



UN ANÁLISIS COMPARADO DEL GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO

*José M. Domínguez Martínez **

*Rafael López del Paso **

*Nuria Rueda López ***

1. Introducción: ámbito y alcance del estudio

El proceso de desarrollo autonómico en España ha estado marcado por una serie de asimetrías, entre las que ocupan un lugar destacado la diferenciación entre las Comunidades forales y las de régimen común, y el distinto alcance de la descentralización en los ámbitos del gasto y de la imposición. Sin embargo, la tradicional asimetría entre estas dos vertientes, dentro de los estudios de Hacienda Pública, también se ha manifestado, en cierta manera, en el caso de las regiones españolas, a través de un claro desequilibrio entre la atención concedida a una y otra. En la mayoría de las ocasiones, se ha tendido a poner el acento en la magnitud de los ingresos obtenidos, relegando a un segundo plano cuestiones tan importantes como a qué se destinan tales recursos y en qué condiciones de eficiencia y de eficacia. De hecho, las sucesivas revisiones del sistema de financiación se han sustentado en la aplicación práctica de “mejoras paretianas” aparentes, basadas en la garantía de que nadie saliera perdiendo respecto a la situación anterior.

Una vez completado en lo esencial el proceso de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas (CCAA), parece oportuno detenerse en un análisis económico del gasto público autonómico, desde una perspectiva tanto global como comparada entre las distintas administraciones regionales. A esa finalidad genérica responde el presente trabajo. Mediante la realización del mismo se pretende reflexionar en torno a una serie de interrogantes, como los siguientes:

- Dentro del esquema de funciones musgravianas atribuidas al sector público, ¿qué papel desempeñan las CCAA?, ¿se ajusta éste a los postulados que se derivan de la teoría del federalismo fiscal?, ¿qué diferencias o coincidencias se aprecian respecto a los modelos reales aplicados en los países de corte federal?
- ¿Responde el gasto de las CCAA a un modelo común o, por el contrario, se observan patrones diferenciados, desde los puntos de vista económico y funcional?
- ¿Pueden establecerse pautas empíricas respecto a los determinantes del gasto público?

* Universidad de Málaga.

** Universidad San Pablo-CEU

- ¿Qué consideraciones pueden efectuarse en relación con el proceso presupuestario y con arreglo a las perspectivas de economía, eficiencia y eficacia?

El trabajo va orientado a analizar el gasto público en el conjunto de CCAA, tanto de régimen común como de régimen foral. Aun cuando la dinámica temporal del gasto pueda tener interés, éste decae notablemente en la medida en que el proceso de desarrollo autonómico ha estado caracterizado por diversas velocidades. El ejercicio 2002, en el que ya todas las Comunidades asumen la totalidad de las competencias fundamentales, aparece como una referencia básica a partir de la que establecer comparaciones homogéneas. A tenor de lo señalado, y aunque se hagan referencias concretas, no se considera oportuno incidir en un examen detallado de la evolución temporal de los presupuestos, ante la falta de significación de muchas de las posibles comparaciones¹.

Cualquier análisis que pretenda ofrecer una visión completa y real de las actuaciones públicas ha de basarse, obviamente, en el gasto público consolidado y en el concepto de obligaciones reconocidas consignadas en las liquidaciones presupuestarias. La utilización adecuada de cifras consolidadas adquiere una importancia fundamental, ya que las CCAA llevan a cabo la gestión de los servicios asumidos a través de una variada gama de unidades, que van desde una decena (Castilla-La Mancha) a casi un centenar (Cataluña)². Las fuentes estadísticas básicas utilizadas son las siguientes: Cuentas Económicas Nacionales (INE), Cuentas de las Administraciones Públicas (IGAE), BADESPE (Base de Datos Económicos del Sector Público Español del Instituto de Estudios Fiscales), y Estadísticas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda).

La estructura del trabajo responde al planteamiento que se expone a continuación. Inicialmente se examina el papel y el peso de los gobiernos regionales en su conjunto dentro del sector público español. Posteriormente se procede a efectuar un análisis del gasto público, en distintas vertientes, circunscrito al ámbito de las CCAA. En dicho análisis se abordan los siguientes aspectos, a través de epígrafes diferenciados: indicadores globales y clasificaciones básicas del gasto (económica, funcional y económico-funcional), indicadores de calidad del gasto, determinantes de los niveles de gasto, evaluación del gasto y reforma presupuestaria. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

1 En GARCÍA DÍAZ *et al.* (2005) pueden encontrarse indicadores de la evolución histórica del gasto público en las diferentes CCAA.

2 Un inventario de las distintas unidades del sector público autonómico se ofrece en Ministerio de Economía y Hacienda (2005a, págs. 182-198).

2. El papel y la importancia económica de las CCAA desde la perspectiva del gasto público

2.1. Aproximación al grado de descentralización del sector público

En cualquier parte del mundo, el Estado tiene atribuido un amplio conjunto de tareas que pueden sintetizarse en las conocidas cuatro ramas de asignación, distribución, estabilización y desarrollo económico. En un sistema democrático, son los ciudadanos quienes, mediante la libre expresión de su voluntad, deciden cómo debe organizarse territorialmente el Estado para el mejor cumplimiento de tales responsabilidades. Con la aprobación de la Constitución de 1978, el pueblo español decidió libremente dotarse de un Estado descentralizado, estructurado en los niveles básicos de Administración Central, Administración Autonómica y Administración Local.

La creación de las Comunidades Autónomas y el subsiguiente proceso de desarrollo autonómico han propiciado que, en el transcurso de un período de veinticinco años, haya tenido lugar una extraordinaria transformación de la estructura territorial del Estado. Aunque durante dicho período –singularmente breve, si nos situamos en una perspectiva histórica- el proceso haya estado marcado por dificultades y controversias, los hechos, de manera contundente, ponen de relieve una realidad incontestable: de ser uno de los más centralizados, España ha pasado a ser uno de los países occidentales desarrollados con mayor grado de descentralización, rasgo que prevalece incluso cuando la comparación se efectúa con países dotados de una estructura federal (FMI, 2005; OCDE, 2005, pág. 102) (gráfico A1).

Así, las CCAA, en el año 2003, gestionaban ya más de una tercera parte (34,8%) del gasto total de las Administraciones Públicas (49% si se excluyen las de Seguridad Social), lo que las convierte en el nivel más importante del conjunto de Administraciones Públicas. El predominio de las CCAA es aun más patente cuando se atiende a las cifras de empleo público: concentran casi la mitad (47%) del empleo total (68% si se excluye la Seguridad Social), muy por encima del resto de niveles (gráfico A2).

La participación de las CCAA dentro del gasto público total ha evolucionado de la siguiente manera: 0,2% en 1980, 10,5% en 1985, 14,6% en 1990, y 26,9% en 2000; en el año 2002 se supera ya la cota del 30% (31%)³. Por lo que respecta a la magnitud de los recursos presupuestarios gestionados por el nivel autonómico, éstos han pasado de 8.439,3 millones de euros en 1984 a 132.424,2 millones en 2005 (GARCÍA DÍAZ *et al.*, 2005, pág. 5). En términos de PIB, las anteriores cifras implican un salto del 5,0% al 17,7%.

3 La consideración o no de los gastos sanitarios y de servicios sociales dentro de las CCAA. Lleva a series de la evolución del gasto autonómico diferentes. Así, por ejemplo, la OCDE (2005) recoge un aumento paulatino entre 1995 y 2001, desde el 14% al 21%, con un fuerte incremento en 2002, hasta el 31%.

2.2. Proceso de descentralización y determinación del gasto público autonómico

El coste efectivo de los servicios transferidos fue el elemento central o clave en torno al cual giró durante el período transitorio la fijación de la financiación básica incondicionada (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 1990, págs. 166-167)⁴. El principio básico a lo largo de dicho período fue la garantía de que las CCAA percibiesen, a través de dicha financiación, una cantidad igual al coste efectivo de los servicios transferidos, en consonancia con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). La definición de coste efectivo adoptada fue la siguiente: $CE = CD + CI + IR - TA$, siendo CE el coste efectivo de cada servicio transferido, CD los costes directos de personal y de funcionamiento, CI los costes indirectos de personal y funcionamiento, IR la inversión para conservación, mejora y reposición de los servicios transferidos, y TA las tasas afectas a los servicios transferidos⁵. Al no existir previamente una contabilidad analítica en la Administración Pública, tan sólo los costes periféricos directos pudieron ser conocidos con exactitud, existiendo un margen de arbitrariedad, tanto a la hora de estimar los costes centrales como la inversión de reposición de las competencias asumidas.

Cuando una Comunidad Autónoma recibía un servicio público, adquiría el derecho a que el Estado le transfiriera el coste que suponía su realización para la Administración Central. Es decir, cada Comunidad recibía unas transferencias aproximadamente iguales a lo que el Gobierno Central venía gastando en dicha Comunidad en la competencia transferida (descontando la recaudación obtenida por los tributos cedidos y las tasas afectas a los servicios transferidos). El coste efectivo estaba referido al momento de la cesión, sin que se tuviera en cuenta si había o no divergencias respecto del nivel medio del servicio en el conjunto de las regiones españolas. Por tanto, las diferencias existentes en la prestación de servicios de la Administración Central en los distintos territorios se trasladaban a la financiación autonómica sin mecanismos explícitos de corrección.

A partir del denominado período definitivo, aunque formalmente deja de aplicarse el concepto de coste efectivo para las competencias ya asumidas, pasando a distribuirse los recursos entre las CCAA mediante el reparto de un montante global en función de una serie de variables socioeconómicas, la fórmula empleada puede considerarse un revestimiento formal del método del coste efectivo, mediante la realización de un ejercicio de programación lineal,

4 La aplicación del sistema de financiación autonómica se llevó a cabo inicialmente mediante un período transitorio (1980-1986), basado en el criterio de garantizar el coste efectivo de los servicios transferidos a través del mecanismo de participación en los ingresos del Estado (MEDEL y DOMÍNGUEZ, 1993, pág. 645).

