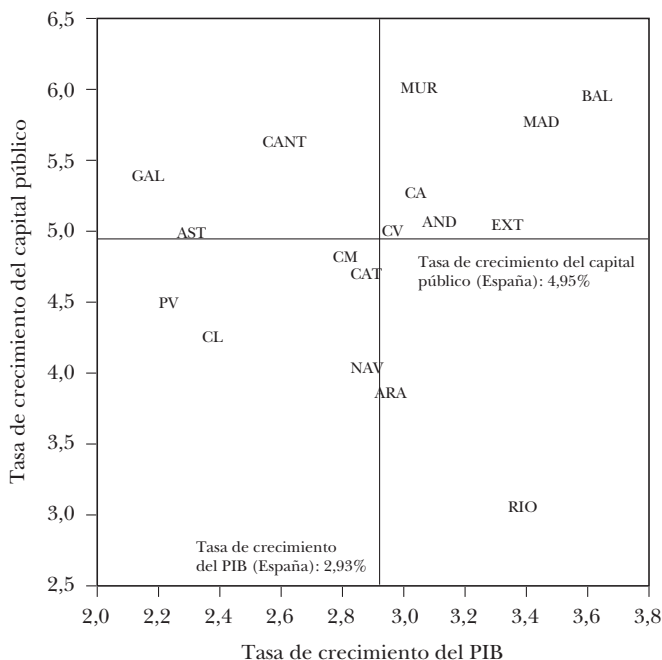


Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

de generación de renta, en aquellas regiones en las que la ratio capital público/PIB es mayor. Al final del periodo analizado, la menor productividad, aparente, del capital público se observa en Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y el Principado de Asturias, regiones todas con dotaciones de infraestructuras superiores al 100% del PIB. Lo contrario sucede en Cataluña, Illes Balears y la Comunidad de Madrid, con dotaciones inferiores a la media y, por tanto, mayor capacidad de generación de valor añadido por unidad de capital público.

La relación entre crecimiento del capital público y crecimiento del PIB de las regiones, durante el periodo analizado (v. el gráfico 3.6), presenta una notable heterogeneidad. Considerando la media española como referencia, aparecen más alejadas de la misma las siguientes: Illes Balears, la Comunidad de Madrid y la

GRÁFICO 3.6: Comparativa de crecimiento del capital público y el PIB.
Tasa anual media de crecimiento, 1980-2008
 (porcentaje)



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

Región de Murcia por sus mayores tasas de crecimiento en ambas variables; Galicia y Cantabria, por sus menores tasas de crecimiento del PIB, pese a que crece más el capital público; La Rioja, por aumentar más el PIB, pese a crecer poco el capital público; y Castilla y León, y el País Vasco por sus bajas tasas de crecimiento en ambas variables.

3.1.3. Distribución regional del capital público

La composición regional del *stock* de capital público ha experimentado cambios notables. Una primera panorámica de esos cambios la ofrece el panel *a* del gráfico 3.7, en el que aparecen los porcentajes del capital público total que correspondían a cada territorio en 1980 y al final del periodo analizado, en el 2008. El panel *b* del gráfico 3.7 completa esta información, ofreciendo la diferencia, en puntos porcentuales, entre ambos.

La Comunidad de Madrid ha sido la que más peso ha ganado en estos años (2,6 puntos porcentuales). En el 2008 se colocaba en segunda posición por *stock* de capital público, detrás de Andalucía (15,4%) y al mismo nivel que Cataluña (13,6%). Por el contrario, Castilla y León ha sido el territorio que mayor peso relativo ha perdido durante el periodo (-1,6 puntos porcentuales), seguido de Aragón (-1,4).

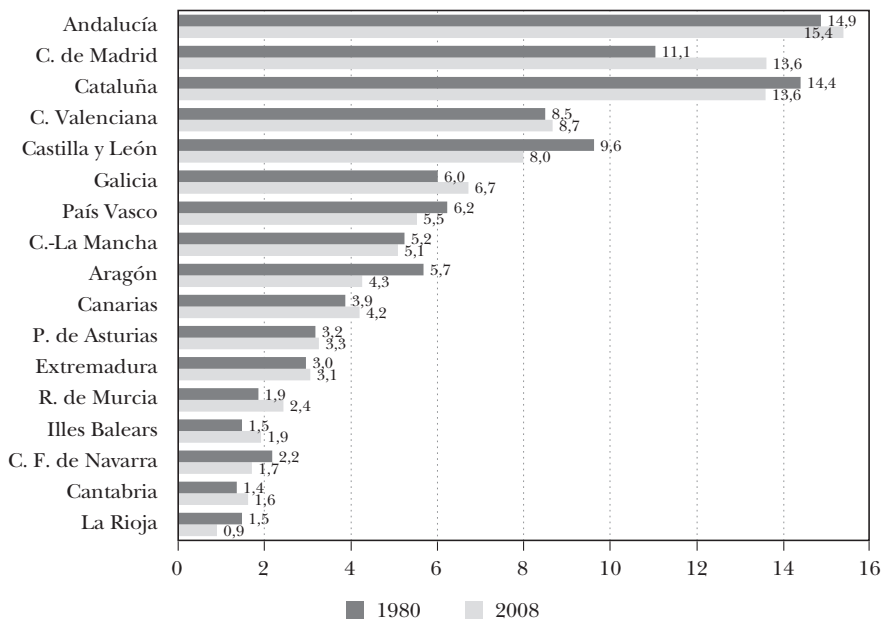
3.1.4. Composición del capital público: importancia de las infraestructuras

La base de datos de la Fundación BBVA-Ivie (2011) sobre la que descansa este apartado desagrega el *stock* de capital público según las funciones a las que se destina la inversión. El gráfico 3.8 ofrece información para el 2008 de la distribución del capital en cada territorio entre dos grandes agregados: infraestructuras y el resto de capital público, en el que se incluyen otros activos que proporcionan servicios públicos a la población. En la literatura se suele emplear la denominación de *capital público productivo* para el primero y *capital público social* para el segundo.

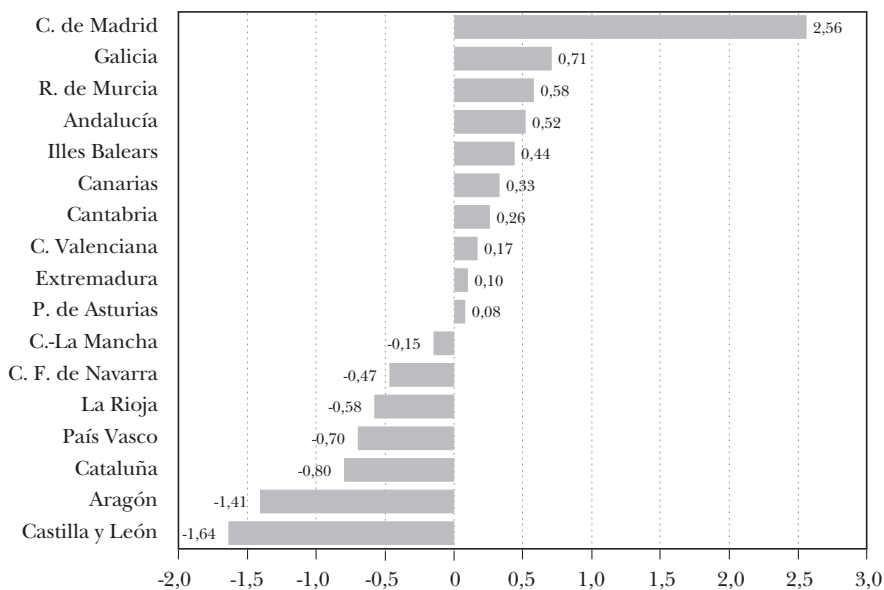
En la composición del capital público el peso de las infraestructuras es importante en todas las regiones, pues representan en promedio el 64%. Destaca su participación en el capital público de Aragón, Castilla-La Mancha y el Principado de Asturias,

GRÁFICO 3.7: Distribución territorial del capital público

a) Peso relativo (porcentaje)



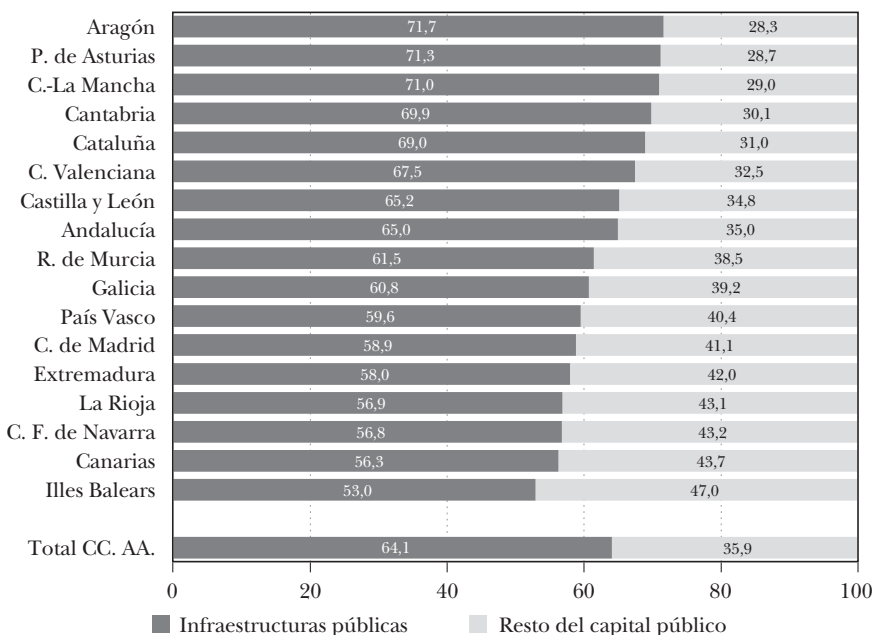
b) Variación entre el 2008 y 1980 (puntos porcentuales)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.8: Composición del stock de capital público, 2008

(porcentaje)



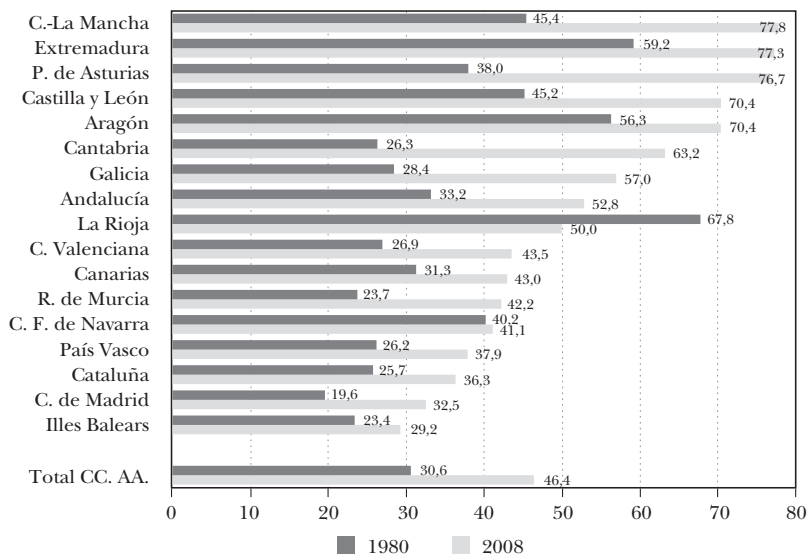
Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

donde supera el 71%; en cambio, en Illes Balears solo alcanza el 53%.

Las infraestructuras públicas en el 2008 equivalen a algo más del 46% del PIB español (v. el gráfico 3.9). La ratio es mucho mayor en algunos territorios: en Extremadura, el Principado de Asturias y Castilla-La Mancha las dotaciones de infraestructuras públicas son equivalentes a más de tres cuartas partes del PIB regional. En cambio, en Illes Balears y la Comunidad de Madrid la magnitud del capital en infraestructuras públicas no asciende ni a la tercera parte del PIB.

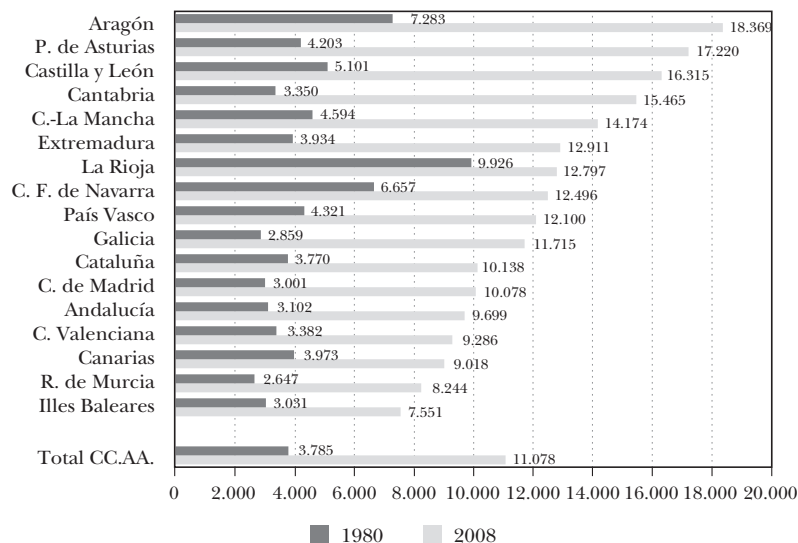
En cuanto a la dotación de infraestructuras públicas en relación con el número de habitantes (v. el gráfico 3.10), destaca, en primer lugar, el fuerte crecimiento experimentado en todos los territorios, que en el 2008 han multiplicado por 2,9 el *stock* per cápita de 1980. Y, en segundo lugar, se advierten enormes diferencias interregionales, pues comunidades como Aragón o el

GRÁFICO 3.9: Dotación de infraestructuras públicas en relación con el PIB
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.10: Dotación de infraestructuras públicas per cápita
(euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

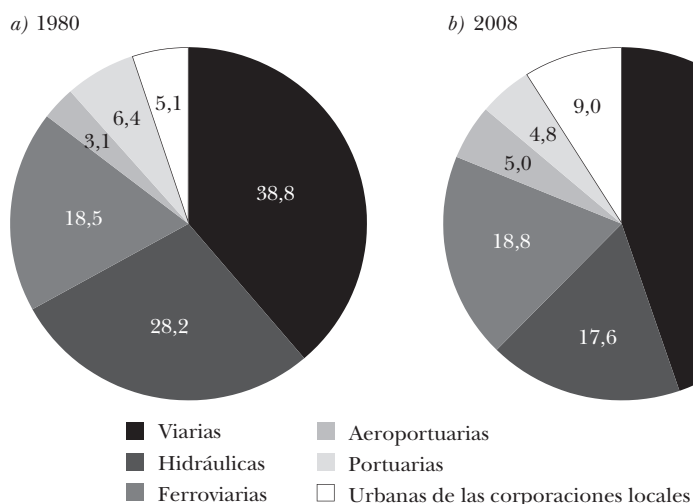
Principado de Asturias duplican con creces las dotaciones de infraestructuras per cápita de Illes Balears o de la Región de Murcia.

El gráfico 3.11 muestra la participación que corresponde a cada tipo de infraestructuras en 1980 y en el 2008. Antes y ahora, más del 80% se concentra en las infraestructuras viarias, hidráulicas y ferroviarias. En la actualidad, las viarias, incluyendo las autopistas de peaje, absorben un porcentaje muy elevado de las mismas (44,7%). Les siguen en importancia las ferroviarias (18,8%) y las hidráulicas (17,6%).

El peso de las infraestructuras viarias ha crecido sustancialmente. En cuanto al peso de cada región (v. el gráfico 3.12), en el 2008 Andalucía se sitúa a la cabeza, con el 15,8% de este tipo de capital. Esta autonomía, que ocupaba la segunda posición en 1980, ha intercambiado su lugar en el *ranking* con Cataluña. También representan porcentajes elevados Castilla y León, Galicia y la Comunitat Valenciana. Los territorios que más han incrementado su peso relativo en el periodo estudiado han sido Andalucía y Castilla-La Mancha. En sentido contrario destacan Cataluña, el País Vasco, Aragón, La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra, con importantes pérdidas de peso relativo.

GRÁFICO 3.11: Composición de las infraestructuras públicas

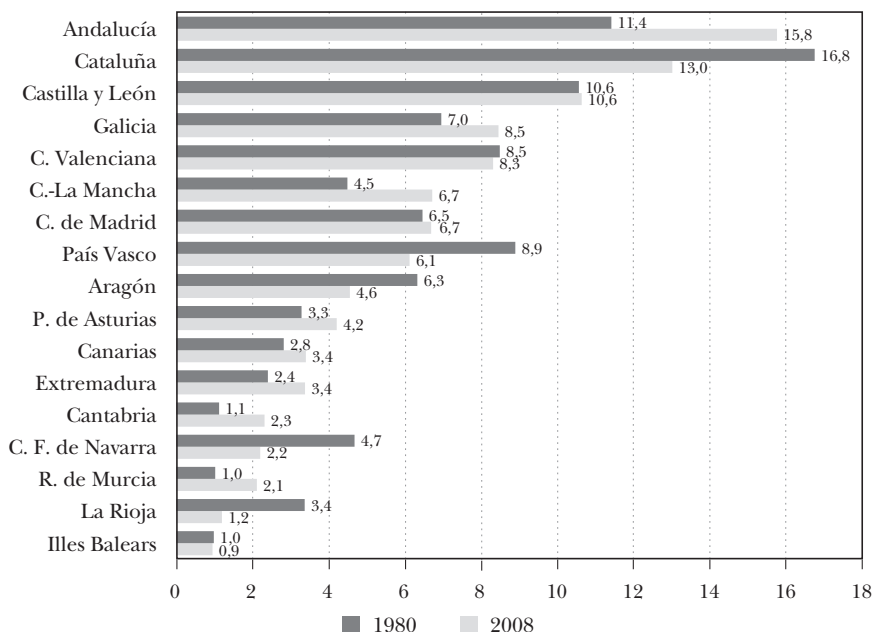
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.12: Distribución territorial de las infraestructuras viarias

(porcentaje)

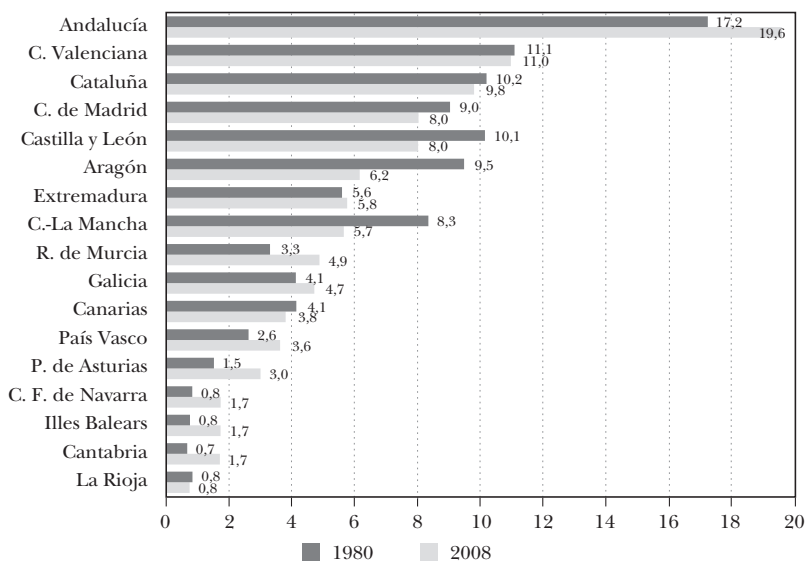


Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

Las dotaciones en infraestructuras hidráulicas han perdido peso. Andalucía concentra en su territorio el mayor porcentaje, casi el 20% del total (v. el gráfico 3.13), y es donde se ha producido el mayor avance desde 1980 (2,4 puntos porcentuales). Otras comunidades han perdido peso en este tipo de infraestructuras: Aragón (-3,3 puntos), Castilla-La Mancha (-2,6 puntos), Castilla y León (-2,1 puntos).

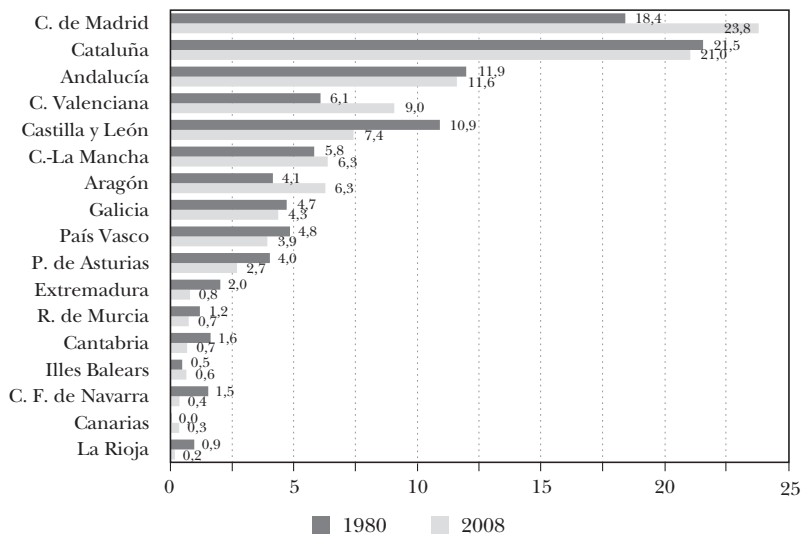
El peso de las dotaciones de infraestructuras ferroviarias en el 2008 solo es superado por el de las infraestructuras viarias. El gráfico 3.14 informa de su reparto regional al principio y al final del periodo. En el 2008 la Comunidad de Madrid absorbe casi una cuarta parte del capital ferroviario español, con un aumento de más de 5 puntos porcentuales respecto a su posición en 1980, con lo que desbanca a Cataluña del primer lugar. La Comunitat Valenciana y Aragón también han incrementado notablemente su peso relativo, mientras Castilla y León ha retrocedido 3,5 puntos porcentuales.

GRÁFICO 3.13: Distribución territorial de las infraestructuras hidráulicas
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.14: Distribución territorial de las infraestructuras ferroviarias
(porcentaje)



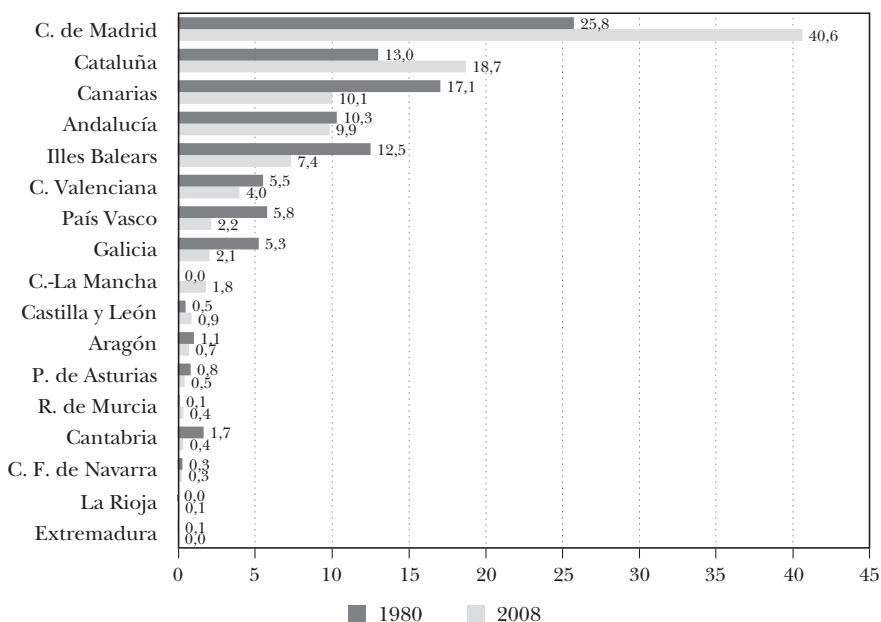
Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

El gráfico 3.15 representa la distribución territorial de las infraestructuras aeroportuarias que ganan peso en el agregado. A pesar de la generalización de este tipo de infraestructuras en los diferentes territorios durante los últimos años, la Comunidad de Madrid ha ganado peso y en el 2008 concentra más del 40% del *stock* total. Le sigue, a mucha distancia, Cataluña y de las restantes regiones solo los dos archipiélagos y Andalucía cuentan con participaciones significativas.

El reparto del *stock* de capital en infraestructuras portuarias de los territorios costeros aparece en el gráfico 3.16. Los mayores porcentajes corresponden a Andalucía y a Cataluña, aunque es la Comunitat Valenciana la que ha aumentado con mayor intensidad su participación, en detrimento principalmente del Principado de Asturias, Andalucía y el País Vasco.

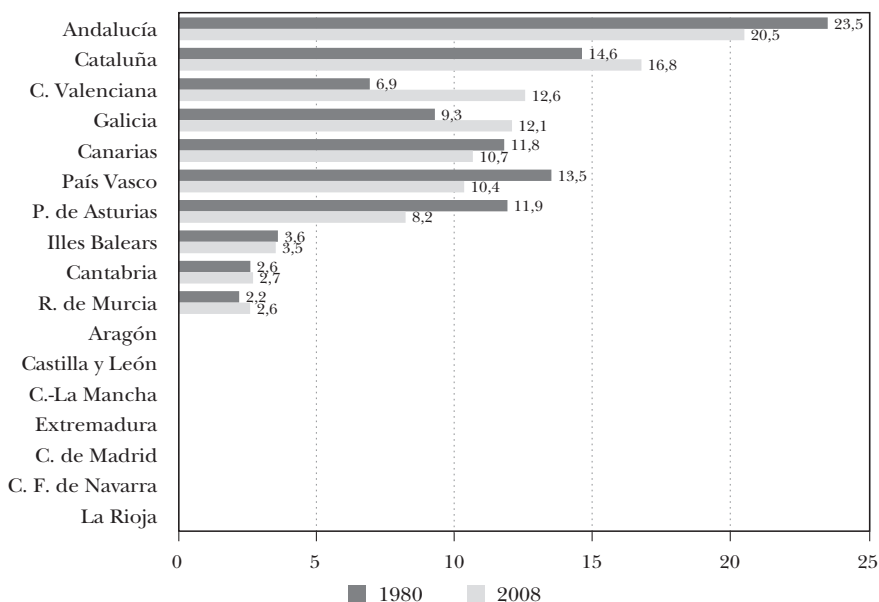
Por último, la información referente a la distribución territorial de las infraestructuras urbanas de las corporaciones locales,

GRÁFICO 3.15: Distribución territorial de las infraestructuras aeroportuarias
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.16: Distribución territorial de las infraestructuras portuarias
(porcentaje)

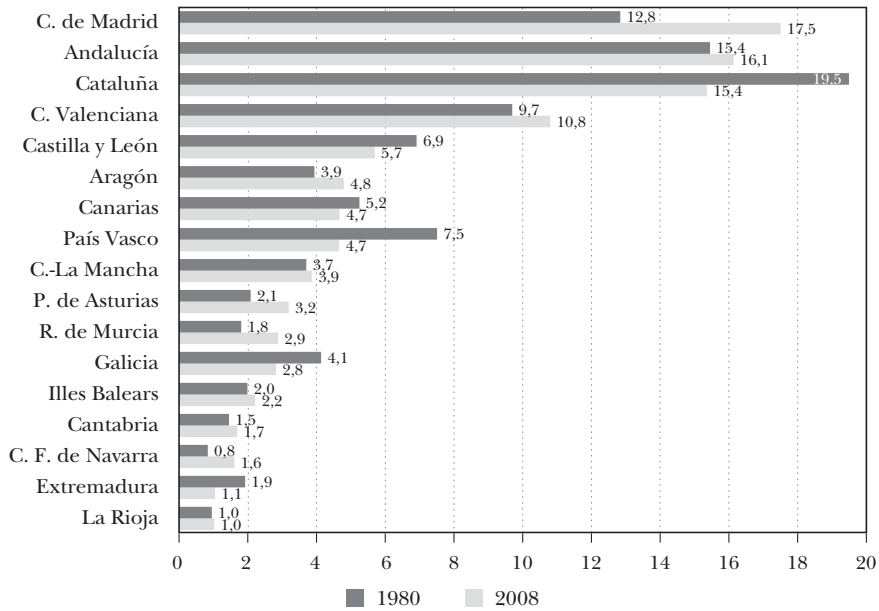


Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

que también ganan peso, está recogida en el gráfico 3.17. La Comunidad de Madrid ha sido la que más ha ampliado sus dotaciones en este tipo de infraestructuras, durante el periodo analizado, y se sitúa en el primer puesto del *ranking* en el 2008. Otras regiones con ganancias relativas significativas han sido la Comunitat Valenciana, el Principado de Asturias y la Región de Murcia. Por el contrario, Cataluña y el País Vasco han sido los territorios que más han disminuido su participación en el total.

El conjunto de información presentada indica que las comunidades tienen pesos muy cambiantes en los distintos tipos de infraestructuras. Algunas dotaciones pueden considerarse sustitutivas de otras, pero en otros casos lo son menos. Con el fin de valorar conjuntamente las dotaciones de los distintos activos de cada comunidad y compararlas con el tamaño económico y demográfico de la región, el cuadro 3.1 ofrece una comparación del peso en el 2008 de cada una de las comunidades autónomas según la población, el PIB, el total de infraestructuras y cada uno de sus componentes.

GRÁFICO 3.17: Distribución territorial de las infraestructuras urbanas de las corporaciones locales
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

Este cuadro identifica los territorios en los que existe una descompensación en el peso de algunas infraestructuras o entre estas y el peso poblacional o productivo de la región. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid e Illes Balears destacan por su elevado peso en infraestructuras aeroportuarias; y la primera de ellas también en ferroviarias; Extremadura y la Región de Murcia en hidráulicas, el Principado de Asturias y Galicia en portuarias, etc. Otras regiones, en cambio, muestran pesos más similares en la mayor parte de las infraestructuras. Es este el caso, por ejemplo, de Andalucía, Cataluña y la Comunitat Valenciana.

3.1.5. Capital público en educación y sanidad

El capital público de carácter social está formado por las infraestructuras utilizadas para la prestación de los servicios educativos y sanitarios. Hay que advertir que, en este caso, los datos se refieren solamente al capital público y que una dotación pública

CUADRO 3.1: Participación de cada territorio en las distintas infraestructuras públicas y variables de dimensión, 2008
(porcentaje)

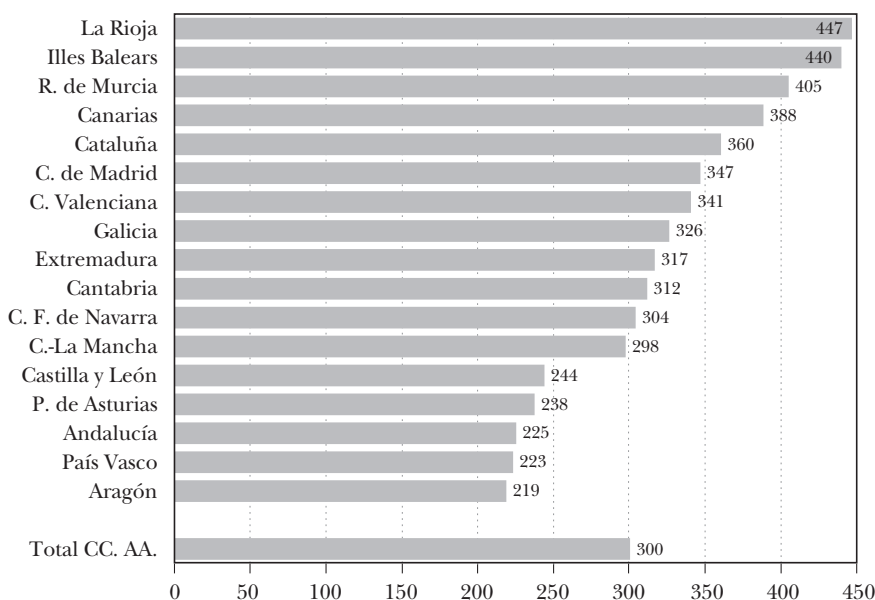
	Población	PIB	Superficie	Total infraestructuras	Viarias	Hidráulicas	Ferrovias	Aeropuarias	Portuarias	Urbanas de corporaciones locales
Andalucía	17,83	13,71	17,36	15,61	15,76	19,59	11,57	9,88	20,51	16,13
Aragón	2,87	3,14	9,45	4,77	4,55	6,16	6,25	0,73	—	4,80
Asturias, P. de	2,33	2,19	2,10	3,62	4,21	3,01	2,68	0,45	8,23	3,20
Baleares, Illes	2,33	2,52	0,99	1,59	0,95	1,74	0,63	7,36	3,52	2,22
Canarias	4,54	3,99	1,48	3,69	3,40	3,81	0,34	10,05	10,67	4,67
Cantabria	1,26	1,29	1,04	1,76	2,31	1,71	0,66	0,36	2,70	1,70
Castilla y León	5,51	5,35	18,59	8,12	10,64	8,02	7,39	0,91	—	5,70
C.-La Mancha	4,40	3,36	15,74	5,63	6,71	5,66	6,35	1,82	—	3,87
Cataluña	16,00	18,70	6,36	14,64	13,02	9,80	21,03	18,74	16,78	15,35
C. Valenciana	10,89	9,73	4,61	9,13	8,31	10,98	9,04	4,02	12,56	10,80
Extremadura	2,38	1,66	8,25	2,77	3,38	5,77	0,78	0,05	—	1,05
Galicia	6,02	5,19	5,86	6,37	8,45	4,72	4,35	2,07	12,09	2,82
Madrid, C. de	13,74	17,84	1,59	12,50	6,69	8,03	23,79	40,62	—	17,50
Murcia, R. de	3,15	2,58	2,24	2,34	2,11	4,88	0,72	0,37	2,59	2,88
Navarra, C. F. de	1,34	1,71	1,94	1,51	2,20	1,74	0,35	0,27	—	1,61
País Vasco	4,70	6,30	1,40	5,14	6,12	3,63	3,90	2,17	10,35	4,66
Rioja, La	0,69	0,74	1,00	0,80	1,19	0,75	0,17	0,13	—	1,03

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

inferior en un determinado territorio no equivale a una baja dotación total, ya que en estos servicios la participación de los centros privados puede llegar a ser importante. Así pues, los distintos criterios seguidos por los gobiernos regionales al ofrecer los servicios educativos y sanitarios a través de centros públicos y de centros concertados, influyen tanto en los niveles como en la evolución de las dotaciones de capital público correspondiente.

Las mejoras logradas en las infraestructuras educativas y de salud han sido importantes en todas las comunidades autónomas, como se observa en el gráfico 3.18, que muestra el incremento experimentado durante el periodo considerado. Este capital social se ha duplicado durante este periodo en los territorios donde menos ha crecido, como Aragón, el País Vasco y Andalucía; se ha triplicado en la mitad de regiones; e incluso en tres de ellas, La Rioja, Illes Balears y la Región de Murcia, se ha multiplicado por más de cuatro.

GRÁFICO 3.18: Incremento de las dotaciones de capital social (educación y salud), 1980-2008
(1980 = 100)

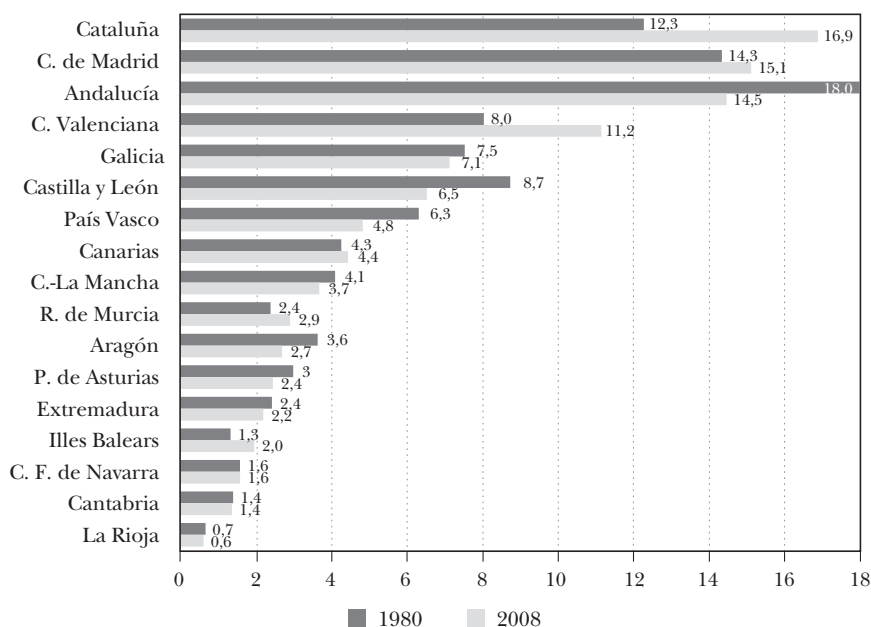


Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

En el 2008, el 16,9% del *stock* de capital en infraestructuras educativas se localiza en Cataluña, lo que la sitúa en la primera posición tras ganar 4,6 puntos porcentuales desde 1980 (v. el gráfico 3.19). Esta comunidad ocupaba la tercera posición al inicio del periodo analizado, tras Andalucía y la Comunidad de Madrid, que ahora ocupan la tercera y segunda posición, respectivamente. La Comunitat Valenciana también ha visto aumentar notablemente su peso relativo.

En las dotaciones de capital en sanidad, la Comunidad de Madrid muestra la mayor participación en el 2008, tras superar a Andalucía que ocupaba la primera posición en 1980 (v. el gráfico 3.20). Estos dos territorios son los que más peso han ganado y perdido durante el periodo: 4,7 y -5,9 puntos, respectivamente. También resulta relevante el aumento experimentado por Canarias y Galicia, así como la disminución del peso de la Comunitat Valenciana y Cataluña.

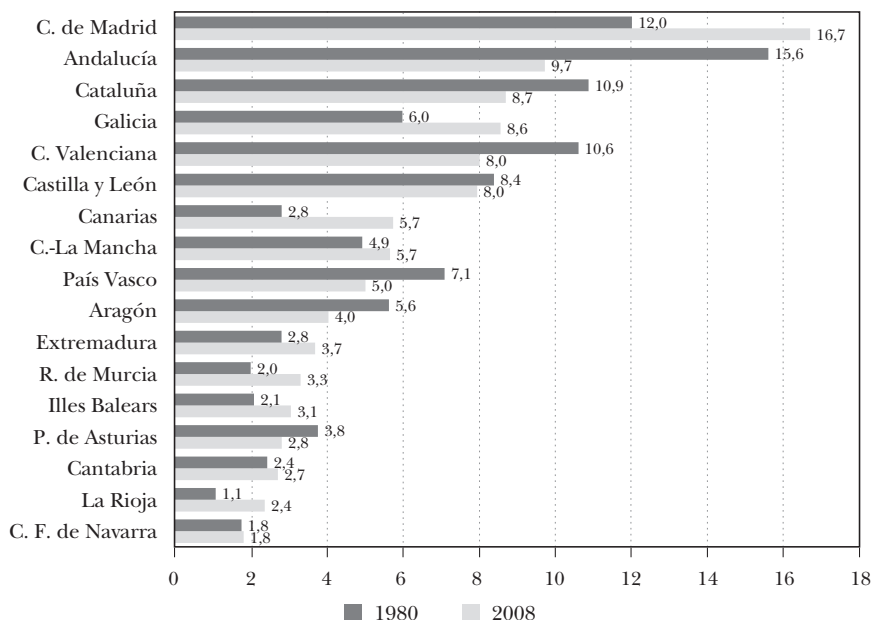
GRÁFICO 3.19: Distribución territorial de las infraestructuras educativas
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.20: Distribución territorial de las infraestructuras sanitarias

(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011) y elaboración propia.

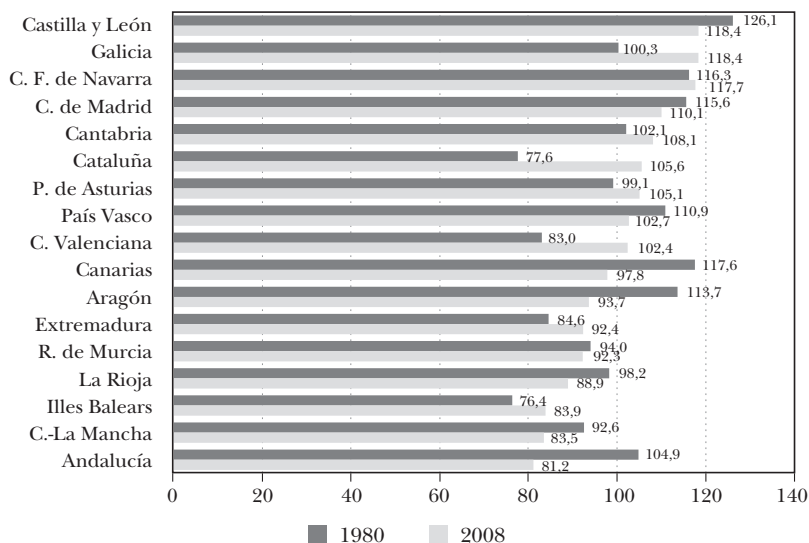
Las necesidades de infraestructuras educativas y sanitarias, por sus características, están muy ligadas al volumen de población. Los gráficos 3.21 y 3.22 escalan dichas dotaciones por esa variable y las ponen en relación con la media española, que toma el valor 100.

El abanico de las dotaciones educativas per cápita es menor que en otros activos, aunque también se observan diferencias interterritoriales destacables (v. el gráfico 3.21). Castilla y León, Galicia y la Comunidad Foral de Navarra presentan las mayores dotaciones de infraestructuras educativas per cápita al final del periodo, alcanzando un 18% superior a la media. Muy por debajo se encuentra la dotación de Andalucía, que es un 18,8% inferior a la media habida en el 2008. Los territorios en los que se aprecia una mayor mejoría relativa han sido Cataluña, la Comunitat Valenciana y Galicia.

En conjunto se observa una trayectoria convergente, que ha situado a todas las regiones en valores más próximos a la media

GRÁFICO 3.21: Infraestructuras educativas per cápita

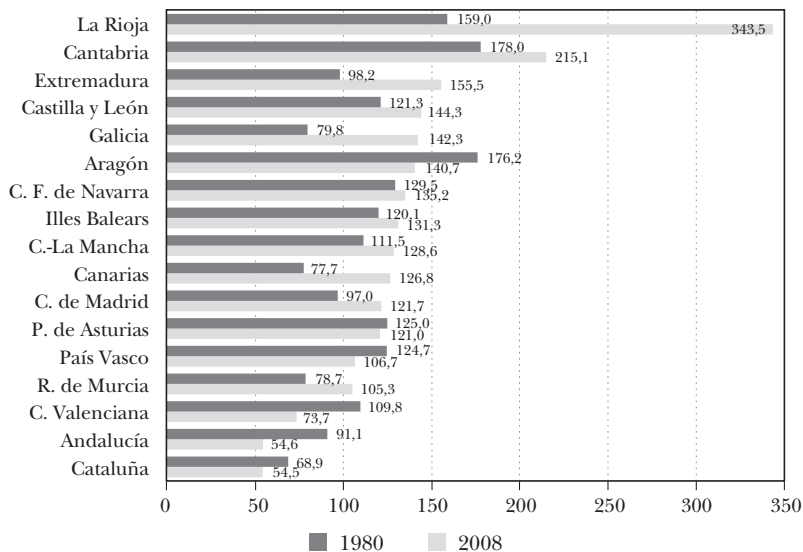
(España = 100)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.22: Infraestructuras sanitarias per cápita

(España = 100)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

nacional, con diferencias que oscilan, desde el 81,2% de la media en Andalucía hasta el 118,4%, en Castilla y León, y Galicia. Se trata de diferencias menores que las de 1980, que fluctuaban desde el 76,4% de Illes Balears hasta el 126,1% de Castilla y León.

En el gráfico 3.22 aparece la información relativa a las infraestructuras sanitarias públicas per cápita. En el 2008 la región con mayores dotaciones por habitante es La Rioja, que triplica las de la media. También duplican la media las de Cantabria. Muy lejos de estas ratios se encuentran Cataluña y Andalucía, con solo la mitad de la media nacional. El territorio que más ha mejorado en dotaciones relativas per cápita durante el periodo ha sido La Rioja, mientras que han perdido posiciones Andalucía, la Comunitat Valenciana y Aragón. Así como las dotaciones educativas per cápita habían experimentado un proceso de convergencia desde 1980, en las sanitarias no se puede decir lo mismo. Las diferencias en 1980 oscilaban entre el 68,9% de la media, en Cataluña, y el 178%, en Cantabria; en el 2008 han aumentado, pues van desde el 54,5% de Cataluña hasta el 343,5% de La Rioja.

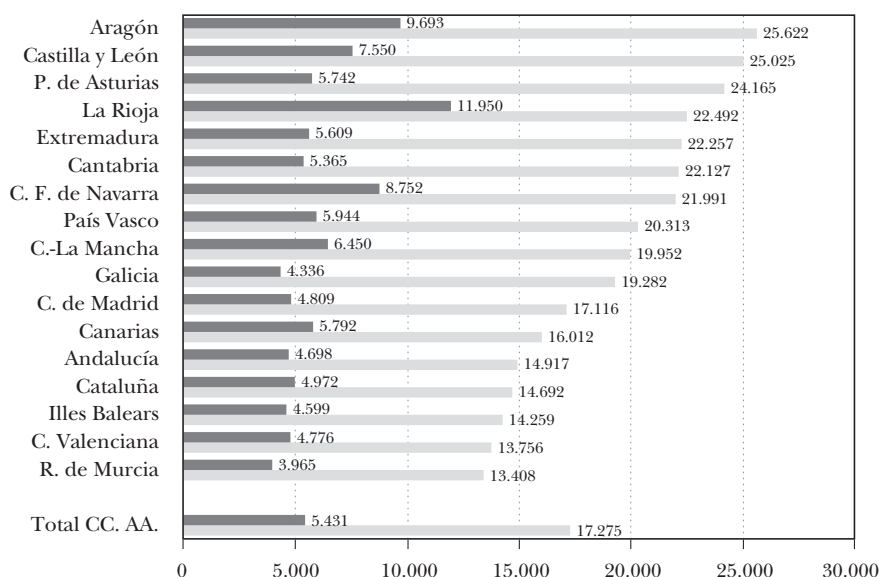
3.1.6. El capital público en relación con la dimensión territorial

El peso relativo de cada comunidad en el *stock* de capital público depende, en gran medida, de su tamaño, pero este puede ser definido mediante distintas variables de referencia, como la población que habita cada territorio, el volumen de actividad económica y la superficie que ocupa.