5 Por tanto, bajo esta metodología, para obtener el coste efectivo debían añadirse a los gastos corrientes de funcionamiento (capítulos I y II de la clasificación económica del gasto) los correspondientes a la inversión de reposición (una parte del capítulo VI). La deuda pública quedó a cargo de la Administración Central, así como los gastos asociados al servicio de la misma. Sin embargo, en el caso de las CCAA uniprovinciales, éstas se hacen cargo desde el principio de la deuda de las extinguidas Diputaciones. Vid. al respecto MONASTERIO (2003).

en el que se introdujo la restricción de que ninguna Comunidad recibiera menos financiación que en la etapa anterior (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 2001). Con posterioridad, en los años de referencia para la aplicación de los subsiguientes sistemas aprobados, se ha partido de la determinación de unas necesidades globales de gasto asignadas regionalmente en función de variables, entre las que destaca la población. Este procedimiento adolece de una serie de inconvenientes, toda vez que, por una parte, no se basa, en general, en la identificación de aquellas variables concretas que condicionan las necesidades de gasto en cada función y, por otra, no atiende a estándares de eficiencia.

2.3. El ámbito competencial del sector público autonómico

La teoría del federalismo fiscal ofrece unas pautas generales respecto a la división de las funciones del sector público entre los diferentes niveles de gobierno, que pueden sintetizarse de la siguiente manera⁶: los servicios públicos con beneficios de ámbito nacional deben ser asignados al gobierno central, mientras que aquéllos cuyos beneficios están limitados territorialmente deben ser suministrados por los niveles inferiores de gobierno. De otro lado, dentro de un territorio con un alto grado de movilidad, la función de distribución debe recaer en lo esencial en el nivel central, al igual que la de estabilización. Por tanto, la función asignativa es sobre la que descansa la teoría clásica de la descentralización fiscal. Puede decirse que esta interpretación académica de la división de las funciones del sector público es la que se ha seguido en el proceso de traspaso de competencias de gasto en nuestro país desde la hacienda central a las haciendas autonómicas, ya que estas últimas no han asumido formalmente competencias básicas en funciones estabilizadoras ni redistributivas⁷.

La asunción de competencias por las diversas Comunidades Autónomas ha estado condicionada directamente por la vía de acceso al *status* autonómico, la cual ha determinado una clara distinción en el desarrollo temporal, que ha prevalecido hasta 2002: de un lado, las CCAA del artículo 143, denominadas inicialmente de techo competencial reducido, clasificadas en dos subgrupos, el primero constituido por las CCAA pluriprovinciales o de “competencias comunes” (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, y Castilla y León), en tanto que en el segundo se encuadraban las Comunidades que, por su carácter uniprovincial, tienen también atribuidas las competencias de las Diputaciones Provinciales (Asturias, Cantabria, Rioja, Mur-

6 Al respecto puede verse Musgrave y Musgrave (1992, caps. 27 y 28).

7 Como es bien sabido, a raíz de la incorporación de España a la Unión Monetaria Europea, el ejercicio de la política estabilizadora ha quedado muy limitado con motivo de la pérdida de la soberanía monetaria nacional, así como por la aplicación de políticas de estabilidad presupuestaria. Por lo que concierne a las intervenciones con fines redistributivos, los tribunales han reconocido el derecho de las CCAA a poner en marcha medidas basadas en prestaciones sociales complementarias a las estatales. Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 239/2002, declara como competencia de las CCAA el establecimiento de ayudas económicas complementarias a favor de los pensionistas, entendiéndose que dicha actuación encaja dentro de las competencias en materia de asistencia social.

cia, Baleares y Madrid); por otro lado, en el apartado de las CCAA del artículo 151, o de techo competencial elevado, se incluían las Comunidades de País Vasco, Navarra, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias.

Sin embargo, esta diferenciación de las CCAA en dos grupos, dependiendo del menor o mayor nivel competencial, sólo debería haber perdurado, en principio, hasta 1983, ya que la Constitución preveía, en su artículo 148.2, el plazo de cinco años para la equiparación competencial. Como es de sobra conocido, la realidad no ha sido ésa. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, marcó un antes y un después, propiciando el traspaso de competencias que ya gestionaban las CCAA del artículo 151⁸, quedando aparcado el traspaso de competencias sobre el servicio de asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD) y de gran parte de las competencias en materia de justicia y orden público. En definitiva, desde 1978 hasta 2005 el ritmo del traspaso de competencias ha sido diferente para cada Comunidad Autónoma, como se detalla en el cuadro A3. A lo largo de dicho período la Comunidad con mayor número de traspasos recibidos ha sido Cataluña (163), seguida de Galicia (142), Andalucía (135) y Comunidad Valenciana (128). Por otro lado, el año más fructífero en traspasos fue el año 1983 (253), seguido por 1984 (204).

Actualmente, todas las CCAA disponen, en términos generales, de las mismas competencias respecto a sus responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos y transferencias. El artículo 148 de la Constitución enumera las competencias que, en un total de veintidós apartados, pueden ser adoptadas por las regiones, en tanto que el artículo 149 marca las competencias exclusivas de la Administración Central. Además, se prevé que, mediante una reforma estatutaria, las CCAA puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el citado artículo 149.

A efectos de proporcionar una visión sintética del papel y del peso de las CCAA, los gráficos A4 y A5 reflejan la participación de éstas dentro del total de las AAPP en los principales capítulos económicos y en las principales funciones de gasto. Así, el gráfico A4 muestra la importancia de cada capítulo económico dentro del gasto público total y la importancia de las CCAA dentro de cada uno de ellos. Por lo que se refiere a los gastos de carácter exhaustivo, las CCAA absorbieron en el año 2003 el 58,2% del total de la remuneración de los asalariados, el 41,9% de los consumos intermedios y el 39,0% de la formación bruta de capital. Destaca, por otro lado, el papel casi exclusivo de las CCAA dentro de las transferencias sociales en especie y la realización de más de la mitad del montante global de las transferencias de capital.

8 Un análisis detallado puede encontrarse en el trabajo de Molero (2002).

El gráfico A5 hace lo propio en relación con la clasificación funcional. Destaca, en primer término, el protagonismo de las administraciones regionales en las funciones de sanidad y educación, en las que canalizan prácticamente el 90% del gasto total. También es apreciable su participación en las rúbricas de asuntos económicos (40,5%) y de actividades recreativas, culturales y religiosas (30,9%) y, en menor medida, en las de vivienda y servicios comunitarios, y de protección del medio ambiente, en ambos casos por encima del 20%. El gráfico A6 recoge la participación de los distintos subsectores de las AA.PP. dentro de cada una de las funciones de gasto.

3. El gasto público autonómico: indicadores básicos y clasificaciones económica, funcional y económico-funcional

3.1. Indicadores básicos

Si nos atenemos al indicador habitualmente utilizado para representar el peso del sector público en la economía, la ratio gasto público no financiero con respecto al producto interior bruto (PIB), nos encontramos que, en el ejercicio 2002, dicha ratio presentaba un valor agregado del 13,8% para el conjunto de CCAA españolas (gráfico A7). Extremadura y Navarra son las Comunidades donde mayor es el peso relativo del gasto público autonómico dentro de la economía regional, superando la cota del 20%, que es prácticamente alcanzada por Castilla-La Mancha y Andalucía ⁹. En otras tres Comunidades, la referida ratio se sitúa entre el 15% y el 20%. Por debajo del promedio señalado se encuentran Murcia, Aragón, La Rioja, Cataluña, País Vasco, la Comunidad Valenciana, Baleares y Madrid. Con algunas notorias excepciones, se observa una relación estadística negativa entre la ratio comentada y el nivel de PIB per cápita ¹⁰. Si efectuamos una comparación en términos por habitante, la situación cambia notablemente (gráfico A8)¹¹.

Por otro lado, el empleo público autonómico agregado representa en promedio el 6,5% del empleo regional. Los valores extremos corresponden a Extremadura (10,6%) y Cataluña (3,9%) (gráfico A9). Las cifras de empleo ofrecen una imagen del alcance real del proceso de descentralización: en España, el 77,4% del empleo público total corresponde a las administraciones territoriales.

9 Cualquier comparación de esta naturaleza ha de controlar el campo de las competencias asumidas. Aun cuando existen todavía algunas diferencias, en el año 2002, como se ha indicado, se había completado el traspaso a todas las CCAA de las competencias esenciales.

10 El coeficiente de correlación entre las dos variables mencionadas es de $-0,61$.

11 Mientras que, en el plano internacional, la evidencia empírica revela que las jurisdicciones con mayores niveles de renta per cápita tienden a escoger valores de gasto público per cápita superiores, en España se han obtenido estimaciones econométricas en sentido contrario, lo que se ha pretendido explicar en función del origen de los recursos disponibles. Vid. García-Milà y McGuire (1993) y Lago (2002).

3.2. Clasificación económica

Las grandes divergencias observadas en el peso de los diferentes capítulos en el conjunto de CCAA dificultan poder encontrar un modelo general (cuadro A10). Así, el recorrido de los gastos de personal va, en el ejercicio 2002, desde el 23,0% de Cataluña al 38,4% de Canarias, en tanto que el de las transferencias corrientes se mueve entre el 20,5% de Asturias y el 55,1% de Cataluña. También los gastos de capital presentan un amplio recorrido en el conjunto de CCAA. El cuadro A11 recoge diversos indicadores estadísticos sobre la clasificación económica del gasto autonómico. La mayor dispersión se da en relación con las transferencias corrientes.

El montante de gasto público no financiero por empleado público autonómico es de 90.978 euros (cuadro A12). Este indicador tiene, no obstante, poco contenido informativo, dada la diferente naturaleza del gasto, por lo que no puede extraerse ninguna conclusión de alcance general. Más interés tiene conocer el importe de los gastos de personal por empleado. Sin embargo, al margen de las dificultades inherentes al cálculo de cifras medias a partir de datos no necesariamente homogéneos (empleos anuales equivalentes a tiempo completo, cualificación de los puestos, productividad...), los grandes contrastes que se observan en las cifras obtenidas para algunas CCAA (vg., Murcia, con 18.043 euros, vs. Navarra, con 34.143 euros) aconsejan adoptar bastantes cautelas en la interpretación de los datos (cuadro A13).

3.3. Clasificación funcional

La utilización de la clasificación funcional pone de relieve cómo dos funciones, sanidad y educación, absorben más de la mitad del gasto total, con un 33,5% y un 24,2%, respectivamente, en el ejercicio 2002 (cuadro A14). En todas las CCAA, con las excepciones de Castilla-La Mancha y Navarra, los bienes públicos de carácter social aglutinan más de la mitad del gasto total, llegando incluso a superar en algunos casos la cota del 70%. A gran distancia se sitúan la regulación económica de sectores productivos (9,6%) y la producción de bienes de carácter económico (6,7%). La partida a la que se destina un mayor porcentaje de recursos en todas las Comunidades es sanidad y, en segundo término, educación. El cuadro A15 ofrece una serie de indicadores estadísticos acerca de la clasificación funcional del gasto autonómico.

La situación descrita parece estar en consonancia con las preferencias sociales de gasto público derivadas de algunas encuestas realizadas al efecto (cuadro A16). Así, según la encuesta realizada por el Ministerio de Sanidad y Consumo (BARÓMETRO SANITARIO 2004), en todas las CCAA, excepto Asturias, la función de gasto público de mayor interés para los ciudadanos es la sanidad. El segundo lugar en cuanto a preferencias lo ocupan mayoritariamente la educación y la vivienda.



La diferente situación competencial en relación con los recursos correspondientes a las Corporaciones Locales y los distintos criterios clasificatorios dificultan las comparaciones homogéneas entre CC.AA, lo que, de no tenerse en cuenta adecuadamente, puede dar lugar a interpretaciones erróneas sobre la composición del gasto público y, en concreto, sobre el peso de los servicios generales. De otro lado, la distribución del gasto en una serie de CCAA (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Aragón y Andalucía) se ve distorsionada por el peso de la función agricultura, ganadería y pesca, a causa de los pagos del FEOGA-Garantía de la Política Agraria Comunitaria (GARCÍA DÍAZ *et al.*, 2005, pág. 35).

El cuadro A17 ofrece datos acerca de la distribución funcional del gasto de las administraciones estatales o regionales en aquellos países considerados por la OCDE como países federales. Aunque la limitación de los datos disponibles dificulta las comparaciones, el perfil del gasto autonómico en España se asemeja al del nivel estatal en algunos países federales y, de manera especial, al de Canadá.

3.4. Clasificación económico-funcional

El cuadro A18 muestra el desglose por capítulos económicos de las diferentes funciones de gasto, y en él pueden apreciarse claros contrastes en función de la naturaleza de cada una de ellas. Por otro lado, en contraposición con lo señalado inicialmente respecto a la estructura global del gasto por funciones, sí son mucho más apreciables las diferencias en cuanto a la forma de suministro de los servicios públicos. Así, en los dos componentes funcionales básicos del gasto, sanidad y educación, el consumo público representa en Andalucía en torno a las dos terceras partes del gasto total, en tanto que las transferencias corrientes quedan en ambos casos por debajo del 30%. Este modelo contrasta con el seguido por otras CCAA, como Cataluña y Madrid¹². Dichas diferencias —ya sea por el empleo de distintas fórmulas de gestión o por el uso de distintos criterios contables— deben tenerse presentes, obviamente, a la hora de comparar los indicadores relacionados con el empleo y de efectuar análisis orientados a la determinación de la calidad y la eficiencia del gasto.

12 Como señalan García Díaz *et al.* (2005, pág. 34), “la inclusión del Servicio Regional de Salud en el presupuesto aumenta los gastos de personal, mientras que su gestión mediante un ente público contabilizado fuera del presupuesto aumenta las transferencias corrientes en el mismo”. Dicho efecto debería quedar subsanado, evidentemente, si se realiza una adecuada consolidación presupuestaria.

4. El gasto autonómico desde la perspectiva de la calidad

Por otro lado, si se compara el agregado de aquellas categorías de gasto más directamente relacionadas, en principio, con el proceso de crecimiento económico, y que suelen considerarse representativas de una mayor calidad del gasto público (educación, salud, infraestructuras básicas, comunicaciones e investigación) (EUROPEAN COMMISSION, 2002; 2003), se constata que dicho agregado absorbe un 63,3% del gasto total, alcanzando un mayor relieve en las Comunidades de Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco, donde se supera el 70% del total (gráfico A19). Ahora bien, no puede dejar de señalarse que este tipo de análisis, aun cuando puede aportar algún tipo de indicio, no deja de ser una aproximación muy superficial que requeriría descender a un estudio más pormenorizado. A tal efecto, se ha procedido a aplicar la metodología propuesta por la Comisión Europea para evaluar la calidad del gasto público, adaptada a fin de tener presente circunstancias relevantes del marco autonómico español. El indicador sintético utilizado (I_A) viene dado, formalmente, a través de la siguiente expresión:

$$I_A = \sum_{X=a}^d \left(\frac{2(X_A - X_{\min})}{X_{\max} - X_{\min}} \right) + \sum_{X=e}^g \left(1 - \frac{2(X_A - \bar{X} + X_{sd})}{X_{\max} - \bar{X} + X_{sd}} \right) \text{si } X_A > \bar{X} - X_{sd} \quad -1 + \frac{2(X_A - X_{\min})}{\bar{X} - X_{\min}} \text{si } X_A \leq \bar{X} - X_{sd} + \sum_{X=h}^g \left(1 + \frac{\bar{X} - X_{sd} - X_A}{X_{\min} - \bar{X} + X_{sd}} \right) \text{si } X_A \leq \bar{X} - X_{sd} \quad 1 + \frac{2(\bar{X} - X_A)}{X_{\max} - \bar{X}} \text{si } X_A > \bar{X} - X_{sd} \quad [1]$$

donde los componentes de gasto específicos empleados, expresados en términos de gasto total, son los siguientes:

a = Educación;

b = I+D;

c = Formación bruta de capital fijo;

d = Sanidad;

e = Consumo colectivo;

f = Gastos de personal;

g = Seguridad, protección y promoción social;

h = Otros gastos sociales (vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros gastos sociales);

\bar{X} representa la media simple del componente específico del gasto;

X_{sd} muestra la desviación típica;

X_{\max} indica el valor máximo del componente específico de gasto para el conjunto de CCAA;

X_{min} se corresponde con el valor mínimo del componente específico de gasto para el conjunto de CCAA;

X_A representa el valor de cada componente de gasto para la Comunidad Autónoma A.

Los resultados obtenidos se muestran en el gráfico A20, y deben ser interpretados con un considerable grado de cautela, ante las circunstancias concurrentes: gran heterogeneidad en el tamaño de los sectores públicos autonómicos, distintas trayectorias históricas en la asunción de competencias y en la realización de gastos acumulativos a lo largo del tiempo... Como puede observarse, no existe una clara correlación positiva entre tamaño y calidad del gasto, ya que las primeras posiciones son ocupadas por País Vasco y Murcia, Comunidades donde el peso relativo del gasto público autonómico en términos de PIB se sitúa por debajo del 14%. Las últimas posiciones corresponden a Aragón y Cantabria, que cuentan asimismo con un sector público autonómico relativamente reducido.

5. Análisis empírico de los determinantes del gasto público autonómico

Como se ha indicado anteriormente, los recursos puestos a disposición de las CCAA dependen en gran medida de la población, tomada como variable esencial en los esquemas de reparto utilizados. En este apartado se ha procedido a estimar, mediante técnicas de regresión estadística, ecuaciones de necesidades de gasto, considerando una serie de variables relacionadas *a priori* con el nivel de gasto total (*GT*) y con el asignado a diferentes funciones, en términos per cápita. En concreto, el análisis se ha llevado a cabo para siete categorías: (i) Servicios de carácter general (*GGEN*), (ii) Protección civil y seguridad ciudadana (*GSEG*), (iii) Seguridad, promoción y seguridad social (*GSSOC*), (iv) Sanidad (*GSAN*), (v) Educación (*GEDUC*), (vi) Vivienda y urbanismo (*GVIV*) y (vii) Cultura (*GCUL*). El esquema planteado se basa en la combinación de un modelo de coste de provisión de servicios y de otro de demanda. La estimación de las ecuaciones se ha efectuado con datos relativos a las diecisiete Comunidades Autónomas referidos a 2002¹³. Las variables explicativas introducidas en las ecuaciones de gasto pretenden aproximar las pautas de localización de la población en el territorio, la dimensión de los grupos poblacionales que constituyen grupos de usuarios potenciales, los comportamientos y exigencias sociales, la situación económica, el coste de los factores y la posible existencia de economías de escala.