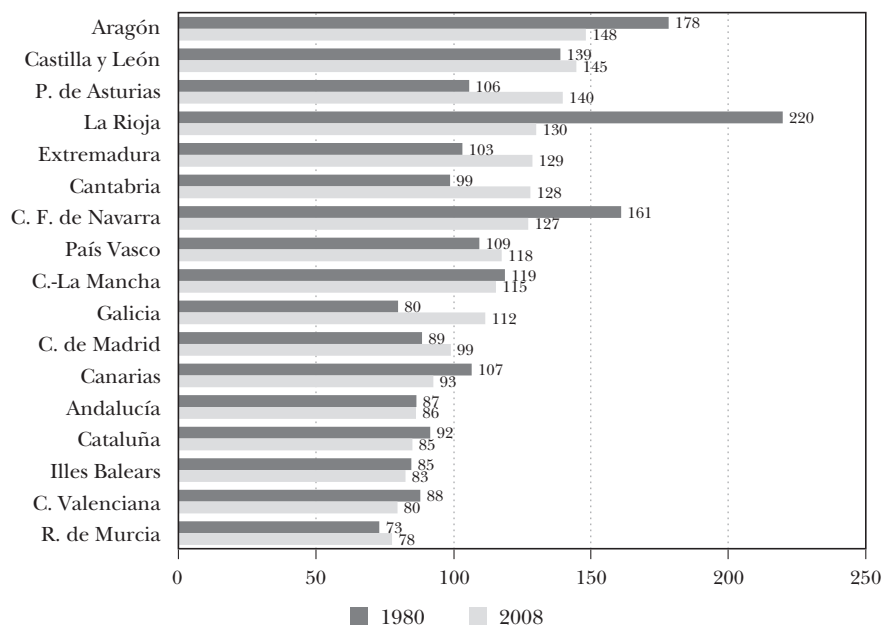
El gráfico 3.23 presenta las dotaciones de capital público total por habitante en 1980 y el 2008, en moneda constante del 2008 y en relación con el total de España. En él se aprecia el fuerte incremento que ha experimentado el capital público per cápita en los veintisiete años considerados, que ha pasado de 5.400 euros por habitante en 1980 a 17.300 en el último año analizado. Sin embargo, a pesar de que todos los territorios han experimentado crecimientos muy importantes de su capital público per cápita, lo han hecho a ritmos diferentes, entre los cuales destacan el crecimiento de Galicia, el del Principado de Asturias, el de Cantabria y el de Extremadura. En dichos territorios sus dotaciones por habitante se han multiplicado por más de cuatro, aunque ninguno ha logrado situarse en la primera posición en el 2008. Este puesto lo ocupa

GRÁFICO 3.23: Capital público per cápita

a) Euros constantes del 2008 por habitante



b) España = 100



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

Aragón, una región extensa en superficie, pero que se enfrenta durante buena parte del periodo a un grave problema de despoblamiento. En este indicador se observa una cierta convergencia entre regiones, ya que las que disfrutaban de mejores dotaciones de partida son las que menos crecen a lo largo del periodo analizado.

En el 2008, las comunidades con menores dotaciones relativas son las localizadas en el arco mediterráneo, precisamente las que han presentado una trayectoria demográfica y económica más dinámica. Sus dotaciones se sitúan aproximadamente en un 20% por debajo de la media.

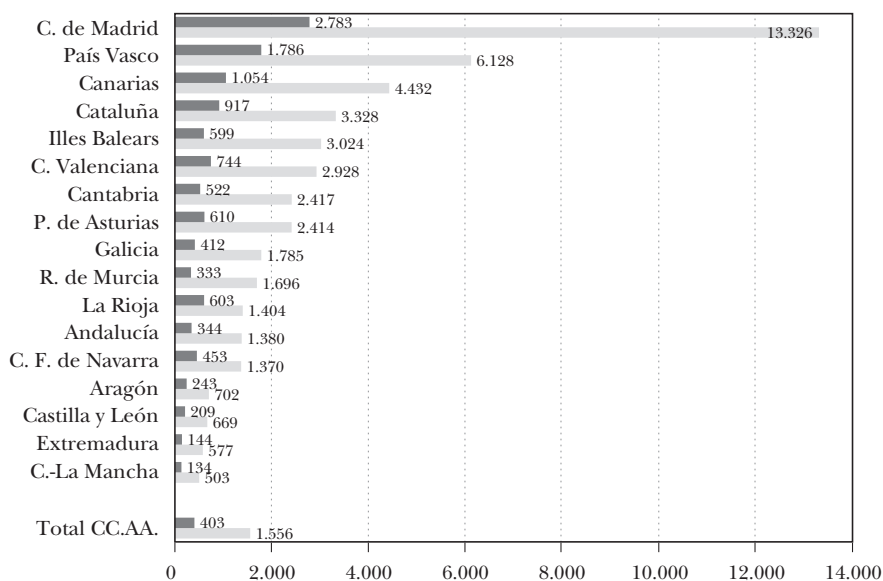
Si se toma como referencia la superficie de cada región, los resultados son muy diferentes. El panel *a* del gráfico 3.24 muestra las dotaciones relativas de capital público por km². De nuevo se aprecia el extraordinario incremento de las dotaciones de capital público en el periodo considerado. Siete territorios han multiplicado por más de cuatro sus dotaciones de capital por km²: Illes Balears, Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Cantabria, Galicia, Canarias y Andalucía. Tan solo Aragón y La Rioja no llegan a triplicar su capital por unidad de superficie.

En el 2008 la Comunidad de Madrid ha ampliado la distancia que la separaba del resto de las regiones, con unas dotaciones que multiplican casi por nueve la media nacional. El País Vasco mantiene también una buena dotación relativa, aunque muy alejada de la madrileña, situándose en segundo lugar del *ranking*, seguido por Canarias y Cataluña. En el otro extremo, se sitúan un grupo de regiones extensas en superficie y relativamente poco pobladas, como Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla y León, y Aragón. El panel *b* del gráfico 3.24 muestra que, en este sentido, no ha habido convergencia.

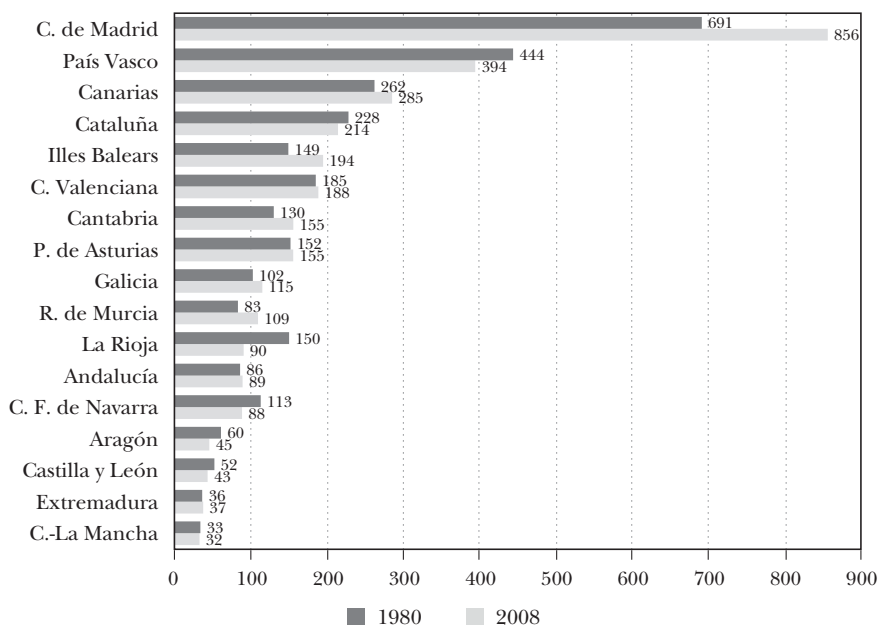
Los perfiles que ofrecen los dos indicadores de tamaño considerados, población y superficie, son con frecuencia contradictorios, no existiendo un ordenamiento regional inequívoco. Los territorios más extensos y poco poblados, como Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón aparecen relativamente bien dotados en términos per cápita, pero no en términos de superficie. En el lado contrario, los mejor dotados por km² suelen ser regiones más pequeñas y pobladas, con dinamismo económico, como la Comunidad de Madrid, el País Vasco y las regiones

GRÁFICO 3.24: Capital público en relación con la superficie

a) Miles de euros constantes del 2008 por km²



b) España = 100



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

del arco mediterráneo, que presentan inferiores dotaciones por habitante.

Así pues, se podría afirmar que la capitalización de todas las regiones españolas ha sido muy intensa durante las tres últimas décadas. Sin embargo, los ritmos de cada una han sido diferentes y las dotaciones de capital público son dispares y cambiantes según el indicador considerado. El cuadro 3.2 permite apreciar esto región por región, al contemplar el peso de cada una en población,

CUADRO 3.2: Participación de cada territorio en los diferentes tipos de capital y variables de dimensión, 2008
(porcentaje)

	Población	PIB	Superficie	Capital público total	Capital productivo	Capital social
Andalucía	17,83	13,71	17,36	15,40	15,61	12,90
Aragón	2,87	3,14	9,45	4,26	4,77	3,14
Asturias, P. de	2,33	2,19	2,10	3,26	3,62	2,57
Balears, Illes	2,33	2,52	0,99	1,92	1,59	2,32
Canarias	4,54	3,99	1,48	4,20	3,69	4,87
Cantabria	1,26	1,29	1,04	1,62	1,76	1,81
Castilla y León	5,51	5,35	18,59	7,99	8,12	7,00
C.-La Mancha	4,40	3,36	15,74	5,09	5,63	4,34
Cataluña	16,00	18,70	6,36	13,60	14,64	14,17
C. Valenciana	10,89	9,73	4,61	8,67	9,13	10,11
Extremadura	2,38	1,66	8,25	3,06	2,77	2,69
Galicia	6,02	5,19	5,86	6,72	6,37	7,61
Madrid, C. de	13,74	17,84	1,59	13,62	12,50	15,66
Murcia, R. de	3,15	2,58	2,24	2,44	2,34	3,04
Navarra, C. F. de	1,34	1,71	1,94	1,71	1,51	1,66
País Vasco	4,70	6,30	1,40	5,53	5,14	4,89
Rioja, La	0,69	0,74	1,00	0,90	0,80	1,20

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

superficie, producción, capital público, capital público productivo en infraestructuras y capital público social en educación y salud.

Este resumen permite detectar con facilidad los territorios donde se presentan las mayores discrepancias en los pesos relativos de las diferentes variables consideradas. Por ejemplo, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón presentan una clara descompensación en cuanto a su peso en superficie, muy superior al que muestran en el resto de variables. La Comunidad de Madrid y el País Vasco también destacan en el ámbito de la superficie, pero por su menor peso relativo, lo que significa que disponen de unas dotaciones de capital asociadas a sus importantes pesos en PIB y población, pero localizadas en una pequeña área geográfica. En otras comunidades autónomas se observa un balance más equilibrado entre los diferentes indicadores considerados. Este es el caso de Andalucía, la Comunidad Foral de Navarra o Galicia, entre otros.

Puesto que las dotaciones relativas de capital público cambian cuando el tamaño de la región se dimensiona a partir de la población, el PIB o la superficie, la valoración de las dotaciones de cada territorio se ve influida por el indicador de tamaño seleccionado. En esas circunstancias es más importante justificar la selección de los indicadores y advertir los límites de los mismos. Esta cautela se aplica igualmente cuando se construyen indicadores sintéticos de dotaciones.

Dado que puede ser interesante disponer de índices agregados de dotaciones que objetiven, hasta donde sea posible, la posición de cada región, este apartado se completa con la construcción de dos índices agregados de dotaciones relativas de capital público: un *índice general de dotaciones de capital público* (ICP) y un *índice de infraestructuras públicas* (IIP), elaborados como se describe a continuación, combinando las dotaciones respecto a distintas variables de tamaño.

Los dos índices agregados han sido contruidos a partir de índices parciales de cada uno de los nueve tipos de capital público que distingue la base de datos Fundación BBVA-Ivie (2011). Además, se ha construido uno correspondiente a la suma de dotaciones de infraestructuras portuarias y aeroportuarias, para evitar la existencia de valores nulos en las dotaciones portuarias de las comunidades que no tienen costa.

Para cada uno de estos diez tipos de capital se han elaborado otros tantos índices de dotaciones, en relación con diferentes indicadores de tamaño de la región, tales como población, PIB y superficie. Según cuál sea el capital analizado, tiene sentido comparar su dotación con uno o más indicadores de la dimensión regional: algunas infraestructuras productivas que conectan el territorio deben ser puestas en relación con la superficie, además de con la población y el PIB; en cambio, las infraestructuras educativas y sanitarias es más indicado valorarlas solo en función de la población a la que sirven.

El criterio seguido en cada caso ha sido el siguiente:

- Población y PIB para las infraestructuras hidráulicas (*H*), portuarias (*P*) y aeroportuarias (*A*), y urbanas de corporaciones locales (*U*).
- Población, PIB y superficie para las infraestructuras viarias (*C*) y ferroviarias (*F*).
- Solo población para el capital en educación (*E*), salud (*S*) y en el *resto de funciones* del capital público (*R*).

En la construcción de los índices se procede del siguiente modo:

- 1) Primero se calcula el índice simple correspondiente a cada tipo de capital público y cada uno de los indicadores de tamaño considerados. Cada índice simple se normaliza dividiendo su valor por el valor máximo observado, para que sus valores queden definidos en el intervalo [0-1].
- 2) Cuando existen varios índices simples para un mismo tipo de capital se agregan para obtener un índice sintético de cada tipo de infraestructuras. La agregación se realiza calculando la media geométrica de los índices simples correspondientes, elevando cada uno de ellos a $1/2$ en el caso de ser dos y a $1/3$ si son tres. El índice sintético para cada infraestructura se normaliza de nuevo, para que la región mejor dotada tenga un valor unitario.³²

³² Dado que el índice se construye con ponderaciones geométricas, las regiones con dotaciones similares en términos de los distintos indicadores de tamaño, obtendrán mayores valores del índice que aquellas que se encuentren muy bien dotadas en

- 3) Los índices sintéticos de cada infraestructura se agregan para calcular los dos índices generales (IIP, ICP). De nuevo, la agregación es multiplicativa, pero en este caso se da a cada infraestructura el peso que le corresponde en el valor del *stock* de capital considerado. Así, el IIP de cada comunidad se calcula a partir de la expresión siguiente:

$$IIP_i = H_i^{\alpha_1} A_i^{\alpha_2} P_i^{\alpha_3} C_i^{\alpha_4} F_i^{\alpha_5} U_i^{\alpha_6}$$

donde α_i es el peso de la infraestructura i en el *stock* de infraestructuras productivas, resultando

$$\sum_{i=1}^6 \alpha_i = 1$$

Análogamente el ICP se calcula según la siguiente expresión:

$$ICP_i = IIP_i^{\beta_1} E_i^{\beta_2} S_i^{\beta_3} R_i^{\beta_4}$$

donde β_i es el peso de la infraestructura i en el *stock* de capital público total, resultando

$$\sum_{i=1}^4 \beta_i = 1$$

- 4) Una vez obtenidos ambos índices generales, se procede de nuevo a normalizar sus valores, dividiendo los resultados por el índice correspondiente a la región que alcanza el mayor valor; en ambos casos el Principado de Asturias.

El cuadro 3.3 muestra los valores de los diez índices sintéticos para cada tipo de infraestructuras correspondientes al año 2008 y permite apreciar que las dotaciones de las comunidades son distintas y cambiantes según la infraestructura considerada. Los rangos de variación de las dotaciones son grandes en la mayoría de infraestructuras, pero diversos en cada caso. La mayor similitud de dotaciones se produce en las infraestructuras educativas y sanitarias,

términos de uno de los indicadores, pero mal en términos de otro. Sobre las características y consecuencias de estos índices, véase Herrero, Soler y Villar (2010).

CUADRO 3.3: Índices de infraestructuras públicas, 2008

IIP urbanas			IIP hidráulicas			IIP aeroportuarias			IIP portuarias			IIP viarias		
1	La Rioja	1,000	1	Extremadura	1,000	1	Illes Balears	1,000	1	P. de Asturias	1,000	1	Cantabria	1,000
2	Cantabria	0,641	2	Aragón	0,707	2	C. de Madrid	0,853	2	Canarias	0,712	2	P. de Asturias	0,984
3	Extremadura	0,561	3	R. de Murcia	0,591	3	Canarias	0,778	3	Galicia	0,620	3	País Vasco	0,911
4	Galicia	0,462	4	Castilla y León	0,509	4	Cataluña	0,356	4	Cantabria	0,555	4	La Rioja	0,771
5	C.-La Mancha	0,444	5	C.-La Mancha	0,507		España	0,329	5	País Vasco	0,438	5	Galicia	0,767
6	Castilla y León	0,442	6	Cantabria	0,463	5	Andalucía	0,208	6	Andalucía	0,398	6	C. F. de Navarra	0,689
7	Canarias	0,408	7	P. de Asturias	0,459	6	C.-La Mancha	0,156	7	Illes Balears	0,372	7	Castilla y León	0,670
8	Aragón	0,406	8	Andalucía	0,432	7	País Vasco	0,131	8	C. Valenciana	0,344	8	Canarias	0,586
9	Illes Balears	0,381	9	C. F. de Navarra	0,396	8	C. Valenciana	0,129	9	R. de Murcia	0,268	9	C.-La Mancha	0,563
10	P. de Asturias	0,376	10	C. Valenciana	0,367	9	Galicia	0,122		España	0,266	10	Extremadura	0,545
11	C. F. de Navarra	0,361	11	La Rioja	0,363	10	Cantabria	0,092	10	Cataluña	0,239	11	C. Valenciana	0,544
12	R. de Murcia	0,351		España	0,345	11	Aragón	0,080	11	Aragón	0,000	12	Cataluña	0,542
13	C. de Madrid	0,322	12	Canarias	0,309	12	P. de Asturias	0,066	12	Castilla y León	0,000	13	Aragón	0,533
	España	0,302	13	Galicia	0,291	13	La Rioja	0,062	13	C.-La Mancha	0,000		España	0,516
14	País Vasco	0,278	14	Illes Balears	0,247	14	C. F. de Navarra	0,058	14	Extremadura	0,000	14	Andalucía	0,502
15	C. Valenciana	0,235	15	País Vasco	0,230	15	Castilla y León	0,055	15	C. de Madrid	0,000	15	C. de Madrid	0,472
16	Andalucía	0,188	16	Cataluña	0,195	16	R. de Murcia	0,042	16	C. F. de Navarra	0,000	16	R. de Murcia	0,414
17	Cataluña	0,152	17	C. de Madrid	0,177	17	Extremadura	0,008	17	La Rioja	0,000	17	Illes Balears	0,272

CUADRO 3.3 (cont.): Índices de infraestructuras públicas, 2008

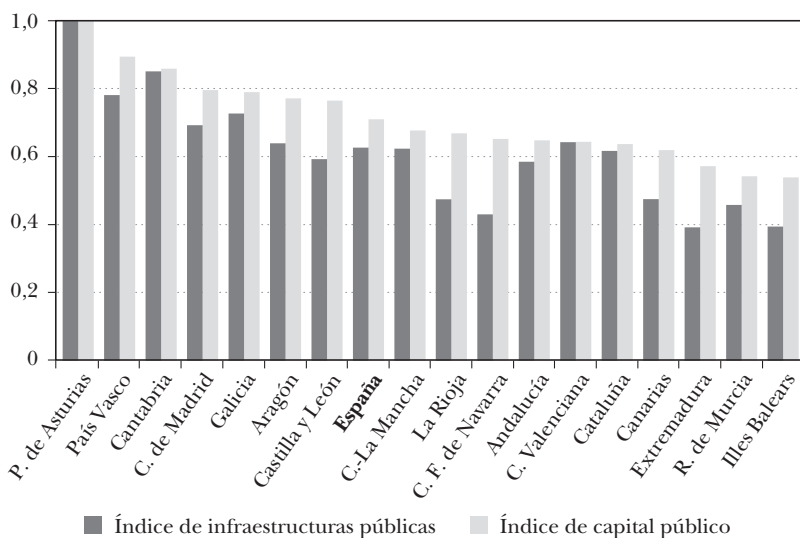
IIP ferroviarias			IIP portuarias y aeroportuarias			IIP sanidad			IIP educación			IIP resto de IP		
1	C. de Madrid	1,000	1	Canarias	1,000	1	Castilla y León	1,000	1	Aragón	1,000	1	Extremadura	1,000
2	Cataluña	0,521	2	Illes Balears	0,930	2	Galicia	1,000	2	La Rioja	0,896	2	C. F. de Navarra	0,994
3	Aragón	0,436	3	P. de Asturias	0,773	3	C. F. de Navarra	0,994	3	P. de Asturias	0,823	3	La Rioja	0,888
4	P. de Asturias	0,373	4	C. de Madrid	0,545	4	C. de Madrid	0,930	4	Cantabria	0,807	4	Castilla y León	0,875
5	C. Valenciana	0,353	5	Galicia	0,512	5	Cantabria	0,913	5	C. de Madrid	0,763	5	País Vasco	0,867
6	País Vasco	0,346	6	Cantabria	0,483	6	Cataluña	0,892	6	C. F. de Navarra	0,720	6	Aragón	0,719
7	C.-La Mancha	0,317	7	País Vasco	0,466	7	P. de Asturias	0,888	7	Castilla y León	0,619	7	Galicia	0,717
	España	0,307	8	Cataluña	0,422	8	País Vasco	0,867	8	Canarias	0,618	8	Canarias	0,688
8	Castilla y León	0,277		España	0,411	9	C. Valenciana	0,865		España	0,599	9	C. de Madrid	0,677
9	Galicia	0,235	9	Andalucía	0,396		España	0,845	9	C. Valenciana	0,595	10	P. de Asturias	0,674
10	Andalucía	0,219	10	C. Valenciana	0,327	10	Canarias	0,826	10	País Vasco	0,594	11	Illes Balears	0,669
11	Cantabria	0,170	11	R. de Murcia	0,210	11	Aragón	0,791	11	Cataluña	0,575		España	0,597
12	Illes Balears	0,107	12	C.-La Mancha	0,100	12	Extremadura	0,780	12	Illes Balears	0,571	12	Cantabria	0,545
13	R. de Murcia	0,085	13	Aragón	0,051	13	R. de Murcia	0,779	13	R. de Murcia	0,549	13	C.-La Mancha	0,542
14	Extremadura	0,075	14	La Rioja	0,039	14	La Rioja	0,751	14	Andalucía	0,542	14	Andalucía	0,534
15	C. F. de Navarra	0,065	15	C. F. de Navarra	0,037	15	Illes Balears	0,709	15	C.-La Mancha	0,527	15	R. de Murcia	0,462
16	La Rioja	0,064	16	Castilla y León	0,035	16	C.-La Mancha	0,705	16	Galicia	0,281	16	Cataluña	0,398
17	Canarias	0,035	17	Extremadura	0,005	17	Andalucía	0,686	17	Extremadura	0,266	17	C. Valenciana	0,375

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

seguidas de las urbanas, las hidráulicas, las aeroportuarias y el *resto de infraestructuras*. Los mayores rangos de variación corresponden a las infraestructuras de transporte terrestre tanto viarias como ferroviarias, que son los rangos que se calculan teniendo en cuenta la superficie de las regiones, así como el índice de infraestructuras portuarias, que varía necesariamente entre 1 y 0.

El gráfico 3.25 muestra el resultado de la estimación de los dos índices agregados generales de dotaciones relativas (IIP, ICP). En ambos casos, la región con mayor dotación es el Principado de Asturias, seguida de Cantabria y el País Vasco, territorios que conforman la denominada cornisa cantábrica. Por el contrario, las menores dotaciones se observan en Illes Balears, junto a Extremadura, en el caso de las infraestructuras productivas, y junto a la Región de Murcia en el total del capital público. La dispersión de dotaciones es mucho menor en los índices generales que en la mayoría de los correspondientes a infraestructuras específicas. Además, la desigualdad es claramente menor en ICP que en IIP. También se observa que el Principado de Asturias posee dotaciones relativas muy superiores a las demás regiones.

GRÁFICO 3.25: Índices sintéticos agregados de infraestructuras públicas y de capital público, 2008



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

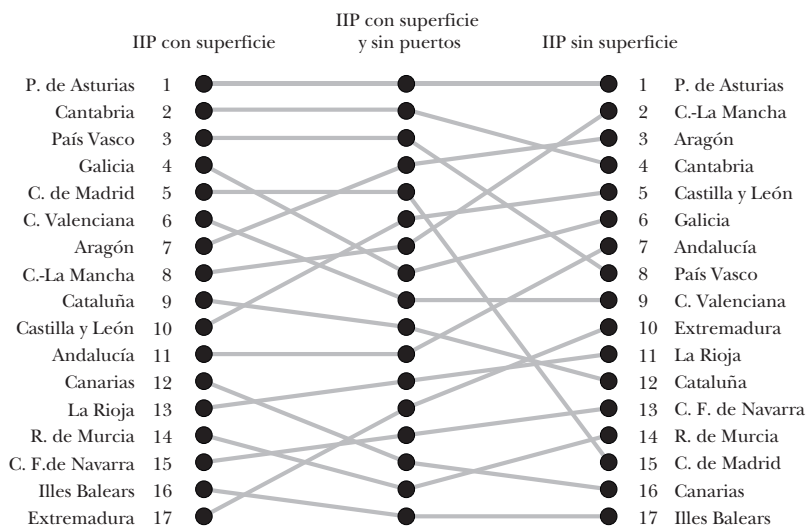
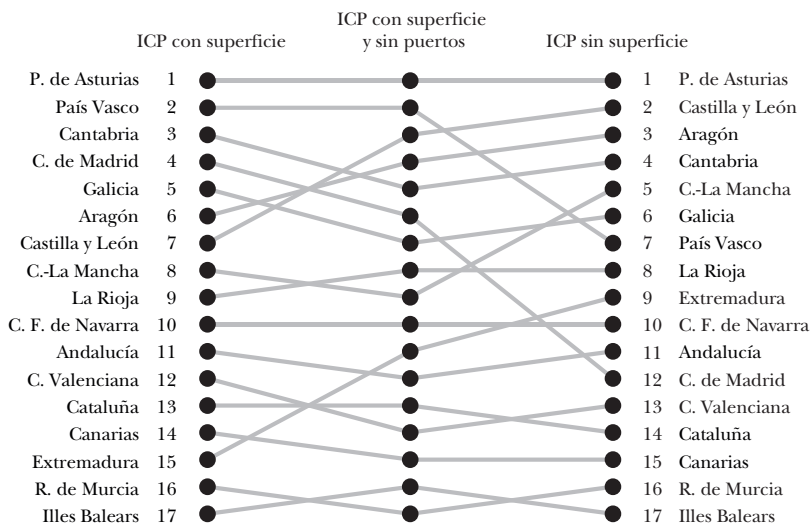
Para valorar el significado de estos resultados es interesante considerar hasta qué punto este tipo de índices es sensible a los criterios seguidos en su construcción, y en particular a la consideración de algunas características físicas de las regiones, como su situación en la costa o la superficie. Para evaluar el efecto que tiene la existencia de la infraestructura portuaria, que está vedada por razones geográficas a siete comunidades, se elimina de los índices agregados este componente, con el efecto sobre los *rankings* que muestra el gráfico 3.26. En el mismo se observan avances en las posiciones de regiones del interior, más significativos en los casos de Aragón, Castilla y León, y Extremadura, e intensos retrocesos en Canarias, la Comunitat Valenciana y Galicia.

El efecto de la superficie de las regiones sobre los índices se evalúa recalculándolos, tras eliminar esta variable de los componentes de los índices sintéticos de las infraestructuras viarias y ferroviarias. El efecto de este cambio en solo dos componentes de los índices agregados es más notable en el *ranking* de dotaciones de las regiones, sobre todo en el caso del índice de infraestructuras, pero también en el ICP. Los mayores cambios se producen en Madrid y el País Vasco, ya que ambos experimentan fuertes retrocesos, y en Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura, que muestran fuertes avances.

Estos ejercicios confirman que la valoración de las dotaciones relativas de infraestructuras y capital público de las regiones es difícil, dada la sensibilidad de los resultados a los criterios seleccionados. A las dudas que suscitan los supuestos considerados podrían añadirse otras, si se tiene en cuenta que en la relación entre valor del capital público y la dotación de servicios que el mismo proporciona, influyen la orografía, el precio del suelo, la dispersión de la población, etc.

3.2. El acceso a la educación y la sanidad

El acceso a la educación y la sanidad es ampliamente reconocido como una pieza clave del desarrollo humano y la mejora de las oportunidades en estos dos ámbitos está decisivamente vinculada a la actuación pública para la mayor parte de la población. En este

GRÁFICO 3.26: Índices sintéticos agregados, con variantes, 2008**a) Índice de infraestructuras públicas****b) Índice de capital público**

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2011), INE (2011) y elaboración propia.

apartado se estudian las diferencias regionales en servicios tan importantes como la educación y la sanidad, y sus posibles causas y consecuencias.

Se analiza, hasta donde es posible, qué justificación puede encontrarse a las diferencias interterritoriales, en cuanto a intensidad del gasto público, en las funciones más relevantes para la igualdad de oportunidades y para el crecimiento. Los datos plantean la posibilidad de que el proceso de descentralización haya obstaculizado la igualdad de oportunidades entre regiones, pues la actuación territorial del sector público en España es muy desigual: en educación el gasto por habitante de las comunidades con regímenes fiscales forales supera en un 35% al de la Comunidad de Madrid, La Rioja y el Principado de Asturias; en sanidad las diferencias entre los extremos (la Comunidad Foral de Navarra *versus* la Comunidad de Madrid) superan el 50% y en gastos de protección social (el Principado de Asturias *versus* Canarias y la Región de Murcia) se aproximan al 100%.

3.2.1. Educación

Los niveles educativos españoles eran bajos hasta hace poco, pero han mejorado en las últimas décadas como resultado de la atención prestada por el sector público y las crecientes demandas sociales. En años de estudio todavía España se encuentra por debajo de la media de los países avanzados y, a pesar de que en todos los territorios se han producido mejoras, las diferencias interregionales son importantes y no se observa un proceso claro de convergencia en la situación educativa de los jóvenes, al menos en el caso de los estudios superiores.

Las mejoras educativas comienzan en la década de los setenta y se han desarrollado en gran parte durante el periodo del Estado de las autonomías, de modo que la situación actual puede reflejar opciones de las regiones por políticas educativas diferentes. De la descentralización de la educación se esperaría una mejora de la eficiencia del sistema educativo, permitiendo así una toma de decisiones más ajustada a las necesidades de los usuarios que en el caso de una gestión centralizada (Albi et ál. 2000), aunque existen dudas acerca de esta descentralización en políticas más redistributivas, como es el caso de las becas (San Segundo 2005). Ahora bien, tras los distintos niveles de gasto observados, pueden también encontrarse distintas disponibilidades de recursos, pues, como ya se ha comprobado en el capítulo 2, las restricciones pre-

supuestarias de los gobiernos regionales, responsables de la educación en todos sus niveles, son muy dispares.

Para evaluar estas alternativas, en este apartado se revisan los cambios en los niveles educativos de la población en las regiones y la incidencia de las políticas educativas en las mejoras logradas, a lo largo del tiempo. Con ese propósito, se compara la situación de la población adulta con la de los principales beneficiarios del esfuerzo en educación reciente: los jóvenes que ya han salido del sistema educativo y los que ahora se encuentran en él.

3.2.1.1. *Mejoras y diferencias educativas*

En los últimos treinta años la población en edad de trabajar, de entre 16 y 64 años, con al menos formación postobligatoria,³³ se ha cuadruplicado en España, y la intensidad del cambio ha sido mucho mayor en el caso de los universitarios, que se han multiplicado casi por seis. Solo en el periodo 2000-2010, según la Encuesta de Población Activa (INE 2011), este crecimiento ha sido de un 46% y un 55%, respectivamente.

Pese al importante progreso conseguido, la mejora de la formación postobligatoria no ha sido suficiente para equipararse a los países de la OCDE o la UE, en porcentajes de cualificación. Esta insuficiencia de *stock* puede incidir también en el crecimiento, tal y como demuestran varios estudios en torno a la fuerte relación existente entre el *stock* de capital humano y el crecimiento económico, tanto a nivel nacional como regional (De la Fuente y Da Rocha 1996; Hanushek y Kimko 2000; Serrano 1999). Por su parte, Martín et ál. (2000) situaban en el 2000 el *stock* de capital humano español al 70% de la UE. Según el último informe *Education at a Glance 2010: OECD Indicators* (OCDE 2010), en el 2008 España se encontraba a casi veinte puntos porcentuales de la media de los países desarrollados, en cuanto a población con al menos formación postobligatoria, con un 51,5% frente al 71% de la OCDE y el 72% de la UE-19³⁴. Entre el 2001 y el 2008 la pobla-

³³ Población con al menos estudios de bachillerato o ciclos formativos de grado medio y equivalentes.

³⁴ Esta agregación incluye a los países miembros de la UE antes de la adhesión de los diez países candidatos el 1 de mayo de 2004 (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos,

ción con al menos estudios postobligatorios creció un 10,9% en la OCDE, un 14,3% en los países de la UE-19 y cerca de un 35% en España, pero el esfuerzo no ha sido suficiente para avanzar a los estándares internacionales, ni siquiera en la Comunidad de Madrid y el País Vasco, las regiones que lideran el *ranking* nacional.

La situación educativa de las regiones, desde esta perspectiva, es desigual. La Comunidad de Madrid y el País Vasco son las comunidades con mayor proporción de población con al menos estudios de secundaria postobligatoria en el 2010, con un 66,9% y un 66,1% respectivamente, frente al 52,4% de la media española en ese año. Las comunidades con menor proporción de adultos que superan la formación obligatoria son Extremadura (39,5%), la Región de Murcia (43,3%), Castilla-La Mancha (43,3%) y Andalucía (44,4%).

Dentro de la población con al menos estudios postobligatorios se puede distinguir entre los que, como máximo, han obtenido este título y los que han alcanzado un nivel de formación superior, tanto universitaria como en ciclos de formación superior y equivalentes. En el 2010, un 21,9% de la población de entre 25 y 64 años tiene estudios postobligatorios, mientras que un 30,5% posee estudios superiores. A diferencia de lo que sucede en otros países, en España el porcentaje de población situada en el escalón de los estudios superiores es mayor que el correspondiente a los que solo poseen estudios secundarios postobligatorios.³⁵ En el cuadro 3.4 se observan los cambios en la población que, como máximo, alcanza la formación postobligatoria entre el 2000 y el 2010, y son Illes Balears (27,7%) y la Comunidad de Madrid (26%) las regiones con mayor porcentaje de población entre 25 y 64 años con este nivel educativo, frente a Extremadura (16,5%) o Galicia, La Rioja y Andalucía, todas ellas por debajo del 19%. Estos porcentajes distan mucho de la media de la OCDE (47%) y de la UE-19 (43%), en el 2008.

Portugal, el Reino Unido y Suecia), más cuatro países del Este europeos, miembros de la OCDE (Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa).

³⁵ Debe advertirse que las comparaciones internacionales dependen de los criterios seguidos en la armonización de las estructuras educativas. En el caso español, las antiguas titulaciones de FP II han sido consideradas de grado superior, lo que incrementa la población con estudios superiores y reduce la de estudios medios.

CUADRO 3.4: Incidencia de la formación postobligatoria entre la población
(porcentaje)

	Población entre 25 y 64 años con formación postobligatoria como máximo		Población entre 25 y 34 años con formación postobligatoria como máximo		Tasa bruta de matriculación en formación postobligatoria ¹	
	2000	2010 (2.º trim.)	2000	2010 (2.º trim.)	2002-2003	2009-2010
Andalucía	13,3	18,9	18,3	22,8	44,0	49,7
Aragón	16,3	25,3	23,8	27,6	48,5	51,9
Asturias, P. de	15,6	22,0	22,8	25,0	51,9	58,8
Baleares, Illes	18,7	27,7	23,2	33,3	38,3	39,3
Canarias	18,0	24,7	23,7	34,0	48,2	56,1
Cantabria	18,8	22,9	26,0	28,5	50,9	56,9
Castilla y León	15,9	21,1	23,0	25,1	53,8	59,8
C.-La Mancha	12,3	20,0	18,2	23,8	40,4	47,9
Cataluña	18,6	21,8	25,3	23,2	45,9	49,4
C. Valenciana	14,5	22,8	20,1	27,3	41,3	47,5
Extremadura	12,0	16,5	16,4	22,5	42,6	47,7
Galicia	12,7	18,7	19,1	22,1	51,7	58,7
Madrid, C. de	19,0	26,0	24,4	26,7	46,9	51,0
Murcia, R. de	14,8	19,7	20,1	23,3	41,5	48,3
Navarra, C. F. de	15,0	24,0	18,5	27,4	46,7	50,9
País Vasco	16,7	22,3	21,3	22,7	54,2	59,9
Rioja, La	15,0	18,8	21,7	18,7	47,7	50,1
España	15,9	21,9	21,6	25,1	46,1	51,1
OCDE²	42,0	43,0	48,0	45,0	–	–
UE-19*	42,0	47,0	48,0	50,0	–	–

¹ Ratio entre matriculados en bachillerato y ciclos formativos de grado medio, y la población entre 16 y 19 años.

² Para este organismo el año de referencia es el 2001.

* Para este agregado el año de referencia es el 2008.

Fuente: INE (2011), Ministerio de Educación (vv. aa.), OCDE (2010) y elaboración propia.

En cuanto a la población con formación superior (v. el cuadro 3.5), España (29%) se sitúa en el 2008 por encima de la OCDE (28%) y de la UE-19 (25%), siendo este porcentaje en el 2010 del 30,5%. Este resultado se debe principalmente al peso de la población con ciclos formativos superiores y equivalentes, ya que en

CUADRO 3.5: Incidencia de la formación superior entre la población
(porcentaje)

	Población entre 25 y 64 años con formación superior		Población entre 25 y 34 años con formación superior		Tasa bruta de matriculación en formación superior ¹	
	2000	2010 (2.º trim.)	2000	2010 (2.º trim.)	2002-2003	2009-2010
Andalucía	18,9	25,5	27,9	32,9	35,0	38,3
Aragón	23,9	32,4	38,0	42,1	41,4	40,5
Asturias, P. de	21,7	32,3	35,0	43,9	45,4	45,9
Balears, Illes	17,6	22,0	23,8	23,5	17,9	19,0
Canarias	18,5	23,0	24,5	29,3	30,3	31,3
Cantabria	23,4	35,5	34,5	41,8	31,2	33,2
Castilla y León	23,4	31,9	38,2	41,9	49,0	51,4
C.-La Mancha	15,6	23,3	23,7	33,0	21,3	21,8
Cataluña	23,6	30,4	35,5	39,1	36,6	42,2
C. Valenciana	20,1	28,1	30,6	36,6	37,9	44,7
Extremadura	16,3	23,0	25,1	36,2	28,8	29,3
Galicia	18,7	30,1	33,0	44,0	41,2	42,1
Madrid, C. de	31,4	40,9	44,3	50,1	49,2	55,7
Murcia, R. de	20,8	23,6	28,2	26,2	33,8	36,8
Navarra, C. F. de	29,9	38,7	44,5	49,8	42,4	43,2
País Vasco	32,0	43,8	50,2	58,1	46,1	51,6
Rioja, La	22,9	36,4	36,7	47,4	31,9	33,6
España	22,7	30,5	34,0	39,2	42,0	46,8
OCDE²	22,0	28,0	26,0	35,0	—	—
UE-19*	21,0	25,0	26,0	32,0	—	—

¹ Ratio entre matriculados en estudios universitarios y ciclos formativos de grado superior, y la población entre 18 y 24 años.

² Para este organismo el año de referencia es el 2001.

* Para este agregado el año de referencia es el 2008.

Fuente: INE (2011), Ministerio de Educación (vv. aa.), OCDE (2010) y elaboración propia.

formación universitaria, España se situaba en el 20% en el 2008, ligeramente por debajo de la OCDE (21%) y por encima de la UE-19 (19%). Las comunidades con una mayor proporción de población entre 25 y 64 años con estudios superiores son el País Vasco (43,8%), la Comunidad de Madrid (40,9%) y la Comuni-

dad Foral de Navarra (38,7%). En el extremo inferior se encuentran Illes Balears (22%), Canarias (23%) y Extremadura (23%).

Para valorar el efecto de las políticas desarrolladas durante el periodo en el que se produce la descentralización, se pueden comparar los datos anteriores con la situación educativa de una cohorte de edad de adultos jóvenes y de los actuales estudiantes. Los cuadros 3.4 y 3.5 muestran también el nivel educativo alcanzado por los adultos entre 25 y 34 años que al menos han alcanzado estudios postobligatorios y los que tienen formación superior. La proporción de adultos jóvenes, entre 25 y 34 años, con al menos formación postobligatoria en España se eleva al 64,7% en 2008, una cifra que continúa por debajo de la media de la OCDE (80%) y de la UE-19 (82%), pero que representa una diferencia menor que la correspondiente a toda la población adulta, entre 25 y 64 años. Así pues, las generaciones más jóvenes y más beneficiadas del esfuerzo educativo de las últimas décadas están convergiendo con los países más desarrollados.

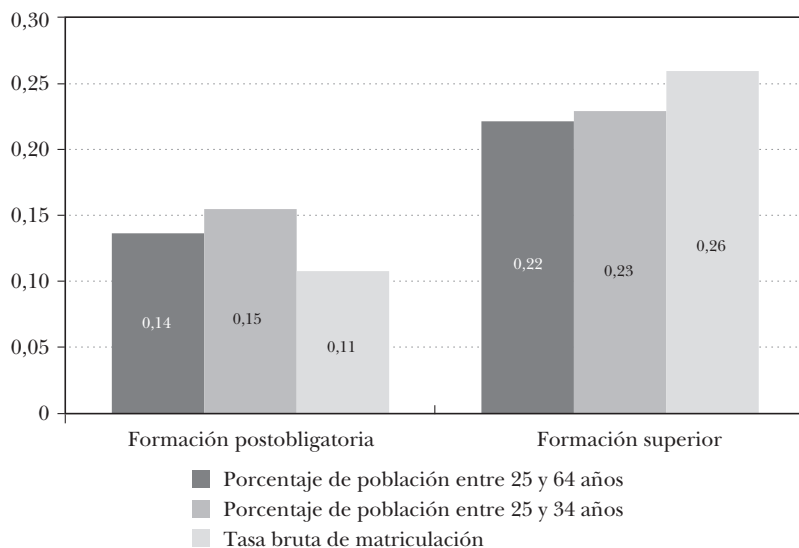
En cuanto a las diferencias interregionales, la población entre 25 y 34 años ofrece indicios de distinto signo al de los efectos regionales de las políticas desarrolladas. Los que como máximo han alcanzado este nivel educativo suponen en el conjunto de España un 25,1% (v. el cuadro 3.4), muy por debajo de los estándares internacionales del 2008 que eran del 50% en la UE-19 y del 45% en la OCDE. En el 2010, las regiones con mayor porcentaje de adultos jóvenes con al menos estudios postobligatorios son el País Vasco (80,9%), la Comunidad Foral de Navarra (77,2%) y la Comunidad de Madrid (76,8%). La Región de Murcia y Andalucía, con un 49,5% y un 55,7% respectivamente, son las comunidades con menor proporción. Las regiones que poseían ventajas relativas entre toda la población adulta las siguen manteniendo entre los adultos jóvenes. Así pues, aunque se ha producido una mejora generalizada en todas las regiones, sigue habiendo grandes diferencias regionales; los porcentajes mayores corresponden a Canarias e Illes Balears, y el menor a La Rioja.

Si se considera la población con formación superior, en la actualidad, hay en España un 39,2% de jóvenes de 25 a 34 años con ese nivel de estudios, de los cuales son universitarios un 26,8%. Se comprueba que el diferencial respecto a la UE-19 y la OCDE

sigue a favor de España, como se observa en el cuadro 3.5. Una vez más las diferencias interregionales son sustanciales. El País Vasco (58,1%), la Comunidad de Madrid (50,1%) y la Comunidad Foral de Navarra (49,8%) son las regiones que poseen mayor porcentaje de jóvenes con estudios superiores; e Illes Balears (23,5%), la Región de Murcia (26,2%) y Canarias (29,3%) las regiones en las que el peso de los jóvenes con estudios superiores es menor.

Los datos de los dos grupos de adultos considerados indican que las desigualdades regionales en los niveles de estudios postobligatorios completados no se han reducido. Al contrario, han aumentado las desigualdades entre las regiones en el caso de la población más joven (v. el gráfico 3.27), tanto en el caso de los que solo poseen formación secundaria postobligatoria, cuyo coeficiente de variación pasa de 0,136 para la población entre 25 a 64 años a 0,155 entre los jóvenes de 25 a 34 años, como en el caso de los que poseen estudios superiores, cuyo coeficiente de variación aumenta de 0,221 a 0,229, manteniendo un nivel de desigualdad mayor que el correspondiente a los estudios postobligatorios.

GRÁFICO 3.27: Coeficientes de variación regional por niveles de estudios, 2010



Fuente: INE (2011), Ministerio de Educación (2011) y elaboración propia.

La evolución de las tasas de matriculación en los distintos niveles de estudios ofrece información sobre las tendencias más recientes en el acceso a la educación. La tasa bruta de matriculación mide la relación entre los matriculados en un nivel educativo y la población en edad teórica de matricularse. En el caso de la educación secundaria postobligatoria que, con los planes de estudio de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), comprende el bachillerato y los ciclos formativos de grado medio (CFGM) y abarca unas edades teóricas entre 16 y 19 años, la tasa de matriculación se ha visto incrementada, entre 2002-2003 y 2009-2010, en 11 puntos porcentuales, 12 puntos para los centros públicos y 9 para los privados, como resultado del incremento del número de matriculados (2,3%) y de la reducción de la cohorte de población (7,8%).

El cuadro 3.4 muestra en sus últimas columnas la tasa bruta de matriculación en formación postobligatoria para los años 2003 y 2010, cuyos datos son comparables debido a la homogeneidad de planes de estudio. Se comprueba que en estos últimos ocho años ha habido un incremento generalizado de la tasa de matriculación, excepto en Illes Balears, donde se ha mantenido estable. Las comunidades con una mayor tasa de matriculación en el curso 2009-2010 son el País Vasco (59,9%), Castilla y León (59,8%), el Principado de Asturias (58,8%) y Galicia (58,7%). En cambio, aparecen mucho peor situadas Illes Balears (39,3%), la Comunitat Valenciana (47,5%), Extremadura (47,7%) y Castilla-La Mancha (47,9%), todas bastante por debajo de la media española del 51,1%.

La buena noticia es que en este caso la mejora en los niveles educativos en todas las comunidades sí que parece ir acompañada de una menor desigualdad regional, con un coeficiente de variación de las tasa de matriculación de 0,108, menor que los correspondientes a los niveles de estudios alcanzados entre la población adulta de 25 a 64 y de 25 a 34 años.

En cuanto al acceso a la formación superior que comprende los cursos formativos de grado superior (CFGS) y los estudios universitarios, la tasa bruta de matriculación ha aumentado un 11,6% entre los cursos 2002-2003 y 2009-2010. El número de alumnos universitarios ha descendido un 6,6% desde el curso 2002-2003

y ha aumentado la matrícula en los ciclos formativos de grado superior un 11,5%. También en este caso se toma como curso inicial 2002-2003 para homogeneizar las edades de acceso a estos niveles educativos.³⁶ Actualmente, la Comunidad de Madrid (55,7%), el País Vasco (51,6%) y Castilla y León (51,4%) son las regiones con mayor tasa de matriculación en educación superior (v. el cuadro 3.5), mientras que Illes Balears (19%) y Castilla-La Mancha (21,8%) registran las tasas más bajas, muy por debajo de la media nacional del 46,8%.³⁷

Las tasas de matriculación en educación superior muestran también que los niveles de desigualdad interregional aumentan con el paso del tiempo, si se compara el coeficiente de variación de este indicador con los correspondientes a los de los adultos con estudios superiores. Así pues, existen razones para concluir que la descentralización de la educación ha ido acompañada de un proceso de mejora generalizada en el acceso a los niveles formativos postobligatorios, pero también de una mayor desigualdad entre regiones en las oportunidades educativas. Sin embargo, sería un error interpretar estos resultados a partir de apriorismos sobre las causas de los mismos, pues tras los mismos parece que existen causas complejas.³⁸

La dispersión de los niveles educativos regionales se reduce muy poco al considerar las cohortes más jóvenes. Asimismo, para los niveles superiores De la Fuente (2006) argumenta que es muy probable que las disparidades educativas entre regiones se mantengan o incluso aumenten en el futuro. Torres (1993) propone el hábitat de residencia como un fuerte factor explicativo de la desigualdad educativa en España, ya que en los años ochenta re-

³⁶ Ya se ha señalado, aunque para las comparaciones internacionales se sigue ese criterio, que la FPPII podría no considerarse en puridad enseñanza superior y, además, debe tenerse en cuenta que la edad de finalización de esos estudios rondaba los 18-19 años, mientras que los CFGS comienzan teóricamente a los 18 años.