La especificación concreta empleada para la estimación de las necesidades de gasto es la siguiente¹⁴:

13 Véase Castells y Solé (2000) para un desarrollo teórico y una explicación detallada de las ecuaciones estimadas.

14 El cuadro A21 recoge la definición y las fuentes estadísticas de las variables empleadas en el análisis de regresión.

$$GT = f(POP, TPOP > 65, TPOP < 16, PIBPC, TSUP, DESEM, INS) \quad [2]$$

$$GGEN = f(MUN, CREPOP, SUP, POPRUR, POPURB, GTPC, RENTA) \quad [3]$$

$$GSEG = f(VIV, SUPBOS, SUP, POPRUR, POPURB, GTPC, RENTA) \quad [4]$$

$$GSSOC = f(POP > 65, POP < 16, POPPOB, DISCAP, INMIG, SUP, POPRUR, POBURB, RENTA) \quad [5]$$

$$GSAN = f(POP > 65, POP < 16, FUM, BEB, DISCAP, MORT, SUP, POPRUR, POPURB, RENTA) \quad [6]$$

$$GEDUC = f(ALINM, POPANALF, ALPUB, ALPRIV, UNIPUB, UNIPRIV, GTPC, POP < 16, POP1829, POPRUR, POPURB, TPARO, RENTA, SUP) \quad [7]$$

$$GVIV = f(CREPOP, VIVLUZ, VIRUID, VIVCON, VIVDEL, PRESAL, POPRUR, POPURB, RENTA, SUP) \quad [8]$$

$$GCUL = f(NBIB, NMUS, VBIB, VMUS, POP2540, POP4065, POP > 65, POPRUR, POPURB, RENTA, SUP) \quad [9]$$

Los resultados obtenidos aparecen recogidos en los cuadros A22 y A23. Como puede observarse en el primero de ellos, los únicos factores explicativos de las diferencias en el gasto total son la población y, dentro de la misma, la tercera edad, ya que los coeficientes correspondientes a ambas variables son positivos y estadísticamente significativos. El hecho de que el coeficiente correspondiente al PIB per cápita resulte negativo, aun cuando estadísticamente no significativo, revela una cierta capacidad redistributiva del gasto público autonómico ¹⁵.

Por otro lado, tal y como se deduce de los resultados recogidos en el cuadro A23, las variables de necesidad de gasto en servicios generales que resultan significativas son el crecimiento de la población y la población urbana. El efecto del gasto total, al igual que el de la renta, es positivo, si bien no significativo estadísticamente.

En lo que respecta al gasto en protección civil y seguridad ciudadana, la variable número de viviendas resulta significativa y con un impacto positivo, al igual que las categorías de población urbana y rural. La superficie de bosque explica también parte del gasto en esta categoría, al igual que la superficie total, que presenta signo negativo.

Asimismo, los grupos de beneficiarios con mayor impacto positivo en el gasto en seguridad, promoción y seguridad social son la población mayor de 65 años, los inmigrantes, las personas con discapacidad y la población por debajo del umbral de pobreza.

Atendiendo a los resultados correspondientes al gasto en sanidad, se concluye que los dos grupos de edad incluidos tienen un gran efecto, lo que no ocurre para el número de fumadores y fumadores. La tasa de mortalidad tiene un impacto muy notable. Hay que apuntar, asimismo, que la renta juega un efecto positivo en este tipo de gasto.

¹⁵ Asimismo, y por motivos de robustez, la ecuación [2] ha sido reestimada sustituyendo *GT* por *GTSS*, es decir, el gasto total excluido el llevado a cabo en sanidad, sin que los resultados varíen sustancialmente. Únicamente destaca el cambio de signo que presenta el coeficiente correspondiente a *POP < 16*.



En materia de gasto en educación, la correcta identificación de los resultados obtenidos requiere delimitar los diferentes niveles educativos existentes. En lo que puede identificarse con la educación primaria y secundaria, se obtiene que las variables de necesidad, alumnos inmigrantes y población analfabeta, tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo. La variable cuota de población en edad de estudiar tiene un efecto negativo y significativo, indicando la posible existencia de economías de escala. Los efectos de las variables control son los esperados. Los resultados se mantienen en lo que a educación universitaria se refiere.

De la estimación de la ecuación de gasto en vivienda y urbanismo se desprende que las diferentes categorías de distribución poblacional, junto con los diferentes tipos de problemas detectados en la vivienda, se traducen en un aumento del gasto en esta función, estadísticamente significativo.

Finalmente, la renta constituye la única variable de la función de gasto que incide positivamente sobre el gasto cultural, lo que muestra la existencia de un efecto renta positivo y significativo.

6. Evaluación del gasto autonómico: consideraciones desde las perspectivas de economía, eficiencia y eficacia

6.1. El reto de la evaluación del gasto público autonómico

La teoría del federalismo fiscal aporta la fundamentación económica para el establecimiento de un sistema de gobierno multijurisdiccional, dentro del que las tradicionales funciones del sector público, sintetizadas en la conocida clasificación musgraviana (asignación, distribución, estabilización y desarrollo económico), son encomendadas a aquellos niveles que están en mejores condiciones de garantizar una actuación más eficaz y eficiente en cada uno de tales ámbitos. Dicha teoría ofrece un respaldo genérico al proceso descentralizador llevado a cabo en España a raíz de la Constitución de 1978. Ahora bien, es evidente que no ha sido precisamente la racionalidad económica la que ha actuado como la fuerza motriz esencial de dicho proceso, sino que, más bien, han sido los factores políticos y sociales los determinantes básicos que han impulsado la importante transformación registrada, unida indisociablemente a la instauración de la democracia. El resultado práctico ha sido el amplio e intenso proceso que ha convertido a España en uno de los países más descentralizados del mundo, aunque sin haber pasado los filtros del análisis económico deseables en un hipotético diseño *ad hoc* sin los condicionantes mencionados.

Seguramente la sociedad española ha sido siempre consciente de que la construcción del Estado autonómico, con el consiguiente acercamiento de las decisiones políticas a los ciudadanos, implicaba ineludiblemente tener que afrontar una serie de costes que estaba dis-

puesta a asumir ante la certeza de poder hacer realidad sus legítimas aspiraciones autonómicas. Como de forma clara señalan las aportaciones doctrinales, y la experiencia comparada se encarga de corroborar, los esquemas descentralizadores dentro del sector público son capaces de lograr un mejor ajuste de los recursos públicos a las preferencias de los ciudadanos y de introducir elementos de competencia entre distintas jurisdicciones, elevando así la eficiencia del sector público, además de fortalecer el propio proceso democrático. Sin embargo, no puede ocultarse que la descentralización puede conllevar asimismo pérdidas de eficiencia y dificultar la implementación de políticas redistributivas. Como destacan Joumard y Kosgrund (2003), si bien los gobiernos subcentrales, al estar más cerca de los ciudadanos, están, en principio, mejor situados para responder a sus demandas de servicios y centrarlos en las personas adecuadas, pueden tener dificultades para alcanzar ganancias asignativas y de coste, al no poder cosechar determinadas economías de escala y de alcance y no internalizar los efectos externos interjurisdiccionales.

La experiencia autonómica en España, que cuenta en su haber con importantes e inestimables logros, ha originado, según distintos análisis, un deterioro de la relación eficacia-coste en una serie de campos y ha generado una cierta duplicidad de tareas, creando presiones sobre la evolución del gasto público (Joumard y Giorno, 2005). Más allá del inevitable coste que hay que estar dispuestos a asumir cuando en numerosos casos la dimensión óptima de los servicios ha de estar supeditada a la realidad político-institucional, nos encontramos con un problema básico: como se viene destacando insistentemente desde la OCDE, la rápida descentralización ha estado acompañada por una fragmentación y una pérdida de información, rémora ésta que se hace especialmente patente en relación con las políticas aplicadas y los resultados obtenidos. En palabras de Joumard y Giorno (2005, págs. 5, 12 y 13), ciertamente reveladoras y merecedoras cuando menos de reflexión, “... *la difusión de la mejor práctica está limitada, la falta de coordinación entre los niveles de gobierno resulta en un uso ineficiente de los servicios públicos, mientras que los ciudadanos no pueden comparar fácilmente a sus propios gobiernos frente a otros y presionar para un sector público más eficiente... el aumento del gasto público en la administración subcentral refleja no sólo las preferencias de los ciudadanos y tendencias estructurales, sino también una falta de coordinación entre niveles de gobierno... la descentralización ha resultado en una duplicidad, ya que hay un escaso incentivo para emprender acuerdos cooperativos entre regiones.*”

6.2. La distinción entre gasto público y producto público real: nuevos enfoques metodológicos

A todo lo anterior se unen las dificultades metodológicas generales existentes para la cuantificación y la valoración de la producción pública. Desde hace décadas, los economistas vienen afanándose en buscar soluciones para superar los serios inconvenientes inherentes a las convenciones contables empleadas habitualmente (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 2004). La



valoración de la actividad pública tropieza con dos escollos de indudable importancia: por una parte, la dificultad inherente a la definición del producto en los servicios colectivos, a la que viene a añadirse la inexistencia de un precio de mercado, en el caso de los servicios públicos. Las anteriores dificultades han propiciado que los sistemas de contabilidad nacional se vean abocados a utilizar la convención de que el valor de la producción no de mercado se corresponde con el de los costes de producción. El anterior enfoque metodológico ha llevado a que, tanto en las publicaciones estadísticas como en la opinión pública general, un mayor gasto en servicios públicos se haya considerado históricamente como equivalente a un aumento idéntico en la producción. Hoy día ese supuesto ya no es sostenible, ya que un mismo volumen de gasto puede representar niveles de producto efectivo radicalmente diferentes en función de la productividad de los factores y de la eficiencia en el uso de los mismos.

Dicho criterio ha ocasionado que, con carácter general, haya existido tradicionalmente una imagen algo distorsionada sobre la significación del gasto público, que ha tendido a ser visto como un fin en sí mismo, dejando en un segundo plano el verdadero alcance de la intervención del sector público. En el análisis del gasto público es fundamental, pues, discernir las distintas fases del proceso de producción pública: el sector público utiliza una serie de inputs (recursos) a fin de desarrollar un conjunto de actividades que originan uno o más productos, a través de los que se pretende generar una serie de consecuencias deseables (inputs → actividades → productos → consecuencias). Así, los recursos se corresponderían con el trabajo y el capital empleado (vg., número de profesores, en el caso de la educación); las actividades serían los servicios o procesos intermedios (número de clases impartidas); los productos, los bienes o servicios finales producidos (alumnos enseñados), y las consecuencias, los objetivos pretendidos por la actuación pública (aumento del nivel educativo). Aunque lo que interesa en última instancia a la sociedad son las consecuencias finales de la actividad pública, la evaluación de ésta debe centrarse en el producto obtenido, toda vez que tales consecuencias pueden venir condicionadas por otros factores externos al sector público.

En línea con los planteamientos expuestos, a lo largo de las últimas décadas, el foco de atención de la presupuestación y gestión del sector público en la mayoría de los países occidentales desarrollados se ha desplazado desde los recursos hacia los productos obtenidos. Un sistema centrado en los recursos se orienta hacia los medios a disposición de un programa o unidad administrativa. Los costes incurridos constituyen, por tanto, la prioridad básica a determinar. En contraposición, un sistema centrado en los productos describe las funciones públicas en términos de bienes o servicios y calcula qué cantidades de éstos son ofertadas o producidas (KRISTENSEN *et al.*, 2002).

Al hilo de esta transformación, una serie de conceptos han hecho irrupción en la escena. De un lado, la ratio entre los recursos utilizados y su coste refleja la noción de economía. A su vez, la eficiencia es una medida que relaciona los valores observados de los productos y recursos con sus valores óptimos. Así, esta noción va orientada a dilucidar si, con los recursos utilizados, se obtiene el producto óptimo y/o si el nivel de producto obtenido podría alcanzarse

con una menor cantidad de recursos. Por último, la relación entre los productos obtenidos y las consecuencias de la actividad pública se representa mediante la eficacia. Adicionalmente, las mencionadas tres “Es” (economía, eficiencia y eficacia) delimitan el concepto de *value for money* (*valor a cambio de dinero*), que se orienta hacia una combinación óptima de economía, eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios públicos.

Como complemento del análisis de las cifras de gasto, se ha procedido a efectuar una aproximación a la actividad de las CCAA a partir de los indicadores de producto disponibles. La información básica aparece sintetizada en el cuadro A24. A las limitaciones existentes respecto a los datos disponibles viene a añadirse la dificultad de discernir el papel de las administraciones autonómicas en una serie de funciones en las que se yuxtaponen la actuaciones de distintos niveles de la Administración. A partir de la información se constata que, dependiendo del indicador de producto seleccionado para cuantificar la producción en una determinada función de gasto público, la lectura que puede hacerse del resultado obtenido puede variar considerablemente¹⁶. Además, la consideración de estas medidas del producto público autonómico de una forma aislada presenta escasa utilidad a la hora de evaluar la actividad del sector público¹⁷.

A la hora de analizar la economía en la producción de los Servicios públicos es necesario comparar el coste unitario de los recursos utilizados. La información disponible no ofrece datos del coste de prestación de servicios comparables, sino única, y sólo parcialmente, del gasto por usuario o beneficiario. En el cuadro A25 se recoge una muestra a partir de la información oficial disponible para tres funciones de gasto público: educación, sanidad, y transportes y comunicaciones. La lectura de estas cifras indica que en el ámbito educativo se aprecian grandes contrastes, tanto en el gasto medio por alumno como en el importe medio de las becas. En la parcela de la sanidad pública está disponible el importe del gasto sanitario público por persona protegida, para el que también se evidencian grandes diferencias entre las distintas regiones. Por otro lado, cuando se considera la inversión realizada en carreteras por cada 100 kilómetros, se observa que son el País Vasco, Navarra y Cataluña las regiones con mayores valores, en contraposición con los casos de Extremadura, Aragón y Castilla–La Mancha. Pero, en definitiva, no puede perderse de vista que los datos disponibles no permiten formular valoraciones sobre el grado de eficiencia sin conocer el coste unitario de los servicios y sin poder afinar la verdadera producción alcanzada. Por otro lado, las encuestas disponibles sobre la valoración de los ciudadanos corresponden sólo a algunas parcelas específicas de los servicios públicos. Así, por ejemplo, según el *Barómetro Sanitario 2004* del Ministerio de Sanidad y Consumo, son los ciudadanos asturianos, navarros y vascos los más satisfechos con el funcionamiento del sistema sanitario público (cuadro A26).

16 Estas diferencias se ponen de manifiesto en Rueda (2005), a través de la elaboración de tres posibles indicadores sintéticos de *output* público para el conjunto de las AA.PP. en España, que divergen, entre otros aspectos, en función de los indicadores de producto parcial sobre los que se construyen.

17 Al respecto puede consultarse Domínguez y Rueda (2005b).

En este mismo orden de cosas, no puede afirmarse que un menor coste unitario (mayor economía) sea sinónimo de mayor eficiencia técnica. Así, la mejor aproximación posible a la evaluación de la gestión de una entidad, pública o privada, consiste en una medida de la eficiencia relativa obtenida por comparación con otras unidades productivas similares. Este tipo de medición es posible mediante la aplicación de los modelos frontera, como es el caso del análisis envolvente de datos (DEA), con importantes ventajas para su aplicación en el ámbito público¹⁸. Sin embargo, al tratarse de una técnica no paramétrica, los resultados obtenidos son altamente sensibles a la selección de las variables y a la homogeneidad de la muestra, por lo que se aconseja su aplicación sólo en el caso de unidades productivas de reducido tamaño y con un elevado grado de homogeneidad, circunstancias que no se cumplen en nuestro caso¹⁹.

Por lo que concierne a la eficacia, suele ser difícil de medir en el ámbito público, por lo que la elaboración de este tipo de medida ha experimentado un escaso desarrollo. Esta dificultad se explica por dos factores fundamentales. En primer lugar, la recogida de datos referidos a la eficacia exige una medida de los impactos de las actuaciones públicas, tarea que acarrea importantes costes y resulta bastante compleja. En segundo lugar, para efectuar valoraciones sobre la eficacia es necesario comparar los impactos experimentados con los objetivos originales del servicio público, que, en la mayor parte de los casos, no se encuentran claramente definidos. A pesar de estas dificultades, no debe abandonarse la importante tarea de elaborar indicadores de eficacia, ya que siempre se podrán construir variables *proxy* de los efectos logrados con la prestación de los servicios públicos. En este sentido, en el cuadro A27 se recogen dos aproximaciones a la medida de la eficacia en educación y sanidad. Para el servicio de educación el indicador de eficacia construido es el porcentaje de alumnos que terminaron sus estudios sobre el total de los alumnos matriculados en los centros públicos no universitarios²⁰. Cuando se considera la sanidad, la valoración del estado de salud por los ciudadanos puede informarnos de cuál es el grado de eficacia aparentemente conseguido por las autoridades sanitarias públicas. Según se deriva de la *Encuesta Nacional de Salud 2003*, elaborada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, en todas las CCAA, el 60% de la población encuestada considera que su estado de salud es bueno o muy bueno, percepción que requeriría ser contrastada con indicadores objetivos.

18 Esta técnica se estudia con detalle en el trabajo de Rueda (2005).

19 Para el ámbito de la educación, dicha aproximación se lleva a cabo en los trabajos de Mancebón y Bandrés (1999), Muñiz (2002), Cordero, Pedraja y Salinas (2003), y Cordero, Muñiz y Pedraja (2006). En relación la sanidad cabe mencionar el trabajo de Navarro (1999). A su vez, en Rueda, Calderón y Barruso (2006) se evalúa la eficiencia productiva de las universidades españolas en las actividades de I+D.

20 Para que este indicador sea realmente válido es preciso garantizar que los estándares académicos sean homogéneos. Existen informes y estadísticas elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE, 2005) sobre los resultados o rendimientos académicos que también pueden informar sobre la eficacia alcanzada, si bien sólo están disponibles a escala nacional, sin diferenciar entre las distintas CCAA.

7. Gasto autonómico y reforma presupuestaria

7.1. El cambio de orientación en la presupuestación pública

A raíz del cambio en el foco de atención de la presupuestación antes señalado, hoy día vuelven a cobrar relevancia metodologías presupuestarias que se vienen planteando desde hace décadas y que, pese a las declaraciones de intenciones, han encontrado habitualmente, en los distintos países, dificultades prácticas para su aplicación. Entre las mismas cabe destacar el presupuesto base cero, que, no obstante los problemas inherentes para su estricta aplicación, mantiene intacta su robustez como filosofía presupuestaria, al plantear la revisión permanente o periódica de todas las actividades de gasto, a fin de determinar si siguen resultando necesarias, y sin que una actividad en curso adquiera por tal hecho ningún derecho histórico ni se sitúe en situación de prevalencia frente a otras actividades nuevas. La técnica del presupuesto por programas, a su vez, se ajusta plenamente a la búsqueda de una correcta asignación de los recursos, al colocar el foco de atención en programas completos que trascienden los límites de las unidades orgánicas.