³⁷ Cabe tener en cuenta que las tasas de matriculación se computan sobre el total de alumnos en cada región con independencia de la comunidad autónoma de origen de los mismos, por lo que esta tasa está también captando el efecto atracción o expulsión que unas regiones pueden producir en otras.

³⁸ De la Fuente (2006) obtiene que los niveles educativos, medidos por el número medio de años de escolarización de la población adulta varían mucho entre regiones y que es probable que continúen haciéndolo en el futuro.

sultaba complicado continuar con la formación secundaria postobligatoria fuera de las capitales de provincia. A su vez, Grañeras et ál. (1999) afirman que la persistencia de diferencias sociales en las posibilidades de acceso a la formación postobligatoria incide sobre la desigualdad educativa. Además, según Fernández Enguita, Martínez y Las Heras (1996), la tendencia al aumento de los niveles superiores e inferiores de cualificación observados en España, en detrimento de los intermedios, amenazaría con convertir las desigualdades educativas en desigualdades sociales. Asimismo, González y Dávila (1998) muestran que los principales impedimentos para el acceso a la educación son culturales, ya que el nivel educativo de los padres en España sería una barrera de acceso a la educación superior, más potente incluso que la renta familiar. No obstante, la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y su búsqueda de mejores condiciones laborales tiene un efecto positivo sobre el aumento de la educación y la reducción de la desigualdad (Casal, Masjuan y Planas 1991).

3.2.1.2. El gasto en educación

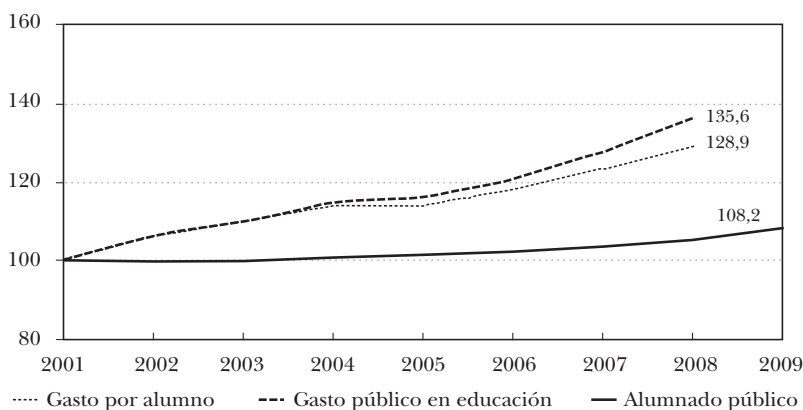
Las desiguales tasas de matriculación en los estudios postobligatorios indican que persisten diferencias interregionales importantes en el acceso a la educación, más de 20 puntos porcentuales en los estudios secundarios postobligatorios y de 30 en los superiores, con efectos sobre el capital humano de las regiones que serán duraderos en el futuro.

La pregunta que se plantea a continuación es qué relación puede establecerse entre las disparidades en el acceso a la educación y las diferencias de gasto en educación mostradas en el capítulo 2. Más concretamente, si las regiones que se encuentran mejor colocadas en términos de acceso de sus jóvenes a la educación son las que más gasto público realizan en esas actividades, teniendo en cuenta el número de alumnos que atienden. De la misma manera las regiones peor colocadas son las que menos gasto público realizan.

El gasto público en educación ha aumentado en España en los últimos años, debido, sobre todo, al crecimiento del gasto por alumno, pues el número de alumnos apenas ha variado (v. el

GRÁFICO 3.28: Evolución del gasto en educación, del número de alumnos en centros públicos y del gasto por alumno, 2001-2009

(2001 = 100, euros constantes del 2008)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE y Ministerio de Educación (vv. aa.) y elaboración propia.

gráfico 3.28). El gasto por alumno³⁹ ofrece una referencia más próxima a las necesidades educativas que el gasto por habitante, porque la estructura por edades de la población varía en el tiempo y de unas regiones a otras. El número de alumnos en centros públicos en España ha crecido un 8,2% entre el 2001 y el 2009, debido, sobre todo, al aumento experimentado a partir del 2008. Para esta evolución se ha tomado como año inicial el 2001, por ser el primero para el cual el alumnado privado se puede separar en centros concertados y no concertados.

No obstante, el alumnado público no sigue la misma trayectoria en todas las regiones. Donde más ha crecido es en la Comunidad Foral de Navarra (28,6%),⁴⁰ la Comunitat Valenciana (18,2%),

³⁹ El alumnado público comprende el total de matriculados en enseñanzas universitarias en centros públicos y en enseñanzas no universitarias, dentro del régimen general en centros públicos y privados concertados, y del régimen especial en centros públicos y educación para adultos de carácter formal, siguiendo la metodología de Calero, Mediavilla y Escardíbul (2007).

⁴⁰ Estos crecimientos tan fuertes se pueden explicar por el aumento de la población infantil, que ha crecido, entre 2001 y 2009, casi un 30% en el tramo entre 0 y 5 años, combinado con las políticas de refuerzo para la matriculación de esta población. Así, teniendo en cuenta únicamente las enseñanzas no universitarias de régimen general, en centros públicos y privados concertados, el crecimiento en la Comunidad de Navarra ha

Illes Balears (14,9%), la Comunidad de Madrid (14,8%), Cataluña (14,8%), Canarias (11,2%), La Rioja (10,9%), el País Vasco (10,6%), Castilla-La Mancha (10,5%), Aragón (10,3%) y la Región de Murcia (10,2%). Las comunidades donde más significativamente se ha reducido el alumnado público son el Principado de Asturias (-18%), Galicia (-10,6%), Extremadura (-9,4%) y Castilla y León (-9,2%). Por su parte, Cantabria ha experimentado un ligero crecimiento (0,4%).

Distinguiendo por tipo de enseñanzas, no universitarias y universitarias, a partir de la información del Ministerio de Educación, en el cuadro 3.6 se presenta el gasto público en educación por alumno matriculado en centros públicos para los cursos 2000-2001 y 2007-2008. El País Vasco, el Principado de Asturias, Cantabria y Galicia realizan el mayor gasto por estudiante no universitario, y la Comunidad Foral de Navarra, Cantabria y el País Vasco el mayor gasto por estudiante universitario. En el extremo opuesto se encuentran la Comunidad de Madrid, Canarias y Andalucía para la formación no universitaria, e Illes Balears, Extremadura, Canarias y La Rioja para la universitaria.

En el caso de las enseñanzas no universitarias se observa una reducción de la desigualdad entre comunidades a lo largo del tiempo: el coeficiente de variación para el gasto por alumno no universitario ha pasado de 0,153 en el 2001 a 0,115 en el 2008. En cambio, para las enseñanzas universitarias el coeficiente ha pasado de 0,160 en el 2001 a 0,182 en el 2008. El coeficiente de variación del gasto por alumno universitario no solo ha aumentado sino que también es mayor al del gasto por alumno no universitario, lo cual refleja una mayor dificultad para la convergencia entre comunidades en este aspecto.

Las diferencias interregionales en gasto educativo por alumno atendido por la oferta pública pueden deberse a distintas causas: la intensidad de la demanda educativa en cada región y unas diferentes preferencias regionales por la educación, debidas a sus

sido de un 26,4%, pasando de 80.224 a 101.404 alumnos. De los nuevos 21.180 alumnos, un 92% corresponde a alumnos de educación infantil (11.535) y primaria (7.950), siendo el curso 2004-2005 el de mayor crecimiento, con un aumento de 4.651 alumnos de educación infantil y primaria. El mismo patrón se aplica para el resto de comunidades, donde el mayor incremento en alumnado se da para estos primeros tramos educativos.

CUADRO 3.6: Gasto en educación por habitante y por alumno en centros públicos
(euros constantes del 2008)

	Gasto público en educación por habitante		Gasto público en educación no universitaria por alumno		Gasto público en educación universitaria por alumno	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008
Andalucía	919	1.113	2.809	3.637	4.526	7.917
Aragón	799	1.073	3.577	3.987	5.291	9.740
Asturias, P. de	798	1.005	3.814	4.997	5.394	8.218
Balears, Illes	801	1.149	3.409	4.377	5.971	7.011
Canarias	1.127	1.045	3.735	3.606	6.138	7.171
Cantabria	764	1.089	3.529	4.876	6.498	11.486
Castilla y León	883	1.108	3.577	4.453	5.399	7.933
C.-La Mancha	960	1.327	3.336	4.533	5.463	9.029
Cataluña	786	1.287	3.022	4.080	6.796	9.908
C. Valenciana	1.077	884	3.548	4.222	6.465	9.871
Extremadura	963	1.238	3.369	4.325	4.493	7.073
Galicia	818	1.171	3.761	4.774	4.817	8.970
Madrid, C. de	823	869	3.264	3.533	6.858	9.164
Murcia, R. de	903	1.063	3.011	4.019	5.472	8.649
Navarra, C. F. de	1.340	1.464	4.512	4.541	7.790	12.840
País Vasco	1.083	1.391	5.122	5.297	5.879	10.873
Rioja, La	780	961	3.551	4.094	4.624	7.429
España	906	1.107	3.347	4.075	5.238	7.896

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE y Ministerio de Educación (vv. aa.) y elaboración propia.

niveles de renta y educativos, que se reflejan en las distintas tasas de matriculación; las opciones realizadas por los gobiernos de cada comunidad sobre la organización y gestión de los servicios, en particular, sobre la oferta pública o concertada de los mismos, en el caso de las enseñanzas no universitarias; los recursos totales de los que disponen las comunidades autónomas que gestionan estos servicios;⁴¹ etc. No es fácil determinar cómo influye cada una

⁴¹ De la Fuente (2006) documenta la existencia de desigualdades en el gasto por estudiante a nivel regional, las cuales estarían reflejando diferencias en la financiación por habitante.

de ellas en el gasto observado, pero en las páginas que siguen se ofrece información para testar algunas hipótesis a partir de los datos disponibles.

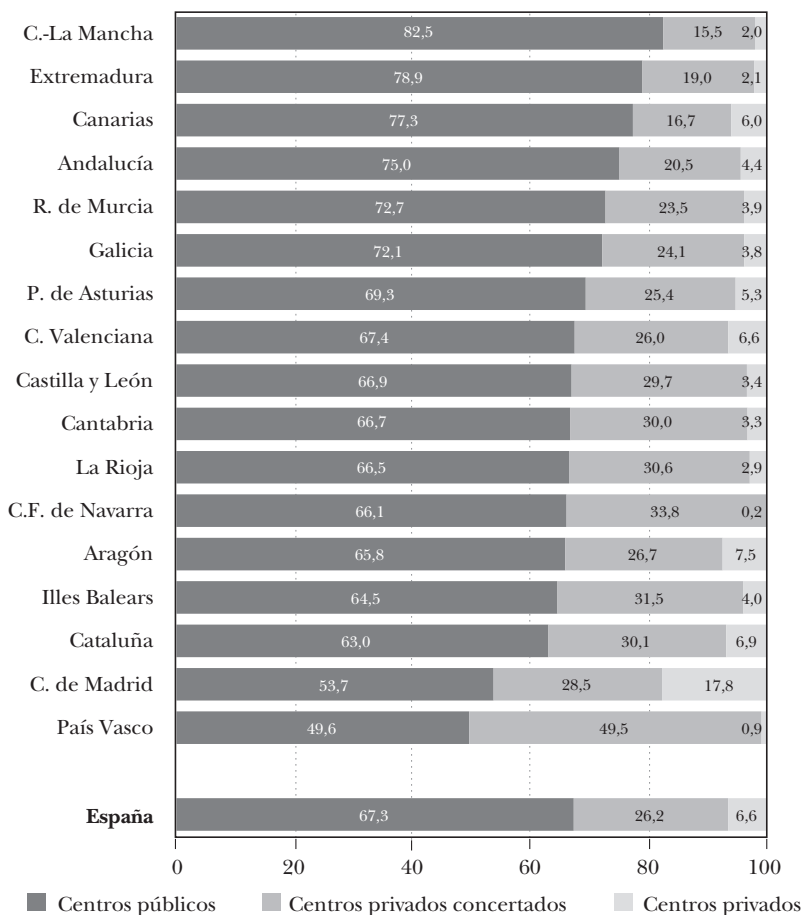
En lo que se refiere a la relación entre el gasto por alumno y las tasas de matriculación en centros públicos o concertados, no existe información sobre la primera de las variables para la enseñanza secundaria postobligatoria, pero sí para la universitaria, la mayor parte de la cual es ofrecida por instituciones públicas. Sin embargo, los datos no ofrecen soporte a la hipótesis de que el mayor gasto por alumno se produce en las comunidades que tienen que atender una menor demanda. Aunque la relación entre ambas variables es negativa, esta no es estadísticamente significativa.

En cuanto a la importancia de la oferta pública y privada de los servicios educativos, como se observa en el gráfico 3.29, la mayoría del alumnado de enseñanzas no universitarias está matriculado en centros de titularidad pública o privada concertada, y solo en la Comunidad de Madrid la oferta privada no concertada se acerca al 20%. No obstante, hay comunidades como el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, Illes Balears, La Rioja o Cantabria en las que el alumnado de los centros concertados supera el 30%, mientras que en Castilla-La Mancha, Extremadura o Canarias no llega al 20%.

La composición de la oferta financiada con fondos públicos, pública y privada concertada, puede tener implicaciones sobre el gasto por alumno, pues este es superior en los centros públicos por dos motivos: el mayor coste salarial del profesorado y el menor tamaño medio de los grupos. Para explorar hasta qué punto apoyarse más en la enseñanza privada permite gastar menos por alumno, el gráfico 3.30 muestra la relación entre estas dos variables en las enseñanzas no universitarias. Se observa que, en general, es menor el gasto por alumno en las comunidades con mayor proporción de centros privados. No obstante, comunidades como el País Vasco, el Principado de Asturias, Cantabria y Galicia, con una proporción relativamente similar de centros privados que La Rioja, la Región de Murcia o Andalucía, e incluso Castilla y León o Illes Balears, realizan un gasto bastante mayor.

En tercer lugar, en cuanto a la relación entre el gasto público por alumno, tanto en enseñanzas universitarias como no univer-

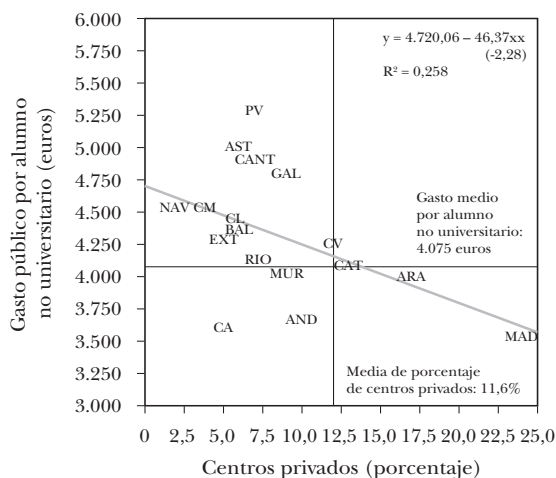
**GRÁFICO 3.29: Alumnado de enseñanzas de régimen general
(no universitarias), por titularidad del centro.
Curso 2008-2009**
(porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación (2011).

sitarias, y en cuanto a los recursos totales por habitante de los que dispone la correspondiente comunidad autónoma, véase el gráfico 3.31 que muestra esa relación positiva y significativa. Así pues, además de otros factores, la restricción presupuestaria de las administraciones responsables de la educación parece ser relevante para el nivel que alcanza el gasto por alumno.

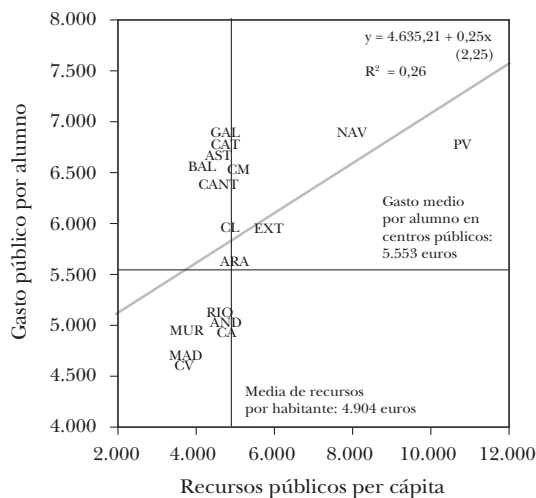
GRÁFICO 3.30: Relación entre el gasto público por alumno no universitario y los centros privados, 2008



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Ministerio de Educación (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.31: Relación entre el gasto público por alumno en centros públicos y los recursos públicos per cápita en Administraciones autonómicas y corporaciones locales, 2008
(euros)



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE y Ministerio de Educación (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

3.2.1.3. *Implicaciones de las diferencias de gasto en educación*

Las diferencias regionales de gasto por alumno tienen implicaciones diversas. El gráfico 3.32 presenta la relación entre el gasto público por alumno y la renta per cápita regional. El esfuerzo de cada región se puede identificar por la pendiente que une su posición en el gráfico con el origen de coordenadas. En el caso de las enseñanzas no universitarias (v. el panel *a* del gráfico 3.32), las comunidades que realizan un mayor esfuerzo relativo son Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia y el Principado de Asturias. En las enseñanzas universitarias (v. el panel *b* del gráfico 3.32), destaca el mayor esfuerzo de Castilla-La Mancha, Extremadura y la Comunitat Valenciana. Pero es importante advertir que el mayor esfuerzo de una región no recae necesariamente en sus habitantes, dado que su capacidad de gasto no depende solo de los recursos fiscales generados en la comunidad, sino también de los mecanismos de solidaridad interterritorial.

La apuesta colectiva por la educación es clara, pero el nivel educativo de la población puede influir en la intensidad del gasto por alumno. El gráfico 3.33 muestra que el gasto público en enseñanza no universitaria no depende significativamente del nivel educativo de la población. Sin embargo, los resultados son diferentes cuando se considera si la población tiene estudios universitarios. En este caso el efecto sobre el gasto en educación es positivo y significativo.

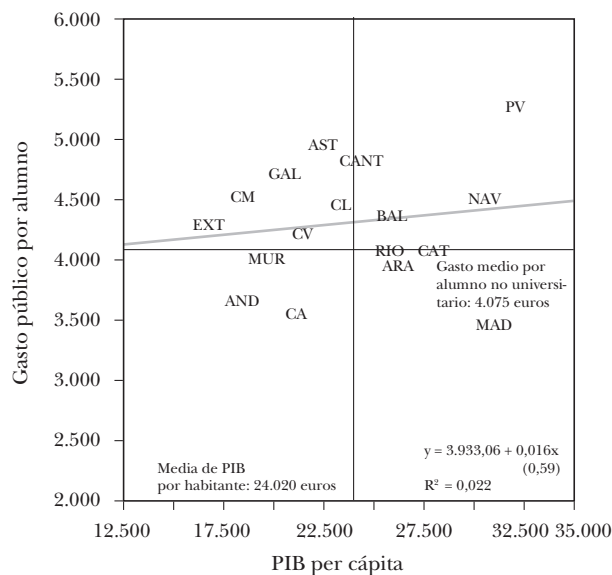
Así pues, los niveles de gasto público por alumno de las regiones en España implican una cierta ruptura de la dependencia de las condiciones económicas y, en parte, educativas de las regiones. Esto sucede porque el gasto en educación de cada región no está condicionado solo por sus propios recursos, aunque sí, como se ha visto, por los recursos totales de las administraciones que ejercen esa competencia.

Una posible implicación de la desigualdad en el gasto por alumno es el efecto de este sobre la calidad de la enseñanza, a la cual cabe aproximarse mediante el tamaño de las clases (ratio de alumnos por profesor) y el abandono temprano de los estudios.

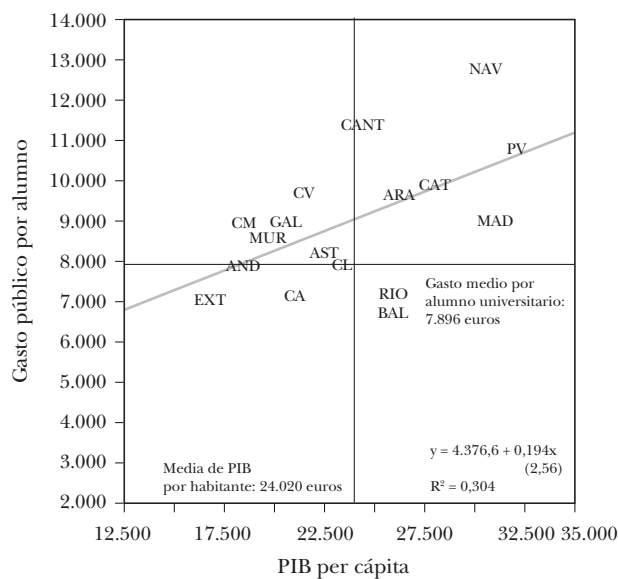
En educación no universitaria, como consecuencia de los mayores recursos, ha existido una clara reducción del número de alumnos por profesor, que ha pasado de 13,4 en el 2000 a 11,3 en

GRÁFICO 3.32: Relación entre el gasto público por alumnos en centros públicos y la renta per cápita, por tipo de enseñanzas, 2008
(euros)

a) Enseñanzas no universitarias



b) Enseñanzas universitarias

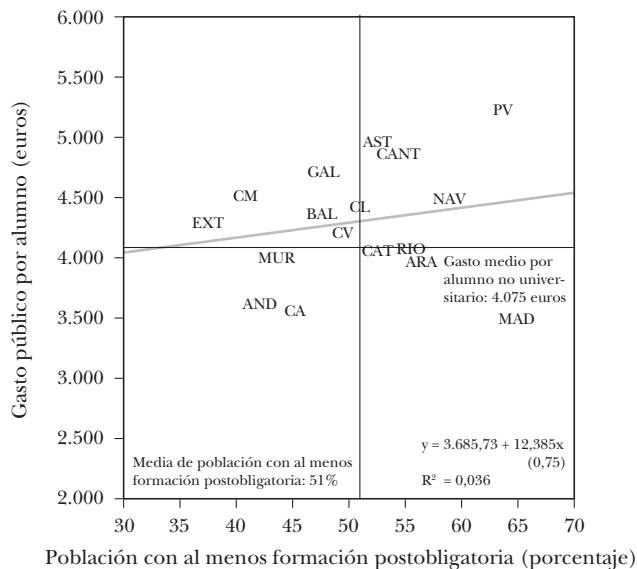


Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

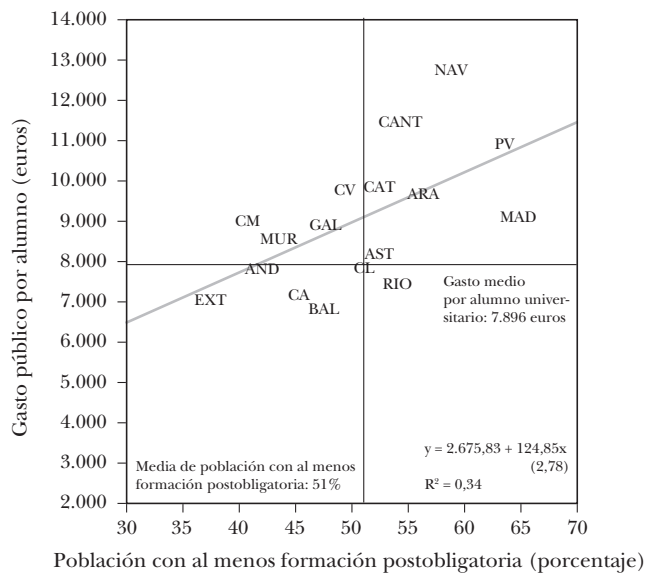
Fuente: INE (2011), Ministerio de Educación (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.33: Relación entre el gasto público por alumno y la población con al menos formación postobligatoria, por tipo de enseñanzas, 2008

a) Enseñanzas no universitarias



b) Enseñanzas universitarias



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: INE (2011), Ministerio de Educación (2011) y elaboración propia.

el 2010 (-16%). Pero, una vez más, existen importantes diferencias entre regiones, y son Cantabria y el Principado de Asturias las que muestran los tamaños medios más pequeños de las clases, 9,2 y 9,5 alumnos por profesor, respectivamente. Estos resultados son muy similares cuando se consideran solo los centros públicos, mientras que en los centros privados esta ratio es un 20% más elevada: 16,2 en el 2000 y 13,5 en el 2010 (v. el cuadro 3.7). En cuanto a la educación universitaria, la ratio de alumnos por profesor ha pasado de 16 alumnos a 11,4 en el 2009, pero las diferencias interregionales vuelven a ser enormes. Este último año Canarias presenta la ratio más alta (12,5) frente a la Comunidad Foral de

CUADRO 3.7: Alumnos por profesor en enseñanzas no universitarias, 2000 y 2010

	Total centros		Centros públicos		Centros privados	
	Curso 1999-2000	Curso 2009-2010	Curso 1999-2000	Curso 2009-2010	Curso 1999-2000	Curso 2009-2010
Andalucía	15,7	12,3	14,9	11,8	19,0	14,2
Aragón	12,4	10,7	10,8	9,8	16,4	13,3
Asturias, P. de	12,1	9,5	10,9	8,4	16,3	13,8
Balears, Illes	13,5	10,6	11,9	9,6	17,0	13,2
Canarias	13,7	12,4	12,9	11,7	18,4	15,3
Cantabria	12,3	9,2	11,1	8,1	15,4	12,8
Castilla y León	12,2	9,9	11,1	8,9	15,5	13,0
C.-La Mancha	13,6	10,2	13,0	9,7	17,0	13,2
Cataluña	12,4	11,6	11,7	11,0	13,4	12,7
C. Valenciana	12,9	11,5	11,7	10,4	16,9	14,8
Extremadura	13,6	10,6	12,8	9,8	18,0	15,2
Galicia	12,0	9,9	11,0	9,1	16,5	13,2
Madrid, C. de	14,4	12,1	13,0	11,3	17,2	13,1
Murcia, R. de	14,1	11,3	13,1	10,5	18,3	13,7
Navarra, C. F. de	11,1	10,5	9,7	9,5	14,3	13,0
País Vasco	11,6	10,3	9,2	8,4	15,3	13,3
Rioja, La	13,1	11,3	11,8	10,3	17,0	14,0
España	13,4	11,3	12,4	10,5	16,2	13,5

Nota: Los centros privados incluyen también la enseñanza concertada al no poder distinguir el tipo de profesorado privado por tipo de centro.

Fuente: Ministerio de Educación (vv. aa.) y elaboración propia.

Navarra (6,2). En los centros públicos esta ratio era 16,6 en el 2000 y se reduce hasta 11,6 en el 2010 (v. el cuadro 3.8).

Como se observa en el gráfico 3.34, existe efectivamente una relación negativa y significativa entre el gasto público por estudiante y el número de alumnos por profesor, algo más acentuada en el caso de las enseñanzas universitarias⁴² (v. el panel *b* del gráfico 3.34).

Un aspecto importante a tener en cuenta son los resultados educativos, y un indicador básico de los mismos es no lograr el mínimo de estudios obligatorios, y otro, algo más amplio, el abandono

CUADRO 3.8: Alumnos por profesor en enseñanzas universitarias, 2000 y 2009

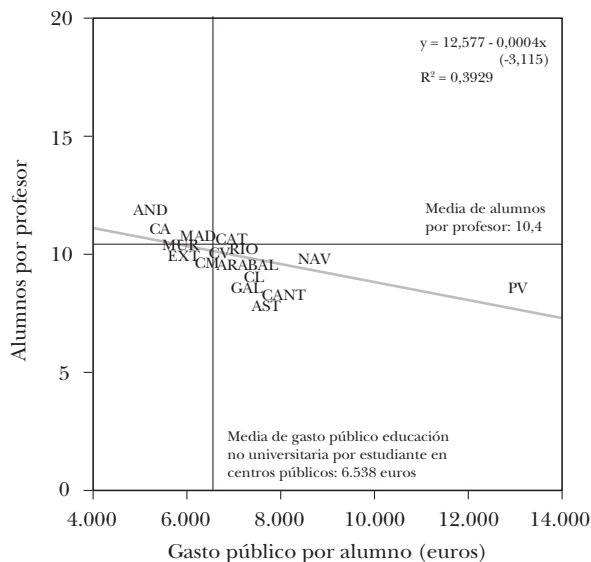
	Total centros		Centros públicos	
	Curso 1999-2000	Curso 2008-2009	Curso 1999-2000	Curso 2008-2009
Andalucía	17,2	12,3	17,2	12,3
Aragón	16,1	7,9	16,1	7,9
Asturias, P. de	14,6	11,1	14,6	11,1
Baleares, Illes	13,5	9,9	13,5	9,9
Canarias	12,5	12,5	12,5	12,5
Cantabria	12,2	7,9	12,2	7,9
Castilla y León	15,2	9,9	15,0	9,9
C.-La Mancha	21,1	11,3	21,1	11,3
Cataluña	12,3	8,2	12,4	8,3
C. Valenciana	16,0	10,9	16,0	10,8
Extremadura	17,7	11,6	17,7	11,6
Galicia	18,2	11,8	18,2	11,8
Madrid, C. de	13,1	10,2	14,0	10,1
Murcia, R. de	18,2	11,7	18,8	11,4
Navarra, C. F. de	6,8	6,2	13,6	8,0
País Vasco	16,5	8,5	16,0	8,3
Rioja, La	15,8	11,8	15,8	11,8
España	16,0	11,4	16,6	11,6

Fuente: INE (2011), Ministerio de Educación (vv. aa.) y elaboración propia.

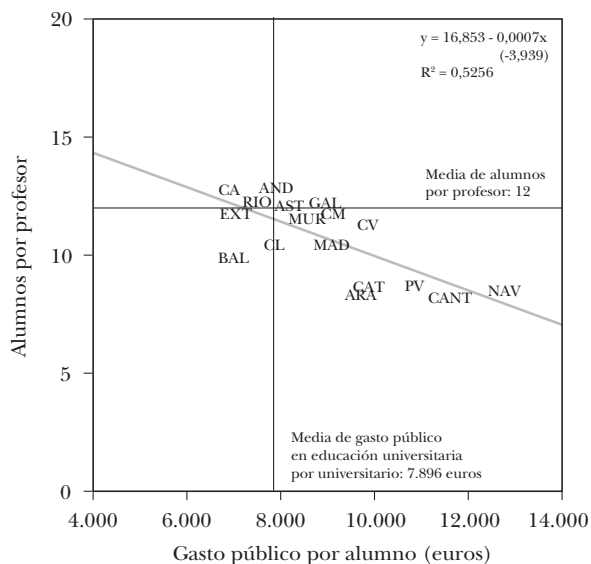
⁴² En el cálculo del gasto por estudiante en enseñanzas no universitarias no es posible cuantificar cuántos profesores de centros privados pertenecen al sistema concertado. Por ello, se ha calculado la ratio de gasto por alumno solo para los centros públicos, sin incluir los concertados.

GRÁFICO 3.34: Gasto público por alumno y ratio de alumnos por profesor por tipo de enseñanzas. Centros públicos, 2008

a) Enseñanzas no universitarias



b) Enseñanzas universitarias

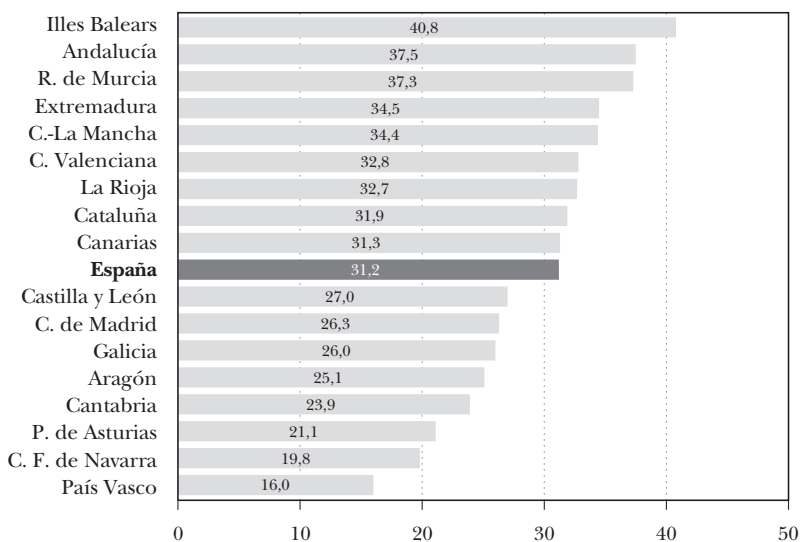


Nota: Se incluye solo al alumnado de enseñanzas de régimen general en centros públicos al no disponer de información de profesorado desglosada para poder añadir también los centros concertados. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Ministerio de Educación (2011) y elaboración propia.

escolar temprano de aquellos jóvenes entre 18 y 24 años que han finalizado el proceso formativo sin haber alcanzado estudios postobligatorios. Este indicador se utiliza frecuentemente y la Estrategia de Lisboa⁴³ fijó el objetivo de que en el 2010 todos los países de la UE situasen el abandono escolar temprano en el 10%. Sin embargo, en el 2009, en España ese porcentaje se situaba en el 31,2%, como se observa en el gráfico 3.35, según el informe *Datos y Cifras. Curso escolar 2010/2011* (Ministerio de Educación 2010). En torno a ese promedio, las diferencias regionales son amplias: llegan al 40,8% en Illes Balears, 37,5% en Andalucía y 37,3% en la Región de Murcia. Además de estas tres comunidades, Extremadura, Castilla-La Mancha, la Comunitat Valenciana, La Rioja, Cataluña y Canarias se sitúan también por encima de la media nacional de abandono temprano. Por el contrario, en el País Vasco (16%), la Comunidad Foral de Navarra (19,8%) y el Principado de Asturias (21,1%) los porcentajes de jóvenes que abandonan

GRÁFICO 3.35: Abandono escolar temprano, 2009
(porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación (2011).

⁴³ Aprobada por el Consejo Europeo en Lisboa el 23 y 24 de marzo del 2000.

tempranamente son mucho menores, aunque distan del 10% fijado por la UE.⁴⁴

Los recursos de los que dispone el sistema educativo de cada región parecen relevantes para explicar esos resultados. Si se pone en relación el gasto público por estudiante en enseñanzas no universitarias con la tasa de abandono temprano (v. el gráfico 3.36, panel *a*), se observa una clara relación negativa: a mayores recursos, menor tasa de abandono temprano. Además, cuanto mayor es el número de alumnos por profesor, mayor es la tasa de abandono (v. el gráfico 3.36, panel *b*).⁴⁵

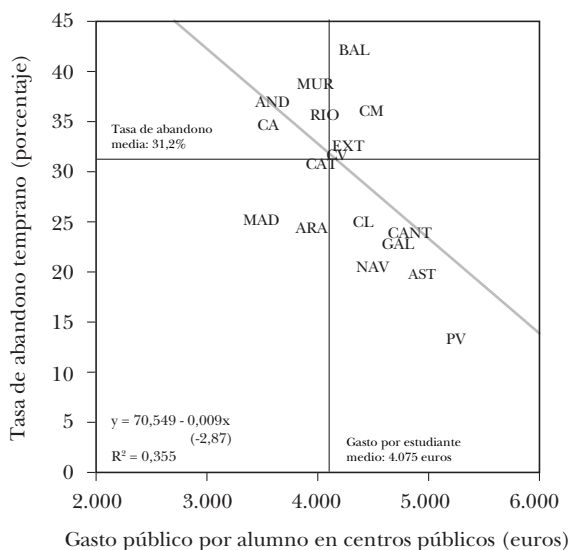
En resumen, las mejoras educativas en España se producen en todos los territorios, a la vez que crece el gasto educativo público per cápita y por alumno en todas las regiones. Pero siguen existiendo en la actualidad importantes diferencias en el acceso a la educación que no parecen estar en vías de corrección. También perduran elevadas diferencias de gasto por habitante entre regiones, que no responden solo al nivel de renta, ya que no siempre gastan más las regiones ricas, ni al mayor porcentaje de población en edad escolar, ni a políticas compensatorias, ya que no siempre gastan más las más atrasadas en renta y educación. En realidad, una variable muy relevante para explicar las diferencias de gasto en educación es el nivel general de recursos de los que disponen las comunidades autónomas, que son las administraciones que prestan estos servicios. Tras cada nivel de recursos se encuentran, tanto los índices de necesidades educativas, asociadas a la estruc-

⁴⁴ Según varios estudios mencionados por Grañeras et ál. (1998), el fracaso escolar estaría asociado no solo a factores individuales sino también sociales. Peraita y Pastor (2000) muestran que el abandono temprano es una condición permanente y que provenir de familias con un nivel socioeconómico bajo influye en este hecho. A su vez, Mora, Escardíbul y Espasa (2010) presentan un análisis regional de los efectos del gasto por alumno, el tamaño de la clase y la relación de alumnos por profesor entre 1992 y el 2003, sobre las tasas de fracaso escolar y el abandono temprano, y constatan que un mayor nivel de gasto por alumno y un tamaño de la clase más reducido, así como la proporción de alumnos por profesor, reducen las tasas de abandono temprano y el fracaso escolar. Aunque el tamaño de la clase no resulta siempre estadísticamente significativo.

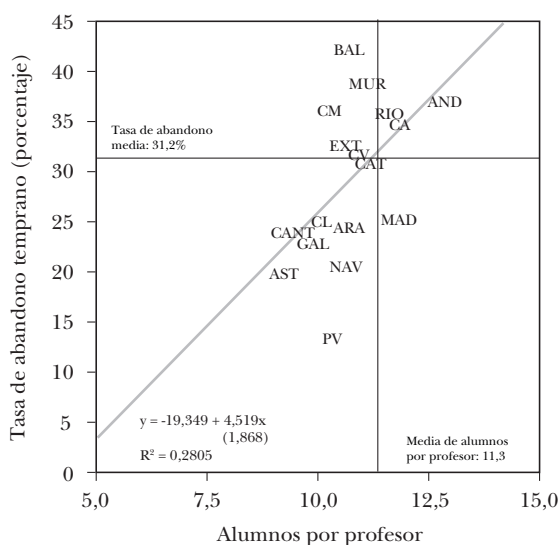
⁴⁵ No obstante, en la literatura no parece haber un consenso en cuanto a la relación entre el gasto educativo y la calidad: distintos trabajos obtienen resultados contrapuestos sobre la contribución del gasto educativo en la calidad, tanto entre países como dentro de ellos (Hanushek 1996; Card y Krueger 1996; Hanushek y Kimko 2000; Lee y Barro 2001).

GRÁFICO 3.36: Relación entre la tasa de abandono temprano y el gasto público por alumno o el número de alumnos por profesor. Enseñanzas no universitarias, 2008

a) Gasto por alumno y tasa de abandono temprano



b) Alumnos por profesor y tasa de abandono temprano



Nota: Tasa de abandono temprano es el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años que no han completado la formación obligatoria o, completándola, no han continuado con la formación postobligatoria. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Ministerio de Educación (2011) y elaboración propia.

tura de edades, que manejan los modelos de financiación autonómica, como una enorme inercia, que hunde sus raíces en el tratado a los territorios por el régimen anterior a la Constitución y los factores políticos que se esconden tras las múltiples modulaciones y cláusulas que han ayudado a mantener el statu quo.

Para concluir este apartado, en el cuadro 3.9 se ofrecen los resultados de las estimaciones realizadas para evaluar el efecto sobre el gasto en educación por habitante de cuatro indicadores sencillos: el peso en la población de las personas en edad de concentrar su actividad en la educación, es decir, menores de 25 años, la renta por habitante, el nivel de estudios de la población y el nivel de recursos de las administraciones a nivel de comunidades autónomas que más gastan en educación.

Debe destacarse, en primer lugar, que la composición de la población solo es significativa (al 10%) cuando no se tienen en cuenta los recursos públicos por habitante. El efecto de la renta per cápita es siempre significativo y su signo positivo, como cabría esperar. Por consiguiente, dadas las otras condiciones, las comunidades gastan más en educación pública cuanto mayor es su nivel de renta. Por otra parte, el nivel educativo de la población es significativo pero con signo negativo. Esto indica un intenso com-

CUADRO 3.9: Determinantes del gasto per cápita en educación, 2008

	Gasto per cápita en educación					
	(1)		(2)		(3)	
Población menor de 25 años (porcentaje)	-21,340	*	-11,770			
PIB per cápita (euros)	0,069	**	0,055	***	0,047	***
Población con al menos formación postobligatoria (porcentaje)	-44,230	**	-35,310	***	-28,840	***
Recursos per cápita en las comunidades autónomas (euros)			0,109	***	0,116	***
R ² ajustado	0,259		0,625		0,626	
F	1,902		18,08		14,92	
Número de observaciones	17		17		17	

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

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

promiso con la educación de las regiones menos desarrolladas en este sentido. Por último, los recursos totales por habitante de los que disponen las administraciones encargadas de prestar los servicios educativos tienen un efecto positivo y significativo sobre el gasto que se realiza en dichos servicios. En consecuencia, los sistemas de financiación autonómico y local son relevantes para explicar la heterogeneidad observada en los gastos en educación.

Una pregunta interesante que ha sido planteada en este apartado es si las comunidades que gastan menos en educación padecen consecuencias en términos de calidad y de abandono educativo. Los datos indican que, en algunas comunidades, una parte de los efectos de la más estricta restricción presupuestaria se compensa basando más la provisión del servicio en la oferta privada, que es más barata, pues los conciertos educativos tienen un coste por alumno inferior al de la escuela pública, debido a los distintos costes salariales y número medio de alumnos por profesor. Pero, por otra parte, las regiones que gastan menos tienden a ofrecer la enseñanza en condiciones más masificadas y padecen más problemas de abandono escolar temprano.

3.2.2 Sanidad

La atención sanitaria absorbe un significativo porcentaje del presupuesto público en todos los países y también en España, donde forma parte de las competencias que la Constitución de 1978 propuso descentralizar en las comunidades autónomas. La primera comunidad en recibir las competencias sanitarias fue Cataluña en 1981, seguida de Andalucía en 1984, el País Vasco y la Comunitat Valenciana en 1988, la Comunidad Foral de Navarra y Galicia en 1990, Canarias en 1994. Tras una pausa, el resto de comunidades autónomas asumieron finalmente estas competencias entre el 2001 y el 2002. Por tanto, hasta este último año no comienza el periodo en el que la gestión sanitaria está descentralizada en todas las comunidades y se hace efectiva la autonomía regional en el diseño organizativo previsto en la Ley General de Sanidad de 1986. Esta ley promulgó, además, la universalización de la atención sanitaria, la integración de todos los dispositivos sanitarios de titularidad pública en un Servicio Nacional de Salud y la progresiva financiación mediante impuestos, en lugar de con cotizaciones sociales.

Durante ese largo proceso de cambios, ha estado presente la preocupación, ya existente en la década de los ochenta, por el crecimiento del gasto sanitario. Hasta el 2002, una buena parte del mismo estaba en manos de las Administraciones centrales y crecía con intensidad, del mismo modo que el de las comunidades que lo tenían transferido. Ello indica que este problema no aparece como consecuencia de la descentralización, sino de un conjunto de factores más amplio que incluye, como queda recogido por el Consejo Económico y Social (CES 2010): la prioridad que la población otorga a la atención sanitaria; la incidencia sobre los costes de los avances científicos y tecnológicos; la dificultad de diseñar incentivos para mejorar la eficiencia del sistema; los retos derivados de la mayor esperanza de vida, el envejecimiento generalizado de la población y el incremento de la demanda de atención a los enfermos crónicos; y la ampliación de las expectativas acerca de los servicios de salud de una población que, además de crecer en número, vive más años.

A pesar de los cambios producidos en el sistema sanitario español, el European Observatory on Health Care and Policies (García Armesto et ál. 2010) declara que persisten dificultades a la hora de: garantizar la igualdad de acceso a los grupos sociales más desfavorecidos; consolidar un sistema estable de financiación; asegurar tanto la equidad horizontal como la vertical de los servicios sanitarios, independientemente del lugar de residencia; mejorar la colaboración entre la organización de los servicios de atención primaria y especializada; y cambiar a un modelo más centrado en los pacientes que en el personal sanitario.

Otros autores, como González, Urbanos y Ortega (2004), destacan que, en el ámbito de la atención primaria, se dan diferencias regionales en el proceso de implantación de la reforma sanitaria y en la dotación de servicios complementarios a los tradicionales, así como en la cobertura y acceso a algunos programas asistenciales. A su vez, la oferta de camas es desigual entre regiones, así como las dotaciones de aparatos de alta tecnología médica.

Sin embargo, las valoraciones sobre la incidencia de la descentralización en esas desigualdades son dispares. López Casasnovas, Costa y Planas (2005) encuentran evidencia de mejoras en la eficiencia tras la descentralización, mientras que las mejoras en

términos de *inputs* y *outcomes*, aunque más visibles, no parecen apreciarse. La descentralización no habría implicado un empeoramiento de la cohesión social. Según estos autores, otra de las ventajas de la reforma sanitaria radicaría en la transferencia de los riesgos financieros a regiones más responsables en términos políticos y fiscales, traducándose esto en mejoras de calidad, al menos en cuanto a la satisfacción de los pacientes. En cambio, Repullo (2007) identifica costes incrementales en el proceso de descentralización de la sanidad pública, como por ejemplo en administración o salarios y nuevos costes de transacción, que ponen de manifiesto la dificultad del balance. Más recientemente, Abásolo et ál. (2008) concluyen que aunque no hay evidencia de inequidad territorial en la hospitalización, sí existe en el caso de las visitas al médico general y al médico especialista; falta de igualdad que no puede explicarse por una diferente dotación regional de recursos.

El reciente informe del CES (2010) señala que la explicación de la variabilidad de resultados en salud y acceso a los servicios sanitarios es compleja y recomienda no asociar cualquier diferencia con desigualdad o falta de equidad, ya que existen tantas o más diferencias dentro de las regiones como entre ellas. Asimismo, enfatiza la importancia del desarrollo de políticas de salud pública en prevención y educación, que redundarían también en la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

En suma, como sucedía con la educación, las diferencias interterritoriales del gasto público sanitario son llamativas y no tienen una explicación sencilla, porque pueden tener orígenes diversos. Por una parte, pueden deberse al crecimiento demográfico y la estructura por edades de la población, dado que el envejecimiento influye mucho sobre la demanda de estos servicios; por otra, también pueden asociarse a la existencia de distintos estados de salud en las diferentes regiones. Pero, asimismo, puede vincularse a que las comunidades dispongan de distintos niveles de recursos, a la intensidad de la preferencia de los gobiernos por las políticas de salud, a la organización y eficiencia de los sistemas de salud, la calidad de los mismos, etc. Realizar un diagnóstico preciso de la importancia de cada factor excede las posibilidades de este estudio, pero resulta de interés explorar, hasta donde permiten los datos, algunas hipótesis básicas, en particular dos: si existen indicios de

que los distintos niveles de gasto responden a distinta intensidad de las necesidades, o no; y si los mayores gastos tienen implicaciones claras sobre los resultados en términos de salud y en la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios.

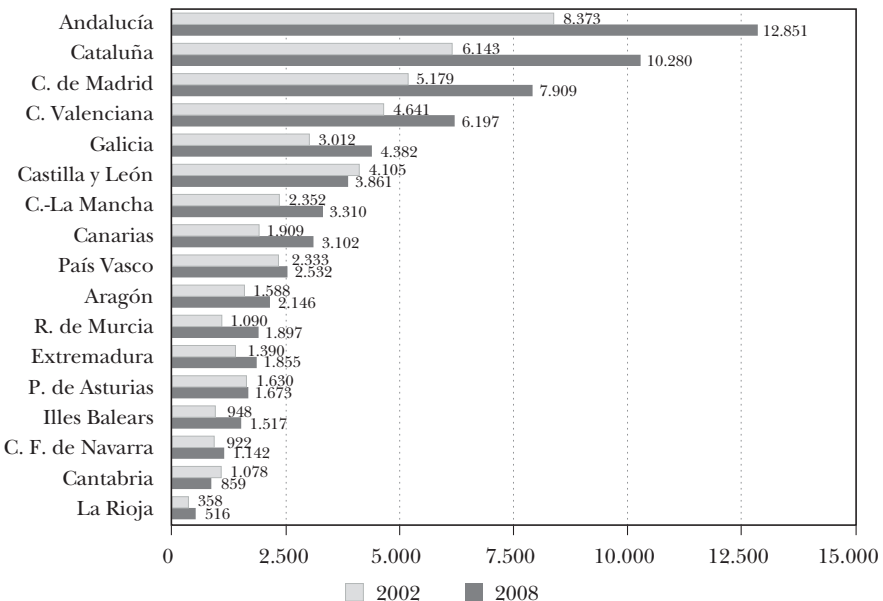
3.2.2.1. Necesidades sanitarias

La primera explicación de las diferencias de gasto sanitario entre comunidades, que refleja el gráfico 3.37, es su distinta dimensión demográfica. Pero el gasto por habitante también es distinto y puede deberse a que las necesidades sanitarias del habitante medio sean diferentes, debido a la estructura por edades de la población, pues buena parte del gasto sanitario que realizan los individuos se concentra en sus últimos años de vida.

En efecto, la estructura por edades de la población es considerada en los modelos de financiación autonómica como el principal determinante de unas mayores necesidades de recursos para

GRÁFICO 3.37: Gasto público en sanidad, 2002 y 2008

(millones de euros constantes del 2008 por habitante)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

sanidad. Como se puede observar en el cuadro 3.10, la estructura de edades de la población de las regiones presenta diferencias significativas, siendo las más envejecidas Castilla y León, Galicia, el Principado de Asturias y Aragón. Sin embargo, la relación entre las variables demográficas y las necesidades de servicios sanitarios es más compleja.

Otra aproximación a la intensidad de las necesidades sanitarias por habitante de las regiones es la valoración del estado de salud que mostró la población en la Encuesta Nacional de Salud realizada por el Ministerio de Sanidad y Consumo en el 2006 (v. el cuadro 3.11). En general, el estado de salud percibido es positivo, con un 70% de respuestas entre muy buena o buena salud, pero el 30% restante requiere atención sanitaria. Una vez más existen diferencias entre territorios, ya que es Galicia la comunidad con

CUADRO 3.10: Envejecimiento de la población y su composición, 2010

(porcentaje)

	Mayores de 64 años	Mayores de 74 años	Mayores de 84 años
Andalucía	15,0	7,2	1,6
Aragón	19,8	11,1	3,1
Asturias, P. de	22,0	12,4	3,3
Baleares, Illes	14,0	6,7	1,8
Canarias	13,4	5,9	1,3
Cantabria	18,5	10,2	2,8
Castilla y León	22,6	12,9	3,7
C.-La Mancha	17,6	9,7	2,5
Cataluña	16,5	8,5	2,3
C. Valenciana	16,8	8,0	1,9
Extremadura	19,2	10,3	2,5
Galicia	22,2	11,9	3,2
Madrid, C. de	14,7	7,3	2,0
Murcia, R. de	13,8	6,8	1,5
Navarra, C. F. de	17,4	9,3	2,7
País Vasco	19,2	10,0	2,5
Rioja, La	18,3	10,1	2,8
España	16,9	8,6	2,2

Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

**CUADRO 3.11: Valoración del estado de salud percibido
en los últimos doce meses, 2006**
(porcentaje)

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo
Andalucía	26,1	45,2	20,7	5,0	3,0
Aragón	18,5	54,5	20,4	5,5	1,2
Asturias, P. de	14,7	50,5	25,3	7,5	1,9
Balears, Illes	24,1	50,3	18,8	4,8	2,1
Canarias	8,9	62,2	21,9	6,1	1,0
Cantabria	10,6	63,8	18,7	5,9	1,0
Castilla y León	22,5	51,6	20,0	5,2	0,7
C.-La Mancha	21,2	48,8	24,2	4,8	1,1
Cataluña	23,5	46,0	23,6	5,3	1,6
C. Valenciana	21,9	45,0	23,9	6,5	2,7
Extremadura	16,2	50,3	25,5	6,5	1,6
Galicia	10,7	47,4	31,1	8,2	2,5
Madrid, C. de	25,9	47,1	20,5	4,4	2,2
Murcia, R. de	15,8	51,2	24,2	6,4	2,5
Navarra, C. F. de	22,9	49,0	20,4	6,0	1,8
País Vasco	19,1	54,5	20,1	4,7	1,7
Rioja, La	18,0	60,7	16,3	4,1	0,9
España	21,4	48,6	22,5	5,5	2,0

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011).

un porcentaje de respuestas negativas mayor (41,8%), y se sitúan en el otro extremo Illes Balears o Castilla y León (25,7%).

En el apartado siguiente se considera si estas dos aproximaciones a las necesidades sanitarias por habitante, la estructura demográfica y la percepción del estado de salud, ayudan a explicar las diferencias observadas en el gasto en salud por habitante entre comunidades.

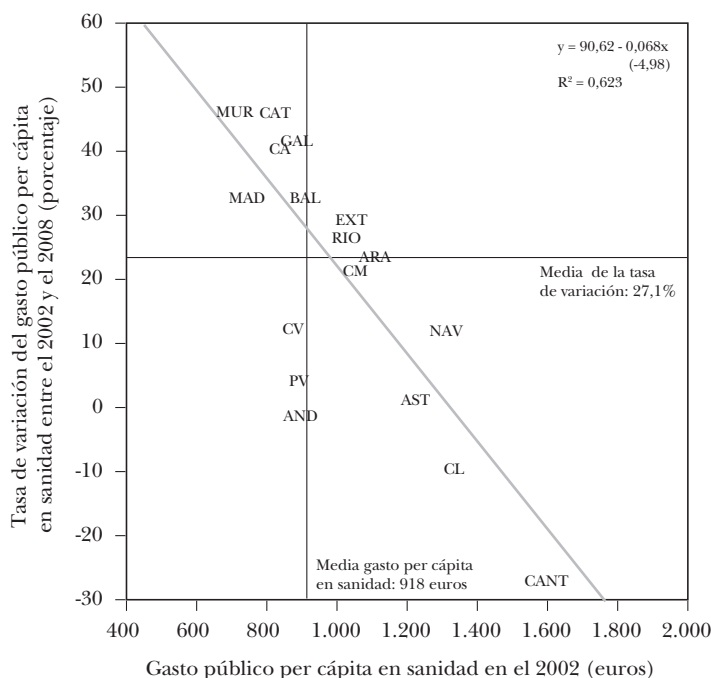
3.2.2.2. El gasto público en sanidad por habitante

Desde el 2002, cuando el traspaso de competencias sanitarias a las comunidades autónomas ya se había completado, el gasto público en sanidad ha crecido un 47,6%, mientras que la población lo ha hecho en un 9%, lo que significa un crecimiento del 36% del

gasto per cápita. En general, en estos años el gasto sanitario crece más en las comunidades que partían de niveles de gasto per cápita menores. El gráfico 3.38 presenta un diagrama de β -convergencia y permite apreciar una fuerte relación negativa entre el gasto, en el momento inicial del 2002, y la tasa de variación entre el 2002 y el 2008. Así pues, se está desarrollando un proceso de convergencia entre comunidades, aunque persistan todavía desigualdades notables. Las regiones que más gastan por habitante, en el 2008, son la Comunidad Foral de Navarra y Extremadura, que superan en cerca de un 50% a las que menos gastan, que son el País Vasco y la Comunitat Valenciana (v. el gráfico 3.39).

El abanico de gasto per cápita sanitario se reduce cuando se calcula corrigiendo la población en función de su estructura por edades, según los criterios que usa el actual sistema de financia-

GRÁFICO 3.38: Gasto público per cápita en sanidad y su evolución regional, 2002-2008



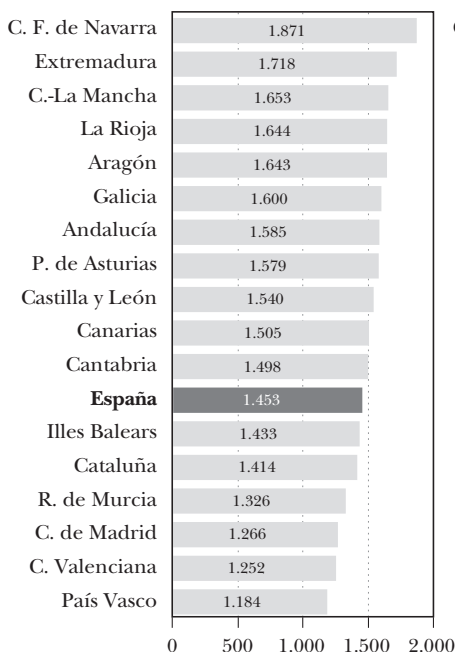
Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

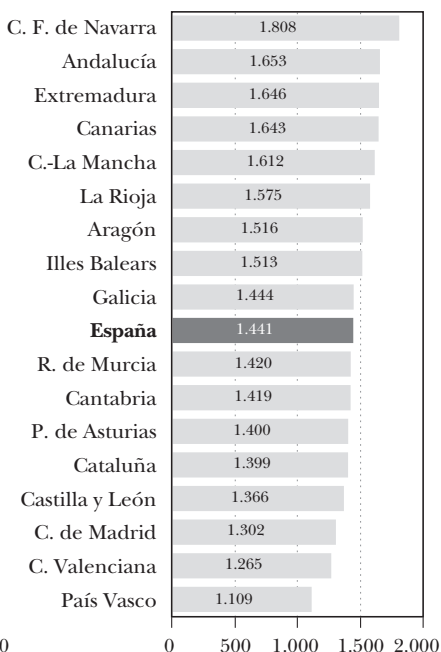
**GRÁFICO 3.39: Gasto público sanitario por habitante
y por persona protegida equivalente, 2008**

(euros)

a) Gasto público sanitario por habitante



b) Gasto público sanitario por persona protegida equivalente



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

ción de las comunidades para determinar la población protegida equivalente, que pondera diferentes tramos de edad según diversos índices.⁴⁶ El coeficiente de variación muestra una ligera reducción de la dispersión del gasto per cápita sanitario entre comunidades autónomas cuando se pondera por la composición demográfica, ya que pasa de 0,12 sin ponderar a 0,116 tras ponderar. Pero, de todos modos, las diferencias entre comunidades siguen

⁴⁶ Estos índices son: 1,031 para niños de 0 a 4 años; 0,433 para edades comprendidas entre los 5 y los 14 años; 0,547 para la población entre 15 y 44 años; 0,904 para el tramo de 45 a 54 años; 1,292 para las edades entre 55 y 64 años; 2,175 para la población entre 65 y 74 años; y 2,759 para los mayores de 75 años.

siendo de gran magnitud, como se visualiza en el gráfico 3.39. La Comunidad Foral de Navarra continúa siendo la región con mayor gasto sanitario per cápita, tras corregir por la composición por edad de la población, y el País Vasco, la Comunitat Valenciana y la Comunidad de Madrid permanecen en los últimos lugares, con el menor gasto por habitante en el 2008. En las demás comunidades se observan cambios en la ordenación, que resultan de la composición poblacional y el distinto peso relativo de los habitantes que suelen hacer más uso del sistema sanitario.

3.2.2.3. Otras explicaciones de las diferencias de gasto

Las diferencias interregionales en gasto sanitario también pueden deberse a variables distintas de las necesidades sanitarias de la población: disponibilidades de recursos, preferencias de los gobiernos y de los ciudadanos sobre la dedicación de recursos a la atención sanitaria o a otros usos, organización de los servicios públicos, criterios de provisión pública o privada concertada de los servicios, etc.

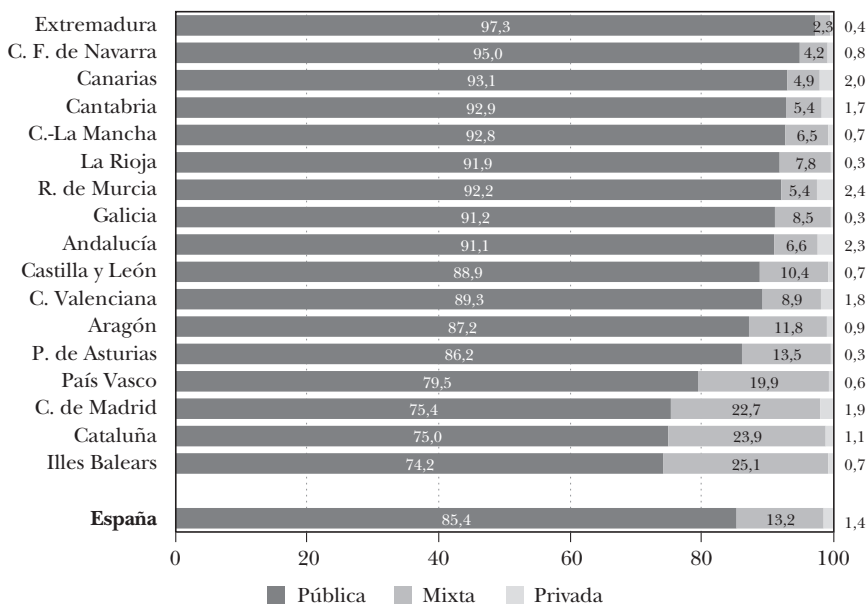
En todas estas circunstancias, las diferencias entre comunidades son apreciables, pero la información no permite establecer relaciones significativas simples entre la mayoría de las variables que pueden captarlas y el gasto por habitante. No obstante, merece la pena mostrar ejemplos de hasta qué punto es elevada la heterogeneidad interregional en estos aspectos.

Por lo que se refiere a la organización de los servicios sanitarios, los datos disponibles para el conjunto del sistema, tanto público como privado, muestran mucha diversidad entre las regiones en los recursos empleados: personal sanitario por cada 100.000 habitantes, estructura por categorías profesionales del personal (Gill de Albornoz y Chorén 2010), número de camas, número y tipología de centros, etc. Todo lo cual sugiere que pueden existir grandes diferencias en los costes de los servicios y el nivel de aprovechamiento de los recursos, con el consiguiente efecto sobre el gasto.

En cuanto a la importancia de la modalidad de cobertura de los servicios sanitarios ofrecidos a los ciudadanos en cada región, según la Encuesta Nacional de Salud (v. el gráfico 3.40), en algunas comunidades, como Illes Balears, Cataluña, la Comunidad

GRÁFICO 3.40: Modalidad de cobertura sanitaria, 2006

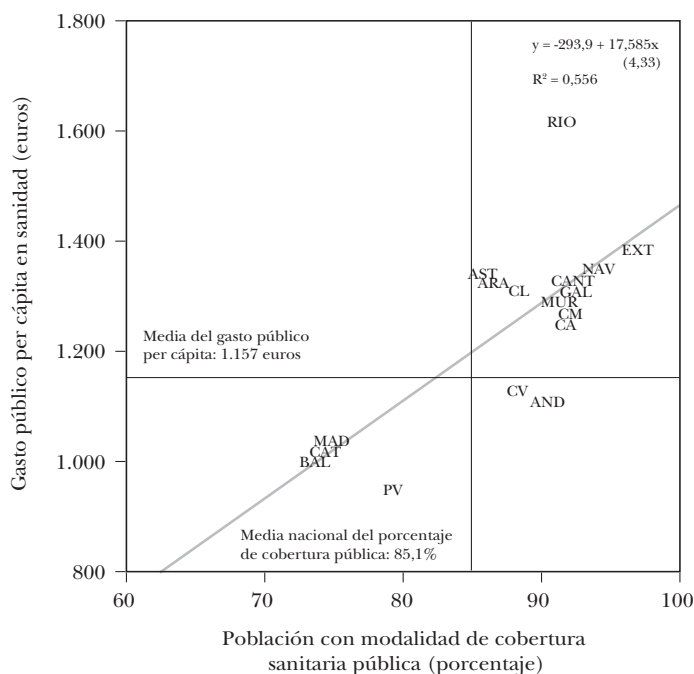
(porcentaje)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011).

de Madrid y el País Vasco, tiene mayor peso la cobertura mixta público-privada, lo que reduce, en consecuencia, la importancia de la cobertura pública exclusiva.

El gasto sanitario público puede reducirse tanto si la población acude menos a los servicios públicos como si los costes de los servicios que financia el sector público se abaratan, como consecuencia de una prestación de los mismos concertada con el sector privado. En efecto, cuanto mayor es la proporción de población cubierta exclusivamente por el sistema público, mayor es el gasto per cápita en sanidad, como muestra el gráfico 3.41. Esta circunstancia puede ser resultado de muchos factores, como la mayor presencia de población con niveles de renta que permiten acceder a servicios privados, la valoración del sistema público, la existencia de saturaciones o listas de espera, la opción de los gobiernos por ofrecer servicios concertados, etc., pero también puede influir en ella el volumen total de recursos públicos por habitante disponibles en cada región.

GRÁFICO 3.41: Peso de la población con cobertura sanitaria pública y gasto público per cápita en sanidad, 2006

Nota: Modalidad de cobertura exclusivamente pública, sin contar con la mixta y la privada. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011) y elaboración propia.

El *Barómetro Sanitario* (Ministerio de Sanidad y Política Social 2009) incluye en su cuestionario una pregunta que puede ayudar a explicar las razones por las que se observa esta heterogeneidad regional en las preferencias de modalidad de cobertura sanitaria: «¿Elegiría un servicio sanitario público o uno privado teniendo en cuenta [...]?»². La proporción de encuestados que preferiría un servicio sanitario público atendiendo a diversas cuestiones se presenta en el cuadro 3.12, y en él sobresalen como los dos aspectos que hacen más atractiva la oferta pública: la tecnología y medios de los que dispone, y la capacitación de los médicos. En cambio, solo una minoría menciona como atractivos de la oferta pública la rapidez de la atención y la comodidad de sus instalaciones.

Sin embargo, las diferencias entre comunidades en la valoración de estos aspectos son significativas y reflejan, probablemente,

CUADRO 3.12: Población que elegiría un servicio sanitario público, en función de varios factores
(porcentaje)

	Tecnología y medios de que dispone	Capacitación de los médicos	Rapidez con que es atendido	Comodidad de las instalaciones
Andalucía	66,6	60,4	28,5	30,4
Aragón	72,0	57,5	31,0	38,6
Asturias, P. de	70,3	65,1	48,0	53,5
Balears, Illes	65,7	54,6	24,1	22,5
Canarias	52,9	40,6	20,1	24,2
Cantabria	54,2	38,1	18,1	22,5
Castilla y León	73,7	57,4	33,3	36,2
C.-La Mancha	63,1	52,6	36,0	40,0
Cataluña	57,5	57,5	23,8	30,4
C. Valenciana	67,9	67,9	28,9	33,6
Extremadura	66,7	66,7	33,3	33,3
Galicia	71,4	71,4	32,0	45,5
Madrid, C. de	68,9	68,9	26,0	33,2
Murcia, R. de	62,0	55,3	34,5	33,6
Navarra, C. F. de	66,3	61,4	43,1	54,7
País Vasco	59,7	58,9	25,6	31,8
Rioja, La	38,9	35,7	28,3	29,4
España	64,9	57,3	28,5	33,6

Nota: Elección de la alternativa pública frente a la privada, ambas (privada y pública) o no contesta.
Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011).

rasgos diferentes de las ofertas pública y privada en cada región. Así, el porcentaje de la población que elegiría el servicio público teniendo en cuenta la tecnología y medios de que dispone, supera el 70% en Castilla y León, Aragón, el Principado de Asturias y Galicia, mientras que en La Rioja esta proporción es de solo un 39%. Por otra parte, en cuanto a la capacitación de los médicos, los encuestados elegirían por esta razón un servicio de atención pública en un 74,1% de los casos en Galicia, en un 69% en la Comunidad de Madrid, un 68% en la Comunitat Valenciana, un 67% en Extremadura y más de un 60% en Asturias, la Comunidad Foral de Navarra y Andalucía; pero el porcentaje desciende al 35,7% en

La Rioja, al 38,1% en Cantabria y al 40,6% en Canarias. En cuanto a la rapidez de la atención y la comodidad de las instalaciones, los servicios del Principado de Asturias y la Comunidad Foral de Navarra reciben una valoración mucho más favorable que los del resto de comunidades.

3.2.2.4. *Implicaciones de las diferencias de gasto sanitario*

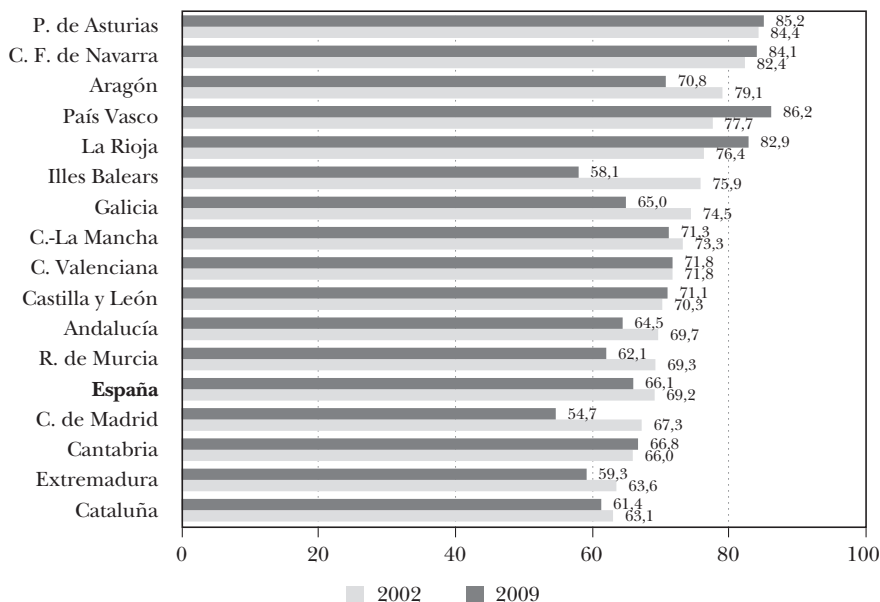
¿Afecta un menor gasto sanitario a la calidad del servicio sanitario y a la salud de la población, o se asimila la mayor restricción presupuestaria mediante decisiones de política y gestión sanitaria, como la organización y eficiencia del sistema, la provisión pública o privada de los servicios, los niveles de retribución del personal, etc.?

La información no permite responder de manera concluyente a estas cuestiones, pero es interesante señalar que los datos disponibles arrojan dudas sobre que el mayor gasto se traduzca siempre en mejores resultados sanitarios. Tampoco apunta en esa dirección la opinión de los usuarios del sistema sanitario, en general bastante positiva acerca de su funcionamiento. Según el *Barómetro Sanitario* del 2009 del Ministerio de Sanidad y Política Social, cerca del 70% de los españoles consideran que el sistema «funciona muy bien» o «funciona bien pero necesita algunos cambios». Como siempre, se observa heterogeneidad entre comunidades y a lo largo del tiempo (v. el gráfico 3.42). Destacan por positivas las opiniones del Principado de Asturias, la Comunidad Foral de Navarra y Aragón y por negativas las de Canarias, Cataluña y Extremadura. Pero, en general, las valoraciones no son mejores en aquellas regiones en las que el gasto por habitante es mayor.

Así pues, las conclusiones que se derivan de este apartado sobre el gasto sanitario son las siguientes. La primera, que el rápido crecimiento del gasto sanitario va acompañado de una cierta convergencia en el gasto por habitante entre regiones, que, de todos modos, sigue siendo muy desigual. La segunda, que los aspectos demográficos que recoge el modelo de financiación de las comunidades autónomas corrigen las diferencias de gasto por habitante interterritoriales muy parcialmente, pues siguen existiendo diferencias notables. La tercera, que el nivel de renta no explica, en ningún sentido, las diferencias de gasto sanitario por habitante.

GRÁFICO 3.42: Percepción de los usuarios de que «En general, el sistema sanitario funciona bastante bien o funciona bien, pero son necesarios cambios». Años 2002 y 2009

(porcentaje)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (vv. aa.). y elaboración propia.

La cuarta, que existen otros factores que podrían contribuir a explicar las diferencias de gasto como los estados de salud, las opciones políticas diferentes, la estructura y organización de los servicios, etc., pero no es posible ofrecer evidencia estadística de esa influencia. Y la quinta, de nuevo, que el distinto volumen de recursos totales de los que disponen las administraciones encargadas de prestar estos servicios, las comunidades autónomas en el periodo analizado, tiene un efecto positivo y claramente significativo sobre el gasto realizado.

Las estimaciones que recoge el cuadro 3.13 muestran la capacidad explicativa de las diferencias de gasto per cápita de algunas de las variables comentadas, consideradas conjuntamente: confirman la significatividad conjunta del volumen de recursos totales de las administraciones y del nivel de renta per cápita de la región, pero en esta última variable con signo negativo, el con-

CUADRO 3.13: Determinantes del gasto per cápita en sanidad, 2008

	Gasto per cápita en sanidad		
	(1)	(2)	(3)
Población mayor de 64 años (porcentaje)	21,180 **	3,367	5,373
PIB per cápita (euros)	-0,010	-0,015 **	
Recursos per cápita en las comunidades autónomas (euros)		0,161 ***	0,148 ***
R ² ajustado	0,08	0,666	0,531
F	4,746	31,54	10,07
Número de observaciones	17	17	17

Nota: ***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

trario al esperado.⁴⁷ En cambio, aunque el efecto de la estructura demográfica tiene el signo positivo esperado, no resulta significativo cuando se consideran las otras variables.

3.2.3. ¿Qué determinan las diferencias de gasto en educación y sanidad?

Las importantes diferencias entre comunidades, en el gasto por habitante en educación y sanidad, encuentran una explicación parcial en las necesidades que se derivan de las características demográficas de cada región, pero influyen otros factores, como se ha comprobado.

Dado que estos servicios están descentralizados en las comunidades autónomas, las corporaciones locales también participan en los mismos, en especial en las comunidades forales, es posible que las diferencias regionales se asocien al ejercicio de la autonomía. Pero, desde luego, la evidencia empírica indica que parte de la explicación se encuentra en la diversidad de circunstancias financieras de las comunidades, por las razones que serán analizadas en el apartado 3.4.

⁴⁷ Las diferencias en los niveles de gasto por habitante no tienen efectos definidos ni significativos, ni sobre la percepción, por parte de los ciudadanos, de la calidad de los servicios ni sobre los resultados en salud.

Antes de concluir el apartado 3.2, se presenta un ejercicio que contempla conjuntamente el gasto en educación y sanidad y confirma la limitada capacidad de explicar las diferencias en el esfuerzo realizado en estos dos servicios públicos básicos mediante indicadores sociodemográficos, que captan la posible mayor o menor necesidad per cápita de esos servicios en algunas regiones.

Como se recordará, el esfuerzo que representa el gasto público en educación per cápita en cada región está negativamente relacionado con el porcentaje de población en edad de demandar servicios educativos (menores de 25 años) y positivamente con el nivel de renta por habitante. El nivel educativo de la población, aproximado por el porcentaje de población con al menos estudios medios postobligatorios, resulta significativo pero con signo negativo. En sanidad, la población de más de 64 años tiene el efecto positivo y significativo esperado sobre el gasto por habitantes, pero solo cuando no se pone en relación con los recursos per cápita. En cuanto al efecto del PIB per cápita, su signo es negativo, ya que gastan más las comunidades más pobres, y de nuevo los recursos de las comunidades autónomas importan, de manera positiva y significativa.

Cuando se suman los gastos en los dos grandes servicios, educativos y sanitarios, los resultados se mantienen (v. el cuadro 3.14).

CUADRO 3.14: Determinantes del gasto per cápita en educación y sanidad, 2008

	Gasto per cápita en educación y sanidad		
	(1)	(2)	(3)
Población entre 25 y 64 años (porcentaje)	-105,9 **	-15,16	
PIB per cápita (euros)	0,081 *	0,041 ***	0,036 ***
Población con al menos formación postobligatoria (porcentaje)	-38,85 *	-31,47 ***	-31,32 ***
Recursos per cápita en las comunidades autónomas (euros)		0,266 ***	0,28 ***
R ² ajustado	0,313	0,876	0,881
F	3,887	23,35	30,97
Número de observaciones	17	17	17

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

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE y Ministerio de Educación (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

En este caso, el grupo de población considerado es el intermedio, o sea entre 25 y 64 años, por ser el que no intensifica la demanda de servicios educativos ni sanitarios. El signo esperado de su efecto sobre el gasto es negativo, y así sucede, pero solo es significativo si no se tienen en cuenta los recursos por habitante. En cuanto al efecto del PIB per cápita, es positivo y significativo, lo que indica que el gasto en estas dos políticas sociales estaría limitado por el nivel de renta de las regiones. El nivel educativo resulta significativo pero con signo negativo. Vuelve a ser significativo y con signo positivo el volumen de los recursos que disponen las administraciones responsables de la prestación de estos servicios, confirmando la importancia de esta variable.

3.3. Prestaciones sociales

La construcción de un sistema de protección para las personas es un logro de las sociedades avanzadas, desarrollado con esfuerzo y fuente de debates y conflictos, algunos todavía abiertos. Las coberturas más importantes ofrecen protección para la vejez, a través de las pensiones, y el desempleo. Estructurar esas prestaciones requiere definir mecanismos de aportación de fondos y de reconocimiento de derechos viables financieramente a corto y largo plazo, y que respondan a un doble criterio: proporcionalidad entre derechos y aportaciones realizadas, y solidaridad.

El coste del sistema de protección social es elevado en la mayoría de países desarrollados y, por ello, su equilibrio financiero resulta más relevante para la política económica, la fiscal o la presupuestaria. De hecho, las prestaciones sociales representan la principal función del gasto público y su financiación mediante cotizaciones es una partida singular, muy importante, de los ingresos públicos. Cuando los cambios demográficos y sociales que afectan a los gastos o los ingresos del sistema de protección social son relevantes, o pueden serlo en el futuro, como sucede en la actualidad, a consecuencia del alargamiento de la esperanza de vida o el aumento del desempleo, la viabilidad del sistema se pone en cuestión y este necesita ser reformado.

En España, las políticas de gasto en protección social han quedado en el ámbito de las Administraciones centrales, concretamente en la Seguridad Social, respondiendo a un criterio de caja única que refleja la voluntad de compartir en este tema los recursos, compromisos y riesgos en todo el Estado. Este hecho, y que las aportaciones y derechos reconocidos se derivan en buena medida de circunstancias individuales, hace que la distribución territorial del gasto en protección social no tenga el mismo significado que la correspondiente a las funciones de gasto estudiadas en los apartados precedentes. Podría decirse que, en este caso, la distribución regional resulta, en buena medida, de aplicar reglas que no han sido concebidas con una dimensión territorial.

Esta circunstancia debe ser tenida en cuenta al analizar los datos que se presentan en este apartado, que centra la atención en las prestaciones por desempleo y las pensiones contributivas de la Seguridad Social. En ambos casos, las diferencias regionales son el resultado, sobre todo, de los niveles de empleo y de los salarios de los trabajadores, que son las bases de las cotizaciones que dan derecho a las prestaciones posteriores; y de los niveles de desempleo y el número de pensionistas, que determinan el cobro de las prestaciones. Ahora bien, que ese sea el mecanismo no impide que sus resultados arrojen diferencias regionales que es interesante conocer.

3.3.1. Prestaciones por desempleo

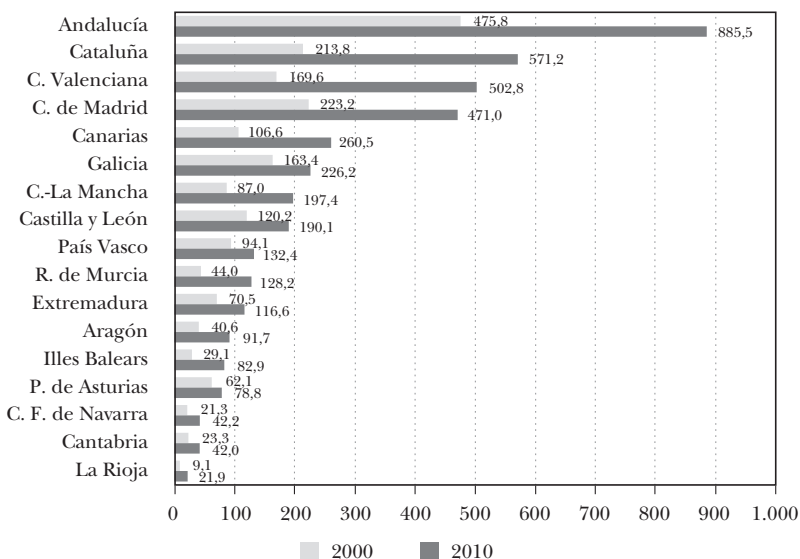
3.3.1.1. El volumen de desempleo

El Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) cifraba el número de parados en el 2010, en algo más de 4 millones (4.060.754), el doble que en el 2000 que eran 1.936.462. Las regiones donde más ha crecido el volumen de parados, llegando casi a triplicarse (v. el gráfico 3.43), son la Comunitat Valenciana y la Región de Murcia. Por su tamaño, las cuatro regiones con mayor peso en la cifra total de parados en el 2010 eran Andalucía (21,8%), Cataluña (14,1%), la Comunitat Valenciana (12,4%) y la Comunidad de Madrid (11,6%), ya que residen en ellas el 60% de los mismos.

La tasa de desempleo, que pone en relación el volumen de parados con la población activa, es el indicador más adecuado para comparar el paro de las regiones. El gráfico 3.44 muestra la tasa

GRÁFICO 3.43: Paro registrado, 2000 y 2010

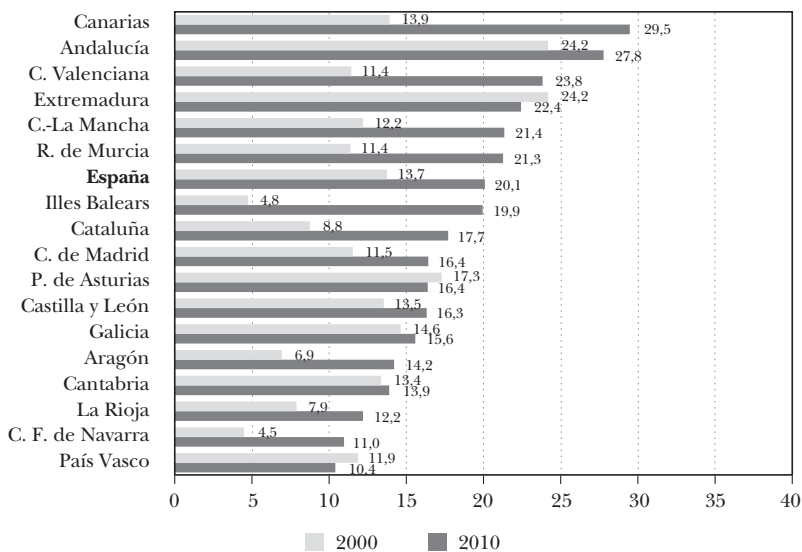
(miles de personas)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (vv. aa.).

GRÁFICO 3.44: Tasa de desempleo. Segundo trimestre, 2000 y 2010

(porcentaje)



Fuente: INE (2011).

de desempleo de las comunidades autónomas en el 2000 y el 2010, concretamente en el segundo trimestre del año, y permite advertir que el problema se presenta con una intensidad muy dispar. En la actualidad, Canarias es la comunidad con una mayor tasa de paro (29,5%), seguida de Andalucía (27,8%), la Comunitat Valenciana (23,8%), Extremadura (22,4%), Castilla-La Mancha (21,4%) y la Región de Murcia (21,3%), todas ellas por encima de la media nacional del 20,1%. Las comunidades con una menor tasa de desempleo son el País Vasco (10,4%), la Comunidad Foral de Navarra (11%) y La Rioja (12,2%). Estas diferencias ponen de manifiesto que la evolución de la tasa de desempleo entre el 2000 y el 2010 ha sido muy diferente en las regiones, pese a la tendencia general al aumento de la misma durante la crisis. El País Vasco, Extremadura y el Principado de Asturias han visto reducida la tasa de paro en el conjunto de la década, mientras Illes Balears ha visto aumentar su tasa de paro un 320% en el periodo considerado, lo que supone que se ha multiplicado por cuatro; en la Comunidad Foral de Navarra se ha multiplicado por dos y medio; y en Canarias, la Comunitat Valenciana, Aragón y Cataluña se ha duplicado.

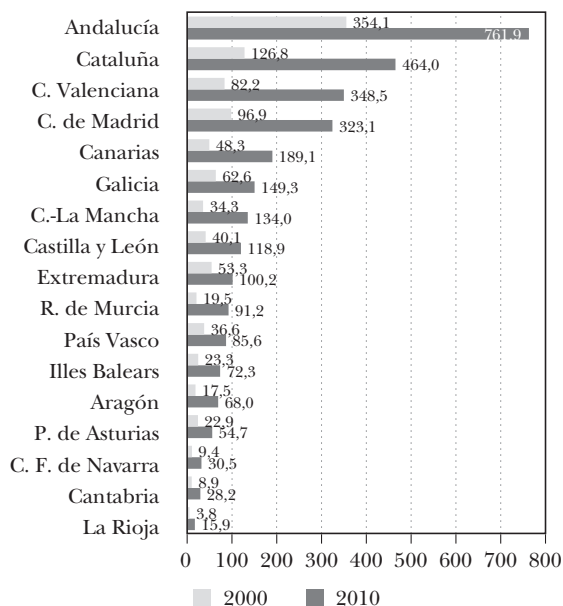
3.3.1.2. La cobertura del desempleo

En la última década, mientras el número de parados se ha duplicado, el de beneficiarios se ha triplicado, y ha pasado de uno a tres millones, como consecuencia del aumento del paro y de la evolución de las políticas de protección del desempleo. Este crecimiento ha sido más notable en comunidades como la Región de Murcia, La Rioja, Canarias, Aragón y Castilla-La Mancha, donde el número de beneficiarios se ha multiplicado por cuatro e incluso por cinco. La primera razón de ese incremento es el aumento del volumen de parados y, por ello, los beneficiarios, según los últimos datos disponibles, se concentran en Andalucía (25%), Cataluña (15,2%), la Comunitat Valenciana (11,4%) y la Comunidad de Madrid (10,6%). El volumen de beneficiarios en el 2000 y el 2010 se muestra en el panel *a* del gráfico 3.45.

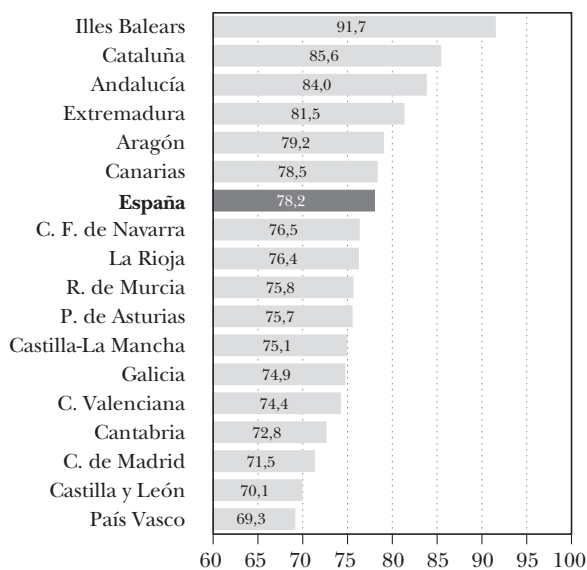
Para evaluar la proporción de beneficiarios sobre el total de parados, susceptibles de recibir prestaciones, se utiliza la tasa de cobertura. Según la definición propuesta por el SPEE, la tasa de cobertura mide la relación entre el número de beneficiarios de

GRÁFICO 3.45: Beneficiarios de prestaciones por desempleo y tasa de cobertura de las prestaciones

a) Beneficiarios, 2000 y enero-noviembre del 2010 (miles de personas)



b) Tasa de cobertura, media enero-noviembre del 2010 (porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (vv. aa.).

algún tipo de prestación por desempleo, el colectivo formado por los parados con experiencia previa y los beneficiarios de subsidio de eventuales agrarios. Como se muestra en el cuadro 3.15, se ha pasado de cubrir al 55,2% de los parados en el 2000 al 78,2% en el 2010, entre enero y noviembre.

CUADRO 3.15: Tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo, 2000-2010
(porcentaje)

Año	Total España
2000	55,2
2001	58,1
2002	59,7
2003	59,5
2004	61,5
2005	63,6
2006	66,5
2007	71,4
2008	73,6
2009	75,5
2010*	78,2

* El porcentaje del 2010 corresponde a los meses de enero a noviembre.

Nota: La tasa de cobertura se refiere a los beneficiarios de prestaciones sobre el paro registrado con experiencia laboral y los beneficiarios de subsidio de eventuales agrarios.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (vv. aa.) y elaboración propia.

El panel *b* del gráfico 3.45 muestra la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo por comunidades autónomas, para los meses de enero a noviembre del 2010. Las comunidades con mayor tasa de cobertura son Illes Balears (91,7%), Cataluña (85,6%), Andalucía (84%), Extremadura (81,4%), Aragón (79,2%) y Canarias (78,5%), mientras que en el País Vasco (69,3%), Castilla y León (70,1%) y la Comunidad de Madrid (71,5%), la cobertura está muy por debajo de la media nacional (78,2%).

3.3.1.3. El nivel de prestaciones medio

En el 2009, la prestación anual media por beneficiario era de 11.734 euros, aunque se observa heterogeneidad entre comuni-

dades autónomas (v. el panel *a* del gráfico 3.46). La prestación media en el País Vasco era un 32,5% superior a la media nacional y en la Comunidad Foral de Navarra un 25,1%. Al contrario, los parados de Extremadura y Andalucía recibían prestaciones medias, un 30,1% y un 19,6% respectivamente, inferiores a la media nacional, como consecuencia de sus menores salarios y bases de cotización. Así pues, las tasas de cobertura y los niveles medios de las prestaciones se combinan en las regiones de manera muy variada. Por ejemplo, Andalucía aparece por debajo del gasto medio nacional y también era de las comunidades con una menor tasa de cobertura. En cambio, el País Vasco presenta una baja tasa de cobertura, pero combinada con la prestación media anual más alta, y Cataluña, por su parte, combina una tasa de cobertura elevada con prestaciones medias altas.

Los distintos niveles de las prestaciones explican que el peso de cada región en el total de beneficiarios difiera de su peso en el gasto en prestaciones. El panel *b* del gráfico 3.46 muestra las diferencias territoriales entre estos dos porcentajes. Existen comunidades con un claro diferencial positivo, como Cataluña (2,5 puntos porcentuales), la Comunidad de Madrid (1,7) o País Vasco (1), que se traduce en un mayor peso relativo en el gasto; otras, como Andalucía (-4,9), Extremadura (-1) o Canarias (-0,9), presentan un mayor peso relativo en el número de beneficiarios que en el gasto.

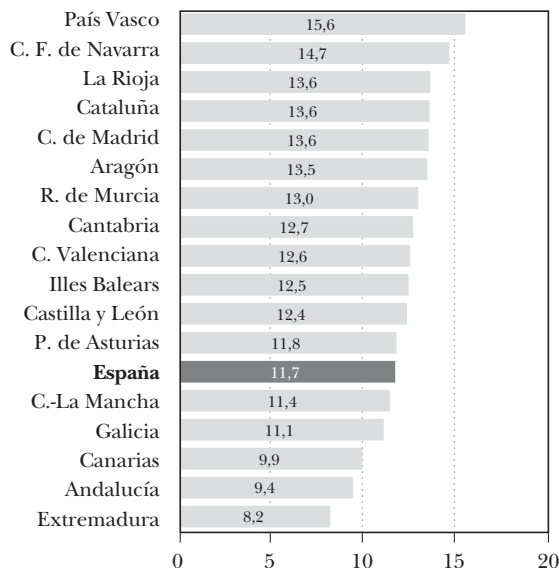
3.3.1.4. Las características de las prestaciones

La heterogeneidad regional en la cuantía media de las prestaciones se debe tanto a los salarios y cotizaciones como a la tipología de las ayudas, ya que existen distintos tipos de beneficiarios. El gráfico 3.47 muestra la distribución de los beneficiarios por tipos de prestaciones. Hay comunidades con un mayor peso de las prestaciones contributivas, mientras en otras priman las prestaciones asistenciales o subsidios por desempleo. Por su parte, la renta activa de inserción tiene un peso relativamente inferior, aunque mayor en las comunidades con más proporción de prestaciones asistenciales.⁴⁸

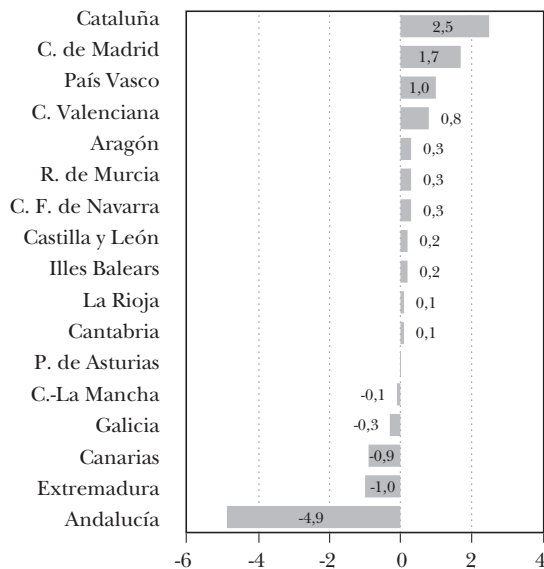
⁴⁸ Para acceder a las prestaciones contributivas es necesaria la previa cotización a la Seguridad Social o pertenecer a los regímenes especiales de la Seguridad Social

GRÁFICO 3.46: Gasto medio en prestaciones por desempleo, y diferencia de pesos entre el gasto en prestaciones y el número de beneficiarios, 2009

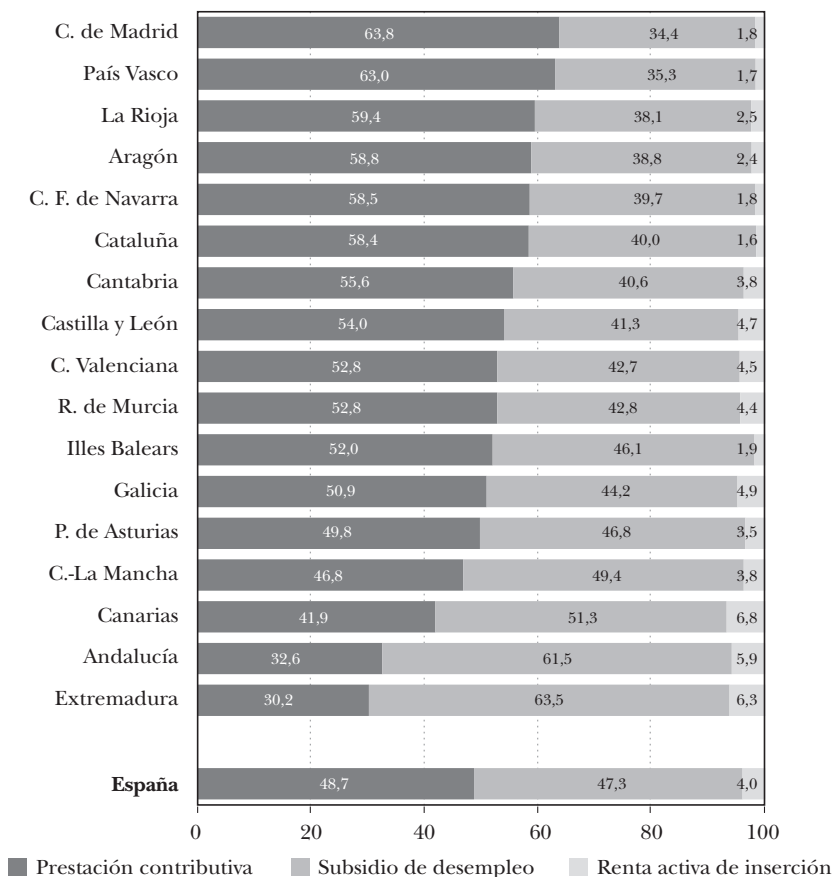
a) Gasto medio por beneficiario (miles de euros)



b) Diferencia entre el peso de cada región (puntos porcentuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011a), SPEE (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.47: Porcentaje de beneficiarios por tipo de prestaciones por desempleo, enero-noviembre del 2010

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011a) y elaboración propia.