La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), introdujo, como es bien sabido, importantes modificaciones en el ámbito de la política presupuestaria española, exigiendo que las políticas de gasto público se ejecuten mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad. Posteriormente, la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP), ha venido a regular, de manera específica, los principios rectores del proceso presupuestario. Dicha Ley, según se recoge en su exposición de motivos, “*aspira a conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario*”, mediante el impulso de la sistematización, de la eficacia y de la eficiencia, a cuyo fin se establece un sistema de gestión por objetivos, que se sustenta en la utilización de un conjunto de indicadores de ejecución asociados a cada objetivo que permitan la medición, el seguimiento y la evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Como se señala en Ministerio de Economía y Hacienda (2005b), dentro del marco constitucional (en el que no se contiene una regulación específica de su régimen presupuestario), las CCAA tienen competencias exclusivas para la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Esta facultad se encuentra recogida en el artículo 17 de la LOFCA, que, asimismo, como aplicación práctica del principio de coordinación presupuestaria, dispone (artículo 21.3) que sus presupuestos “*serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado*”.

Al no disponer actualmente la mayoría de los países de la OCDE de un posible margen para el incremento de su imposición ni de su endeudamiento que permita financiar un mayor gasto público, se impone la necesidad de mejorar la eficiencia de dicho gasto, para de este modo poder hacer frente con los recursos actuales a una mayor demanda de servicios y prestaciones. La experiencia desarrollada en este sentido en los países de la OCDE desde princi-



pios de los años noventa del pasado siglo indica que este proceso de reforma generalizado se ha basado en tres áreas de actuación básicas (JOURMARD *et al.*, 2004; DOMÍNGUEZ y RUEDA, 2005b): el proceso presupuestario (diseño de instituciones o normas presupuestarias y su consolidación con mecanismos de transparencia y sistemas de exigencia de responsabilidades), la introducción de nuevas prácticas de gestión (implantación de una gestión orientada a los resultados y la reforma de la gestión de los recursos humanos) y la incorporación de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos (*benchmarking*, aumento de las posibilidades de elección de los usuarios...).

7.2. Líneas de reforma presupuestaria

Dentro del marco general descrito, a continuación se esbozan posibles líneas de actuación encaminadas a una mejor gestión del gasto público y de la rendición de cuentas en el ámbito del sector público autonómico español (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 2005a):

- Las propuestas relativas a las actividades a emprender por el sector público conviene que sean incardinadas en un esquema general representativo del proceso de producción pública, donde debe quedar claro el papel instrumental del gasto público. A este respecto, se plantea como premisa fundamental romper definitivamente la supuesta igualdad “gasto público = producto público real”. No obstante las dificultades metodológicas existentes, es imprescindible dar el salto de mentalidad y pasar del concepto de gasto público al de producto efectivamente suministrado a la colectividad.
- En esta misma línea, es necesario incorporar la noción de calidad de las finanzas públicas al ámbito autonómico. En este sentido, parece oportuno buscar indicadores que permitan clasificar el gasto público en función de su contribución al crecimiento, la productividad y el empleo.
- La disponibilidad de una frontera de eficiencia constituye un instrumento valioso para la determinación de las mejores y peores prácticas. La creación de una base de indicadores pasa por ser un requisito imprescindible para poder llevar a cabo estudios de *benchmarking*.
- Sin menoscabo naturalmente del irrenunciable control de legalidad, debe ponerse mucho mayor énfasis en la realización efectiva de los controles de eficiencia y de eficacia. La extensión de la técnica del análisis coste-beneficio y de la filosofía del presupuesto base cero –sin que, evidentemente, puedan convertirse en una carga paralizante y generadora de un incremento del gasto- se erige como elemento básico de esa estrategia.

- La discusión del documento presupuestario debe trascender de las clasificaciones tradicionales para centrarse en la de programas, dentro de un enfoque de presupuestación por objetivos, que acabe con las inercias incrementalistas. A este respecto, como ha advertido la OCDE (2004), conviene no olvidar que *“la creación de un sistema de gestión por objetivos no mejora por sí mismo la actuación, aunque provee de información que puede mejorar la toma de decisiones... los beneficios de ser más claros dentro y fuera del sector público sobre objetivos y resultados son innegables. Pero para obtener estos beneficios los gobiernos necesitan un enfoque a largo plazo y unas expectativas realistas. También necesitan persistencia”*. En este apartado, el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado subrayando que en la práctica la presupuestación por programas no se aplica, ya que los programas no están definidos, no se indican los medios de que se dispone para alcanzar los objetivos, y rara es la vez que se elaboran indicadores de resultados que permitan cuantificar el grado de consecución y medir así la eficacia (DE PABLOS y VALIÑO, 2000).
- Tanto la eficiencia como la eficacia requieren que los servicios públicos sean objeto de un estudio de dimensionamiento y de costes, y que se evalúe la posibilidad de alcanzar economías de escala mediante la integración de la oferta de servicios de distintas unidades o bien se atiendan conjuntamente servicios internos. Asimismo, parece oportuno que, en determinados servicios no esenciales, se contrasten las posibilidades de *outsourcing*.
- La disponibilidad de información, accesible a cualquier ciudadano, acerca de los servicios públicos (descripción de actividades, recursos empleados, costes, resultados obtenidos...) es una línea fundamental para elevar el grado de transparencia de la gestión pública. La procedencia de la financiación (nuevos recursos o sustitución de otros programas) para atender nuevos proyectos no vendría sino a incidir en esa misma línea de transparencia, que, según el código de mejores prácticas de la OCDE sobre la transparencia presupuestaria (OCDE, 2001), se define como *“la plena revelación de toda la información fiscal relevante de una manera sistemática y oportuna”*. La transparencia (claridad sobre las intenciones, formulación e implementación de la política económica) constituye un elemento clave del buen gobierno. En este sentido, el FMI (2001) señala que para su posible implementación es preciso plasmar en el documento presupuestario los objetivos a conseguir, el sentido de los programas de gasto, el contexto económico general de referencia, los posibles riesgos presupuestarios, la programación presupuestaria a medio plazo, los procedimientos de ejecución presupuestaria y los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Por lo que se refiere al proceso presupuestario observado en la realidad, como destacan García Díaz *et al.* (2005, pág. 7), el grado de realización de los gastos presupuestados ha sido muy importante en el período 1990-2003 en su conjunto para las CCAA²¹, sobre la base de que el porcentaje de realización de los gastos no financieros se sitúa en el 102,8%. Ahora bien, pueden hacerse algunas observaciones al respecto. De entrada, aunque en un porcentaje modesto, no se ha respetado el principio presupuestario de especialidad cuantitativa. Además, dicho porcentaje se ve empujado a la baja por el menor grado de realización de los gastos de capital (93,3%) (88,6% para el de inversiones). Por otro lado, unos aceptables grados de realización presupuestaria pueden verse ensombrecidos por un deficiente control legal del gasto, que propicie modificaciones presupuestarias inadecuadas²².

8. Conclusiones

El trabajo realizado permite poner de relieve las siguientes conclusiones:

1. A raíz del proceso de desarrollo autonómico, España se ha convertido en uno de los países occidentales con un mayor grado de descentralización en el sector público, dentro del que las CCAA se han configurado como el subsector más importante cuantitativamente, gestionando un 35% del gasto público total. Casi un 60% de las remuneraciones salariales de las Administraciones Públicas se concentran en el nivel autonómico, que, por otro lado, canaliza prácticamente el 90% de funciones tan relevantes como la sanidad y la educación públicas.
2. Para el conjunto de las CCAA, la ratio gasto público no financiero con respecto al PIB representa cerca de un 15%, si bien se aprecian notables contrastes en el peso relativo dentro de la economía de las diferentes regiones, cuyos extremos corresponden a Extremadura (27%) y Madrid (9%), constatándose una relación estadística negativa entre dicha ratio y el PIB per cápita. Por otro lado, la distribución del gasto por habitante muestra una considerable dispersión.
3. Las grandes divergencias observadas en la estructura económica del gasto público autonómico impiden identificar un modelo general. Al margen de las diversas alternativas utilizadas en la provisión de los diferentes servicios, parte de las diferencias parece venir explicada por los distintos criterios de clasificación y consolidación del gasto empleados en la práctica.

21 Un análisis por CCAA del grado de ejecución presupuestaria para el período 1988-1997 se ofrece en el trabajo de De Pablos y Valiño (2000), donde se constata una mejora a lo largo de dicho período.

22 Según señalan De Pablos y Valiño (2000), en su estudio referido al período 1986-1997, "no se puede describir una tendencia clara en las modificaciones presupuestarias realizadas por las distintas CCAA. ... Muestra de la falta de patrón común en el comportamiento de las distintas CCAA es que cada una de ellas sufre situaciones críticas en períodos distintos".

4. Desde una perspectiva funcional, dos funciones, sanidad y educación, absorben más de la mitad del gasto total. La inclusión de estas categorías de gasto entre las consideradas representativas de calidad explica que estas últimas se sitúen por encima del 60% del total. La construcción de indicadores sintéticos permite una aproximación mayor al grado de calidad del gasto público, que evidencia un considerable recorrido entre las CCAA. Las singularidades existentes en el proceso de desarrollo autonómico aconsejan, no obstante, adoptar algunas cautelas en la interpretación de los datos.
5. Aun cuando la limitación de los datos disponibles dificultan las comparaciones internacionales, el perfil del gasto autonómico en España se asemeja al del nivel estatal en algunos países federales y, de manera particular, al de Canadá.
6. La población total y la población mayor de 65 años son las dos variables con mayor capacidad explicativa de los niveles de gasto público total por habitante alcanzados por las CCAA.
7. La estimación de ecuaciones representativas de las necesidades de gasto por funciones permite identificar el papel de variables específicas, las cuales deberían ser tomadas en consideración en la distribución de los recursos y en la comparación de la actuación de las distintas CCAA.
8. La evaluación del gasto público autonómico se ve dificultada por la fragmentación y la escasez de la información necesaria para poder llevar a cabo los análisis adecuados. El hecho de que los factores políticos y sociales hayan sido la principal fuerza motriz del proceso autonómico ha podido actuar en detrimento de la aplicación, dentro de un marco sujeto a restricciones institucionales, de los filtros económicos que demanda una correcta asignación de los recursos. Los indicios existentes ponen de relieve la necesidad de acentuar la atención en este ámbito, de manera que sea factible disponer de manera sistemática de indicadores de economía, eficiencia y eficacia.
9. En este contexto, la magnitud de los recursos gestionados por las CCAA aconseja conceder una atención prioritaria a las líneas de reforma presupuestaria que se vienen aplicando recientemente en los países de la OCDE, y a plasmar las orientaciones para un sistema de gestión por objetivos recogidas en la Ley General Presupuestaria. En particular, sin renunciar al imprescindible control de legalidad, es fundamental poner mucho más énfasis en la realización efectiva de los controles de eficiencia y de eficacia.
10. Por último, ante la evaluación del gasto público se plantea como premisa fundamental romper definitivamente la supuesta igualdad “gasto público = producto público real”, pasando a adoptar el concepto de producto efectivamente suministrado a la colectividad, como complemento del análisis de las cifras de gasto público.