Las regiones con mayor proporción de prestaciones asistenciales, como Extremadura, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha

de desempleo. La prestación de carácter asistencial se asigna principalmente a trabajadores que han agotado la prestación contributiva o que no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva y a los trabajadores eventuales agrarios. Por su parte, la renta activa de inserción está vinculada a las políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales, para desempleados de larga duración mayores de 45 años, los menores de 65 años con minusvalía igual o superior al 33%, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

o Galicia, son las que perciben una menor prestación media anual por beneficiario, como se observaba en el panel *a* del gráfico 3.46. En cambio, el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra, la Comunidad de Madrid, Cataluña o La Rioja, con menor porcentaje de prestaciones contributivas, son las que perciben mayor prestación media, lo cual es coherente con la naturaleza de cada tipo de prestación.⁴⁹

Según datos del SPEE, la cuantía media mensual de las prestaciones contributivas por desempleo fue de 841,4 euros entre enero y noviembre del 2010 (v. el panel *a* del gráfico 3.48). Las comunidades con mayor cuantía media mensual son la Comunidad Foral de Navarra con 939,9 euros, el País Vasco con 932,4 euros y Cataluña con 901,1 euros. Por el contrario, Extremadura, con 747,5 euros al mes, es la comunidad con menor prestación mensual media, seguida de Canarias y la Región de Murcia, todas con prestaciones inferiores a los 800 euros. El panorama, como era de esperar, es muy similar al observado para el total de prestaciones por desempleo⁵⁰ (v. el panel *a* del gráfico 3.46).

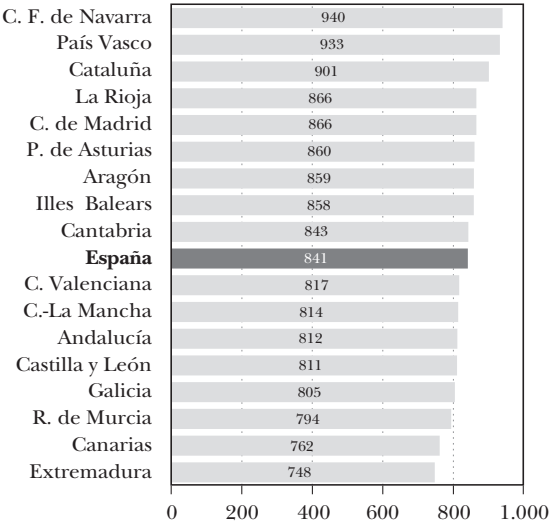
El panel *b* del gráfico 3.48 compara la diferencia entre el peso de cada comunidad en el gasto en prestaciones contributivas y en el número de beneficiarios de las mismas. Hay comunidades con un peso prácticamente idéntico en gasto y beneficiarios, como el Principado de Asturias, Illes Balears, la Región de Murcia, La Rioja y Cantabria. En cambio, Cataluña y el País Vasco muestran un claro diferencial de pesos a favor del gasto, con 1,4 y 0,8 puntos porcentuales de diferencia, respectivamente. En la posición contraria se sitúan Andalucía (-0,9) y Canarias (-0,7). El diferencial del peso de las comunidades en el gasto y el número de beneficiarios de carácter contributivo pone de manifiesto que estas disparidades se deben a la tipología de los beneficiarios, ya que

⁴⁹ La cuantía media de las prestaciones asistenciales, que comprende subsidios, renta agraria y renta activa de inserción, es del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que es de 426,01 euros y equivale a 14,20 euros por treinta días.

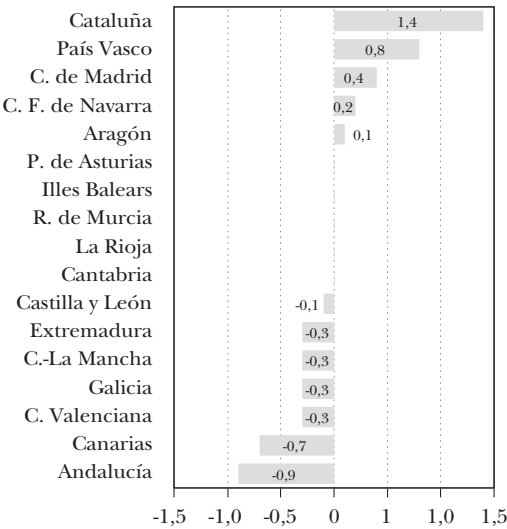
⁵⁰ Las cuantías medias de prestación contributiva percibidas por beneficiario no incluyen las cotizaciones a la Seguridad Social y corresponden a la cuantía bruta reconocida por mes (30 días de prestación).

GRÁFICO 3.48: Cuantía media de las prestaciones contributivas y diferencia entre el peso de las regiones en el gasto en prestaciones contributivas y el peso de los beneficiarios de las mismas, media enero-noviembre del 2010

a) Cuantía media de la prestación contributiva percibida por beneficiario, 2010 (euros por mes)



b) Diferencia entre el peso de cada región en el gasto en prestaciones contributivas por desempleo y el peso de los beneficiarios (puntos porcentuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011a), SPEE (2011) y elaboración propia.

las prestaciones dependen de su base de cotización cuando se encontraban ocupados, y esta se rige por categorías profesionales.

Como resultado de todas las circunstancias comentadas, las prestaciones por desempleo que se gastan en las distintas regiones tienen un peso en el PIB regional que, en el 2008, iba desde el 3% de Andalucía al 1% en el País Vasco. Sin embargo, dado que el nivel de gasto público en relación con el PIB es muy cambiante entre comunidades, el peso que representa el gasto en prestaciones por desempleo en el gasto público muestra un *ranking* regional bastante distinto del anterior, con múltiples cambios de posiciones (v. el cuadro 3.16).

CUADRO 3.16: Gasto en prestaciones por desempleo respecto del PIB y del gasto público total, 2000 y 2008
(porcentaje)

	Respecto del PIB		Respecto del gasto público total	
	2000	2008	2000	2008
Andalucía	3,2	3,0	6,1	5,6
Aragón	1,0	1,3	2,6	3,0
Asturias, P. de	1,8	1,6	3,2	2,8
Baleares, Illes	1,4	2,0	4,2	5,3
Canarias	1,8	2,5	4,3	5,5
Cantabria	1,2	1,3	2,8	3,0
Castilla y León	1,2	1,3	2,6	2,8
C.-La Mancha	1,5	2,0	3,2	3,6
Cataluña	1,2	1,7	3,8	4,5
C. Valenciana	1,5	2,1	3,9	5,4
Extremadura	3,3	2,9	5,2	4,2
Galicia	1,8	1,7	3,6	3,3
Madrid, C. de	1,0	1,3	3,9	4,5
Murcia, R. de	1,5	2,1	3,6	5,1
Navarra, C. F. de	1,1	1,3	3,1	3,2
País Vasco	1,2	1,0	3,1	2,7
Rioja, La	1,0	1,4	2,8	3,6
España	1,6	1,8	4,1	4,4

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE, Ministerio de Trabajo e Inmigración y Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

3.3.2. Pensiones

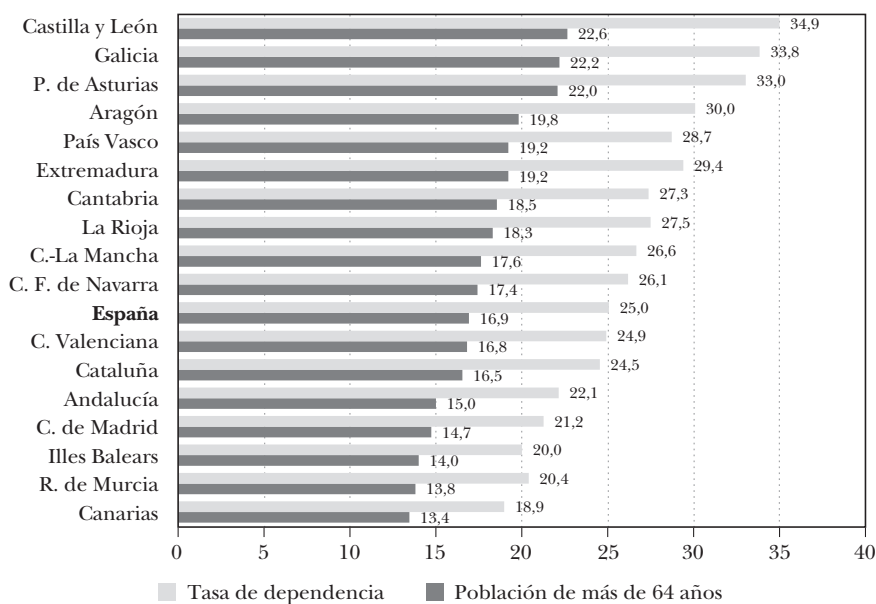
3.3.2.1. Factores demográficos

Las pensiones se clasifican en contributivas y no contributivas dependiendo de la existencia o no de cotización previa a la Seguridad Social durante el tiempo suficiente. Cerca del 95% son de carácter contributivo. Las pensiones de jubilación son las más frecuentes (59,3%), seguidas de las de viudedad (26,4%), y por ello los pensionistas se concentran generalmente en el tramo de edad de mayores de 64 años. Así pues, el envejecimiento de la población de las comunidades autónomas es un factor relevante para explicar el gasto en pensiones que se realiza en cada una de ellas.

El envejecimiento se mide mediante el porcentaje de población de 65 y más años, y la tasa de dependencia se calcula como la ratio entre la población mayor de 64 años y la población en edad de trabajar, entre 16 y 64 años. El gráfico 3.49 muestra tanto el envejecimiento como la tasa de dependencia de las comunidades y, como es lógico, existe una clara relación entre ambos indica-

GRÁFICO 3.49: Envejecimiento de la población, 2010

(porcentaje)



Fuente: INE (2011).

dores. Comunidades envejecidas como Castilla y León, Galicia y el Principado de Asturias muestran también las mayores tasas de dependencia. En Castilla y León, la comunidad más envejecida, el diferencial de envejecimiento respecto de la media nacional es de 5,7 puntos porcentuales y de 10 puntos en el caso de la tasa de dependencia.

La tendencia al envejecimiento de la población se ve reflejada en un menor reemplazo generacional, si se atiende a la relación entre la población en edad teórica de incorporación al mercado laboral, de entre 20 y 29 años, y la población en edad de salida del mismo, entre 55 y 64 años (v. el cuadro 3.17). Esta ratio muestra hasta qué punto la población susceptible de ser sostenida socialmente a través de pensiones podría ser potencialmente mantenida

CUADRO 3.17: Relación de reemplazo generacional, 2010 y 2020

(ratio entre el número de personas entre 20 y 29 años
y el número de personas entre 55 y 64 años)

	2010	2020
Andalucía	1,38	0,86
Aragón	1,10	0,75
Asturias, P. de	0,83	0,52
Balears, Illes	1,33	0,93
Canarias	1,35	0,83
Cantabria	1,00	0,62
Castilla y León	1,00	0,61
C.-La Mancha	1,48	0,86
Cataluña	1,17	0,82
C. Valenciana	1,17	0,79
Extremadura	1,29	0,77
Galicia	0,96	0,61
Madrid, C. de	1,30	0,84
Murcia, R. de	1,55	0,94
Navarra, C. F. de	1,10	0,76
País Vasco	0,89	0,59
Rioja, La	1,15	0,70
España	1,20	0,78

Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

mediante el relevo intergeneracional de las cohortes que van entrando a trabajar y cotizan a la Seguridad Social.⁵¹ En la actualidad existen tres comunidades autónomas con esta relación por debajo de la unidad, es decir, mayor proporción de mayores en edades de jubilación que de jóvenes incorporándose a cotizar: el Principado de Asturias (0,83), el País Vasco (0,89) y Galicia (0,95). El cálculo de esta relación con las proyecciones de población del INE para el año 2020 (v. la segunda columna del cuadro 3.17) confirma la tendencia decreciente de la relación de reemplazo, especialmente en las regiones del norte peninsular, como el Principado de Asturias (0,52), el País Vasco (0,59), Castilla y León (0,61), Galicia (0,61), y Cantabria (0,62), aunque en el 2020 todas las comunidades se situarían en valores inferiores a la unidad.⁵²

3.3.2.2. *La cobertura: afiliados y número de pensiones*

Como muestra el cuadro 3.18, la práctica totalidad de las pensiones en las distintas comunidades autónomas son contributivas, y en el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra representan casi un 98%, seguidas de La Rioja y Aragón (97%). Las regiones con una mayor presencia de las no contributivas son Canarias (85%), Extremadura (91,7%), Andalucía (92,1%) y la Región de Murcia (92,2%).

Aunque no se analizan en detalle las pensiones no contributivas, en el cuadro 3.18 también se muestra su clasificación en no contributivas de la Seguridad Social, asistenciales a ancianos y enfermos, y prestaciones sociales y económicas derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Por volumen destacan las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, como son:

Las prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carecen de los recursos suficientes para su subsistencia

⁵¹ Véase el estudio de Analistas Financieros Internacionales (AFI 2009) sobre los retos del envejecimiento en España.

⁵² Varios estudios vienen poniendo de manifiesto desde hace años la necesidad de adaptar el sistema de pensiones al nuevo escenario demográfico (Conde y Alonso 2006).

CUADRO 3.18: Composición de las pensiones por tipos, enero-noviembre del 2010
(porcentaje)

	Composición de las pensiones de las pensiones		Composición de las pensiones contributivas de la Seguridad Social				Composición de las pensiones no contributivas		
	Contributivas	No contributivas	Jubilación	Viudedad	Incapacidad permanente	Orfandad y favor familiar	De la Seguridad Social	Derivadas de la LISMI	Asistenciales
Andalucía	92,1	7,9	53,4	27,0	15,1	4,5	88,0	5,2	6,9
Aragón	96,9	3,1	61,8	26,8	8,4	3,0	89,6	10,0	0,5
Asturias, P. de	96,4	3,6	56,2	28,8	11,8	3,1	89,8	9,8	0,4
Baleares, Illes	95,4	4,6	59,6	26,0	11,4	3,1	96,2	3,5	0,2
Canarias	84,9	15,1	53,7	28,2	12,3	5,8	93,8	0,8	5,4
Cantabria	94,9	5,1	58,7	26,9	10,8	3,7	88,6	10,6	0,9
Castilla y León	95,5	4,5	62,1	26,9	7,5	3,5	83,7	15,9	0,4
C.-La Mancha	93,1	6,9	57,2	27,8	10,9	4,1	83,0	13,1	3,9
Cataluña	96,4	3,6	62,0	24,8	10,8	2,4	96,9	3,0	0,1
C. Valenciana	94,5	5,5	59,1	26,6	10,9	3,5	91,3	6,1	2,6
Extremadura	91,7	8,3	55,0	29,4	10,8	4,8	81,9	15,9	2,2
Galicia	93,6	6,4	61,5	25,3	9,6	3,6	96,6	3,3	0,1
Madrid, C. de	96,3	3,7	62,8	26,4	7,6	3,2	89,0	8,2	2,8
Murcia, R. de	92,2	7,8	55,0	26,3	14,5	4,2	75,3	23,4	1,3
Navarra, C. F. de	97,8	2,2	63,0	24,2	9,6	3,3	99,3	0,0	0,7
País Vasco	97,8	2,2	61,3	26,5	9,0	3,2	88,1	0,0	11,9
Rioja, La	96,9	3,1	63,5	24,8	8,8	2,8	88,0	11,6	0,4
España	94,5	5,5	59,3	26,4	10,8	3,5	89,8	6,9	3,3

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011a) y elaboración propia.

en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o lo hayan hecho con el tiempo suficiente para alcanzar las pensiones del nivel contributivo.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011b)

que se clasifican, a su vez, en pensiones de jubilación e invalidez.

Por su parte, las pensiones contributivas de la Seguridad Social se clasifican, por volumen de importancia, en jubilación, viudedad, incapacidad permanente, y orfandad y favor familiar. El cuadro 3.18 muestra su composición por comunidades autónomas. La Rioja, la Comunidad Foral de Navarra, la Comunidad de Madrid, Castilla y León y Cataluña son las regiones con una mayor proporción de pensiones de jubilación, por encima del 62%. En cambio, Andalucía, Canarias, Extremadura y la Región de Murcia, tienen un peso de las pensiones de jubilación de hasta el 55% y cuentan con una mayor proporción de pensiones de incapacidad permanente o de viudedad que la media nacional.

A diferencia del resto de programas de gastos e ingresos impositivos, que funcionan bajo una óptica anual, las cotizaciones sociales y las pensiones están diseñadas con una óptica de largo plazo, manteniendo una relación de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones que limita su carácter redistributivo. Las prestaciones asistenciales presentan un perfil más progresivo que las contributivas.⁵³ Dentro de estas últimas, las de invalidez son más progresivas pero con menor trascendencia redistributiva, al contrario que las de jubilación, menos progresivas y más redistributivas.

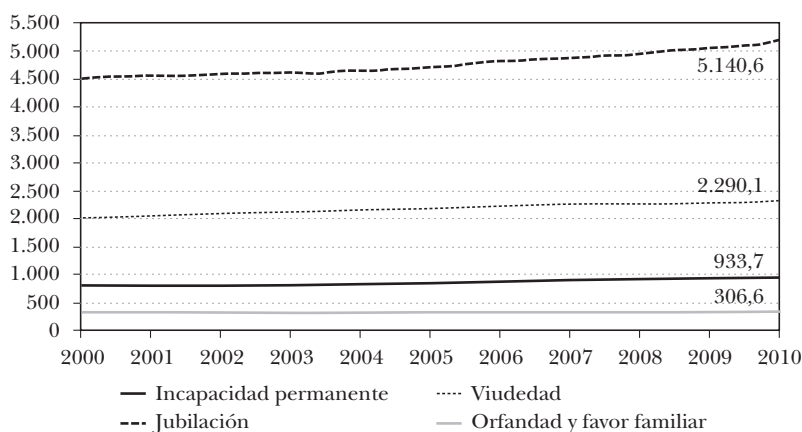
En la actualidad existen alrededor de 8,7 millones de pensiones contributivas de las que 5,1 son de jubilación y 2,3 de viudedad. Desde el año 2000, las pensiones que más han crecido han sido las de incapacidad permanente (17,8%), seguidas de las de jubilación (14,4%) y viudedad (14%), mientras que las de orfandad y favor

⁵³ Por su parte, Jimeno (2002) concluye que el sistema de pensiones contributivas de jubilación produce un mayor grado de desigualdad que otros sistemas que tuvieran en cuenta periodos más extensos de vida laboral de los individuos para el cálculo de las pensiones, en lugar de los últimos 15 años de vida laboral, o que estuvieran basados en el principio de la contribución definida.

familiar apenas han crecido un 1,1%. Esta evolución se presenta en el gráfico 3.50. En cuanto a la evolución de la distribución regional, el número de pensiones casi se ha duplicado en Canarias y la Comunidad Foral de Navarra. Sin embargo, las regiones más importantes en el 2010 son las de menor tamaño: Cataluña, Andalucía, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana.

GRÁFICO 3.50: Evolución del número de pensiones contributivas de la Seguridad Social por tipo, 2000-2010

(miles de pensiones)

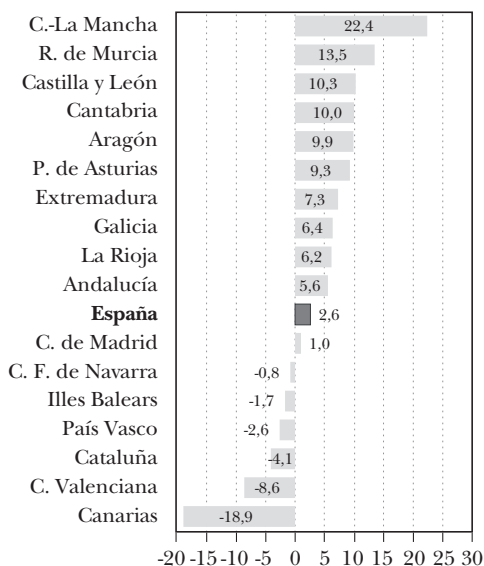


Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (vv. aa.).

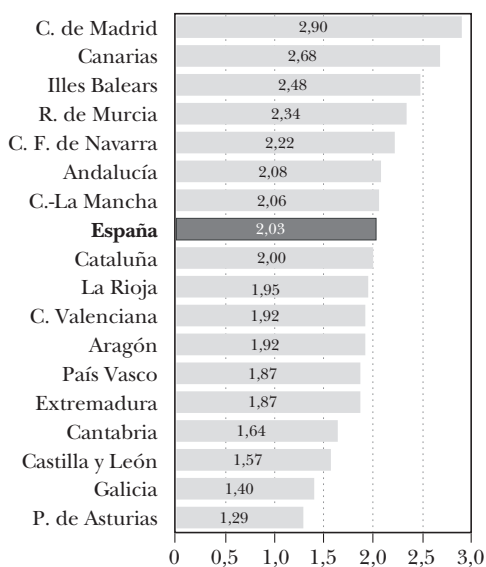
Para valorar el crecimiento del número de pensiones resulta pertinente analizar qué ha sucedido con la afiliación a la Seguridad Social. En el conjunto de España, el número de afiliados ha pasado de 15 millones en el 2000 hasta 17,6 millones en el 2010, lo cual supone un crecimiento del 16,7% frente al 14,1% de las pensiones contributivas. Si se compara el ritmo de crecimiento de los afiliados y del número de pensiones contributivas por comunidades (v. el panel *a* del gráfico 3.51), se observa bastante heterogeneidad. Así, existe una mayoría de comunidades, como Castilla-La Mancha, la Región de Murcia, Castilla y León, Cantabria o Aragón, donde el crecimiento de los afiliados supera claramente al de las pensiones; pero en otras han crecido más las pensiones que los afiliados: en Canarias y en la Comunitat Valenciana se contabilizan -18,9 y -8,6 puntos porcentuales de diferencia.

GRÁFICO 3.51: Crecimiento del número de afiliados y de pensiones, y número de afiliados por pensión

a) Diferencia entre la tasa de crecimiento del número de afiliados y del número de pensiones, 2000-2010 (puntos porcentuales)



b) Número de afiliados por pensiones de la Seguridad Social, 2010 (personas)

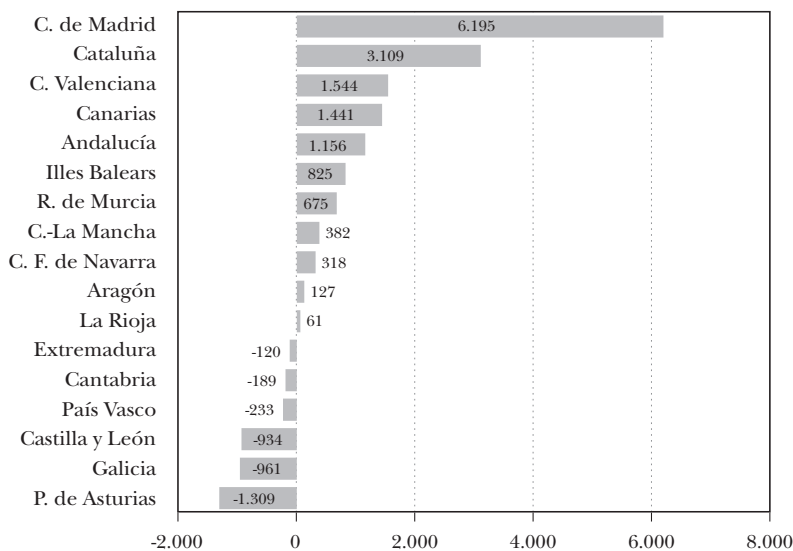


Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (vv. aa.), SPEE (vv. aa.) y elaboración propia.

En la actualidad, la relación entre afiliados y cotizantes es heterogénea territorialmente (v. el panel *b* del gráfico 3.51): el Principado de Asturias cuenta con apenas 1,3 afiliados por pensión, Galicia con 1,4, y Castilla y León, y Cantabria con 1,6; la Comunidad de Madrid cuenta con 2,9 cotizantes por pensión, Canarias con 2,7 e Illes Balears con 2,5. Así pues, hay regiones donde la relación entre afiliados y cotizantes es de poco más que la unidad, y la perspectiva de la relación de reemplazo generacional para el 2020 augura que esta situación tenderá a empeorar en todo el territorio español, en especial en las regiones más debilitadas actualmente en términos de este indicador.

De hecho, si se comparan los ingresos por cotizaciones sociales y los gastos en pensiones contributivas de la Seguridad Social, en 2008, según el último dato territorializado disponible, hay comunidades con un claro déficit, como el Principado de Asturias, Galicia y Castilla y León, y en menor medida el País Vasco, Cantabria y Extremadura (v. el gráfico 3.52). Las regiones con menos

GRÁFICO 3.52: Diferencia entre los ingresos por cotizaciones sociales y el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social, 2008
(millones de euros)



Nota: Los servicios centrales y otros no provincializables se contabilizan en una categoría aparte.

Fuente: Seguridad Social (2011).

afiliados por pensión y más envejecidas son las que muestran más gastos que ingresos por pensiones contributivas.

3.3.2.3. Nivel medio de pensiones contributivas

El gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social ha aumentado un 25% en términos reales desde el 2000 hasta el 2008, frente al 14% del número de pensiones, lo que indica una mejora de la cuantía media de estas prestaciones, como se puede apreciar en el cuadro 3.19.

La información proporcionada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre el importe medio mensual de las pensiones contributivas de la Seguridad Social para el 2010 (v. la última co-

CUADRO 3.19: Gasto medio por pensión e importe medio de las pensiones contributivas de la Seguridad Social
(euros constantes del 2008)

	Gasto medio		Importe medio mensual
	2000	2008	2010
Andalucía	8.262	9.312	715,6
Aragón	9.282	10.425	807,8
Asturias, P. de	10.859	12.120	930,9
Baleares, Illes	8.023	9.164	708,0
Canarias	7.940	9.508	732,2
Cantabria	9.065	10.486	811,2
Castilla y León	8.754	9.722	757,9
C.-La Mancha	8.360	9.346	728,5
Cataluña	9.287	10.423	803,8
C. Valenciana	8.213	9.255	715,3
Extremadura	7.805	8.562	664,8
Galicia	6.980	8.432	651,9
Madrid, C. de	10.749	11.988	922,4
Murcia, R. de	8.034	8.907	687,1
Navarra, C. F. de	9.862	11.325	879,4
País Vasco	11.062	12.609	966,1
Rioja, La	8.710	9.600	744,6
España	8.920	10.098	779,5

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (vv. aa.), Seguridad Social (vv. aa.) y elaboración propia.

lumna del cuadro 3.19) confirma la ordenación territorial observada en el 2008, con los datos del gasto de la Seguridad Social en pensiones contributivas: el País Vasco, el Principado de Asturias, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Foral de Navarra tienen las pensiones medias mensuales más altas, mientras Galicia, Extremadura o la Región de Murcia tienen las más bajas. Los pensionistas de Illes Balears, la Comunitat Valenciana, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, La Rioja y Castilla y León continúan percibiendo pensiones por debajo de la media nacional.

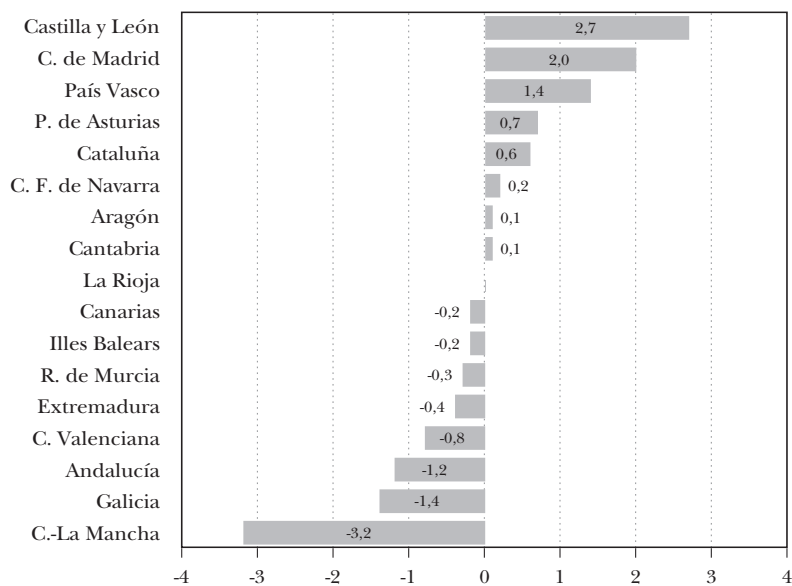
Las participaciones territoriales en el número de pensiones contributivas y en el gasto en las mismas, correspondientes al 2008 y presentadas en el gráfico 3.53, indican que, en algunas comunidades, los pesos están a la par, mientras en otras, el peso del gasto supera al número de pensiones, o al contrario. Así, Castilla y León, la Comunidad de Madrid, el País Vasco y el Principado de Asturias sobresalen porque tienen un peso mayor en el gasto que en el número de pensiones, lo que indica pensiones medias mayores; en la Comunitat Valenciana, Andalucía, Galicia y, sobre todo, en Castilla-La Mancha sucede lo contrario, porque están a la cola de las prestaciones medias.⁵⁴

Atendiendo a la tipología de las pensiones contributivas y su importe medio mensual, por comunidades autónomas (v. el gráfico 3.54), se observa que las pensiones medias más altas corresponden a las de jubilación, seguidas de las de incapacidad

⁵⁴ Ubago y Utrilla (2005) señalan que las diferencias territoriales en las pensiones inciden significativamente en la distribución regional de la renta disponible. Los autores exploran los resultados del balance financiero entre cotizaciones y pensiones, desde una perspectiva regional y dinámica, considerando los cambios demográficos sobre los saldos regionales de la Seguridad Social, y constatan diferencias regionales en los saldos financieros del sistema de pensiones, que se acentuarán en el futuro, a raíz de los cambios demográficos. Avellaneda, Sánchez Maldonado y Gómez Sala (2004) analizan la incidencia regional del programa de pensiones, tanto a corto plazo como desde un planteamiento vitalicio. A corto plazo, las regiones más desarrolladas presentan mayores cotizaciones y prestaciones medias, con saldos más favorables, lo que indicaría que estas regiones redistribuyen renta hacia las restantes. Pero, desde una perspectiva vitalicia, los residentes en las comunidades más desarrolladas esperarían obtener mayor rentabilidad, a medio y largo plazo, sobre las cantidades que aportan para la financiación de las pensiones contributivas, por lo que la Seguridad Social podría llevar a cabo una redistribución en gran medida regresiva entre los individuos residentes en las distintas regiones españolas, sobre todo en el caso de necesitar aportaciones del Estado.

GRÁFICO 3.53: Diferencia entre el peso de las comunidades autónomas en el gasto de la Seguridad Social y en su número de pensiones contributivas, 2008

(puntos porcentuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011a), Seguridad Social (2011) y elaboración propia.

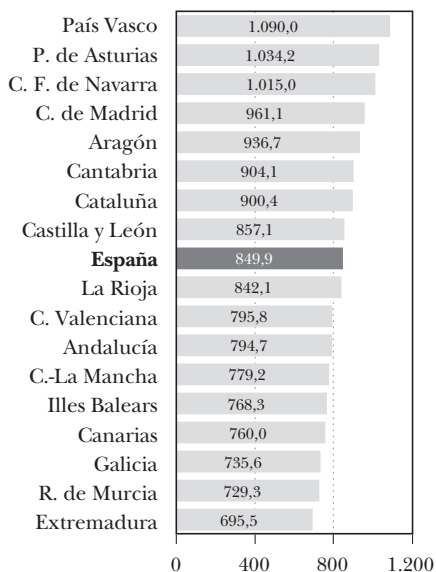
permanente, viudedad y, finalmente, orfandad y favor social. En el caso de las pensiones por jubilación, mientras que la media nacional se sitúa en 884 euros mensuales, en el 2010, comunidades como Galicia y Extremadura no superan los 750 euros, y la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana apenas alcanzan los 800 euros mensuales. En cambio, las pensiones por jubilación de País Vasco y el Principado de Asturias se sitúan en torno a los 1.100 euros mensuales.

Si se comparan los coeficientes de variación del importe medio de las pensiones entre comunidades autónomas, se observa bastante estabilidad en el total de pensiones, entre el 2000 y el 2010, pero se debe a un efecto composición, pues en cada uno de los tipos de pensiones sí se observan tendencias más definidas. En las pensiones por jubilación y sobre todo en las de incapacidad permanente, ha habido reducción de las desigualdades interregionales, ya que el coeficiente de variación se ha reducido.

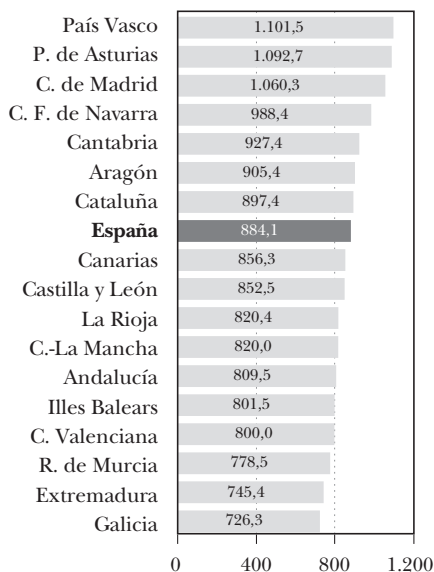
GRÁFICO 3.54: Importe medio mensual de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, 2010

(euros)

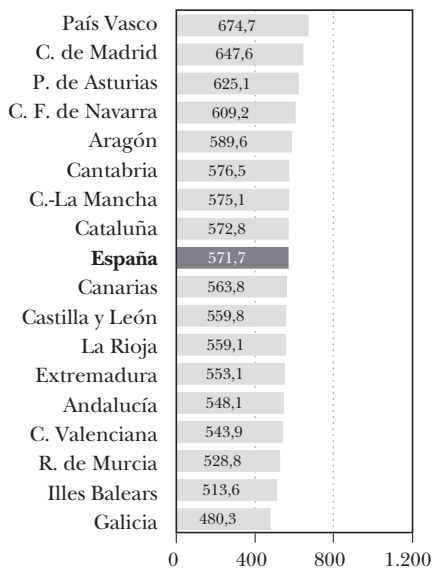
a) Incapacidad permanente



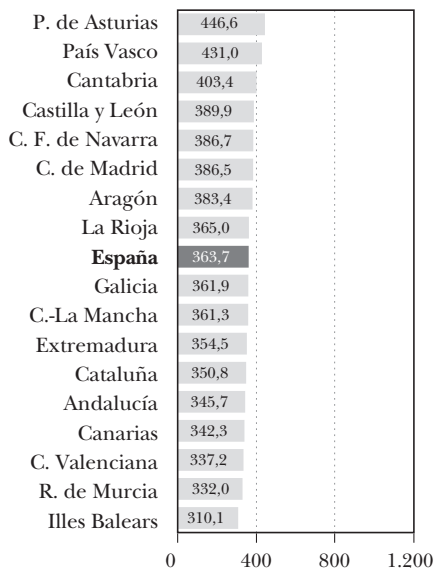
b) Jubilación



c) Viudedad

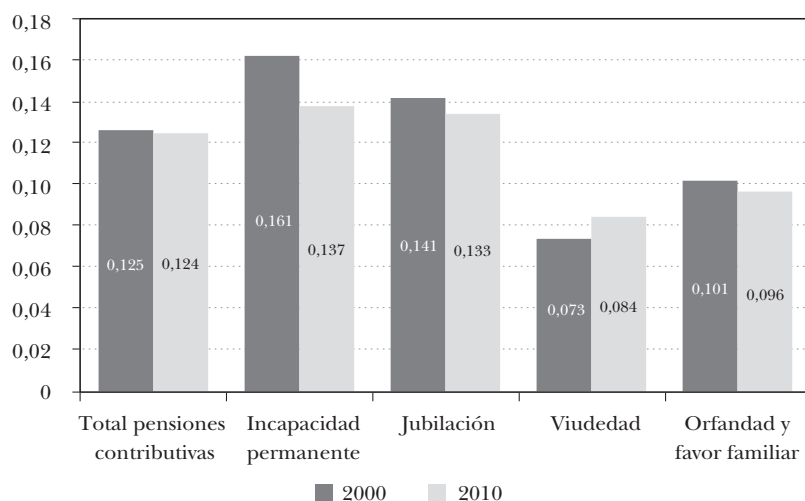


d) Orfandad y favor social



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011a).

GRÁFICO 3.55: Coeficientes de variación regional del importe de las pensiones contributivas de la Seguridad Social por tipos, 2000 y 2010



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (vv. aa.) y elaboración propia.

Pese a esa reducción, la desigualdad se sitúa por encima del coeficiente de la media de la desigualdad existente en el conjunto de las pensiones (v. el gráfico 3.55). También ha habido convergencia en los importes medios de las pensiones de orfandad y favor familiar, mientras que en las de viudedad ha habido divergencia, si bien su nivel de desigualdad es menor.⁵⁵

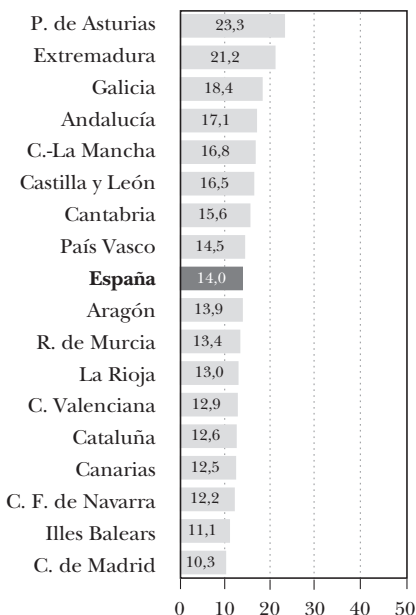
3.3.2.4. Gasto en prestaciones, nivel de renta y nivel de gasto público

Como consecuencia de los factores descritos, el gasto en prestaciones sociales que se realiza en cada comunidad (v. el gráfico 3.56) tiene un peso bastante distinto en el PIB de cada región, que oscila entre el 10% y el 23%, y también en el gasto público

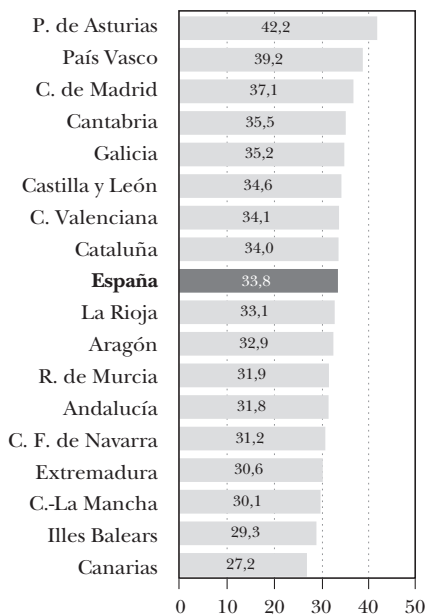
⁵⁵ Resulta interesante remarcar las desigualdades por sexo (Blanco, Sánchez Álvarez y Monasterio 2005). Según los autores, pese a que las mujeres, por su mayor esperanza de vida, tendrían que disfrutar de un trato favorable en el sistema de pensiones, la realidad muestra que la situación es la opuesta, debido a la menor incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Además, mientras que en las pensiones de jubilación predominan los varones, las prestaciones de viudedad son casi totalmente pensiones de mujeres.

GRÁFICO 3.56: Gasto público en protección social respecto del PIB y del gasto público total, 2008

a) Protección social sobre el PIB



b) Protección social sobre el gasto total



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

total que se realiza en la misma, que varía del 27% al 42%. Por la importancia de las prestaciones sociales en el PIB, a la cabeza de las comunidades se encuentran el Principado de Asturias, Extremadura y Galicia, y a la cola la Comunidad de Madrid, Illes Balears, la Comunidad Foral de Navarra y Cataluña. Si se considera el *ranking* del peso que las prestaciones representan en el gasto público de cada región, lo encabezan el Principado de Asturias y el País Vasco, y en la cola se sitúan Canarias e Illes Balears.

Dentro del gasto en prestaciones, el más importante en volumen corresponde a las pensiones contributivas. En el 2008, la comunidad con un mayor gasto en pensiones contributivas respecto del PIB (v. el cuadro 3.20) es el Principado de Asturias (14,9%), seguida de Galicia (10,6%), Castilla y León (9,7%) y Extremadura (9,6%). Muy por debajo de la media nacional del 7,8% se sitúan Canarias (5,3%), Illes Balears (5,4%) y la Comunidad de Madrid (5,7%).

En cuanto a los territorios con un mayor peso de las pensiones contributivas en el gasto público total, en el 2008 (v. el cuadro 3.20), este gasto representaba un 27% en el Principado de Asturias, un 24% en el País Vasco y un 21,7% en Cantabria. Al contrario, representaba solo un 11,5% en Canarias, un 13,9% en Extremadura y un 14,1% en Illes Balears.

En el gasto en prestaciones sociales, las variables explicativas de las diferencias regionales tienen que ver, sobre todo, con: el envejecimiento de la región, que refuerza el peso del gasto en pensiones; la gravedad del desempleo, que eleva el gasto en pres-

CUADRO 3.20: Gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social respecto del gasto público y del PIB, 2000 y 2008
(porcentaje)

	Sobre el gasto público total		Sobre el PIB	
	2000	2008	2000	2008
Andalucía	16,8	15,6	8,7	8,4
Aragón	23,2	19,8	9,1	8,4
Asturias, P. de	29,7	27,0	16,4	14,9
Balears, Illes	17,0	14,1	5,4	5,4
Canarias	11,0	11,5	4,7	5,3
Cantabria	23,9	21,7	10,3	9,6
Castilla y León	22,4	20,3	10,4	9,7
C.-La Mancha	18,6	15,2	9,1	8,5
Cataluña	23,9	20,8	7,7	7,7
C. Valenciana	18,6	19,6	7,4	7,4
Extremadura	16,8	13,9	10,6	9,6
Galicia	21,0	20,4	10,5	10,6
Madrid, C. de	22,0	20,5	5,7	5,7
Murcia, R. de	18,6	16,3	7,6	6,8
Navarra, C. F. de	18,7	18,0	6,7	7,0
País Vasco	23,4	24,0	8,7	8,9
Rioja, La	22,1	18,9	7,6	7,4
España	20,4	18,9	8,0	7,8

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE, Seguridad Social (vv. aa.), INE (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

taciones; y los derechos generados por los perceptores de prestaciones contributivas, de ambos tipos, que son mayores cuanto más altos son los salarios de la región.

Los cuadros 3.21 y 3.22 analizan, mediante distintos ejercicios de regresión, los determinantes del gasto en pensiones contributivas y del gasto en protección social por habitante, considerando

CUADRO 3.21: Determinantes del gasto per cápita en protección social, 2008

	Gasto per cápita en protección social			
	(1)		(2)	
Población mayor de 64 años (porcentaje)	193,5	***	191,700	***
Ganancia media anual (euros)	0,173	***	0,172	***
Tasa de desempleo (porcentaje)	40,120		39,950	
Recursos per cápita en las comunidades autónomas (euros)			0,016	
R ² ajustado	0,721		0,699	
F	13,62		14,12	
Número de observaciones	17		17	

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

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE y Ministerio de Educación (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

CUADRO 3.22: Determinantes del gasto per cápita en pensiones contributivas de la Seguridad Social, 2008

	Gasto per cápita en pensiones			
	(1)		(2)	
Población mayor de 64 años (porcentaje)	138,6	***	142,9	***
Ganancia media anual (euros)	0,128	***	0,13	***
Recursos per cápita en las comunidades autónomas (euros)			-0,039	
R ² ajustado	0,778		0,765	
F	25,47		48,00	
Número de observaciones	17		17	

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

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE y Ministerio de Educación (2011), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

tres variables explicativas: los salarios,⁵⁶ el porcentaje de población mayor de 64 años y la tasa de paro. Tanto la variable salarios como el peso de la población mayor de 64 años son significativas para explicar el gasto en protección social per cápita y presentan el signo positivo esperado. En cambio, los recursos públicos de las comunidades autónomas por habitante no tienen capacidad explicativa de las diferencias regionales, debido a que no son competentes en esta materia. Tampoco resulta significativa la tasa de paro. El coeficiente de variación ajustado es muy elevado (0,7), lo que indica que las variables consideradas tienen un alto poder explicativo de las diferencias interregionales observadas.

El análisis de regresión se ha repetido para el componente principal del gasto en protección social: las pensiones contributivas. Ahora no se incluye la tasa de paro. El porcentaje de población mayor de 64 años y el salario medio vuelven a tener un efecto positivo y significativo sobre el gasto en pensiones per cápita. En cambio, los recursos de las comunidades autónomas no tienen efecto significativo. Como en las regresiones referidas a las prestaciones sociales, la capacidad explicativa de las variables consideradas es elevada.

En conclusión, estos resultados confirman que el gasto en protección social en las regiones se explica en gran parte por los rasgos demográficos y laborales de las mismas y no por la asignación de recursos a los gobiernos regionales. La interpretación que cabe dar a este contraste es que, tras el gasto en protección social, hay reglas más precisas, asociadas a la demografía o a las contribuciones, que en el caso del gasto en los dos servicios públicos más importantes, como son educación y sanidad, se encuentran en manos de las comunidades autónomas. Se podría pensar que esto sucede porque la descentralización permite que cada comunidad aplique sus propias políticas educativas y sanitarias pero, sin negar esta hipótesis, existe otra explicación alternativa que ya se ha revisado: las diferencias de gasto en estas materias se deben en buena medida a diferencias en los recursos disponibles por las

⁵⁶ Alternativamente, se han repetido los ejercicios considerando la renta por habitante en lugar de los salarios, pero los resultados no cambian, ni en cuanto al signo de los parámetros ni en cuanto a su significatividad.

comunidades. Para valorar el alcance de este asunto y sus orígenes, el apartado 3.4 analiza la financiación de las comunidades autónomas.

3.4. La financiación autonómica

En un Estado ampliamente descentralizado como el español, es razonable pensar que tras la diversidad que presenta la intensidad con la que actúa el sector público en cada territorio, se encuentran las decisiones de los gobiernos autónomos de las regiones. Esta hipótesis parece avalada por el hecho de que los rasgos demográficos o socioeconómicos no bastan para explicar las diferencias de gasto regionales en educación y sanidad, las dos principales funciones de gasto de las comunidades autónomas. Sin embargo, tras esa diversidad de niveles de gasto, además de las opciones elegidas por los gobiernos regionales, podrían encontrarse importantes diferencias de recursos por habitante entre comunidades, que no tienen su origen en el ejercicio de la autonomía financiera ni en la capacidad fiscal de las regiones, sino en la historia del despliegue territorial del Estado y su reflejo en los sistemas de financiación presentes y pasados. Este tema es de gran importancia para explicar las diferencias en la intensidad con la que el sector público español actúa, todavía hoy, en cada uno de los territorios.

3.4.1. El periodo 1978-2001

El nacimiento del Estado de las autonomías supuso el traspaso a las comunidades autónomas de una serie de servicios que anteriormente realizaba la Administración central. Fue necesario entonces determinar el modo de distribuir los ingresos públicos entre las diferentes administraciones, para que cada una de ellas atendiese adecuadamente la financiación de los servicios que debía ofrecer a sus ciudadanos. Con el fin de que la descentralización no implicara, per se, un mayor gasto, el primer modelo del sistema de financiación de las comunidades autónomas resolvió el problema con un criterio adecuado a ese objetivo: el método denominado del *coste efectivo* de los servicios transferidos. Este método consistía en estimar el coste aproximado que tenían los

servicios que se iban a traspasar y asignar en los Presupuestos Generales del Estado la transferencia correspondiente a la comunidad que recibía la competencia.

La hipótesis sobre la que descansaba este criterio era que el Estado unitario del que se partía prestaba los servicios que se transferían al mismo nivel en todos los territorios. Sin embargo, los resultados que poco a poco fueron conociéndose sobre la valoración de las transferencias acordadas con cada comunidad no confirmaron esa hipótesis, más bien la refutaban. La prueba de ello es que todos los intentos posteriores de distribuir la financiación entre las comunidades, siguiendo reglas explícitas de reparto, han entrado en conflicto con las valoraciones iniciales (Monasterio et ál. 1995; Ministerio de Economía y Hacienda 1996b).

Desde el punto de vista de su forma de financiación, las competencias traspasadas se dividían, hasta el 2001, en tres bloques: las competencias comunes, la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. A partir del 2002 desaparece la distinción entre estos tres bloques y la financiación de todas las competencias se engloba en un modelo de cálculo general.

En cuanto a la financiación de las competencias comunes, hasta el 2001 se pueden distinguir tres etapas:

- Periodo 1978-1986. Cada año se calculaba el *coste efectivo* de los servicios traspasados a las comunidades autónomas, actualizándolo según el crecimiento del gasto experimentado en el Estado. Este coste se transfería a las comunidades autónomas desde el Presupuesto de Gastos del Estado.
- Periodo 1987-1996. Al principio de cada quinquenio se negocia una regla de distribución de recursos basada en indicadores de necesidad, de acuerdo con parámetros como la población, la dispersión geográfica o la superficie. Sin embargo, estas reglas son sustancialmente matizadas por la introducción de modulaciones y coeficientes correctores, que tienen como finalidad mantener la distribución real de los recursos más próxima a la inicial, con la consecuencia de mantener las sustanciales diferencias de financiación por habitante derivadas del coste efectivo. La financiación

resultante se facilitaba a las comunidades, fundamentalmente mediante transferencias desde el Presupuesto de Gastos del Estado, del mismo modo que en la etapa anterior, sin que existiese apenas autonomía respecto del ingreso, salvo en la pequeña parte de tributos cedidos.

- Periodo 1997-2001. Se amplían los mecanismos de descentralización fiscal y se introduce cierta autonomía en el ingreso. Se cede a las comunidades autónomas una participación en la recaudación del IRPF, además de reconocérseles algunas potestades normativas sobre este impuesto y sobre los cedidos en etapas anteriores.

Por su parte, en la financiación de las competencias de asistencia sanitaria de la Seguridad Social también pueden distinguirse tres subperiodos:

- Periodo 1982-1993. Durante estos años se realiza el traspaso a las cinco comunidades autónomas que cumplieron los requisitos del artículo 151 de la Constitución Española (Andalucía, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Galicia y el País Vasco) y también a la Comunitat Valenciana, con criterios muy heterogéneos que intentan aproximarse al coste real en cada territorio.
- Periodo 1994-1997. Se homogeneizan los criterios de asignación inicial de los recursos, aproximándolos al criterio de población protegida, y se establece el PIB nominal como índice de evolución.
- Periodo 1998-2001. Se profundiza en la necesidad de que las comunidades autónomas cuenten con suficientes recursos para financiar estos servicios y que se distribuyan eficientemente.

La asignación de los recursos para la financiación de los servicios sociales de la Seguridad Social se ha realizado basándose en criterios mixtos, que han tenido en cuenta la población, el coste de los servicios y otros índices establecidos por tablas de valoración.

3.4.2. El modelo 2002-2008

El incremento de la importancia de los servicios traspasados a las comunidades autónomas, su generalización y el intento por mejorar los déficits encontrados en la aplicación de los modelos precedentes confluyeron en un replanteamiento del sistema aplicable a partir del año 2002 (BOE, 31 de diciembre del 2001). El sistema resultante se caracterizó por profundizar en la experiencia de las etapas anteriores, ampliando y mejorando la estructura de recursos de las comunidades autónomas, con el fin de dar mayor estabilidad y seguridad a su planificación financiera. El modelo vigente desde el 2002 hasta el 2008 intentaba dotar de estabilidad al sistema, facilitando la planificación a largo plazo de las comunidades, y representó un esfuerzo importante por establecer un modelo coherente y equitativo, sentando unas bases sólidas y consensuadas. De hecho, el sistema vigente desde el 2009 no se plantea diseñar un nuevo modelo, sino solucionar algunos de los problemas generados por la aplicación del anterior, que se comentará a continuación.

Entre los objetivos más destacables del modelo que entra en vigor en el 2002 se encontraban: la generalidad de su aplicación en todas las comunidades autónomas de régimen común, ya que el anterior modelo no había sido aceptado por todos los territorios; la integración de la financiación de todos los servicios traspasados, es decir, competencias comunes, sanitarias y de servicios sociales; el incremento de la suficiencia financiera y de la autonomía; la mejora de la equidad y el mantenimiento de mecanismos de solidaridad; y la ampliación de la corresponsabilidad fiscal, proporcionando a las comunidades capacidad normativa en los tributos cedidos.

El planteamiento del modelo 2002-2008 se basa en dos elementos: la determinación de las necesidades de gasto y el modo de financiarlas. El sistema calculó las necesidades de cada comunidad autónoma, partiendo de una valoración de los servicios traspasados por la Administración central a las comunidades autónomas y se apoyó en una serie de indicadores que sirvieran para una distribución equitativa entre los territorios. Una vez estimadas las necesidades, el sistema delimitó los fondos de donde surgen los

recursos, que son de dos tipos: los que son resultado, directo o indirecto, de los ingresos tributarios producidos por los sujetos pasivos de un determinado territorio y los que se obtienen por transferencias compensatorias, para equiparar la diferente capacidad fiscal de las comunidades autónomas.

El modelo tomó el ejercicio de 1999 como año base para la determinación de las necesidades y establecer las cuantías de las restricciones iniciales. Esas cuantías se distribuyeron según una serie de variables sociodemográficas, convenientemente ponderadas. Entre ellas figuraban la población total, la población protegida por la administración sanitaria, la población mayor de 65 años, la superficie, la dispersión, la insularidad, la menor riqueza relativa y la escasa densidad de población.

Sin embargo, como ya sucedía antes, el modelo incorpora instrumentos que alteran el resultado de la aplicación de los criterios anteriores: la garantía de mínimos, la modulación de la tasa de crecimiento y un mínimo adicional fijo e igual para todas las comunidades. El primero de ellos trata de asegurar el mantenimiento del statu quo respecto a la situación de partida; es decir, ninguna comunidad autónoma obtendrá menos recursos de los que le correspondían, en 1999, según el anterior modelo. Por su parte, la modulación de la tasa de crecimiento introduce normas y excepciones para evitar que el cambio de un modelo a otro represente avances o retrocesos relativos importantes para algunas comunidades. Pero debe subrayarse que esos cambios que se imponen se derivaban de los criterios adoptados para medir las necesidades, de modo que las correcciones que se imponen alejan el resultado final del objetivo de equidad, al no tratar por igual unas mismas necesidades de servicios.

En el ámbito de los recursos financieros, el modelo incorpora las siguientes fuentes de ingresos: las tasas afectas a los servicios traspasados; la recaudación territorial de los tributos totalmente cedidos, como patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, etc.; el 33% de la recaudación del IRPF originada por los residentes en la comunidad autónoma; el 35% del rendimiento del IVA en la comunidad; y el 40% del rendimiento de determinados impuestos especiales

de fabricación, que se aplican a la cerveza, el vino y las bebidas alcohólicas, el tabaco, etc.

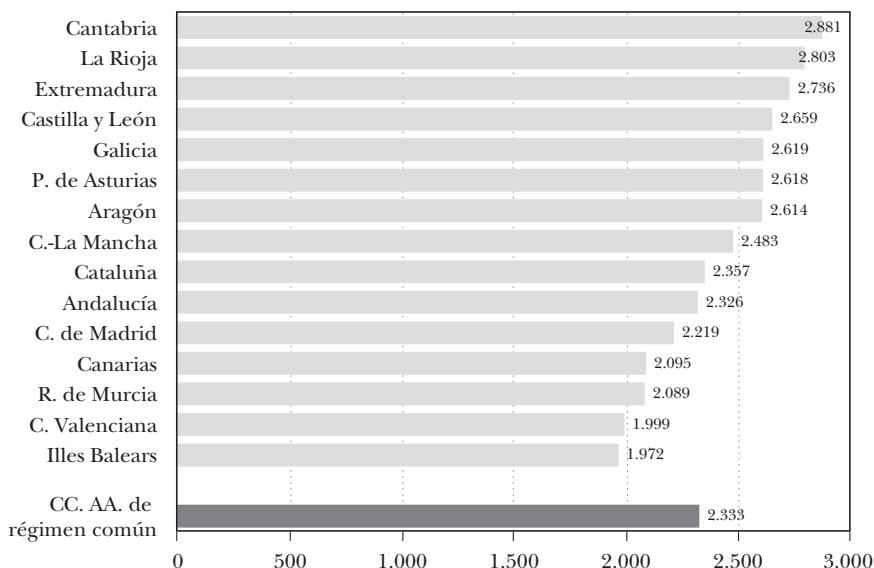
Como mecanismo de cierre del sistema se establece un fondo de suficiencia. Su cálculo se realiza valorando la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma, en el año base 1999, y la valoración de los recursos de naturaleza tributaria anteriores. Esta diferencia puede ser positiva o negativa y es la única partida que se actualiza anualmente, ya que el modelo no establece ningún seguimiento de la evolución posterior de las necesidades y recursos tributarios de cada comunidad. La actualización del fondo de suficiencia se realiza a partir de la evolución de los ingresos tributarios del Estado no cedidos, cuando el fondo es positivo. Cuando este es negativo, se realiza a partir de la evolución de los ingresos tributarios cedidos.

En definitiva, el modelo nació con unos objetivos loables, pero las piezas añadidas al mismo, durante su negociación política, y determinados cambios socioeconómicos, acontecidos durante los años de su aplicación, han alejado sus resultados efectivos de sus objetivos iniciales; en particular, ha incidido el fuerte crecimiento demográfico de esos años, debido a la inmigración (Ministerio de Economía y Hacienda 2006; De la Fuente 2009). En concreto, el gráfico 3.57 muestra las enormes diferencias territoriales en los recursos por habitante proporcionados por el sistema de financiación autonómica en el 2008. En ese año final el sistema reconoció 2.881 euros por habitante a Cantabria, al mismo tiempo que dos comunidades autónomas no alcanzaron los 2.000 euros per cápita: Illes Balears y la Comunitat Valenciana. Esta diferencia representa un margen de más del 40% para satisfacer unos mismos servicios públicos básicos, como son la sanidad, la educación, los servicios sociales, etc.

Los datos referidos al 2008 no son una excepción. El cuadro 3.23 muestra el resultado del modelo durante la totalidad del periodo en el que estuvo vigente. A lo largo de estos siete años se han mantenido e incluso acentuado las diferencias interterritoriales con las que partió el modelo. ¿A qué se deben estas disparidades tan importantes si la población fue la variable principal de referencia para la estimación de las necesidades? Los motivos son dos: por una parte, las correcciones y modulaciones introducidas en el

GRÁFICO 3.57: Recursos del sistema de financiación autonómica, 2008

(euros per cápita)



Fuente: INE (2011), Ministerio de Economía y Hacienda (vv. aa.) y elaboración propia.

modelo, que responden al respeto al statu quo y a la capacidad de defender sus posiciones de algunas comunidades históricamente favorecidas por las actuaciones públicas; por otra, el desigual crecimiento demográfico experimentado durante la última década por las distintas comunidades. La corrección de esos dos efectos hubiera reducido sustancialmente la dispersión de financiación per cápita observada en el 2008. El abanico seguiría existiendo, como consecuencia del reconocimiento de un cierto papel a varios indicadores de necesidad distintos de la población, pero su rango de variación sería menor.

La importancia de estas características del modelo de financiación para explicar las diferencias en los niveles de gasto de las comunidades es muy grande, pues el sistema de financiación proporciona más del 80% de los recursos autonómicos (v. el cuadro 3.24), por lo que una posición ventajosa o en desventaja dentro del sistema condiciona sustancialmente la capacidad de la comunidad autónoma de proveer los servicios asumidos en su territorio.

CUADRO 3.23: Rendimiento definitivo de los recursos per cápita del sistema de financiación autonómica

(total comunidades autónomas de régimen común = 100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	98,2	99,7	100,6	100,7	100,2	101,8	99,7
Aragón	107,9	109,0	107,6	108,2	109,2	109,4	112,1
Asturias, P. de	103,8	104,4	103,5	101,3	102,9	107,9	112,2
Balears, Illes	93,2	91,3	89,6	91,8	91,6	89,1	84,5
Canarias	97,7	94,7	91,6	91,2	91,0	92,0	89,8
Cantabria	118,9	119,9	118,8	121,3	119,5	122,1	123,5
Castilla y León	109,7	108,8	109,2	108,7	108,8	111,5	114,0
C.-La Mancha	102,5	99,6	101,3	103,1	105,5	107,4	106,4
Cataluña	101,9	101,5	101,9	101,7	101,3	98,9	101,0
C. Valenciana	92,6	92,1	92,6	92,6	92,3	89,7	85,7
Extremadura	112,1	113,1	110,3	109,7	110,7	115,2	117,3
Galicia	106,2	105,6	104,7	104,6	105,5	109,4	112,3
Madrid, C. de	94,3	95,6	95,7	95,2	95,0	92,7	95,1
Murcia, R. de	89,7	89,9	90,6	94,0	94,2	93,9	89,5
Rioja, La	116,0	119,5	120,5	117,1	117,8	118,4	120,1
CC. AA. de régimen común	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE (2011), Ministerio de Economía y Hacienda (vv. aa.) y elaboración propia.

3.4.3. El modelo actual

En el 2009 entró en vigor un nuevo modelo de financiación autonómica, pero realmente no supuso una reconfiguración sustancial del sistema. Los cambios más relevantes fueron dos: llevar a cabo un reconocimiento de los cambios demográficos y realizar aportaciones financieras para tratar de reducir las enormes diferencias, ya comentadas, entre territorios e incrementar el grado de suficiencia financiera de los gobiernos autonómicos. Pero, una vez más, ambos cambios surten efectos limitados. El primero porque las correcciones en el reparto para reconocer las necesidades se lleva a cabo sobre los incrementos de recursos y no sobre las cifras totales a distribuir. El segundo porque, junto a las aportaciones de recursos, se produjeron minoraciones muy importantes

CUADRO 3.24: Peso de los recursos del sistema de financiación sobre el total de recursos de las comunidades autónomas, 2002-2008
(porcentaje)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	76,6	77,0	75,6	79,9	79,0	76,4	62,0
Aragón	86,2	80,3	80,7	82,7	83,4	82,1	70,7
Asturias, P. de	80,8	80,7	80,3	79,5	81,9	81,8	70,7
Balears, Illes	100,0	76,0	66,0	81,3	82,2	81,2	71,2
Canarias	78,8	81,2	76,8	79,2	79,5	81,7	67,0
Cantabria	97,3	86,2	86,4	87,0	96,3	91,2	76,5
Castilla y León	77,4	78,0	77,0	80,4	82,5	81,6	70,1
C.-La Mancha	80,5	68,2	69,0	73,2	75,7	72,9	62,6
Cataluña	78,8	78,3	79,9	81,0	80,9	77,7	69,0
C. Valenciana	86,6	90,4	91,3	90,2	92,8	88,2	73,9
Extremadura	78,4	73,0	71,8	72,3	75,8	73,5	62,3
Galicia	78,4	79,8	75,9	78,9	82,3	79,5	67,0
Madrid, C. de	90,5	87,1	88,1	88,8	91,5	87,8	81,1
Murcia, R. de	85,0	85,5	83,9	84,8	87,4	85,7	72,6
Rioja, La	88,1	88,6	89,7	92,8	91,0	89,4	77,4
CC. AA. de régimen común	81,6	80,2	79,6	82,0	83,3	80,7	69,1

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE y Ministerio de Economía y Hacienda (vv. aa.) y elaboración propia.

como consecuencia de los errores de presupuestación acumulados en el 2008 y el 2009, al llegar la crisis.

El nuevo modelo toma como referencia para la negociación los recursos asignados a cada comunidad autónoma en el 2007, aunque posteriormente se toma el 2009 como año base del modelo, y añade un importante monto de recursos con el fin de reforzar el Estado de bienestar. La inyección adicional de recursos se distribuye según diferentes indicadores: variación experimentada por la *población ajustada* desde 1999, base del anterior modelo, hasta el 2009; *población ajustada total*; población potencialmente dependiente; población dependiente reconocida; alta dispersión; baja densidad de población; y políticas de normalización lingüística.

La población ajustada se obtiene a partir de la ponderación de variables demográficas y de localización, con el fin de construir un indicador de las unidades de necesidad. De este modo se pretende distribuir los nuevos fondos de una manera más equitativa. En su elaboración se tiene en cuenta la población, la superficie, la dispersión, la insularidad, la población protegida equivalente en el ámbito sanitario, la población mayor de 65 años y la población de 0 a 16 años.

El nuevo modelo también modifica la porción cedida de los tributos antes citados, siendo ahora del 50% para IRPF e IVA y del 58% para la mayoría de los impuestos especiales de fabricación con rendimiento cedido. Otra de las novedades incorporadas por el actual modelo se refiere a la inclusión de un fondo de garantía de los servicios fundamentales, que no supone una dotación adicional de recursos sino un modo de determinar el límite hasta el que debe llegar la equidad y la solidaridad interterritorial.⁵⁷

Sin embargo, el modelo añade posteriormente otros dos fondos adicionales: el fondo de competitividad, que se reparte entre las comunidades con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal; y el fondo de cooperación, que se distribuye entre las comunidades con bajas ratios en PIB per cápita, densidad de población o crecimiento demográfico.

3.4.4. ¿Qué se espera del nuevo modelo?

De acuerdo con su planteamiento general, como en modelos anteriores, el actual sistema podría haber reducido notablemente las diferencias de financiación per cápita y haber supuesto la inyección de una cantidad adicional importante de dinero para las comunidades autónomas. Sin embargo, y a falta de la liquidación del 2009, primer ejercicio de aplicación del mismo, es previsible que el resultado de su aplicación no confirme esas expectativas, por dos motivos: el mantenimiento de la dependencia del statu

⁵⁷ Para ello se compara, por una parte, el 75% de los recursos tributarios en cada comunidad en el 2007 más los recursos adicionales del nuevo modelo y, por otra, el resultado de distribuir ese mismo importe global según las unidades de necesidad o población ajustada. El saldo, positivo o negativo, se instrumenta como una transferencia entre territorios, previa al cálculo del fondo de suficiencia, que cierra el sistema de financiación, como en el anterior modelo.

quo derivado de los modelos anteriores y la crisis económica (v. De la Fuente 2010; Lago 2010; Pedraja y Utrilla 2010).

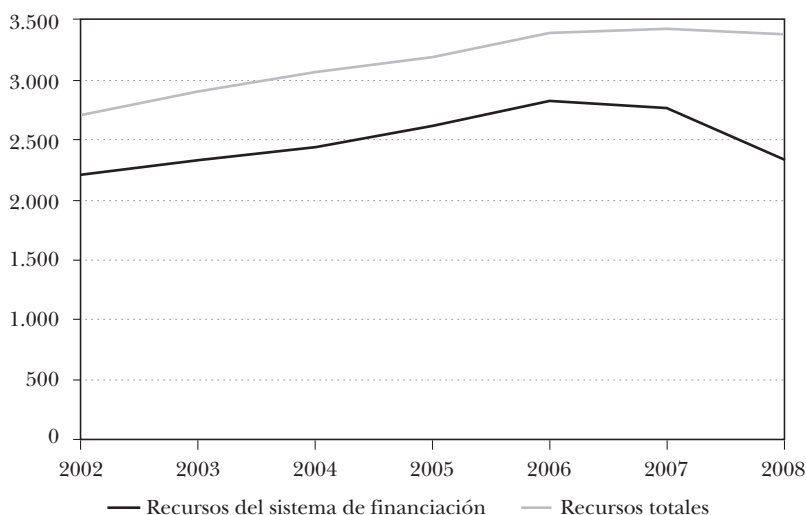
El modelo actual incorpora la mayor parte de los desequilibrios precedentes y vuelve a respetar el statu quo previo, aunque por vías diferentes, la principal de las cuales es cómo asimila una de las causas determinantes que justificaron la revisión del modelo, como era la insuficiencia dinámica observada tras el acelerado y desigual crecimiento demográfico de la última década. Sin embargo, el nuevo modelo solo tiene en cuenta el crecimiento poblacional como indicador parcial para el reparto de uno de los fondos adicionales, pero no revisa con el mismo criterio los recursos totales del sistema. Por otra parte, los nuevos fondos creados se distribuyen con criterios asimétricos, claramente ad hoc, que corrigen unas desviaciones respecto a la media y mantienen otras.

En cuanto a las consecuencias de la crisis económica, esta ha laminado los posibles efectos positivos de la incorporación de los nuevos fondos adicionales, pues la reducción de ingresos tributarios del 2008 y el 2009 elimina las mejoras en el grado de suficiencia financiera. Además, dado que la Administración central anticipó los recursos a partir de unas previsiones de recaudación demasiado optimistas y las comunidades autónomas planificaron sus gastos de acuerdo con estas perspectivas, con la reducción de la recaudación, estas no solo reciben menos sino que tienen que devolver parte de lo recibido a cuenta.

El gráfico 3.58 muestra la evolución de los ingresos totales de las comunidades autónomas de régimen común y en él se aprecia claramente la fuerte reducción en los recursos per cápita proporcionados por el sistema de financiación en el 2008, lo que obliga a los gobiernos autonómicos a recurrir a otras fuentes de ingresos y al endeudamiento para mantener el nivel de sus principales servicios. Las comunidades se adentran en la crisis, por tanto, con una situación financiera complicada, pues la mayoría parten de presupuestos con déficit y endeudamiento, padecen una reducción de ingresos y deben atender una demanda de servicios muy rígida en las funciones de gasto en las que se concentran sus responsabilidades y sus presupuestos, como son sanidad, educación y servicios sociales.

GRÁFICO 3.58: Evolución de los recursos per cápita de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2008

(euros constantes del 2008 per cápita)



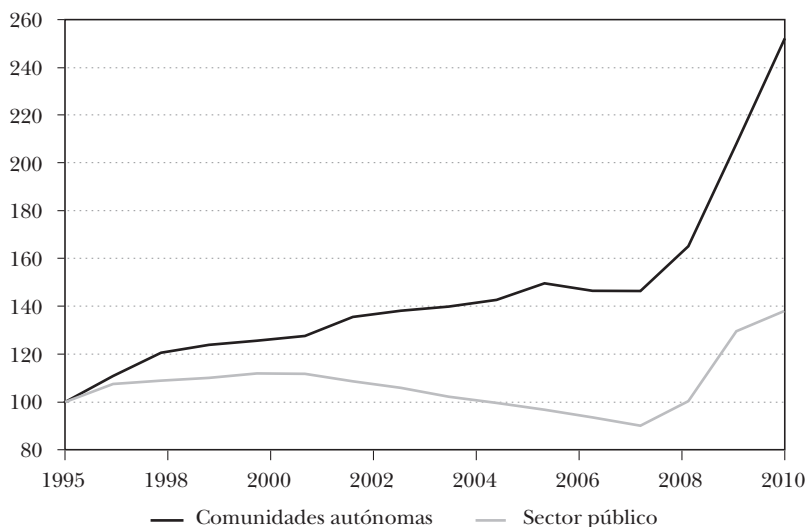
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, IGAE y Ministerio de Economía y Hacienda (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

3.4.5. La deuda de las comunidades autónomas

El volumen de deuda de las comunidades autónomas ha sido creciente en términos nominales desde mediados de la década de los noventa, siguiendo una trayectoria mucho más expansiva que el endeudamiento del conjunto del sector público español. En el tercer trimestre del 2010, último dato disponible al cierre de esta edición, las comunidades eran titulares del 25,8% de la deuda pública española.

El gráfico 3.59 muestra la evolución del endeudamiento de las comunidades autónomas y del conjunto del sector público español, en términos reales, y permite distinguir tres etapas. En la primera, hasta antes de completar el proceso de traspasos, la deuda real de ambas administraciones aumenta moderadamente, a un ritmo inferior al crecimiento del PIB en ambos casos. En la segunda, a partir del 2001, una vez completada la cesión de las competencias sanitarias y de universidades, la tendencia al endeudamiento de las comunidades se prolonga mientras el endeudamiento de las Administraciones centrales se reduce. Y la tercera

GRÁFICO 3.59: Evolución de la deuda de las comunidades autónomas y del sector público, en términos reales
(1995 = 100)



Nota: El dato del 2010 corresponde al tercer trimestre.

Fuente: Banco de España (2011).

etapa es la de los años de crisis, durante los cuales el endeudamiento de ambas administraciones se dispara, pero sobre todo en las comunidades autónomas.

Así pues, desde 1995 hasta el 2007 las comunidades autónomas habían visto aumentar su deuda real en poco más del 40%, mientras que el endeudamiento del conjunto del sector público se encontraba incluso por debajo de su nivel inicial, en términos reales. Esta dispar evolución es explicable si se tiene en cuenta que, dentro del propio sector público, son las comunidades las que han asumido competencias, como salud o educación, que, como se ha visto, representan más del 70% del gasto autonómico, y en las cuales las presiones de las demandas sociales son intensas en todos los países y más en el caso español, que ha asimilado los efectos de un fuerte crecimiento demográfico durante la última década. El impacto de la crisis refleja tanto la rigidez a la baja de este tipo de gastos como la lentitud con la que las comunidades han reaccionado a las nuevas circunstancias, ya que ha crecido su endeudamiento (105%) el doble que en el conjunto del sector

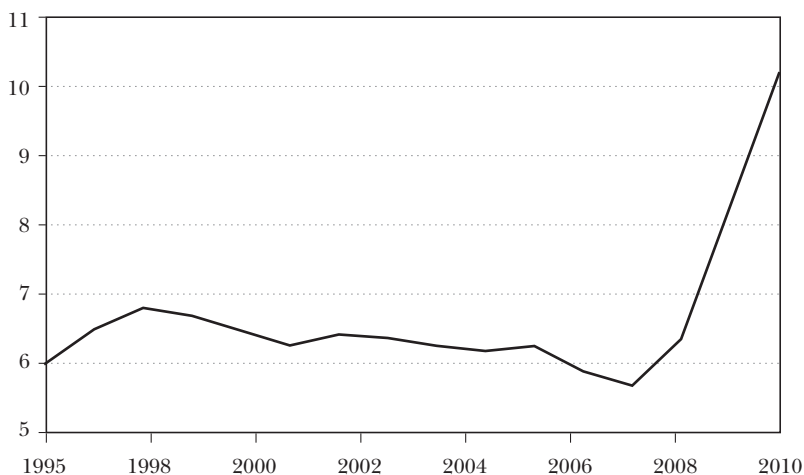
público (48%), a pesar de que las Administraciones centrales soportan el grueso del gasto de las políticas de estabilización.

El panel *a* del gráfico 3.60 muestra cómo, hasta la llegada de la crisis, la trayectoria de la deuda de las comunidades no represen-

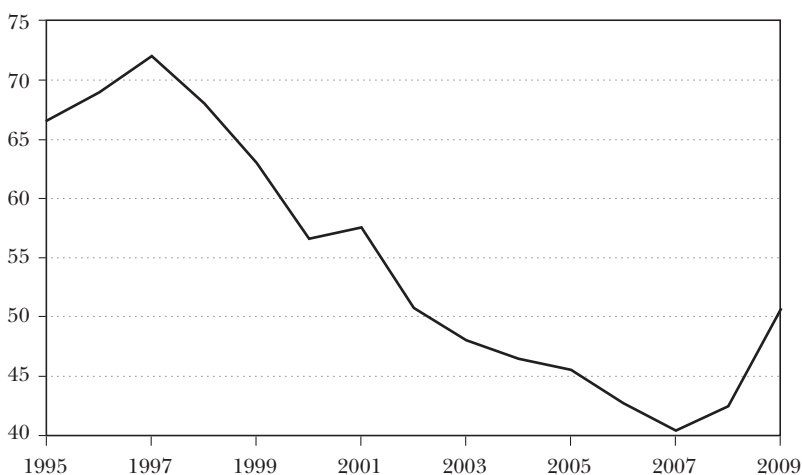
GRÁFICO 3.60: Deuda de las comunidades autónomas

(porcentaje)

a) Respecto al PIB total¹



b) Respecto al gasto de las comunidades autónomas



¹ La deuda del 2010 corresponde al tercer trimestre. El PIB del 2010 se ha estimado a partir de los avances de la contabilidad trimestral del INE.

Fuente: Banco de España (2011), IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

taba una mayor carga de las mismas: su peso con respecto al PIB se mantenía relativamente estable desde 1996 y la caída de tipos de interés había significado un alivio en la carga financiera. Además, la abundancia de oferta de fondos en los mercados financieros hacía que los gobiernos regionales colocaran sus emisiones con gran facilidad y el volumen de la deuda se había reducido en relación con el gasto de las comunidades, que había crecido como consecuencia de la asunción de nuevas competencias y del aumento de los recursos.

Esta confortable situación se ha visto sustancialmente alterada con la llegada de la crisis y, en solo dos años, la ratio deuda/PIB de las comunidades ha aumentado más de 4 puntos porcentuales, hasta situarse alrededor del 10%, elevándose en 10 puntos porcentuales la relación entre deuda y gasto. Tras esa trayectoria desfavorable se encuentra la caída de los ingresos fiscales de todos los niveles de gobierno, que ha ido acompañada de un cambio brusco en las condiciones de financiación de las comunidades: un empeoramiento de sus calificaciones de riesgo, serias restricciones para el acceso a los fondos y sensibles elevaciones de los tipos de interés, mayores incluso que los de la deuda pública española.

El problema del endeudamiento tampoco se plantea por igual en todas las comunidades autónomas. El cuadro 3.25 muestra la evolución de la deuda de las comunidades autónomas durante el periodo 1995-2009 y permite constatar que los niveles de endeudamiento son muy distintos. Los niveles de la Comunitat Valenciana, Cataluña e Illes Balears, que son las más endeudadas y cuya deuda representa alrededor del 15% del PIB regional, triplican los niveles de las menos endeudadas, que son Cantabria y el Principado de Asturias, cuya deuda representa poco más del 5% del PIB.

Es remarcable, en este sentido, que las comunidades con las peores posiciones finales no se corresponden con las que aparecían en situación de mayor endeudamiento inicial. En realidad, durante la fase expansiva que finaliza en el 2007 casi todas las comunidades autónomas han reducido significativamente su endeudamiento, algunas sustancialmente, como la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco, la Región de Murcia o Andalucía. Pero, en cambio, la Comunitat Valenciana, Illes Balears y Castilla-La Mancha casi lo duplican entre 1995 y el 2007.

CUADRO 3.25: Deuda de las comunidades autónomas, 1995-2009
(porcentaje del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	7,6	8,6	9,2	8,9	8,3	8,3	8,0	7,4	7,0	6,4	5,9	5,4	5,0	5,4	8,0
Aragón	4,5	4,7	5,3	5,1	5,0	4,8	4,5	4,8	4,6	4,4	4,1	3,8	3,5	4,4	8,0
Asturias, P. de	3,8	3,8	4,0	4,2	4,2	4,4	4,4	5,2	5,2	4,5	4,1	3,4	3,2	3,2	5,7
Baleares, Illes	3,4	3,1	3,3	3,3	3,1	3,2	3,0	3,5	4,4	4,5	7,0	6,7	6,9	8,9	14,5
Canarias	4,3	5,7	4,7	4,6	3,8	3,6	3,6	3,1	3,5	3,4	3,9	4,0	3,7	4,4	8,2
Cantabria	4,0	2,8	2,9	2,6	3,0	3,2	3,4	3,2	3,8	3,6	3,6	3,2	3,3	3,6	5,0
C.-La Mancha	2,7	2,8	2,8	3,0	2,8	2,8	2,6	3,2	3,0	3,7	4,4	4,7	5,2	6,5	13,7
Castilla y León	3,0	3,1	3,4	3,4	3,2	3,1	3,4	3,4	3,4	3,2	3,7	3,4	3,4	4,5	6,1
Cataluña	8,3	8,9	9,7	9,7	9,2	8,5	8,4	7,9	7,4	7,8	8,1	7,6	7,5	9,3	15,1
C. Valenciana	6,5	7,2	7,7	8,1	9,0	9,8	10,0	10,0	10,5	11,4	11,6	11,4	11,3	11,7	16,0
Extremadura	6,0	6,4	6,0	6,1	6,1	5,8	6,3	6,5	6,0	5,6	5,1	4,8	4,5	5,0	7,6
Galicia	8,5	9,0	9,2	9,3	9,4	9,4	8,9	8,5	8,0	7,6	7,3	7,0	6,9	6,9	10,1
Madrid, C. de	3,7	4,2	4,4	4,4	4,3	3,8	5,7	6,7	6,5	6,0	6,3	5,8	5,4	5,3	6,6
Murcia, R. de	5,3	5,1	4,7	4,5	4,4	4,0	4,1	3,8	3,5	3,5	3,0	2,7	2,4	2,7	6,7
Navarra, C. F. de	10,4	9,6	8,7	7,5	6,8	5,9	5,5	5,2	4,8	4,5	4,2	3,9	3,6	4,6	8,4
País Vasco	7,3	7,9	7,9	6,9	6,0	5,3	3,8	3,0	3,1	2,7	2,0	1,5	1,0	1,3	6,0
Rioja, La	3,9	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2	3,1	3,1	3,1	2,8	2,5	3,6	4,9	8,8
Total	6,0	6,5	6,8	6,7	6,5	6,3	6,4	6,4	6,3	6,2	6,3	5,9	5,7	6,4	9,9

Fuente: Banco de España (2011).

¿Qué puede explicar el mayor endeudamiento de algunas comunidades y que lo incrementen durante un periodo expansivo, cuando las demás lo aprovechan para reducirlo? Existen tres posibles explicaciones complementarias. La primera es que las comunidades más endeudadas son las que tienen una mayor propensión al gasto; la segunda, apuntaría que el mayor endeudamiento de algunos gobiernos regionales es la consecuencia de sus menores ingresos; y la tercera, que cuanto menor es el nivel del PIB o más bajo su crecimiento más pesa el endeudamiento. El gráfico 3.61 ofrece evidencia sobre dichas relaciones, comparando la ratio deuda/PIB en el 2008⁵⁸ con los recursos de las comunidades, su nivel de gasto y su nivel de renta, todo ello expresado en términos per cápita. Dado que el endeudamiento es el resultado de déficits de varios años, los datos de las variables explicativas son tomados como las medias del periodo 2000-2008 y del 2002-2008 para el caso de los recursos del sistema de financiación.

El principal resultado de estos ejercicios de regresión simple es que la variable con mayor capacidad explicativa⁵⁹ del endeudamiento es el volumen de recursos per cápita que el sistema de financiación, vigente en esos años, ofrecía a cada comunidad.⁶⁰ el signo negativo de la relación indica que a menos recursos por habitante más endeudamiento. De hecho, las comunidades más endeudadas no gastan más, sino menos. El gráfico también muestra que, así como las comunidades autónomas con alto nivel de recursos mantienen un nivel de endeudamiento bajo o moderado, en las comunidades autónomas con recursos por debajo de la media existe una notable dispersión: mientras comunidades como la Región de Murcia o Cantabria no se han endeudado significativamente, otras con niveles similares de recursos se encuentran entre las comunidades más endeudadas, como es el caso de Illes Balears y la Comunitat Valenciana.

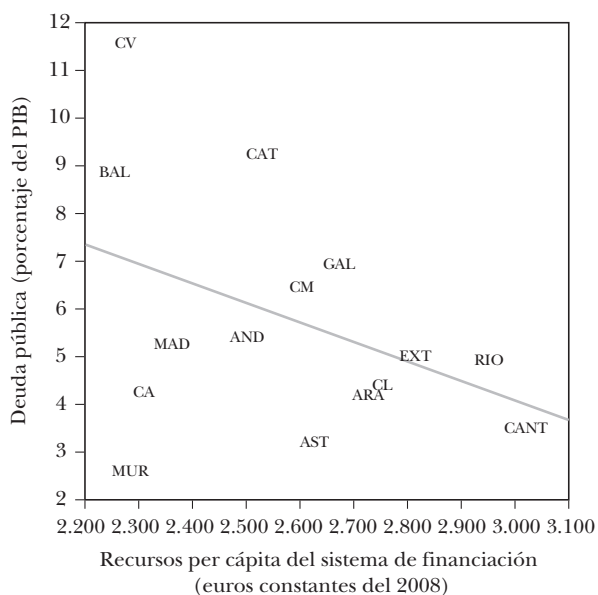
⁵⁸ Dada la singularidad del 2009, un año en el que en todas las comunidades se producen grandes saltos en los niveles de endeudamiento, este ejercicio no ha sido incluido.

⁵⁹ Debe tenerse en cuenta que el reducido número de regiones (15) y, por tanto, los reducidos grados de libertad (11) del ejercicio limitan la robustez de las conclusiones.

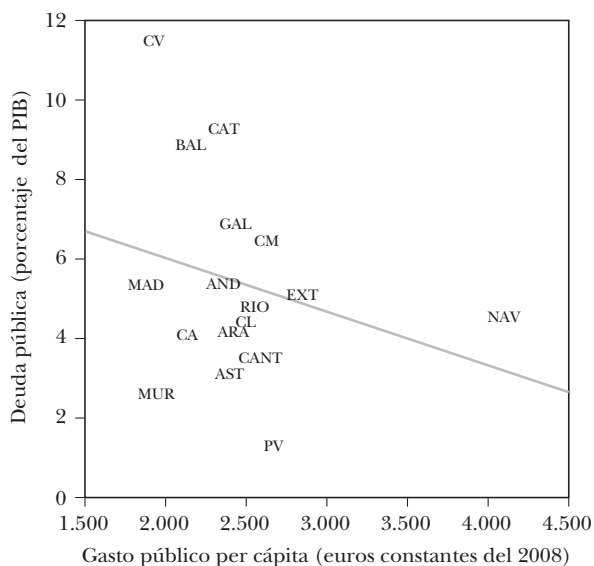
⁶⁰ En el caso de esta variable, no se consideran las comunidades forales, dado que no participan del sistema.

GRÁFICO 3.61: Deuda pública, recursos del sistema de financiación y gasto público, media 2000-2008

a) Deuda pública y recursos per cápita del sistema de financiación



b) Deuda pública y gasto público per cápita



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Banco de España (2011), IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de Economía y Hacienda (vv. aa.) y elaboración propia.

En cuanto a la relación entre crecimiento del PIB per cápita y la ratio de endeudamiento, no parece observarse relación alguna.

Para evaluar el efecto conjunto de las tres variables explicativas consideradas y las posibles relaciones entre las mismas, se ha realizado un ejercicio de regresión múltiple, cuyos resultados se presentan en la cuarta columna del cuadro 3.26.⁶¹ El coeficiente de los recursos del sistema de financiación corrobora la impresión del primer gráfico: cada punto porcentual adicional de recursos per cápita está asociado a una reducción de 0,23 puntos en el nivel de la ratio deuda/PIB, una diferencia sin duda importante, teniendo en cuenta el abanico tan diferente de recursos por habitantes de las comunidades. La relación entre deuda y PIB per cápita, prácticamente inexistente en el gráfico, sigue siendo aquí irrelevante.

La diferencia más notable se encuentra en el tercer determinante considerado, el gasto per cápita de las comunidades

CUADRO 3.26: Regresiones entre el porcentaje de deuda pública de las comunidades autónomas y sus determinantes

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln recursos del sistema de financiación	-0,11 (0,13)			-0,23 (0,11)
Ln gasto público per cápita de las comunidades autónomas		-0,04 (0,25)		0,13 (0,26)
Ln PIB per cápita			0,00 (0,95)	0,05 (0,32)
R ² ajustado	0,10	0,02	0,00	0,07
F	2,6	1,4	0,0	1,4
Número de observaciones	15	17	17	15

Nota: Debajo del valor de cada parámetro se detalla entre paréntesis el estadístico p_i que muestra la significatividad de la relación (por debajo de 0,1, una relación se considera significativa al 10%).

Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

⁶¹ Las tres primeras columnas del cuadro 3.26 presentan los resultados de las regresiones simples. En el caso de las dos primeras, estas equivalen a la pendiente y el coeficiente de significatividad de las rectas de ajuste de los paneles *a* y *b* del gráfico 3.61.

autónomas. Mientras el gráfico mostraba una relación negativa, consistente en que a mayor gasto per cápita, menor nivel de deuda, una vez que se descuenta el efecto de los otros dos determinantes emerge una relación positiva que concuerda más con la lógica económica: cuanto mayor es el nivel de gasto autonómico, mayor es el nivel de deuda pública. No obstante, es necesario matizar que esta relación es poco significativa, mientras que la relación entre los recursos del sistema de financiación y la deuda es más robusta.

Como conclusión, una parte relevante de las diferencias de gasto por habitante observadas entre comunidades autónomas se explica por los distintos recursos per cápita que ofrece a cada una de ellas el sistema de financiación. Pero estos no se deben tanto a que las necesidades por habitante sean diferentes entre regiones, sino por razones que tienen que ver tanto con la historia lejana y la desigual presencia territorial del Estado unitario anterior, como con la historia más reciente y el poder de negociación política de las comunidades durante el proceso descentralizador y, en particular, en los momentos en los que los sistemas de financiación han sido negociados.

Una consecuencia de esta situación es que los niveles de gasto por habitante son dispares en materias clave para la igualdad de oportunidades, como la salud y la educación, y no solo, ni, quizás, principalmente, debido al ejercicio de la autonomía. Precisamente por la importancia que en todas las regiones se atribuye a estos servicios, la desigualdad en los niveles de gasto en los mismos es menor que en el resto de gastos, en los que parecen concentrarse los efectos de las distintas restricciones financieras.

La otra consecuencia de los distintos niveles de financiación es el diferente nivel de endeudamiento. Las disparidades regionales en este aspecto reflejan más diferencias en los niveles de suficiencia financiera que en la propensión al gasto. Esta conclusión debería ser tenida en cuenta en las circunstancias actuales, pues las dificultades de abordar programas de consolidación fiscal no son las mismas para gobiernos que disponen de más o de menos recursos, ni para los que gastan más o menos por habitante.

3.5. Sector público, crecimiento y renta per cápita

La información aportada por el banco de datos,⁶² elaborado en esta monografía sobre el despliegue territorial de los ingresos y gastos públicos en España, produce la impresión de que existe una gran heterogeneidad. El análisis realizado en los apartados 3.1 al 3.4, sobre las causas y consecuencias de esa diversidad en materias tan importantes de la actuación pública, como las dotaciones de infraestructuras, las prestaciones sociales y la oferta de los servicios educativos y sanitarios, proyecta sombras sobre la justificación de las diferencias observadas en distintos ámbitos. Esas dudas refuerzan el interés de dos preguntas muy básicas acerca de los efectos de la actuación del sector público en las regiones españolas: ¿contribuye a corregir la desigualdad interregional existente?; ¿realiza una aportación positiva al crecimiento económico y ayuda a conseguir la convergencia en renta entre las distintas regiones?

Estas cuestiones enlazan directamente con las consideraciones de justicia distributiva y eficiencia que acompañan a la actuación del sector público y a los debates sobre los verdaderos resultados de la misma. Si esas acciones mejoraran la igualdad de oportunidades o elevaran el nivel de crecimiento de una región, ello proporcionaría una justificación a dichas actividades desde una perspectiva igualitaria o desde una perspectiva utilitarista. En cambio, si la actuación del sector público no ofrece dichos resultados en alguno de los campos, o no lo hace en ninguno de ellos, los argumentos a favor de su intervención se debilitan.

Responder con precisión a estas preguntas es difícil, tanto porque la evidencia empírica no es fácil de obtener ni suele ser concluyente como porque se trata de cuestiones con una enorme carga ideológica, que contamina de manera casi inevitable las respuestas. En el caso que nos ocupa, además, las aproximaciones a estos problemas desde la perspectiva regional están con frecuencia teñidas de valoraciones sobre las ventajas o inconvenientes de la descentralización. Así, por ejemplo, algunas de las asimetrías descritas a lo largo de esta monografía son en ocasiones juzgadas

⁶² Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

como el efecto indeseable de la descentralización, sin tener en cuenta que buena parte de ellas existían antes, aunque no resultaran visibles.

Contando con estas dificultades, antes de cerrar este estudio se proporcionará una descripción empírica orientada a responder a las dos preguntas planteadas, basándonos en los resultados de la actuación del sector público y la trayectoria de las regiones españolas en los últimos años. Para ello es necesario contar con la base de datos del proyecto⁶³ y con la información que proporciona la *Contabilidad Regional de España* (INE 2011), cuyas mejoras recientes ofrecen posibilidades interesantes para este propósito.

3.5.1. Sector público y distribución de la renta

Uno de los principales argumentos para la regulación de los mercados y la provisión pública de ciertos servicios es el valor social de una mayor equidad económica, una característica apreciada, en mayor o menor medida, en todas las sociedades modernas. Su fundamento emana del principio de justicia distributiva (Rawls 1971), que propone responsabilizar a los individuos solo de los actos sobre los cuales tengan capacidad de decisión. Según este principio, un individuo no debería sufrir las consecuencias de una menor dotación inicial de recursos por haber nacido en un hogar de renta baja o con problemas familiares severos, aspectos que, en promedio, condicionan negativamente el desarrollo personal futuro. En cambio, los individuos sí deberían responsabilizarse de sus actos voluntarios, como el esfuerzo en educación o en su carrera laboral. Aunque no es sencillo delimitar qué características de un individuo son responsabilidad suya o de su entorno, este ideal de justicia ha cristalizado en el concepto de *igualdad de oportunidades*, por el cual el Estado ha de intentar proporcionar a los individuos unas condiciones que les permitan alcanzar lo que se propongan con las mismas posibilidades que otros, si realizan un esfuerzo similar.

La igualdad de oportunidades es difícil de alcanzar, pero constituye la principal justificación para gran parte del gasto público social. Otra parte del gasto público no está ligado a dicho criterio

⁶³ Véase http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/sector_publico.jsp.

de justicia sino al principio del igualitarismo, por el cual todos los individuos de la sociedad deberían poder tener un nivel de vida digno, independientemente de cualquier otra consideración. Siguiendo este principio se establecen máximos y mínimos en las prestaciones de desempleo o en las pensiones, o se realizan transferencias dinerarias a las familias con dificultades extremas.

Los destinatarios de las actuaciones públicas a favor de la igualdad de oportunidades, o de la garantía de rentas, son los individuos, pero estas se realizan a través de instrumentos de naturaleza individual, como el pago de impuestos o transferencias monetarias, y de manera colectiva, como la provisión de servicios educativos o sanitarios. Aunque es bien conocido que la mayor desigualdad de renta es la que se produce entre los individuos, incluso dentro de la misma región (Goerlich y Mas 2001), también tiene sentido preguntarse si la desigualdad interregional de un ciudadano medio de cada territorio resulta corregida tras la actuación del sector público, más todavía a la vista de la heterogeneidad territorial detectada. Además es relevante contemplar el problema tomando en consideración tanto el efecto de los impuestos y las transferencias monetarias como el de las transferencias a las familias que se realizan en especie, a través de la prestación de los servicios públicos.