Bibliografía

- CASTELLS, A. y SOLÉ, A. (2000): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Metodología y Aplicación Práctica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CARAMÉS, L. (2000) (dir.): “Gasto público autonómico”, *Conferencias de las III Jornadas de la Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- CORDERO, J.; MUÑIZ, M. A.; y PEDRAJA, F. (2006): “La confusión de la calidad en los servicios públicos: distintos conceptos, distintas medidas, distintas soluciones”, XIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Almería, Almería.
- CORDERO, J.; PEDRAJA, F.; y SALINAS, J. (2003): “Eficiencia en Educación Secundaria y factores exógenos: sensibilidad de los resultados ante modelos alternativos”, en San Segundo y Zorrilla (2003).
- DE PABLOS, L., y VALIÑO, A. (2000): “Las comunidades autónomas y el control legal del gasto” en Caramés (2000).
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1990): “La Hacienda Autonómica de Andalucía en la década de los ochenta”, en Eseca, *Informe Económico-Financiero de Andalucía. 1989. 10 años de economía en la Comunidad Autónoma Andaluza*, Caja General de Ahorros de Granada, Granada.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2001): “El sistema de financiación autonómica: evolución, situación actual y líneas de reforma”, en Analistas Económicos de Andalucía, *Andalucía, Economía 2001*, Fundación Unicaja, Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2004): “La producción de servicios públicos: concepto, cuantificación y aproximación al caso español”, en Rueda (2004).
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005a): “Gestión del gasto público y evaluación de resultados en el sector público local”, mimeo.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005b): “El presupuesto de gastos de la Junta de Andalucía”, Observatorio Económico de Andalucía, mimeo.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005a): “Los indicadores de producción pública”, *Economistas*, nº 105.

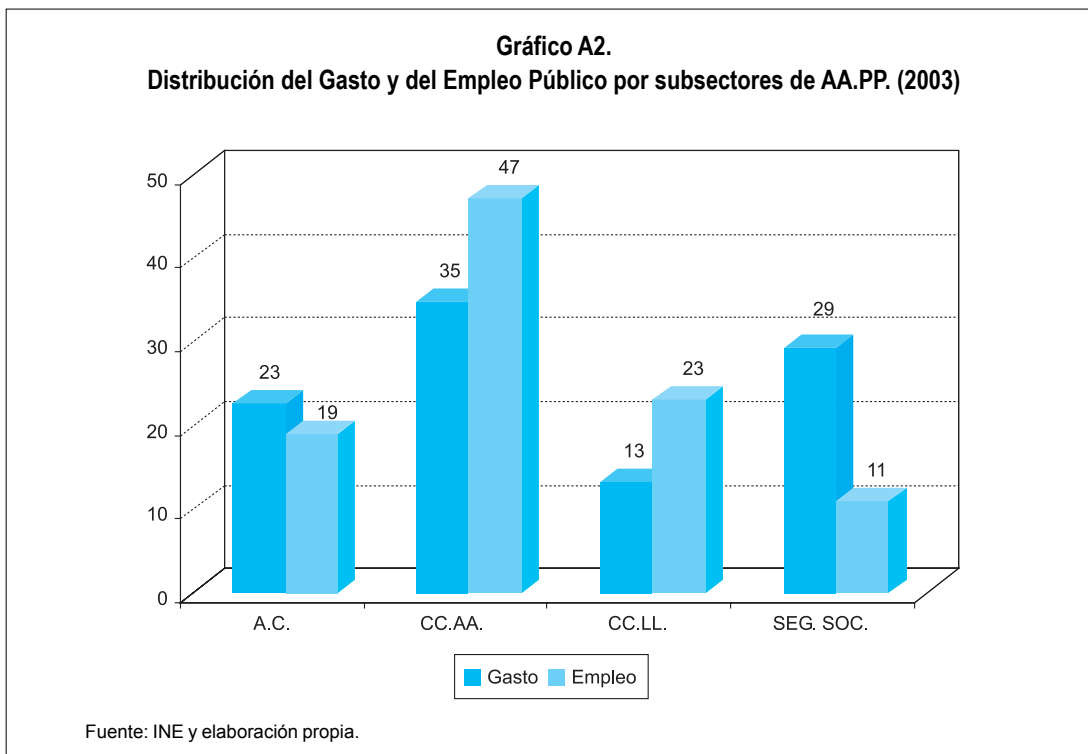
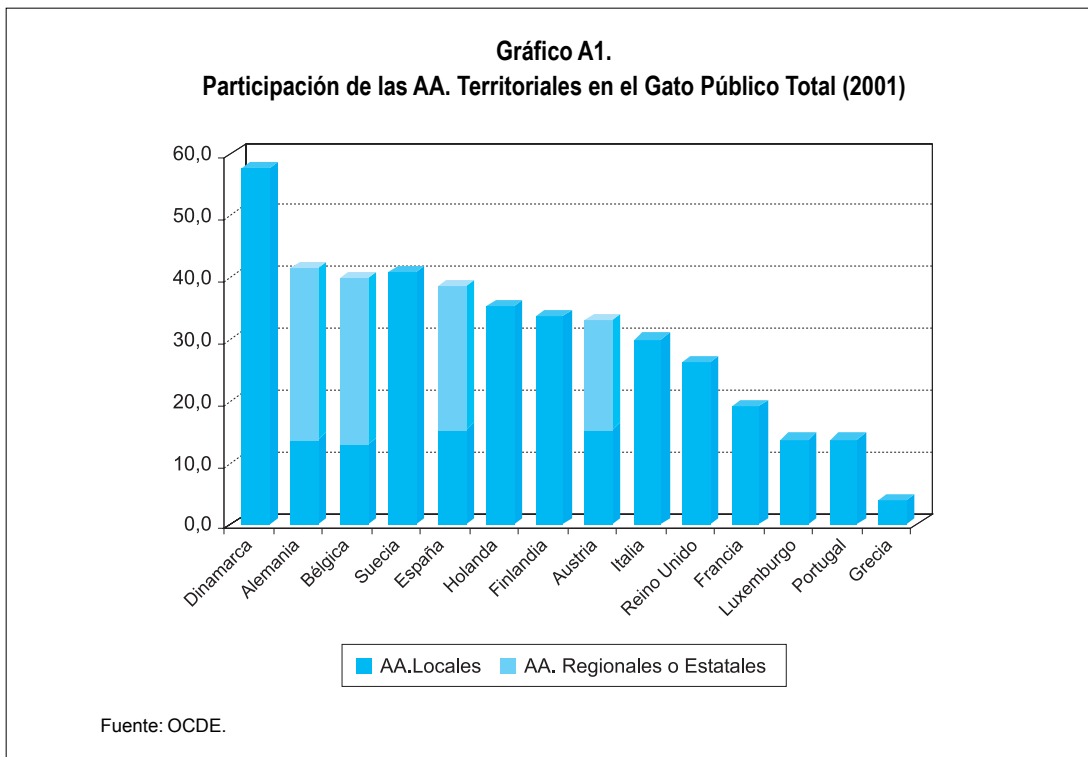
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005b): “La dimensión y el papel del sector público en los países de la OCDE: tendencias recientes”, *Información Comercial Española*, núm. 827.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): “Public expenditure in EU countries”, *European Economy*, nº 3.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): “Public finance in EMU 2003”, *European Economy*, nº 3.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2001): “Manual on Fiscal Transparency”, IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2005): “Spain: selected issues”, IMF Country Report N° 5/57, Washington D.C.
- GARCÍA DÍAZ, M. A.; HERRERO ALCALDE, A., y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2005): “La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas”, Instituto de Estudios Fiscales, Observatorio de financiación autonómica y políticas pública, Documentos, N° 16/05.
- GARCÍA-MILÀ, T., y MCGUIRE, T. J. (1993): “Evaluación del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas a través de un análisis del gasto y la renta”, *Revista de Economía Aplicada*, 3, 1.
- INECSE (2005): “Indicadores educativos”.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (A): “Badespe”, www.ief.es.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (A): “Cuentas económicas nacionales”, www.ine.es.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO (INECSE) (2005): “Sistema estatal de indicadores de la educación 2004”, INECSE, Madrid.
- JOUMARD, I., y GIORNO, C. (2005): “Getting the most out of public sector decentralisation in Spain”, OECD Economics Department Working Papers nº 436.
- JOUMARD, I.; KONGSRUD, P. M.; NAM, Y. S., y PRICE, R. (2004): “Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries”, OECD Economics Department Working Papers N° 380.
- JOUMARD, I., y KONGSRUD, P. M. (2003): “Fiscal relations across government levels”, OECD Economics Department Working Papers N° 375.