En el caso español es posible estudiar la desigualdad de renta entre las regiones antes y después de considerar los efectos de las actuaciones del sector público, utilizando la información que proporcionan las cuentas de las rentas de los hogares, recogidas como parte de la *Contabilidad Regional* (INE vv. aa.). Esta fuente estadística diferencia la cuenta de asignación de las rentas primarias, la cuenta de distribución secundaria de la renta y la cuenta de redistribución de la renta en especie:

- Las rentas primarias constituyen el saldo resultante de la renta recibida por los hogares en virtud de su participación directa en el proceso de producción, que comprende la remuneración de asalariados, el excedente de explotación y las rentas mixtas, más las rentas de la propiedad, como intereses, dividendos, etc.
- La cuenta de distribución secundaria de la renta muestra el saldo de rentas primarias, tras la redistribución que tie-

- ne lugar mediante los pagos de impuestos por parte de las familias al sector público, como los impuestos corrientes sobre la renta y sobre el patrimonio, etc. y las cotizaciones sociales. También los pagos del sector público a las familias, mediante las distintas transferencias monetarias, que incluyen las prestaciones sociales, excluidas las transferencias sociales en especie, y las otras transferencias corrientes netas, tales como becas, multas, premios de loterías o juegos de azar. El saldo de esta cuenta es la renta disponible bruta.
- Por último, la cuenta de redistribución de la renta en especie añade al anterior saldo el valor de las transferencias sociales en especie realizadas por el sector público y recibidas por las familias, como servicios sanitarios, educativos, culturales, protección social, defensa del territorio, sistema judicial, etc., lo cual genera la renta disponible bruta ajustada.

El efecto de las actuaciones públicas sobre las familias que residen en las distintas regiones se produce a través de todos esos instrumentos y puede afectar a la desigualdad interregional. Interesa contrastar si esta efectivamente se reduce y si, como cabría esperar, es la familia media de las regiones más pobres la más beneficiada de la redistribución.

El cuadro 3.27 resume las cuentas de renta de los hogares para el periodo 2000-2008, en términos per cápita. La primera columna presenta la renta primaria bruta en cada territorio y las restantes columnas, de izquierda a derecha, añaden las partidas a tener en cuenta para obtener los otros dos indicadores definidos, tanto en términos per cápita como en porcentaje de la renta primaria bruta inicial. A la renta primaria bruta se le detrae la parte, mayor o menor en función de las características socioeconómicas de cada región, que los hogares aportan a los recursos públicos como impuestos directos y las cotizaciones sociales (v. la columna segunda del gráfico 3.27) y se le añade lo que reciben en concepto de prestaciones sociales en efectivo, como pensiones, desempleo, becas, etc. (v. la columna cuarta). Se obtiene así la renta disponible bruta (v. columna séptima), a la que se le añaden las transferencias sociales en especie (v. en la columna octava: educación,

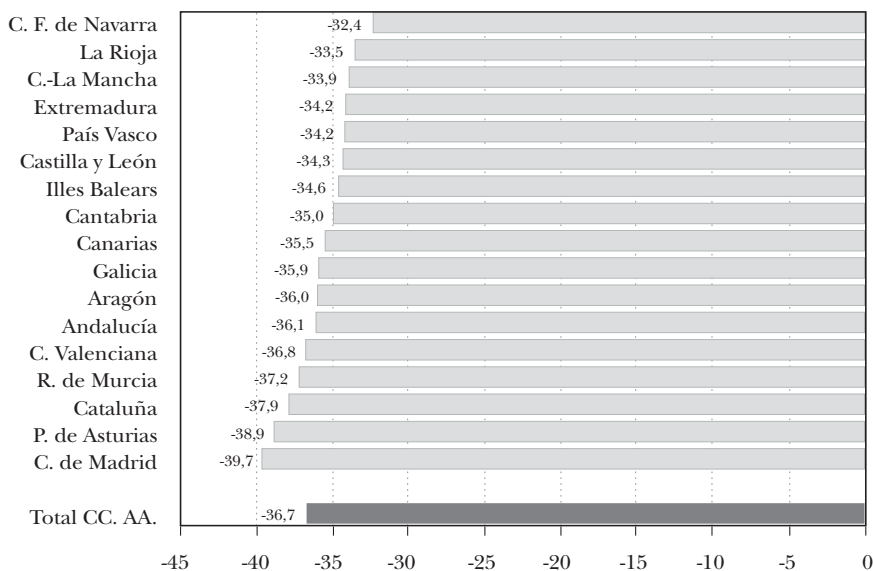
sanidad, cultura, protección social, servicios colectivos, etc.), para obtener la renta disponible ajustada bruta (v. columna décima).

En promedio, los impuestos y cotizaciones sociales representan el 36,7% de la renta primaria bruta. A cambio, el ciudadano recibe prestaciones sociales y otras transferencias por un importe equivalente al 25,2% de la renta inicial y transferencias sociales en especie, como educación, sanidad, etc. que ascienden al 15,4% de la renta inicial. En el conjunto de las comunidades autónomas, el efecto final de todas estas actuaciones representa un incremento del 3,8% de las rentas de los hogares, que se financian con rentas de otros agentes privados, como empresas, o con endeudamiento.

Al contemplar la distribución territorial se observa que las mayores aportaciones por la vía de los impuestos y las cotizaciones, relativas a las rentas primarias de cada región, se dan en la Comunidad de Madrid, el Principado de Asturias y Cataluña, y las menores en la Comunidad Foral de Navarra, La Rioja y Castilla-La Mancha (v. el gráfico 3.62). Llama la atención que la Comunidad

GRÁFICO 3.62: Peso de los impuestos, cotizaciones y transferencias sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008

(porcentaje)



Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

CUADRO 3.27: Cuentas de renta de los hogares. Media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)

	Rentas primarias brutas [A]	Impuestos, cotizaciones y transferencias [B]	Porcentaje [B/A]	Prestaciones sociales ¹ y otras transferencias corrientes [C]	Porcentaje [C/A]	Distribución secundaria renta [(B + C)/A] (porcentaje)
Andalucía	12.275	-4.432	-36,1	3.569	29,1	-7,0
Aragón	17.633	-6.349	-36,0	4.304	24,4	-11,6
Asturias, P. de	14.234	-5.532	-38,9	5.447	38,3	-0,6
Baleares, Illes	18.582	-6.433	-34,6	3.938	21,2	-13,4
Canarias	14.661	-5.206	-35,5	3.370	23,0	-12,5
Cantabria	15.935	-5.571	-35,0	4.375	27,5	-7,5
Castilla y León	15.256	-5.238	-34,3	4.336	28,4	-5,9
C.-La Mancha	13.041	-4.424	-33,9	3.310	25,4	-8,5
Cataluña	19.009	-7.203	-37,9	4.414	23,2	-14,7
C. Valenciana	15.091	-5.552	-36,8	3.761	24,9	-11,9
Extremadura	11.242	-3.840	-34,2	3.532	31,4	-2,7
Galicia	13.196	-4.742	-35,9	4.227	32,0	-3,9
Madrid, C. de	21.211	-8.414	-39,7	4.419	20,8	-18,8
Murcia, R. de	13.245	-4.930	-37,2	3.500	26,4	-10,8
Navarra, C. F. de	20.645	-6.679	-32,4	4.073	19,7	-12,6
País Vasco	20.184	-6.905	-34,2	4.881	24,2	-10,0
Rioja, La	17.882	-5.998	-33,5	3.898	21,8	-11,7
Total CC. AA.	16.138	-5.928	-36,7	4.060	25,2	-11,6

CUADRO 3.27 (cont.): Cuentas de renta de los hogares. Media 2000-2008

(euros constantes del 2008 por habitante)

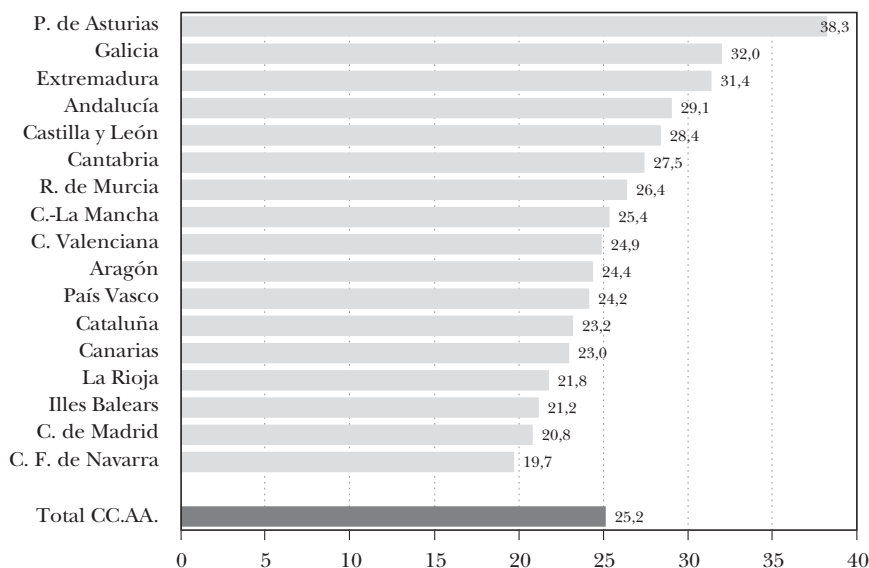
	Renta disponible bruta [D = A + B + C]	Transferencias sociales en especie [E]	Redistribución renta en especie [E/A] (porcentaje)	Renta disponible ajustada bruta [F = D + E]	Redistribución total [G = B + C + E]	Porcentaje [G/A]
Andalucía	11.412	2.417	19,7	13.828	1.553	12,7
Aragón	15.587	2.594	14,7	18.182	549	3,1
Asturias, P. de	14.148	2.531	17,8	16.679	2.446	17,2
Baleares, Illes	16.087	2.305	12,4	18.392	-190	-1,0
Canarias	12.826	2.632	18,0	15.458	796	5,4
Cantabria	14.738	2.593	16,3	17.331	1.397	8,8
Castilla y León	14.355	2.596	17,0	16.951	1.695	11,1
C.-La Mancha	11.927	2.537	19,5	14.464	1.423	10,9
Cataluña	16.220	2.429	12,8	18.650	-359	-1,9
C. Valenciana	13.300	2.395	15,9	15.695	604	4,0
Extremadura	10.934	2.672	23,8	13.607	2.364	21,0
Galicia	12.681	2.515	19,1	15.196	2.000	15,2
Madrid, C. de	17.216	2.353	11,1	19.569	-1.643	-7,7
Murcia, R. de	11.814	2.454	18,5	14.268	1.023	7,7
Navarra, C. F. de	18.038	2.812	13,6	20.850	205	1,0
País Vasco	18.161	2.950	14,6	21.110	926	4,6
Rioja, La	15.782	2.505	14,0	18.287	405	2,3
Total CC. AA.	14.270	2.487	15,4	16.756	618	3,8

¹ Distintas de transferencias sociales en especie.
Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

de Madrid y la Comunidad Foral de Navarra gocen de una renta primaria per cápita similar, de 21.211 euros la primera y 20.645 euros la segunda, y, sin embargo, se sitúen en los extremos opuestos del *ranking* en cuanto a porcentaje de pago de impuestos y cotizaciones. Esta circunstancia se debe al sistema fiscal de las comunidades forales, que representa una evidente ventaja cuando se compara con las comunidades de régimen común.

En las prestaciones sociales y otras transferencias recibidas (v. el gráfico 3.63) el mayor peso respecto de la renta primaria se da en el Principado de Asturias, Galicia y Extremadura; los menores pesos se observan en la Comunidad Foral de Navarra, la Comunidad de Madrid e Illes Balears. El Principado de Asturias ocupa aquí la primera posición, al mismo tiempo que se sitúa en la segunda por impuestos y cotizaciones aportadas, pero debe tenerse en cuenta que una parte importante de las prestaciones monetarias, las pensiones contributivas, sobre todo, se derivan de las cotizaciones realizadas y también que las familias del Principado

GRÁFICO 3.63: Peso de las prestaciones sociales y otras transferencias sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008
(porcentaje)



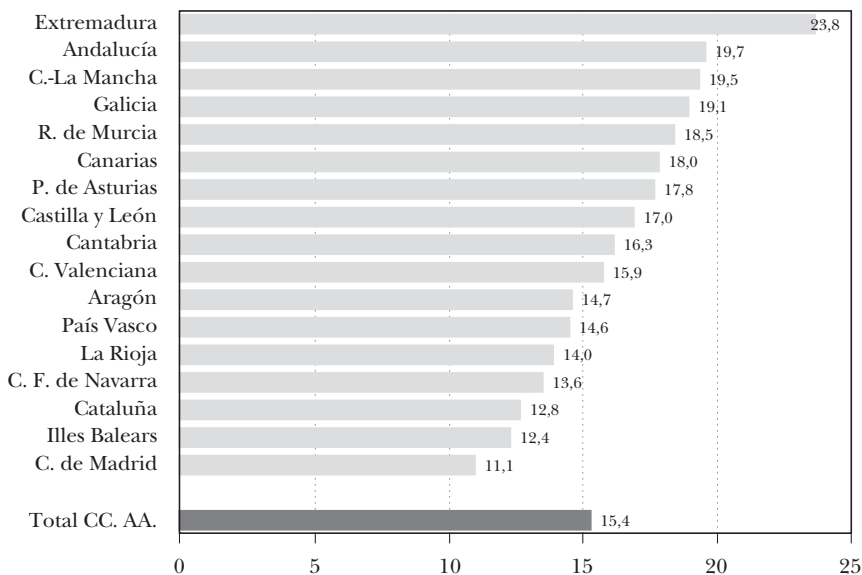
Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

de Asturias perciben importantes ayudas a los trabajadores de sectores industriales reconvertidos.

Las transferencias sociales en especie se asocian a los servicios públicos de educación, sanidad, protección social, etc. a los cuales se accede de manera gratuita o con aportaciones muy inferiores al coste real de los mismos. En este aspecto, son Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia las regiones relativamente más beneficiadas (v. el gráfico 3.64). Cabe llamar la atención acerca del hecho de que en algunos de los territorios con rentas per cápita mayores se observa un menor gasto por habitante en dichos servicios (v. el cuadro 3.27).

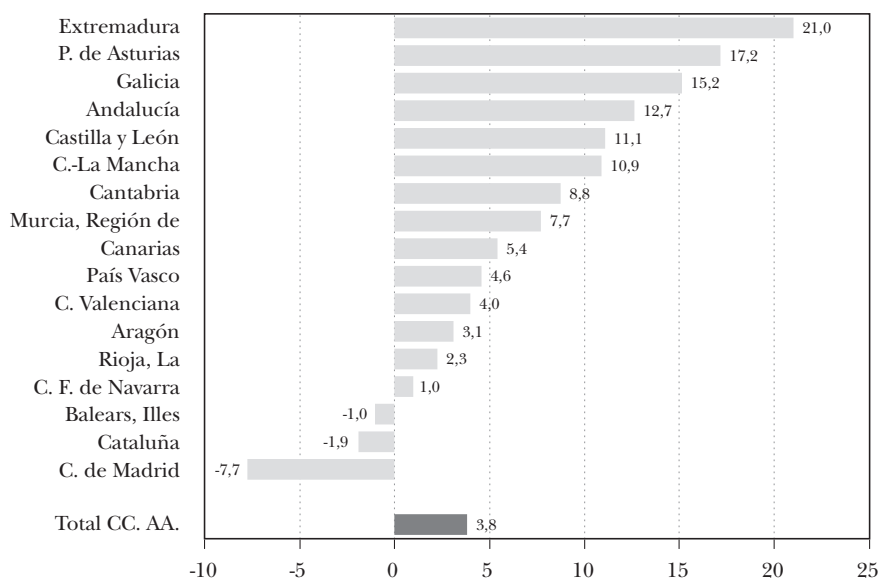
El gráfico 3.65 muestra el cambio porcentual que tiene lugar en las rentas de los hogares per cápita como consecuencia de la actuación del sector público. En él se aprecia que, en promedio, son los hogares de Illes Balears, Cataluña y, sobre todo, de la Comunidad de Madrid los que soportan el coste de la solidaridad, reduciendo sus rentas disponibles. Pero, gracias a ello, los

GRÁFICO 3.64: Peso de las transferencias sociales en especie sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008
(porcentaje)



Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.65: Peso del efecto redistribuidor total sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008
(porcentaje)

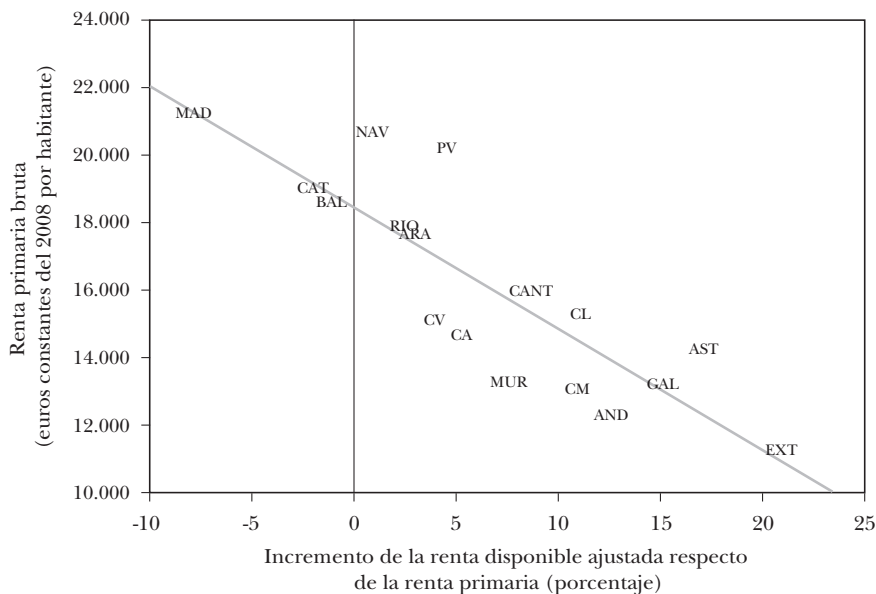


Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

incrementos porcentuales que se producen en las rentas familiares disponibles per cápita de algunas regiones son sustanciales: Extremadura (21%), el Principado de Asturias (17,2%) y Galicia (15,2%) son las más beneficiadas; y Andalucía, Castilla y León, y Castilla-La Mancha también mejoran más de un 10%.

Para valorar si ese efecto redistributivo responde al objetivo de mejorar la situación de los hogares de las regiones con menor nivel medio de renta, los saldos presentados son puestos en relación con las rentas primarias brutas. El gráfico 3.66 confirma que, en términos generales, la relación entre las dos variables es negativa, es decir, el efecto positivo es mayor en las regiones con una menor renta per cápita inicial. Esta impresión visual es corroborada con la reducción que se observa en la desigualdad al calcular indicadores como el coeficiente de variación o el índice de Gini, que se reducen al pasar de la renta primaria a la renta disponible o de esta a la renta disponible ajustada.

GRÁFICO 3.66: Efecto del sector público en las cuentas de renta de los hogares. Media 2000-2008



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: INE (2011) y elaboración propia.

Sin embargo, son numerosas las observaciones alejadas de la línea de tendencia del gráfico 3.66 y algunas de ellas resultan muy significativas. Así, las dos comunidades forales, cuyas rentas primarias superan con mucho la media, presentan un saldo positivo que mejora todavía más su posición relativa como resultado de las actuaciones públicas, superior en el caso del País Vasco, con un 4,6%. Al mismo tiempo, distintas comunidades con niveles de rentas primarias inferiores a la media obtienen saldos positivos, pero menores de los que cabría esperar, siendo la mayor de las distancias horizontales a la línea de tendencia la de la Región de Murcia, una comunidad en la que el gasto público es muy bajo.

Las tres conclusiones que cabe obtener de estos resultados son las siguientes. La primera que, en términos generales, no se puede negar que las actuaciones del sector público tienen el efecto de reducir la desigualdad entre las rentas medias de los hogares. La segunda, que la corrección de la desigualdad opera tanto a través de las actuaciones monetarias, que comprenden el pago de im-

puestos y de transferencias monetarias, como mediante la oferta de servicios públicos, que representan transferencias en especie. Y la tercera que, más allá de estas tendencias generales, existen anomalías en la intensidad con la que opera esa redistribución en cada región concreta, siendo la más llamativa la de las comunidades forales, donde la renta disponible ajustada por habitante se sitúa por encima de la renta primaria, a pesar de situarse esta última por encima de la media española.

3.5.2. Sector público y crecimiento regional

La otra cuestión planteada al principio de este apartado hace referencia a la relación entre las actuaciones públicas en las regiones y su eficiencia económica. La teoría económica argumenta que un mayor nivel de gasto público puede llevar asociado, *ceteris paribus*, un menor nivel de crecimiento, debido a la distorsión asignativa que generan los impuestos necesarios para su mantenimiento y a la utilización de factores productivos escasos por parte del sector público. Pero, en sentido contrario, la actuación pública también puede reforzar el crecimiento si favorece la acumulación de capital público o capital humano y si impulsa cambios estructurales que resulten productivos.

A pesar de los numerosos desarrollos teóricos y empíricos, la literatura que ha tratado el tema no parece haber llegado a conclusiones rotundas.⁶⁴

⁶⁴ Agell, Lindh y Ohlsson (1997) analizaron la relación entre el tamaño del sector público de las economías de la OCDE y su crecimiento económico sin hallar una diferencia significativa entre países con distintos niveles. Fölster y Henrekson (2001) revisaron dichos resultados y, tras corregir algunos problemas econométricos del estudio inicial, concluyeron que existía una relación negativa y significativa entre el tamaño del sector público y el crecimiento económico. Agell, Lindh y Ohlsson (1999), tras volver sobre el problema, defienden, como también otros autores, que es improbable llegar a una conclusión clara a través de regresiones transversales debido a la enorme cantidad de factores que intervienen en la relación, como distintos sistemas impositivos, diferente composición del gasto público, distintos flujos de inversión, etc., imposibles de controlar simultáneamente. Incluso en el caso de que la relación real entre el tamaño del sector público y el crecimiento económico fuese negativa, el hecho de que un mismo factor institucional o cultural puedan causar simultáneamente un menor grado de evasión fiscal y un mayor crecimiento, empañaría la relación empírica entre ambos factores. Conte y Darrat (1988), aplicando distintas técnicas para el establecimiento de la causalidad, habían llegado tiempo atrás a la misma conclusión, no encontrando un impacto discernible en ningún sentido.

Algunos autores han intentado responder a la pregunta a partir de enfoques que subrayan la importancia de ciertos gastos públicos.⁶⁵

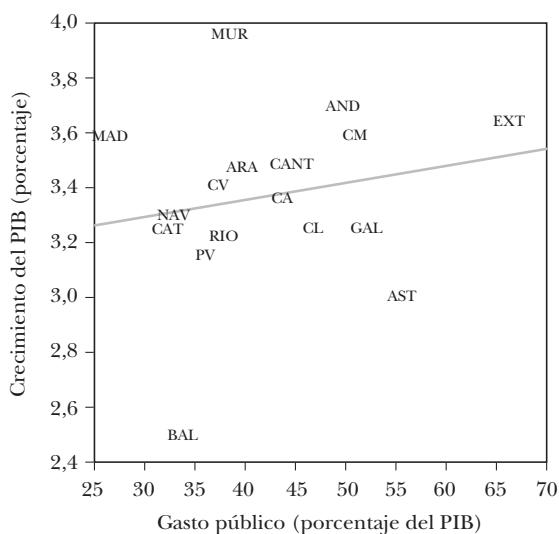
No obstante, el estudio de los efectos del gasto público en el caso de las regiones de un mismo país ha de realizarse con especial cuidado, debido a la existencia de flujos de fondos interregionales, casi siempre a través de la Hacienda central, que desligan una parte del esfuerzo que representa el gasto público de su financiación por la economía del territorio. De hecho, en las regiones que disfrutan de un saldo positivo duradero como consecuencia de las actuaciones del sector público, la demanda recibe un impulso neto permanente que equivale a poder gastar con déficit sin tener que pagar la deuda.

Para analizar esta cuestión en el caso español, en los gráficos 3.67, 3.68 y 3.69 y en sus regresiones se han utilizado datos que alcanzan solo hasta 2007, porque la llegada de la crisis en el 2008 ha causado una notable interrupción en los niveles de crecimiento de las distintas comunidades. Puesto que en este apartado se describe la relación estructural entre el sector público y la renta de los habitantes, la variabilidad en las tasas de crecimiento de la renta que introduce la crisis dificultaría la extracción de conclusiones.

El gráfico 3.67 muestra la relación simple entre el crecimiento del PIB de las regiones y el peso del gasto público en el PIB. Se puede apreciar una relación positiva, pero es preciso señalar que la mayoría de comunidades que copan la clasificación de crecimiento del PIB son las comunidades del sur y este de España, las cuales han experimentado un crecimiento demográfico mucho más intenso que las del norte. Para tener en cuenta la dinámica demográfica en esta relación, el gráfico 3.68 considera el crecimiento del PIB per cápita y el nivel de gasto per cápita. La relación vuelve a ser significativamente positiva: aquellas comunidades con un mayor gasto público por habitante parecen haber crecido a mayor velocidad.

⁶⁵ Aschauer (1989) llegó a la conclusión de que la inversión en infraestructuras sí está relacionada con una mayor productividad, resultados confirmados posteriormente por numerosos autores como, por ejemplo, Henderson y Kumbhakar (2006). Mas et ál. (1994, 1996) y De la Fuente (2008) obtienen resultados en la misma línea para el caso de España.

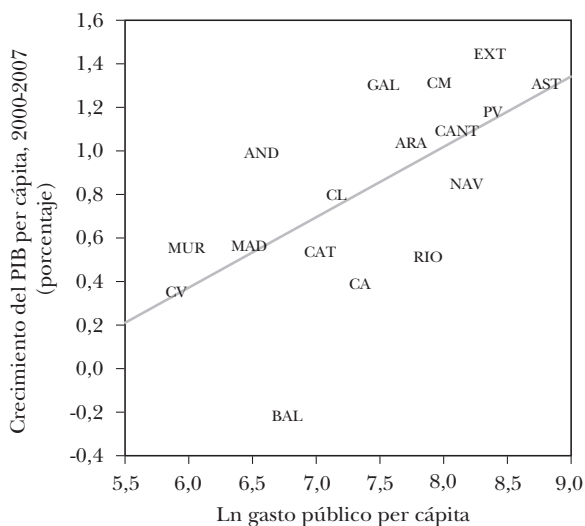
GRÁFICO 3.67: Crecimiento del PIB y gasto público, 2000-2007



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.68: Crecimiento del PIB per cápita y gasto público



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

No obstante, estos dos gráficos presentan solo correlaciones simples entre ambas variables y la literatura sobre crecimiento económico ha identificado algunos factores cuya omisión puede sesgar las conclusiones. Por ejemplo, según la hipótesis de convergencia, dentro de un entorno institucionalmente similar, es de esperar que se produzca una convergencia en el nivel de renta per cápita conforme el capital fluya hacia donde su productividad marginal sea mayor, debido a su escasez relativa, causando un mayor crecimiento en las comunidades de renta baja. Por otra parte, el Estado gasta más en las comunidades de menor renta para nivelar el acceso a los servicios públicos. Por tanto, la omisión de la renta inicial en la relación que capta el gráfico podría estar adjudicando al gasto público el crecimiento producido por un proceso natural de convergencia.

Para sortear este problema, se realiza el mismo análisis descontando el papel de la renta inicial y el capital humano inicial de cada comunidad, medido a través de los años medios de estudio (hipótesis de convergencia). Se estima un modelo estándar de crecimiento y se descuenta el efecto de ambos factores, mediante la siguiente ecuación:

$$CrecYpc = \alpha + \beta \log(Ypc_0) + \gamma \log(KH_0) + \delta \overline{SP} + u$$

$CrecYpc$ es el crecimiento de la renta per cápita de cada comunidad entre el 2000 y el 2007, Ypc_0 es su renta per cápita inicial, KH_0 es el número medio de años de escolarización de los habitantes de la comunidad y $\overline{SP}$ el peso medio del sector público respecto al PIB durante el periodo considerado. Tras el proceso de estimación, se elimina el efecto de la convergencia y del capital humano de la siguiente forma:

$$CrecYpc - \hat{\beta} \log(Ypc_0) - \hat{\gamma} \log(KH_0) = \hat{\delta} \overline{SP}$$

El resultado de la estimación puede consultarse en el cuadro 3.28.

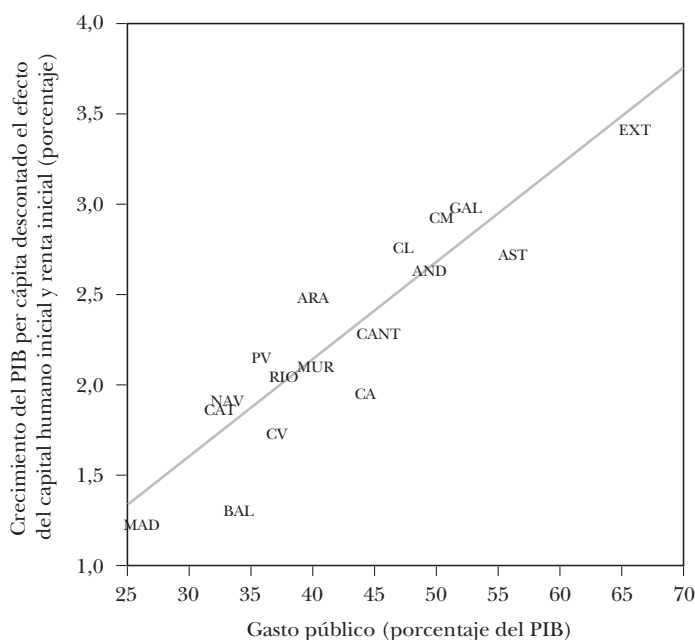
El gráfico 3.69 muestra la relación resultante, según la cual, tras descontar ambos efectos, el peso del sector público afecta positiva y significativamente al crecimiento. La elevada relación

CUADRO 3.28: Regresión entre el crecimiento del PIB per cápita y la dimensión del sector público, 2000-2007

Ln renta per cápita inicial	0,00 (0,5)
Ln capital humano inicial	0,01 (0,6)
Peso medio del sector público (porcentaje del PIB)	0,02 (0,13)
R ² ajustado	0,045
Número de observaciones	17

Nota: Debajo del valor de cada parámetro se detalla entre paréntesis el estadístico t , que muestra la significatividad de la relación (por debajo de 0,1, una relación se considera significativa al 10%).

Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.69: Crecimiento del PIB per cápita y gasto público, 2000-2007

Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el gráfico 3.3.

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales e IGAE (vv. aa.), INE (2011), Ministerio de la Presidencia (2009), Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

entre gasto público y crecimiento que se observa en Extremadura se debe a que la comunidad partía de un nivel de capital humano más reducido que la media española, por lo que el efecto del sector público sobre su crecimiento ha de ser mayor que en regiones como la Comunidad de Madrid, que representa el caso opuesto, por partir con un alto nivel de capital humano. Por lo tanto, un mayor nivel relativo de gasto público ha venido asociado a mayores tasas de crecimiento en las comunidades autónomas.

No obstante, es necesario recordar que esta relación se ve favorecida por el hecho de que las diferencias en gasto público no son financiadas con recursos de la propia comunidad, sino con recursos externos. Así pues, ese efecto se puede deber, en parte, a que en algunas regiones el gasto público sostiene de manera permanente la demanda.⁶⁶

En la línea ya comentada sobre la importancia de diferenciar los efectos de los distintos tipos de gasto, alguna literatura ha estudiado el papel del gasto público, atendiendo a si este tiene por objetivo aumentar la igualdad de oportunidades.⁶⁷ En el caso de España, al realizar esa distinción en el gasto de las comunidades autónomas los resultados parecen apuntar en la dirección de dicha hipótesis.

El cuadro 3.29 muestra los resultados del ejercicio. Por un lado, se ha considerado en conjunto el gasto per cápita en las funciones de educación y transporte, como el gasto más susceptible de generar incrementos de capital. Por otro, se ha considerado el resto del gasto, también en términos per cápita. El coeficiente que acompaña al gasto per cápita en educación y transporte, 0,012, no es completamente significativo debido a la variabilidad de los

⁶⁶ Por otra parte, la significatividad de la relación no es alta y los resultados son sensibles a otras especificaciones funcionales y temporales. Al realizar comprobaciones de robustez utilizando modelos de panel y otros cambios en las especificaciones, los resultados presentan mucha variabilidad, algo común en la literatura de crecimiento, en parte debido a la *model uncertainty* ('incertidumbre del modelo'), y en parte debido a la calidad de los datos (v. Ciccone y Jarocinski 2010; o Moral 2010).

⁶⁷ Mas et ál. (1995), Bourguignon, Ferreira y Walton (2007) y Marrero y Rodríguez (2010) han encontrado evidencia de que el gasto que responde a esta orientación, como el que mejora el *stock* de capital físico (inversiones) o humano (educación), puede ser un determinante robusto del crecimiento.

CUADRO 3.29: Regresiones entre el crecimiento del PIB per cápita y el gasto público por funciones

	(1)	(2)
Ln renta per cápita inicial	-0,00 (0,79)	0,00 (0,5)
Ln capital humano inicial	0,01 (0,38)	-0,01 (0,13)
Ln gasto público per cápita en educación e infraestructuras	0,012 (0,15)	
Ln resto del gasto público per cápita		0,001 (0,7)
R ² ajustado	0,02	0,00
Número de observaciones	17	17

Nota: Debajo del valor de cada parámetro se detalla entre préntesis el estadístico t , que muestra la significatividad de la relación (por debajo de 0,1, una relación se considera significativa al 10%).

Fuente: IGAE (vv. aa.), INE (2011) y elaboración propia.

datos, pero es mucho más alto que el que se obtiene al realizar el ejercicio con el resto del gasto público.

En conclusión, la relación entre crecimiento y gasto público parece endeble, o difícil de establecer empíricamente, pero los resultados parecen apuntar a una relación más clara cuando parte del gasto se financia con transferencias externas a la región y el efecto se produce en mayor medida si se considera solo el gasto susceptible de elevar el *stock* de capital de una región.

3.6. Conclusiones

Tras constatar las amplias diferencias regionales en los ingresos y gastos públicos, en el capítulo 3 han sido analizados los efectos y las causas de las mismas en varios ámbitos relevantes, como las dotaciones de capital, el acceso a la educación y la sanidad y las prestaciones sociales. También se ha estudiado la relevancia de la financiación autonómica para explicar las diferencias mencionadas y, por el último, los resultados de la actuación del sector

público en las regiones, en términos de solidaridad interregional y crecimiento económico.

Las sustanciales diferencias de las actuaciones públicas en las regiones pueden tener su origen en factores diversos. En primer lugar, pueden deberse a que las necesidades de los distintos territorios son objetivamente diferentes, ya que las determinan: el volumen de población y crecimiento demográfico; la estructura por edades de la población que influyen en la demanda de servicios, como la sanidad, la educación y las pensiones; el nivel de renta y tasa de pobreza; la orografía y superficie; etc. También pueden explicarse por las distintas preferencias de los ciudadanos y sus gobiernos acerca del nivel de provisión de cada uno de los servicios públicos, y el modo de ofrecerlos en cada región. De hecho, las diferencias son notables en el uso de la oferta pública o la privada concertada en lo que se refiere a los servicios de salud, educación, sociales o de transporte. Ello influye en el número de empleados públicos, las características de los servicios y el coste unitario de los mismos. Pero las diferencias de gasto entre territorios pueden deberse también a los recursos de los que disponen los gobiernos regionales y locales, como consecuencia de los sistemas de financiación de los mismos, así como a los criterios de asignación territorial de los recursos de las Administraciones centrales.

Según el análisis realizado, las disparidades observadas reflejan, en buena medida, diferencias históricas en los niveles de actuación de la Administración Pública en las regiones. Existían antes de la descentralización y los modelos de financiación autonómica no los han corregido suficientemente, a pesar de tomar como referencia básica la población. Estas diferencias son evidentes cuando se comparan las Haciendas comunes y forales, pero también entre territorios comunes, y permanecen con la descentralización porque, aunque se definieron reglas de cálculo de necesidades y reparto de fondos más objetivas, la aplicación efectiva de las mismas es solo parcial.

Es importante advertir que las diferencias se arrastran desde que las valoraciones iniciales de los traspasos, derivadas del método del coste efectivo, reflejaron lo que el estado unitario anterior hacía en cada territorio. Como en realidad no ofrecía los servicios al mismo nivel y esas diferencias no se han eliminado en las nume-

rosas reformas de los modelos de financiación, las comunidades autónomas disponen de distintas capacidades de gasto que condicionan la prestación de servicios en su territorio. También en buena medida por esta razón han acumulado diferente niveles de endeudamiento por habitante, más elevado cuanto menos recursos poseen las comunidades y no cuanto más gastan.

La asignación territorial del gasto de la Administración central del Estado también es desigual y puede explicarse por distintas vías: criterios de eficiencia general, como por ejemplo, atender a la funcionalidad de las redes generales de infraestructuras; criterios de equidad interterritorial por intensificarse para compensar la menor capacidad fiscal o las mayores necesidades de las regiones más pobres; y como consecuencia de mecanismos estrictamente políticos, que puedan determinar la influencia de los territorios en los procesos de decisión de los poderes del Estado. Así se pone de manifiesto cada vez que se negocia un modelo de financiación autonómica para las comunidades de régimen común, un concierto económico con las comunidades forales o un apoyo en las cortes generales con los partidos nacionalistas. Parte de los datos presentados son difíciles de explicar si no es como resultado de factores de esta naturaleza. Una prueba de ello es que, en la mayoría de las comunidades de régimen común, las desviaciones en el gasto por habitante respecto a la media, tanto positivas como negativas, tienen el mismo signo en el gasto de la Administración central y la autonómica, a pesar de los distintos campos competenciales en los que se mueven.

En el caso de la Seguridad Social las diferencias existen, pero su explicación es distinta. Las coberturas y los niveles de las prestaciones reflejan, en primer lugar, las disparidades regionales en las tasas de empleo y desempleo, salarios y regímenes de cotización. Por tanto, el gasto por habitante en prestaciones aumenta en las regiones cuyo nivel salarial es mayor y su población más envejecida. Ahora bien, siendo esta la lógica general, las prestaciones pagadas en algunos territorios ponen en cuestión parcialmente el papel redistribuidor de la caja única de la Seguridad Social, que existe pero muestra anomalías.

¿Cuáles son las implicaciones de estas asimetrías de gasto tan amplias sobre el acceso a los servicios públicos en las regiones? La

primera y más general es que el nivel al que estos se prestan no parece ser el mismo, pues las diferencias de gasto por habitante son mucho mayores de lo que pueden explicar distintos índices de necesidad per cápita o de coste, en ámbitos tan relevantes como la sanidad, la educación o las infraestructuras.

En el caso de las dotaciones de capital público se ha comprobado que, si bien el cálculo de las dotaciones relativas es sensible a los indicadores considerados de tamaño de las regiones, es decir, población, PIB y superficie, en cualquier caso, parece fuera de duda que la distribución del *stock* de infraestructuras no responde por igual a las necesidades y la dimensión de cada territorio.

El acceso a la educación y la sanidad es ampliamente reconocido como una pieza clave del desarrollo humano, por esto, para la mayor parte de la población, la mejora de las oportunidades en estos dos ámbitos está decisivamente vinculada a la actuación pública. Dado que el gasto público en estos servicios está hoy en manos de las comunidades autónomas y es desigual entre territorios, se plantea con insistencia una cuestión relevante: si la descentralización está levantando obstáculos a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos que viven en diferentes regiones y por qué. La respuesta que se deriva del análisis realizado es que ese riesgo existe, pero viene de lejos, aunque es cierto que permanece en la *España de las autonomías*.

Como es sabido, los niveles educativos españoles eran bajos hasta hace poco y, aunque han mejorado en las últimas décadas, todavía se sitúan por debajo de la media de los países avanzados. Las mejoras se han producido en todos los territorios, beneficiando sobre todo a los más jóvenes, pero las desigualdades entre regiones siguen siendo importantes y no se aprecia un proceso de convergencia en los niveles de estudios y de matriculación, en especial en el caso de los estudios superiores. Las importantes diferencias de gasto público por alumno entre regiones responden en buena medida al nivel general de recursos de los que disponen las comunidades autónomas que prestan estos servicios. Así pues, una comunidad de bajo nivel de renta puede gastar más en educación si se encuentra entre las que disponen de más recursos por habitante; pero eso no siempre sucede y también existen regiones con bajo nivel de renta y recursos públicos por debajo de la media.

Una pregunta relevante es si en las comunidades que gastan menos en educación por poseer menos recursos, se debilitan los niveles educativos y la calidad del servicio. En algunas regiones, parte de los efectos de la más estricta restricción presupuestaria se compensan basando más la provisión de este servicio en la oferta privada. Esta es más barata, pues los conciertos educativos tienen un coste por alumno inferior al de la escuela pública, debido a los distintos costes salariales y al número medio de alumnos por profesor. La siguiente pregunta es: si esa oferta más barata tiene consecuencias sobre la calidad y los resultados educativos, en términos de abandonos y retrasos. Una respuesta en profundidad a esta cuestión excede con mucho al análisis que se ha desarrollado en el capítulo 3, pero los resultados de la aproximación realizada apuntan que así es. Por consiguiente, en algunas regiones la menor disponibilidad de recursos puede suponer perpetuar sus desventajas educativas.

En cuanto a los servicios sanitarios, el gasto por habitante entre comunidades presenta también diferencias sustanciales, aunque se observa cierta tendencia a converger a lo largo del tiempo. Una parte de las mismas se explica por la estructura demográfica de las regiones y el peso de la población mayor de 65 años, pero, de nuevo, la restricción financiera general de las comunidades y su nivel de recursos resulta muy relevante, lo que no es sorprendente porque la sanidad es una parte muy importante del gasto total.

Como sucedía con la educación, debería cuestionarse si la más estricta restricción presupuestaria se puede asimilar mediante decisiones de política y gestión sanitaria, como la provisión pública o privada de los servicios, los niveles de retribución del personal, etc., o si afecta a la calidad del servicio sanitario y a la salud de la población. Se trata de preguntas que no pueden contestarse satisfactoriamente a partir del análisis realizado en esta monografía, pero la exploración realizada señala que, en efecto, la dimensión de la porción de la población que usa servicios privados puede afectar al gasto; y, también, que más gasto por habitante no implica necesariamente mayor satisfacción por los servicios ni mejor percepción del estado de salud por parte de la población.

Tras contemplar el despliegue territorial de la actuación del sector público en España, desde las múltiples perspectivas que lo

ha hecho el estudio, emergen tres rasgos generales que merece la pena subrayar. El primero es que la presencia y el grado de dependencia del sector público en las regiones es muy desigual. El segundo es que esa desigualdad no siempre se explica por razones de eficiencia o de equidad interterritorial. Y el tercero que, para valorar el conjunto de la actuación redistributiva del sector público entre territorios, es relevante considerar tanto las transferencias monetarias que afectan a la renta disponible de los ciudadanos, como las prestaciones que se reciben en especie, a través del acceso a servicios públicos, como la educación o la sanidad, los cuales, como se ha comentado, no son ofrecidos al mismo nivel en todas las regiones.

Cabría esperar que, en conjunto, el signo de esos saldos redistributivos fuera positivo y su cuantía creciente, en las regiones con menor nivel de renta, y negativo, de cuantía también creciente, en las de mayor renta. La tendencia general es esa y, gracias a ello, las familias de algunas regiones mejoran sus rentas entre un 10% y un 20%. Pero existen desviaciones respecto a esa tendencia general, que resultan difíciles de explicar, y algunas incluso representan claras anomalías. Ese es el caso de las comunidades forales, que con niveles medios de renta elevados se benefician de saldos redistributivos públicos positivos.

En suma, la importante diversidad de niveles de gasto público por habitante entre territorios va acompañada de una notable falta de nitidez de sus efectos redistributivos. Estos, en general, no se pueden negar, pero responden a pautas confusas, lo que debilita la credibilidad de los criterios de solidaridad interregional con los que actúa un sector público, en cuya estructura la referencia a la dimensión territorial está siempre presente. No obstante, debe insistirse en que este problema se pone ahora de manifiesto, pero no es una consecuencia del desarrollo del Estado de las autonomías sino, fundamentalmente, de la historia previa. En ese sentido, la descentralización ha hecho más transparente la dispar incidencia territorial del gasto público, aunque la ha paliado en escasa medida.

La última cuestión considerada en el capítulo 3 ha sido el efecto del sector público sobre el crecimiento y la convergencia regional. Un mayor peso del gasto público en el PIB regional sos-

tiene la demanda agregada y puede contribuir más al crecimiento si existe un flujo neto de gasto sostenido financieramente desde fuera del territorio, como sucede en algunas regiones. En efecto, los datos indican que, en el periodo 2000-2008, las regiones en las que el sector público tenía mayor peso en el PIB per cápita han crecido más. Pero, ese impulso neto del gasto público es mayor de la misma manera en algunas regiones pobres, como Extremadura o Galicia, que en algunas ricas, como el País Vasco, por lo que podría no contribuir a la convergencia. No obstante, el análisis realizado concluye que las regiones convergen, en particular, una vez se tienen en cuenta las diferencias de punto de partida entre las mismas, y que el mayor gasto público por habitante contribuye a ello.

Bibliografía

- ABÁSULO, Ignacio, Jaime PINILLA, Miguel NEGRÍN, Raquel AGUIAR y Lidia GARCÍA. «Equidad en la utilización de servicios sanitarios públicos por Comunidades Autónomas en España: un análisis multinivel». *Hacienda Pública Española* 187, n.º 4 (2008): 87-106.
- AFI (Analistas Financieros Internacionales). *Los retos socioeconómicos del envejecimiento en España. Resumen y conclusiones*. Madrid: AFI y Consultores de las Administraciones Públicas, 2009.
- AGELL, Jonas, Thomas LINDH y Henry OHLSSON. «Growth and the public sector: A critical review essay». *European Journal of Political Economy* 13, n.º 1 (febrero 1997): 33-52.
- . «Growth and the public sector: A reply». *European Journal of Political Economy* 15, n.º 2 (junio 1999): 359-366.
- ALBI, Emilio, Carlos CONTRERAS, José M. GONZÁLEZ PARAMO e Ignacio ZUBIRI. *Teoría de la Hacienda Pública*. 3.ª ed., Barcelona: Ariel, 2000.
- ASCHAUER, David Alan. «Is public expenditure productive?». *Journal of Monetary Economics* 23, n.º 2 (marzo 1989): 177-200.
- AVELLANEDA, Pedro A., José SÁNCHEZ MALDONADO y J. Salvador GÓMEZ SALA. «Comunidades Autónomas y Seguridad Social: Un análisis de los flujos fiscales territoriales». *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, segunda época n.º 46 (2004): 95-140.
- BAHL, Roy. «Financiación de las haciendas subcentrales». *Papeles de Economía Española* 125-126 (2010): 312-332.
- BANCO DE ESPAÑA. *Estadísticas*. Madrid. Disponibles en Internet en: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/estadis.html> [consulta: enero del 2011].
- BLANCO ANGEL, Francisco, Isidro SÁNCHEZ ÁLVAREZ y Carlos MONASTERIO ESCUDERO «Características personales y desigualdad en materia de pensiones». En J. Ruiz-Huerta, coord. *Políticas públicas y distribución de la renta*. Bilbao: Fundación BBVA (2005): 437-492.
- Boletín Oficial del Estado*. Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía, publicada en el BOE el 31 de diciembre del 2001.
- BOURGUIGNON, François, Francisco H.G. FERREIRA y Michael WALTON. «Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda». *Journal of Economic Inequality* 5, n.º 2 (agosto 2007): 235-256.
- CALERO, Jorge, coord., Mauro MEDIAYILLA y Josep-Oriol ESCARDÍBUL. *Sistema de indicadores educativos*. Madrid: Fundación Alternativas, 2007. Disponible en Internet en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/alternativas-en-educacion>.

- CARD, David, y Alan B. KRUEGER. «School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New Evidence from North and South Carolina». *Journal of Economic Perspectives* 10, n.º 4 (1996): 31-50.
- CASAL, Joaquim, Josep Maria MASJUAN y Jordi PLANAS. *La inserción social y profesional de los jóvenes*. Madrid: Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE) y Ministerio de Educación y Cultura, 1991.
- CES (Consejo Económico y Social). *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el Sistema Sanitario*. Colección Informes n.º 01/2010, Madrid, 2010. Disponible en Internet en: <http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenido%20M01289576171124~S1631733~NInf0110.pdf&mime=application/pdf>.
- CICCONE, Antonio, y Marek JAROCINSKI. «Determinants of Economic Growth: Will Data Tell?». *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, n.º 4 (2010): 222-246.
- CONDE RUIZ, J. Ignacio, y Javier ALONSO. «El sistema de pensiones en España ante el reto del envejecimiento». *Presupuesto y gasto público* 44 (2006): 51-73.
- CONTE, Michael, y Ali DARRAT. «Economic Growth and the Expanding Public Sector». *Review of Economics and Statistics* 70 (1988): 322-330.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CON LAS ENTIDADES LOCALES. *Estadísticas e Informes*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Paginas/estadisticasV2.aspx>.
- . *Liquidación de presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas*. Madrid, varios años.
- . *Liquidación de presupuestos de las entidades locales*. Madrid, varios años.
- . *Liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía*. Madrid, varios años.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José María. «Una visión panorámica de la fiscalidad en los países de la OCDE y en España». *Papeles de Economía Española* 125-126 (2010): 18-33.
- EUROSTAT. *Statistics by theme*. Luxemburgo, varios años. Estadísticas disponibles en Internet en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- . *Public Health*. Luxemburgo, varios años.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, dir., José S. MARTÍNEZ y Soledad LAS HERAS. «La evolución de las cualificaciones en el mercado de trabajo». Informe inédito, Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) y Ministerio de Educación y Ciencia, 1996.
- FÖLSTER, Stefan, y Magnus HENREKSON. «Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries». *European Economic Review* 45 n.º 8 (agosto 2001): 1501-1520.
- FUENTE, Ángel de la. «La educación en las regiones españolas: algunas cifras preocupantes». *Presupuesto y Gasto Público* 44, n.º 3 (2006): 7-49.
- . *Inversión en infraestructuras, crecimiento y convergencia regional*. Estudios Económicos n.º 20-08, Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), 2008.
- . «El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma». *Revista de Estudios Regionales* VIII (2009): 19-32.
- . *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*. Estudios Económicos n.º 05-10. Madrid: FEDEA, 2010.
- FUENTE, Ángel de la, y José María DA ROCHA. «Capital humano y crecimiento: un panorama de la evidencia empírica y algunos resultados para la OCDE». *Moneda y Crédito* 203 (1996): 43-84.

- FUNDACIÓN BBVA-IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial*. Base de datos disponible en Internet en: http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html [consulta: enero de 2011].
- GARCÍA ARMESTO, Sandra, María Begoña ABADÍA, Antonio DURÁN, Cristina HERNÁNDEZ y Enrique BERNAL. «Spain. Health System Review». *Health Care Systems in Transition*. 12, n.º 4 (2010): 1-295.
- GILL DE ALBORNOZ, Belén, y Pilar CHORÉN. «El alcance de la feminización de las profesiones sanitarias en España». En P. Vázquez, ed. *La feminización de las profesiones sanitarias*. Bilbao: Fundación BBVA (2010): 27-73.
- GIMENO, Juan Antonio. «Los beneficios del Gasto Público: propuesta metodológica y aplicación a España (1990)». En *Las políticas redistributivas*. Madrid: Fundación Argentaria (1996): 9-144.
- GOERLICH, Francisco, y Matilde MAS. «Inequality in Spain 1973-1991: contribution to a regional database». *The Review of Income and Wealth* 47, n.º 3 (2001): 361-378.
- GONZÁLEZ, Beatriz, y Delia DÁVILA. «Economic and Cultural Impediments to University Education in Spain». *Economics of Education Review* 17, n.º 1 (1998): 93-103.
- GONZÁLEZ, Beatriz, Rosa M. URBANOS y Pedro ORTEGA. «Oferta pública y privada de servicios sanitarios por comunidades autónomas». *Gaceta Sanitaria* 18, supl. 1 (2004): 82-89.
- GRAÑERAS, Montserrat, José Luis GORDO, Ricardo LAMELAS, Nuria VILLA y Marina DE REGIL. *Las desigualdades en la educación en España (II)*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) y Ministerio de Educación y Ciencia, 1999.
- GRAÑERAS, Montserrat, Ricardo LAMELAS, Amalia SEGALERVA, Elena VÁZQUEZ, José Luis GORDO y Julia MOLINUEVO. *Catorce años de investigación sobre las desigualdades en educación en España*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) y Ministerio de Educación y Ciencia, 1998.
- HANUSHEK, Eric A. «The Economics of Schooling Production and Efficiency in Public Schools». *Journal of Economic Literature* XXIV (1996): 1141-1177.
- HANUSHEK, Eric A., y Dennis D. KIMKO. «Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations». *American Economic Review* 90, n.º 5 (2000): 1184-1208.
- HENDERSON, Daniel J., y Subal C. KUMBHAKAR. «Public and Private Capital Productivity Puzzle: A Nonparametric Approach». *Southern Economic Journal*. 73 n.º 1 (julio 2006): 219-232.
- HERRERO, Carmen, Ángel SOLER, y Antonio VILLAR. *Desarrollo humano en España. 1980-2007*. Valencia: Fundación Bancaja-Ivie, 2010.
- IEF (Instituto de Estudios Fiscales). *Base de datos económicos del sector público español (BADESPE)*. Disponible en Internet en: <http://www.estadief.meh.es/> [consulta: junio del 2010].
- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). *Publicaciones*. Madrid. Disponibles en Internet en: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Paginas/publicaciones.aspx> [consulta: enero del 2011].
- . *Cuentas de las Administraciones Públicas*. Madrid, varios años.
- . *Cuentas regionales*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Paginas/estadisticasV2.aspx>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). *INEBase*. Madrid. Estadísticas disponibles en Internet en: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> [consulta: enero del 2011].

- . *Contabilidad Nacional de España*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- . *Contabilidad Regional de España*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- . *Encuesta de población activa* (EPA). Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- . *Estadística de enseñanza universitaria*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- . *Estimaciones de la población actual*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- . *Estimaciones intercensales de población*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- JIMENO, Juan Francisco. «El sistema español de pensiones: previsiones de gasto y medidas de reforma». *Hacienda Pública Española* vol. extraordinario xxx aniversario (2000): 21-34.
- . «Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación». Documento de Trabajo n.º 13, Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), 2002.
- LAGO, Santiago. «El modelo de financiación autonómica: luces y sombras». En *Informe sobre federalismo fiscal en España 09*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, (2010): 62-73.
- LEE, Jong-Wha, y Robert J. BARRO. «Schooling Quality in a Cross-Section of Countries». *Economica* 68 (2001): 465-488.
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem, Joan COSTA FONT e Iván PLANAS. «Diversity and regional inequalities in the Spanish system of health care services». *Health Economics* 14, supl. 1 (2005): 221-235.
- LÓPEZ LABORDA, Julio, Jorge MARTÍNEZ VÁZQUEZ y Carlos MONASTERIO. «Kingdom of Spain». En A. Shah, ed. *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montreal: McGill-Queens University Press, 2007.
- MARRERO, Gustavo A., y Juan G. RODRÍGUEZ. «Inequality of opportunity and growth». Documento de Trabajo n.º 154, Palma de Mallorca: Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ), 2010.
- MARTÍN, Carmela, dir., Francisco J. VELÁZQUEZ, Ismael SANZ, Jorge CRESPO, Francisco J. PERALES y Jaime TURRIÓN. *Capital Humano y bienestar económico: la necesaria apuesta de España por la educación de calidad*. Madrid: Círculo de Empresarios, 2000.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. «Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization». En N. Bosch y J. Durán, ed. *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Northampton (MA): Edward Elgar, 2008.
- MAS, Matilde. «Infrastructures and New Technologies as Sources of Spanish Economic Growth». En *Productivity Measurement and Analysis*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Oficina Federal Suiza de Estadística (FSO) (2008): 357-378.
- MAS, Matilde, y Vicent CUCARELLA. *Series históricas de capital público en España y su distribución territorial (1900-2005)*. Bilbao: Fundación BBVA, 2009.
- MAS, Matilde, Joaquín MAUDOS, Francisco PÉREZ y Ezequiel URIEL. «Capital público y productividad en las regiones españolas». *Moneda y Crédito* 198 (1994): 163-206.
- . «Public capital and convergence in the Spanish regions». *Entrepreneurship and Regional Development* 7, n.º 4 (1995): 309-327.

- . «Infrastructures and Productivity in the Spanish Regions». *Regional Studies* 30, n.º 7 (1996): 641-649.
- MAS, Matilde, FRANCISCO PÉREZ y EZEQUIEL URIEL. *El stock de capital en España y su distribución territorial (1964-2002). Antigua metodología*. Bilbao: Fundación BBVA, 2005a.
- . *El stock y los servicios del capital en España (1964-2002). Nueva metodología*. Bilbao: Fundación BBVA, 2005b.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Informe sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas*. Madrid: Comisión de estudio sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas, 1996a.
- . *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*. Madrid: Comisión de estudio sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002, 1996b.
- . *Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la ley orgánica 8/1980 y en la ley 21/2001*. Madrid, 2006.
- . *Estadísticas territoriales*. Madrid, varios años. Disponibles en Internet en: <http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Datos y Cifras. Curso escolar 2010/2011*. Madrid, 2010.
- . *Estadísticas*. Madrid. Disponibles en Internet en: <http://www.educacion.es/horizontales/documentacion/estadisticas.html> [consulta: enero del 2011].
- . *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.educacion.es/horizontales/documentacion/estadisticas.html>.
- . *Estadísticas de las enseñanzas universitarias*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.educacion.es/horizontales/documentacion/estadisticas.html>.
- . *Estadísticas de los recursos económicos dedicados a la educación*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.educacion.es/horizontales/documentacion/estadisticas.html>.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2009*. Madrid: Secretaría General Técnica, 2009. Disponible en Internet en: http://servicios.mpr.es/publicaciones/pdf/BoletinEstadPersonal_JUL09.pdf.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. *Encuesta Nacional de Salud*. Madrid, 2006.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL. *Barómetro Sanitario 2009*. Madrid, 2009.
- MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. *Sistema de Información Sanitaria: Portal Estadístico del SNS*. Madrid. Disponible en Internet en: <http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/home.htm> [consulta: enero del 2011].
- . *Indicadores de Salud*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/home.htm>.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. *Estadísticas*. Madrid. Disponible en Internet en: <http://www.mtin.es/es/estadisticas/index.htm> [consulta: enero del 2011a].
- . «Fuentes y notas explicativas». En *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid. Disponible en Internet en: <http://www.mtin.es/estadisticas/bel/PNC/pncfn.htm> [consulta: enero del 2011b].
- . *Boletín de Estadísticas Laborales*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <http://www.mtin.es/es/estadisticas/index.htm>.
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos, FRANCISCO PÉREZ, JOSÉ VÍCTOR SEVILLA y JOAQUÍN SOLÉ. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

- MORA, Antonio, Josep Oriol ESCARDÍBUL y Marta ESPASA. «The Effects of Regional Educational Policies on School Failure in Spain». *Revista de Economía Aplicada* 18, n.º 54 (2010): 79-106.
- MORAL BENITO, Enrique. «Determinants of Economic Growth: A Bayesian Panel Data Approach». *The Review of Economics and Statistics*, 2011 (en prensa).
- NORREGAARD, John, y Tehmina S. KHAN. «Tax policy: recent trends and coming challenges». Documento de Trabajo n.º 07/274, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2007.
- OATES, Wallace. «On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions». *National Tax Journal* LXI, n.º 2 (junio 2008): 313-334.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). «Forces shaping tax policy». *OECD Economic Outlook* 63. París, junio 1998a.
- . *Harmful tax competition. An emerging global issue*. París, 1998b.
- . *Mesurer les charges fiscales. Quels indicateurs pour demain*. París, 2001.
- . *Fundamental reform of personal income tax*. OECD Tax Policy Studies 4, París, 2006.
- . *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. París, 2010.
- . *OECD.Stat*. Base de datos, París. Disponible en Internet en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/oecd-stat_data-00285-en [consulta: enero del 2011a].
- . *STAN STructural ANalysis Database*. Base de datos, París. Disponible en Internet en: http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_34445_40696318_1_1_1_1,00.html [consulta: enero del 2011b].
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). *Clasificación funcional de los empleos de las Administraciones Públicas* (CFAP) [‘Classification of the Functions of Government (COFOG)’]. Nueva York, 2000.
- PEDRAJA, Francisco, y Alfonso UTRILLA. «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica». *Investigaciones Regionales* 18 (otoño del 2010): 191-218.
- PERAITA, Carlos, y Margarita PASTOR. «The Primary School Dropout in Spain: the Influence of Family Background and Labor Market Conditions». *Education Economics* 8, n.º 2 (2000): 157-168.
- PÉREZ, FRANCISCO, EVA BENAGES, JUAN CARLOS ROBLEDÓ y MARTA SOLAZ. *Patrones de capitalización y crecimiento (1985-2008): panorama internacional*. Bilbao: Fundación BBVA, 2011 (en prensa).
- PRICEWATERHOUSE COOPERS Y BANCO MUNDIAL. *Paying Taxes 2009. The Global Picture*. Washington (DC), 2009.
- RAWLS, John. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- REPULLO LABRADOR, José Ramón. «Gasto sanitario y descentralización: ¿saldrá a cuenta haber transferido el INSALUD?». *Presupuesto y Gasto Público* 49 (2007): 47-66.
- SAN SEGUNDO, María Jesús. «Luces y sombras de la expansión educativa». En J. Ruiz-Huerta, coord. *Políticas públicas y distribución de la renta*. Bilbao: Fundación BBVA (2005):107-146.
- SAN SEGUNDO, María Jesús, y Asunción VALIENTE. «El capital humano en España. Un balance de la evolución reciente». *Economistas*, 86 (2000): 116-127.
- SEGURIDAD SOCIAL. *Estadísticas*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm.
- . *Presupuestos y estudios*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm.
- SERRANO, Lorenzo. «Capital Humano, Estructura Sectorial y Crecimiento en las Regiones Españolas». *Investigaciones Económicas* XXIII, n.º 2 (1999): 225-249.

- SPEE (Servicio Público de Empleo Estatal). *Estadísticas empleo*. Madrid, varios años.
 Disponible en Internet en: <https://www.redtrabaja.es/es/redtrabaja/static/Redirect.do?page=statsIndex>.
- . *Presupuesto SPEE 2010*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <https://www.redtrabaja.es/es/redtrabaja/static/Redirect.do?page=statsIndex>.
- . *Resumen estadística mensual*. Madrid, varios años. Disponible en Internet en: <https://www.redtrabaja.es/es/redtrabaja/static/Redirect.do?page=statsIndex>.
- TANZI, Vito. «Globalization, tax systems, and the architecture of the global economic system». En V. Tanzi, A. Barreix y L. Villela, eds. *Taxation and Latin American Integration*. Cambridge (MA): Harvard University Press (2008): capítulo 13.
- TANZI, Vito. «Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia». *Papeles de Economía Española* 125-126 (2010): 1-17.
- TORRES, José Andrés. «Análisis empírico de las desigualdades educativas en España». En *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Vol. VIII: *El impacto de las políticas sociales: educación, salud, vivienda*. Madrid: Fundación Argentaria, 1993.
- UBAGO, Yolanda, y Alfonso UTRILLA. *Efectos redistributivos del sistema de pensiones de la seguridad social y factores determinantes de la elección de la edad de jubilación por comunidades autónomas*. Documento de Trabajo n.º 3, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2005.
- URIEL, Ezequiel, y Ramón BARBERÁN. *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007.
- ZUBIRI, Ignacio. «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común: valoración y propuestas de reforma». En C. Monasterio e I. Zubiri. *Dos ensayos sobre financiación autonómica*, Serie Economía y Sociedad n.º 40, Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) (2009): capítulo 1.
- . «La descentralización de impuestos en un sistema federal». *Papeles de Economía Española* 125-126 (2010): 333-338.

Índice de cuadros

CUADRO 1.1:	Distribución de los ingresos. Administraciones Públicas, 2000-2009	46
CUADRO 1.2:	Distribución de los gastos según clasificación económica. Administraciones Públicas, 2000-2009	50
CUADRO 1.3:	Distribución funcional del gasto. Administraciones Públicas, 2000-2008	52
CUADRO 1.4:	Estructura porcentual del gasto por Administraciones Públicas. Clasificación económica, 2000-2009	61
CUADRO 1.5:	Estructura porcentual del gasto por Administraciones Públicas. Clasificación funcional, 2000-2008	65
CUADRO 1.6:	Estructura porcentual de los ingresos por Administraciones Públicas. Clasificación económica, 2000-2009	71
CUADRO 2.1:	Distribución de las remuneraciones públicas entre administraciones. Media 2002-2008	99
CUADRO 2.2:	Distribución de la formación bruta de capital público entre administraciones. Media 2002-2008	103
CUADRO 2.3:	Distribución del consumo intermedio público y otros gastos corrientes entre administraciones. Media 2002-2008	106
CUADRO 2.4:	Distribución de las transferencias entre administraciones. Media 2002-2008	109
CUADRO 2.5:	Distribución del gasto público total consolidado entre administraciones. Media 2002-2008	112
CUADRO 2.6:	Distribución del gasto público entre tipos de empleo y niveles administrativos, 2002-2008	114
CUADRO 2.7:	Distribución funcional del gasto público per cápita en cada territorio. Media 2000-2008	130
CUADRO 2.8:	Distribución funcional del gasto público en cada territorio. Media 2000-2008	131
CUADRO 2.9:	Composición de los recursos públicos en cada territorio. Media 2000-2008	135
CUADRO 2.10:	Composición de los recursos públicos en cada territorio. Media 2000-2008	136
CUADRO 2.11:	Presión fiscal en cada territorio. Ingresos impositivos/PIB	139
CUADRO 3.1:	Participación de cada territorio en las distintas infraestructuras públicas y variables de dimensión, 2008	164
CUADRO 3.2:	Participación de cada territorio en los diferentes tipos de capital y variables de dimensión, 2008	173
CUADRO 3.3:	Índices de infraestructuras públicas, 2008	177
CUADRO 3.4:	Incidencia de la formación postobligatoria entre la población	185

CUADRO 3.5:	Incidencia de la formación superior entre la población	186
CUADRO 3.6:	Gasto en educación por habitante y por alumno en centros públicos	194
CUADRO 3.7:	Alumnos por profesor en enseñanzas no universitarias, 2000 y 2010	201
CUADRO 3.8:	Alumnos por profesor en enseñanzas universitarias, 2000 y 2009	202
CUADRO 3.9:	Determinantes del gasto per cápita en educación, 2008	207
CUADRO 3.10:	Envejecimiento de la población y su composición, 2010	212
CUADRO 3.11:	Valoración del estado de salud percibido en los últimos doce meses, 2006	213
CUADRO 3.12:	Población que elegiría un servicio sanitario público, en función de varios factores	219
CUADRO 3.13:	Determinantes del gasto per cápita en sanidad, 2008	222
CUADRO 3.14:	Determinantes del gasto per cápita en educación y sanidad, 2008	223
CUADRO 3.15:	Tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo, 2000-2010	229
CUADRO 3.16:	Gasto en prestaciones por desempleo respecto del PIB y del gasto público total, 2000 y 2008	235
CUADRO 3.17:	Relación de reemplazo generacional, 2010 y 2020	237
CUADRO 3.18:	Composición de las pensiones por tipos, enero-noviembre del 2010	239
CUADRO 3.19:	Gasto medio por pensión e importe medio de las pensiones contributivas de la Seguridad Social	244
CUADRO 3.20:	Gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social respecto del gasto público y del PIB, 2000 y 2008	250
CUADRO 3.21:	Determinantes del gasto per cápita en protección social, 2008	251
CUADRO 3.22:	Determinantes del gasto per cápita en pensiones contributivas de la Seguridad Social, 2008	251
CUADRO 3.23:	Rendimiento definitivo de los recursos per cápita del sistema de financiación autonómica	260
CUADRO 3.24:	Peso de los recursos del sistema de financiación sobre el total de recursos de las comunidades autónomas, 2002-2008	261
CUADRO 3.25:	Deuda de las comunidades autónomas, 1995-2009	268
CUADRO 3.26:	Regresiones entre el porcentaje de deuda pública de las comunidades autónomas y sus determinantes	271
CUADRO 3.27:	Cuentas de renta de los hogares. Media 2000-2008	278
CUADRO 3.28:	Regresión entre el crecimiento del PIB per cápita y la dimensión del sector público, 2000-2007	288
CUADRO 3.29:	Regresiones entre el crecimiento del PIB per cápita y el gasto público por funciones	290

Índice de gráficos

GRÁFICO 1.1:	Gasto de las Administraciones Públicas y PIB, 1958-2009	33
GRÁFICO 1.2:	VAB público y PIB, 1958-2009	36
GRÁFICO 1.3:	Evolución de la relación VAB público/gasto de las Administraciones Públicas, 1958-2009	37
GRÁFICO 1.4:	Evolución de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas, 2000-2009	39
GRÁFICO 1.5:	Gasto y VAB público respecto al PIB. Comparación internacional, 2008	41
GRÁFICO 1.6:	VAB público respecto al gasto público. Comparación internacional, 2008	42
GRÁFICO 1.7:	Evolución de los ingresos por capítulos, 2000-2009	43
GRÁFICO 1.8:	Peso sobre el PIB de los ingresos por capítulos, 2000-2009	44
GRÁFICO 1.9:	Total ingresos públicos. Comparación internacional, 2008	47
GRÁFICO 1.10:	Evolución del gasto de las Administraciones Públicas. Clasificación económica, 2000-2009	49
GRÁFICO 1.11:	Peso sobre el PIB del gasto de las Administraciones Públicas. Clasificación económica, 2000-2009	51
GRÁFICO 1.12:	Evolución del gasto de las Administraciones Públicas. Clasificación funcional, 2000-2008	53
GRÁFICO 1.13:	Peso sobre el PIB del gasto de las Administraciones Públicas. Clasificación funcional, 2000-2008	54
GRÁFICO 1.14:	Gasto público en las principales funciones. Comparación internacional, 2008	55
GRÁFICO 1.15:	Evolución del gasto consolidado por administraciones, 2000-2009	58
GRÁFICO 1.16:	Evolución del gasto consolidado por administraciones, 2000-2009	59
GRÁFICO 1.17:	Peso sobre el PIB del gasto consolidado, por administraciones, 2000-2009	60
GRÁFICO 1.18:	Evolución de los gastos de la Administración central y de la Seguridad Social. Clasificación económica, 2000-2009	62
GRÁFICO 1.19:	Evolución de los gastos de las comunidades autónomas. Clasificación económica, 2000-2009	63
GRÁFICO 1.20:	Evolución de los gastos de las corporaciones locales. Clasificación económica, 2000-2009	64
GRÁFICO 1.21:	Evolución de los gastos de la Administración central. Clasificación funcional, 2000-2008	66
GRÁFICO 1.22:	Evolución de los gastos de la Seguridad Social. Clasificación funcional, 2000-2008	67

GRÁFICO 1.23:	Evolución de los gastos de las comunidades autónomas. Clasificación funcional, 2000-2008	68
GRÁFICO 1.24:	Evolución de los gastos de las corporaciones locales. Clasificación funcional, 2000-2008	69
GRÁFICO 1.25:	Evolución de los ingresos de la Administración central, por capítulos, 2000-2009	72
GRÁFICO 1.26:	Evolución de los ingresos de la Seguridad Social, por capítulos, 2000-2009	72
GRÁFICO 1.27:	Evolución de los ingresos de las comunidades autónomas, por capítulos, 2000-2008	74
GRÁFICO 1.28:	Evolución de los ingresos de las corporaciones locales, por capítulos, 2000-2009	75
GRÁFICO 2.1:	Participación de las remuneraciones de los asalariados públicos respecto el total de salarios, media 2000-2008	86
GRÁFICO 2.2:	Participación del sector público en la FBC, media 2000-2008. Peso de la formación bruta de capital público respecto a la inversión regional	87
GRÁFICO 2.3:	Peso de la formación bruta de capital público en el PIB, media 2000-2008	88
GRÁFICO 2.4:	Formación bruta de capital público per cápita, media 2000-2008	89
GRÁFICO 2.5:	Participación del consumo público en el PIB, media 2000-2008. Peso del consumo intermedio público y otros empleos corrientes respecto del PIB regional	91
GRÁFICO 2.6:	Participación de las transferencias públicas en la renta disponible bruta, media 2000-2008	92
GRÁFICO 2.7:	Peso del gasto público en relación con el PIB, media 2000-2008	94
GRÁFICO 2.8:	Gasto público per cápita, media 2000-2008	94
GRÁFICO 2.9:	Participación del sector público en el PIB regional, media 2000-2008	96
GRÁFICO 2.10:	PIB público per cápita, media 2000-2008	96
GRÁFICO 2.11:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Remuneración de los asalariados, media 2002-2008	101
GRÁFICO 2.12:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. FBC, media 2002-2008	105
GRÁFICO 2.13:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Consumo intermedio y otros gastos corrientes, media 2002-2008	108
GRÁFICO 2.14:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Transferencias consolidadas, media 2002-2008	111
GRÁFICO 2.15:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Total de gasto consolidado, media 2002-2008	116
GRÁFICO 2.16:	Gasto público per cápita en educación, media 2000-2008	118
GRÁFICO 2.17:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Educación, media 2002-2008	119

GRÁFICO 2.18:	Gasto público per cápita en salud, media 2000-2008	120
GRÁFICO 2.19:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Salud, media 2002-2008	121
GRÁFICO 2.20:	Gasto público per cápita en protección social, media 2000-2008	123
GRÁFICO 2.21:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Protección social, media 2002-2008	124
GRÁFICO 2.22:	Gasto público per cápita en transporte y comunicaciones, media 2000-2008	125
GRÁFICO 2.23:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Transporte y comunicaciones, media 2002-2008	126
GRÁFICO 2.24:	Gasto público per cápita en el <i>resto de funciones</i> , media 2000-2008	127
GRÁFICO 2.25:	Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. <i>Resto de funciones</i> , media 2002-2008 ..	128
GRÁFICO 2.26:	Gasto público total per cápita, media 2000-2008	129
GRÁFICO 2.27:	Descomposición por funciones de las diferencias en el gasto público per cápita, media 2002-2008	132
GRÁFICO 2.28:	Ingresos públicos totales per cápita, media 2000-2008	134
GRÁFICO 2.29:	Presión fiscal en cada territorio, media 2000-2008. Ingresos impositivos/PIB	140
GRÁFICO 2.30:	Peso de las cotizaciones sociales en el PIB, media 2000-2008	141
GRÁFICO 3.1:	Crecimiento de la inversión pública real, 1980-2008 y 2000-2008. Tasa anual logarítmica de crecimiento	148
GRÁFICO 3.2:	Descomposición del crecimiento de la inversión pública, 1980-2008. Tasa anual logarítmica de crecimiento	149
GRÁFICO 3.3:	Participación media de la inversión pública en el total de la inversión y en el PIB, media 1980-2008	150
GRÁFICO 3.4:	Crecimiento del <i>stock</i> de capital público real, 1980-2008. Tasa de variación media anual	152
GRÁFICO 3.5:	<i>Stock</i> de capital público en relación con el PIB	152
GRÁFICO 3.6:	Comparativa de crecimiento del capital público y el PIB. Tasa anual media de crecimiento, 1980-2008	153
GRÁFICO 3.7:	Distribución territorial del capital público	155
GRÁFICO 3.8:	Composición del <i>stock</i> de capital público, 2008	156
GRÁFICO 3.9:	Dotación de infraestructuras públicas en relación con el PIB ...	157
GRÁFICO 3.10:	Dotación de infraestructuras públicas per cápita	157
GRÁFICO 3.11:	Composición de las infraestructuras públicas	158
GRÁFICO 3.12:	Distribución territorial de las infraestructuras viarias	159
GRÁFICO 3.13:	Distribución territorial de las infraestructuras hidráulicas	160
GRÁFICO 3.14:	Distribución territorial de las infraestructuras ferroviarias	160
GRÁFICO 3.15:	Distribución territorial de las infraestructuras aeroportuarias ...	161
GRÁFICO 3.16:	Distribución territorial de las infraestructuras portuarias	162
GRÁFICO 3.17:	Distribución territorial de las infraestructuras urbanas de las corporaciones locales	163
GRÁFICO 3.18:	Incremento de las dotaciones de capital social (educación y salud), 1980-2008	165
GRÁFICO 3.19:	Distribución territorial de las infraestructuras educativas	166

GRÁFICO 3.20:	Distribución territorial de las infraestructuras sanitarias	167
GRÁFICO 3.21:	Infraestructuras educativas per cápita	168
GRÁFICO 3.22:	Infraestructuras sanitarias per cápita	168
GRÁFICO 3.23:	Capital público per cápita	170
GRÁFICO 3.24:	Capital público en relación con la superficie	172
GRÁFICO 3.25:	Índices sintéticos agregados de infraestructuras públicas y de capital público, 2008	179
GRÁFICO 3.26:	Índices sintéticos agregados, con variantes, 2008	181
GRÁFICO 3.27:	Coefficientes de variación regional por niveles de estudios, 2010	188
GRÁFICO 3.28:	Evolución del gasto en educación, del número de alumnos en centros públicos y del gasto por alumno, 2001-2009	192
GRÁFICO 3.29:	Alumnado de enseñanzas de régimen general (no universitarias), por titularidad del centro. Curso 2008-2009	196
GRÁFICO 3.30:	Relación entre el gasto público por alumno no universitario y los centros privados, 2008	197
GRÁFICO 3.31:	Relación entre el gasto público por alumno en centros públicos y los recursos públicos per cápita en Administraciones autonómicas y corporaciones locales, 2008	197
GRÁFICO 3.32:	Relación entre el gasto público por alumnos en centros públicos y la renta per cápita, por tipo de enseñanzas, 2008 ...	199
GRÁFICO 3.33:	Relación entre el gasto público por alumno y la población con al menos formación postobligatoria, por tipo de enseñanzas, 2008	200
GRÁFICO 3.34:	Gasto público por alumno y ratio de alumnos por profesor por tipo de enseñanzas. Centros públicos, 2008	203
GRÁFICO 3.35:	Abandono escolar temprano, 2009	204
GRÁFICO 3.36:	Relación entre la tasa de abandono temprano y el gasto público por alumno o el número de alumnos por profesor. Enseñanzas no universitarias, 2008	206
GRÁFICO 3.37:	Gasto público en sanidad, 2002 y 2008	211
GRÁFICO 3.38:	Gasto público per cápita en sanidad y su evolución regional, 2002-2008	214
GRÁFICO 3.39:	Gasto público sanitario por habitante y por persona protegida equivalente, 2008	215
GRÁFICO 3.40:	Modalidad de cobertura sanitaria, 2006	217
GRÁFICO 3.41:	Peso de la población con cobertura sanitaria pública y gasto público per cápita en sanidad, 2006	218
GRÁFICO 3.42:	Percepción de los usuarios de que «En general, el sistema sanitario funciona bastante bien o funciona bien, pero son necesarios cambios». Años 2002 y 2009	221
GRÁFICO 3.43:	Paro registrado, 2000 y 2010	226
GRÁFICO 3.44:	Tasa de desempleo. Segundo trimestre, 2000 y 2010	226
GRÁFICO 3.45:	Beneficiarios de prestaciones por desempleo y tasa de cobertura de las prestaciones	228
GRÁFICO 3.46:	Gasto medio en prestaciones por desempleo, y diferencia de pesos entre el gasto en prestaciones y el número de beneficiarios, 2009	231

GRÁFICO 3.47:	Porcentaje de beneficiarios por tipo de prestaciones por desempleo, enero-noviembre del 2010	232
GRÁFICO 3.48:	Cuantía media de las prestaciones contributivas, y diferencia entre el peso de las regiones en el gasto, en prestaciones contributivas y el peso de los beneficiarios de las mismas, media enero-noviembre del 2010	234
GRÁFICO 3.49:	Envejecimiento de la población, 2010	236
GRÁFICO 3.50:	Evolución del número de pensiones contributivas de la Seguridad Social por tipo, 2000-2010	241
GRÁFICO 3.51:	Crecimiento del número de afiliados y de pensiones, y número de afiliados por pensión	242
GRÁFICO 3.52:	Diferencia entre los ingresos por cotizaciones sociales y el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social, 2008	243
GRÁFICO 3.53:	Diferencia entre el peso de las comunidades autónomas en el gasto de la Seguridad Social y en su número de pensiones contributivas, 2008	246
GRÁFICO 3.54:	Importe medio mensual de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, 2010	247
GRÁFICO 3.55:	Coefficientes de variación regional del importe de las pensiones contributivas de la Seguridad Social por tipos, 2000 y 2010	248
GRÁFICO 3.56:	Gasto público en protección social respecto del PIB y del gasto público total, 2008	249
GRÁFICO 3.57:	Recursos del sistema de financiación autonómica, 2008	259
GRÁFICO 3.58:	Evolución de los recursos per cápita de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2008	264
GRÁFICO 3.59:	Evolución de la deuda de las comunidades autónomas y del sector público, en términos reales	265
GRÁFICO 3.60:	Deuda de las comunidades autónomas	266
GRÁFICO 3.61:	Deuda pública, recursos del sistema de financiación y gasto público, media 2000-2008	270
GRÁFICO 3.62:	Peso de los impuestos, cotizaciones y transferencias sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008	277
GRÁFICO 3.63:	Peso de las prestaciones sociales y otras transferencias sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008	280
GRÁFICO 3.64:	Peso de las transferencias sociales en especie sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008	281
GRÁFICO 3.65:	Peso del efecto redistribuidor total sobre las rentas primarias brutas. Media 2000-2008	282
GRÁFICO 3.66:	Efecto del sector público en las cuentas de renta de los hogares. Media 2000-2008	283
GRÁFICO 3.67:	Crecimiento del PIB y gasto público, 2000-2007	286
GRÁFICO 3.68:	Crecimiento del PIB per cápita y gasto público	286
GRÁFICO 3.69:	Crecimiento del PIB per cápita y gasto público, 2000-2007	288

Índice alfabético

- ABADÍA, M.B., 209
ABÁSULO, I., 210
administración foral. V. régimen foral
administraciones territoriales. V.
 crecimiento de la Administración
 de las comunidades autónomas,
 crecimiento de la Administración
 de las corporaciones locales
AFI (Analistas Financieros
 Internacionales), 238n
AGELL, J., 284n
AGUIAR, R., 210
ajuste fiscal, 15
ALBI, E., 182
Alemania, 16, 19, 29, 40, 41g-42g, 47g,
 48, 54, 55g, 56, 76, 141
ALONSO, J., 238
ASCHAUER, D.A., 285n
AVELLANEDA, P.A., 245n

BARBERÁN, R., 289n
BARRO, R., 205
BENAGES, E., 90, 151
BERNAL, E., 209
BLANCO, Á., 248n
BOE (*Boletín Oficial del Estado*), 256
BOURGUIGNON, F., 289n

CALERO, J., 192n
calidad de los servicios públicos, 211,
 222n
CAP (*Cuentas de las
 Administraciones Públicas*), 81
capacidad (+) o necesidad (-) de
 financiación, 14, 17-18, 38, 39g, 45,
 77, 243, 263, 269
capacidad de financiación. V.
 capacidad (+) o necesidad (-) de
 financiación
capital público
 convergencia, 171
 crecimiento, 151, 152g, 169
CARD, D., 205n
CASAL, J., 191
CES (Consejo Económico y Social),
 209
CFAP (Clasificación funcional de los
 empleos de las Administraciones
 Públicas), 123
CHORÉN, P., 216
CICCONE, A., 289n
COFOG. V. CFAP
competencias sobre justicia, 57
comunidades autónomas. V.
 crecimiento de la Administración
 de las comunidades autónomas
comunidades forales. V. régimen foral
CONDE RUIZ, J., 238
consumos intermedios. V. crecimiento
 de los consumos intermedios
CONTE, M., 284n
CONTRERAS, C., 182
convergencia
 en educación, 169, 182, 193
 en renta, 27, 145, 273, 287
 en sanidad, 214, 220
corporaciones locales. V. crecimiento
 de la Administración de las
 corporaciones locales
COSTA FONT, J., 209
cotizaciones sociales, 43, 43g, 45, 47g,
 69, 71c, 85, 133, 138, 141g, 240, 243,
 243g, 276-277
crecimiento
 del gasto
 total, 17-18, 34
 sanitario, 17-18, 66, 75-78,
 209, 213, 220

- de la Administración
central, 57-59, 75-78
de la Seguridad Social, 57-59,
75-78
de las comunidades autónomas,
57-59, 75-78
de las corporaciones locales,
57-59, 75-78
de la formación bruta de capital,
49, 75-78, 148g-149g
de la remuneración de asalariados,
49, 75-78
de las transferencias, 38, 49, 75-78
de los consumos intermedios, 49,
75-78
de los ingresos
por cotizaciones sociales, 43,
75-78
por impuestos sobre la
producción, 44, 75-78
por otros recursos, 44, 75-78
sobre renta, patrimonio y
capital, 43, 75-78
demográfico, 22, 210, 258-259
económico, 13, 15-16, 22, 27, 31, 34,
146, 271, 284n
regional, 153, 153g, 271, 273, 284,
286g, 288c, 288g, 290c
CUCARELLA, V., 146
- DA ROCHA, J. M., 183
DARRAT, A., 284n
DÁVILA, D., 191
DE LA FUENTE, A., 183, 190, 190n,
194n, 258, 263, 285n
DE REGIL, M., 191
déficit presupuestario. *V.* capacidad
(+) o necesidad (-) de financiación
descentralización
de la Administración, 13-27, 31, 56,
76, 291, 293, 295
de la educación, 182, 190
de la sanidad, 208-210
fiscal, 255
deuda pública, 264, 267, 270g,
271c, 272
diferencias históricas, 22, 27, 253, 272
dimensión del sector público, 14-15,
32, 35, 75, 284n, 288c
- Dirección General de
Coordinación Financiera con
las Comunidades Autónomas
y las Entidades Locales, 83
DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., 40n
DURÁN, A., 209
- educación. *V.* gasto público en
educación, convergencia en
educación
eficiencia, 26, 30, 56-57, 81, 151, 182,
209, 220, 273, 284
equidad, 24, 57, 209, 256-257, 274
interterritorial, 23, 26, 30, 81, 210,
262
ESCARDÍBUL, J. O., 192n, 205n
esfuerzo inversor, 49-50, 60, 124, 147-150
ESPASA, M., 205n
Estados Unidos, 16, 19, 29, 40,
41g-42g, 45n, 47g, 48, 54, 55g,
56, 76, 141
- FBCF (formación bruta de capital
fijo). *V.* gasto público en
infraestructuras
FBC (formación bruta de capital). *V.*
gasto público en infraestructuras,
crecimiento de la formación bruta
de capital
FERNÁNDEZ ENGUITA, M., 191
FERREIRA, F. H. G., 289n
financiación. *V.* sistema de
financiación, capacidad (+) o
necesidad (-) de financiación,
FÖLSTER, S., 284n
Francia, 16, 19, 29, 40, 41g-42g, 47g,
48, 54, 55g, 56, 76, 141
Fundación BBVA, 13, 83n, 87n, 154, 174
- GARCÍA ARMESTO, S., 209
gasto público. *V. t.* crecimiento del gasto
en educación, 117, 191, 192g, 193,
194c, 203g, 223
en infraestructuras, 21, 29, 49,
52-53, 60, 66, 68, 84, 86, 87g-89g,
102, 103c, 104, 124, 285n
en prestaciones sociales, 14, 20, 22,
29-30, 91, 97, 109-110, 145, 224,
238, 248, 249g, 252, 276, 278c,
280, 280g

- en salud, 54, 56, 120, 211g, 213
- GILL DE ALBORNOZ, B., 216
- GOERLICH, F., 275
- GÓMEZ SALA, J. S., 245n
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M., 182
- GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCARCEL, B., 191, 209
- GORDO, J. L., 191, 205n
- GRAÑERAS, M., 191, 205n
- HANUSHEK, E. A., 183, 205n
- HENDERSON, D. J., 285n
- HENREKSON, M., 284n
- HERNÁNDEZ, C., 209
- HERRERO, C., 176n
- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado), 81
- igualdad de oportunidades, 15, 24, 182, 272-275, 289
- igualitarismo, 273, 275. *V. t.* equidad
- INE (Instituto Nacional de Estadística), 13, 183, 238, 274-275
- infraestructuras. *V. t.* gasto público en infraestructuras
- aeroportuarias, 53, 123n, 158, 158g, 161g, 164c, 174-175, 177c-178c
 - ferroviarias, 53, 123n, 158, 158g, 159, 160g, 163, 164c, 174-175, 177c-178c, 179-180
 - hidráulicas, 53, 158, 158g, 159, 164c, 174-175, 177c-178c, 179
 - portuarias, 53, 123n, 158, 158g, 161, 162g, 164c, 174-175, 177c-178c, 179
 - viarias, 53, 123n, 158, 158g-159g, 164c, 174-175, 177c-178c, 179-180
- inversión en infraestructuras. *V.* gasto público en infraestructuras
- Italia, 16, 19, 29, 40, 41g-42g, 47g, 48, 54, 55g, 56, 76, 141
- Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas), 13, 83n, 87n, 154, 174
- Japón, 19, 29, 40, 41g-42g, 47g, 48, 54, 55g, 56, 141
- JAROCINSKI, M., 289n
- JIMENO, J. F., 240n
- justicia distributiva, 273-275
- KHAN, T. S., 40n
- KIMKO, D. D., 183, 205n
- KRUEGER, A. B., 205n
- KUMBHAKAR, S. C., 285n
- LAGO, S., 263
- LAMELAS, R., 191, 205n
- LAS HERAS, S., 191
- LEE, J. W., 205
- LINDH, T., 284n
- LÓPEZ CASASNOVAS, G., 209
- MARTÍNEZ, J. S., 191
- MAS, M., 146, 151n, 275, 285n, 289n
- MASJUAN, J. M., 191
- MAUDOS, J., 285n, 289n
- MEDIAVILLA, M., 192n
- Ministerio
- de Economía y Hacienda, 81, 254, 258
 - de Educación, 193, 204
 - de Sanidad y Consumo, 212
 - de Sanidad y Política Social, 218, 220
 - de Trabajo e Inmigración, 240, 244
- MOLINUEVO, J., 205n
- MONASTERIO ESCUDERO, C., 248n, 254
- MORA, A., 205n
- MORAL BENITO, E., 289n
- necesidad de financiación. *V.* capacidad (+) o necesidad (-) de financiación
- NEGRÍN, M., 210
- NORREGAARD, J., 40n
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 40, 40n, 45, 183-184, 184n, 185, 185c, 187, 284n
- OHLSSON, H., 284n
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), 123
- ORTEGA, P., 209
- papel redistribuidor. *V.* redistribución de la renta
- PASTOR, M., 205n
- PEDRAJA, F., 263
- pensiones, 16, 22, 50, 57-58, 70, 92, 93n, 122, 224-225, 232n, 236-252, 275

- PERAITA, C., 205n
- PÉREZ, F., 90, 151, 151n, 254, 285n, 289n
- perspectiva
 igualitaria. V. igualitarismo
 utilitaria. V. utilitarismo
- PINILLA, J., 210
- Plan E* (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo), 64
- PLANAS, I., 209
- PLANAS, J., 191
- política redistributiva. V.
 redistribución de la renta
- Polonia, 19, 29, 40, 41g-42g, 47g, 48, 54, 55g, 56, 141
- presión fiscal, 40, 45, 48, 138, 139c, 140g
- prestaciones
 de desempleo, 59, 70, 98, 275
 sociales. V. gasto público en prestaciones sociales
- RAWLS, J., 274
- recesión, 17, 31, 34, 76, 90
- redistribución de la renta, 16, 24, 26, 35, 37-38, 42, 50, 70, 76, 92-93, 93n, 95, 97, 109, 113, 145, 240, 245n, 275-276, 279c, 282g, 284
- régimen foral, 20-21, 27, 88, 95, 100-104, 118, 134-136, 222, 269n, 280, 284, 291
- remuneración de los asalariados. V.
 crecimiento de la remuneración de los asalariados
- Reino Unido, 16, 19, 29, 40, 41g-42g, 47g, 48, 54, 55g, 56, 76, 141
- REPULLO LABRADOR, J.R., 210
- ROBLEDO, J.C., 90, 151
- salud. V. gasto público en salud,
 convergencia en sanidad,
 crecimiento del gasto sanitario
- SAN SEGUNDO, M.J., 182
- SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I., 248n
- SÁNCHEZ MALDONADO, J., 245n
- sanidad. V. gasto público en salud,
 convergencia en sanidad,
 crecimiento del gasto sanitario
- SEGALERVA, A., 205n
- SERRANO, L., 183
- SEVILLA, J. V., 254
- sistema de financiación, 30, 57, 73-74, 95, 136, 214, 253, 258, 259g, 260c-261c, 262n, 263, 264n, 269, 270g, 271c, 272
- SOLAZ, M., 90, 151
- SOLÉ, J., 254
- SOLER, A., 176n
- solidaridad
 interregional. V. solidaridad
 interterritorial
 interterritorial, 14-15, 22, 27, 30, 70, 81, 145, 198, 256, 262, 281
- SPEE (Servicio Público de Empleo Estatal), 225, 227, 233
- superávit presupuestario. V. capacidad (+) o necesidad (-) de financiación
- tamaño del sector público. V.
 dimensión del sector público
- TANZI, V., 40n
- territorios forales. V. régimen foral
- TORRES, J.A., 190
- transferencias. V. crecimiento de las transferencias
- transporte y comunicaciones, 29, 34, 51, 52c, 53g, 65c, 117, 123, 125g-126g, 129, 130c-131c, 132g
- UBAGO, Y., 245n
- UE (Unión Europea), 40, 48, 75-76, 133n, 183-187, 183n, 204-205
- URBANOS, R.M., 209
- URIEL, E., 83, 151n, 285n, 289n
- utilitarismo, 273
- UTRILLA, A., 245n, 263
- VAB (valor añadido bruto) público, 35, 36g-37g, 38, 40, 41g, 42, 42g, 60
- VÁZQUEZ, E., 205n
- VILLA, N., 191
- VILLAR, A., 176n
- WALTON, M., 289n
- ZUBIRI, I., 182

Nota sobre los autores

EQUIPO INVESTIGADOR

Investigadores

Francisco Pérez García
(Universidad de Valencia e Ivie)

Vicent Cucarella Tormo
(Ivie)

Abel Fernández García
(Ivie)

Laura Hernández Lahiguera
(Ivie)

Edición

Rosa Buitrago González

Jessica Piqueras Ruano

Susana Sabater Millares
(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, temas sobre los que ha publicado diversas monografías.

ABEL FERNÁNDEZ GARCÍA es licenciado en Economía (2003) por la Universidad de Oviedo, en la que obtuvo la suficiencia investigadora en el 2005. En el 2008 se incorporó al Ivie como técnico de investigación. Con anterioridad trabajó como ayudante de investigación y profesor asociado en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo (2003-2006). Asimismo ha sido asesor económico en el gabinete de la Consejería de Economía del Principado de Asturias (2005-2008). Sus principales áreas de investigación son la productividad y la economía internacional.

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 el 2007.

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. Es investigador principal de proyectos del Plan Nacional de Investigación y de grupos de excelencia de la Generalitat Valenciana. Ha publicado cuarenta y dos libros y más de ciento veinte artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