- Kristensen, J. K.; Groszyk, W., y Bühler, B. (2002): “Outcome-focused management and budgeting”, *OECD Journal of Budgeting*, vol. 1, nº 4.
- LAGO PEÑAS, S. (2002): “La evolución del gasto público autonómico y el sistema de financiación de las comunidades de régimen común”, *EEE 101*, Fedea.
- MANCEBÓN, M. J., y BANDRÉS, E. (1999): “Efficiency evaluation in secondary schools: the key role of model specification and of ex post analysis of results”, *Education Economics*, vol. 7, nº 2.
- MEDEL CÁMARA, B., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1993): “El sector público autonómico y local”, en M. Martín (dir.), *Manual de Estructura Económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid.
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (A): “Registro Central de Personal”, www.map.es.
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (B): “Estadísticas de traspasos”, www.map.es.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (A): “Datos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas”, www.meh.es.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2004): “Cuentas de las Administraciones Públicas 2002”, <http://www.igae.meh.es>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005a): “Cuentas de las Administraciones Públicas 2003”, <http://www.igae.meh.es>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005b): “Datos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas. Notas Metodológicas”.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2004): “Barómetro Sanitario”.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2005): “Encuesta de Salud 2003”.
- MOLERO, J. C. (2002): *Gasto público y federalismo fiscal en España*, Consejo Económico y Social, Colección estudios, Madrid.
- MONASTERIO, C. (2003): “El gasto autonómico. Crónica de una muerte anunciada”, en Salinas y Álvarez (2003).

- MUÑIZ, M. A. (2002): “Separating managerial inefficiency and external conditions in data envelopment analysis”, *European Journal of Operational Research*, nº 143.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública teórica y aplicada*, 5ª ed., McGraw-Hill, Madrid.
- NAVARRO ESPIGARES, J. L. (1999): *Análisis de la eficiencia en organizaciones hospitalarias públicas*, Universidad de Granada.
- OCDE (2001): “OECD best practices for budget transparency”.
- OCDE (2004): “Performance budgeting”.
- OCDE (2005): “OECD Economics Studies: Spain”, París.
- RUEDA LÓPEZ, N. (coord.) (2004): *Evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.
- RUEDA LÓPEZ, N. (2005): (2005): *Análisis Económico de la Eficiencia Pública*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- RUEDA LÓPEZ N., CALDERÓN PATIER, C., y BARRUSO CASTILLO, B. (2006): “Las actividades de I+D de las universidades públicas españolas: un análisis de su eficiencia”, XIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Almería, Almería.
- SALINAS, J., y ÁLVAREZ, S. (2003): “El gasto público en la democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución española de 1978”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SAN SEGUNDO, M. J., y ZORRILLA, R. (eds.) (2003): “Economía de la Educación”, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.



Anexo de Tablas y Gráficos



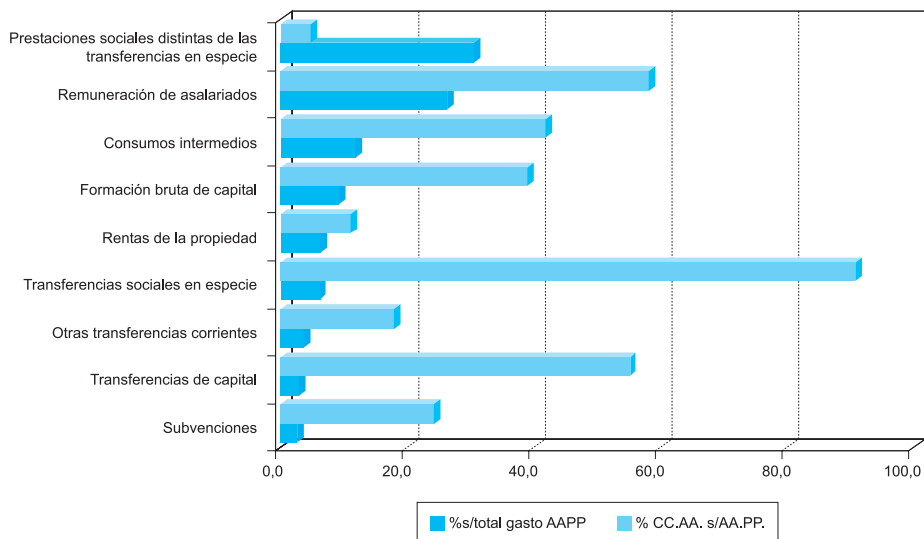
Cuadro A3.
Trasposos de competencias aprobados para las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (1978-2005)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total	
Andalucía	-	2	-	8	10	28	22	10	5	2	-	-	7	-	4	-	-	10	1	3	-	3	-	-	-	1	11	8	135	
Canarias	-	1	-	3	4	21	15	17	5	1	1	-	7	-	-	2	5	12	8	-	7	2	-	2	-	-	2	-	115	
Cataluña	5	2	13	21	12	11	7	8	3	5	-	6	1	5	4	-	6	10	2	8	8	4	4	6	2	1	8	1	163	
Galicia	-	2	1	1	20	18	17	13	3	4	2	8	1	-	2	-	7	9	11	6	5	8	-	-	1	-	3	-	142	
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	16	16	1	3	-	4	-	-	-	-	-	-	10	-	7	2	1	-	-	-	-	60	
País Vasco	2	1	15	19	6	2	-	21	-	7	-	-	-	-	-	-	9	-	6	-	2	1	-	-	-	-	-	-	91	
C.Valenciana	-	3	1	3	14	21	14	19	4	5	-	6	-	2	-	2	-	7	7	3	4	6	5	-	1	-	1	2	128	
Aragón	-	3	-	4	9	14	16	5	2	1	-	-	-	-	3	4	7	14	1	2	6	4	-	1	1	-	-	1	98	
Asturias	-	1	-	3	12	17	12	8	2	1	-	3	-	-	-	-	5	15	-	-	-	-	11	4	1	-	-	-	6	101
Baleares	-	2	1	3	9	14	13	6	3	1	-	-	-	-	1	7	-	19	5	3	2	7	-	5	-	-	-	-	3	104
Cantabria	-	-	-	-	16	19	9	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	-	6	3	-	2	-	-	-	-	-	88
Castilla La Mancha	-	1	-	3	11	20	11	8	-	2	-	3	-	-	-	2	-	14	5	-	2	3	-	2	2	2	-	-	-	89
Castilla Y Leon	-	-	6	10	14	14	14	9	1	4	-	3	-	-	-	3	7	9	7	-	4	5	3	2	2	3	-	-	-	106
Extremadura	-	1	-	3	10	17	13	5	1	-	-	4	-	-	-	1	6	16	-	3	-	5	-	4	-	2	-	-	-	91
Madrid	-	-	-	-	-	4	19	13	3	-	-	6	-	-	-	1	6	12	6	2	3	6	1	1	6	3	1	-	-	93
Murcia	-	-	1	2	11	18	13	7	2	2	-	2	-	1	-	2	7	19	-	2	2	5	-	5	2	1	-	-	-	104
La Rioja	-	-	-	-	-	15	9	8	1	2	-	2	-	-	-	-	9	3	8	2	5	-	6	2	1	-	-	-	-	72
Total CCAA	7	19	32	79	154	253	204	179	53	38	6	43	20	6	16	22	73	169	92	44	56	80	25	34	18	11	26	21	1.780	
Ceuta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	5	-	-	-	-	-	-	-	20	
Melilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	15	5	-	-	-	-	-	-	-	-	22	
Total Ciudades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	30	5	5	-	-	-	-	-	-	-	1	42
Total	7	19	32	79	154	253	204	179	53	28	6	43	20	6	16	22	73	170	122	49	61	80	25	34	18	11	26	22	1.822	

Fuente: Ministerio de las Administraciones Públicas.

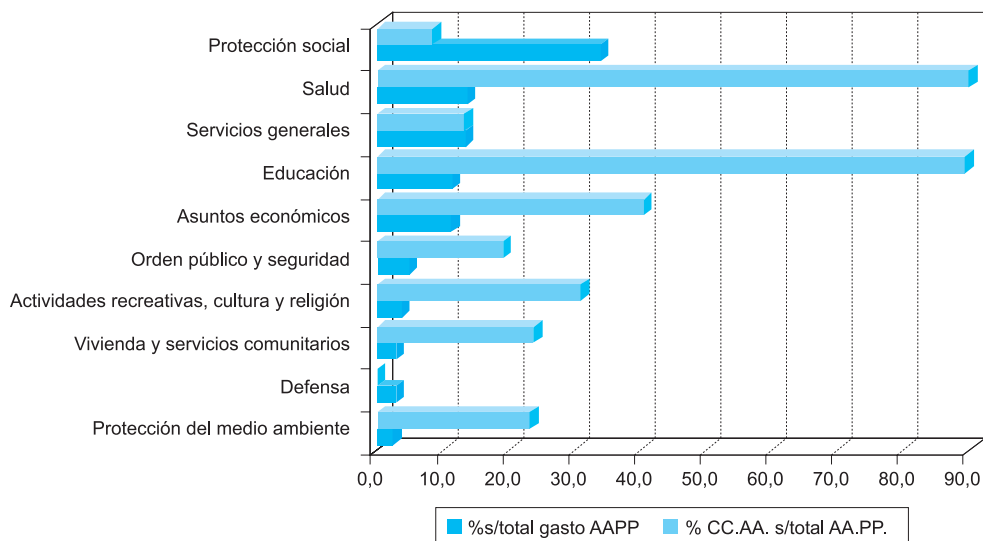


Gráfico A4.
Composición del Gasto Público y peso de las CCAA dentro de cada categoría (2003)



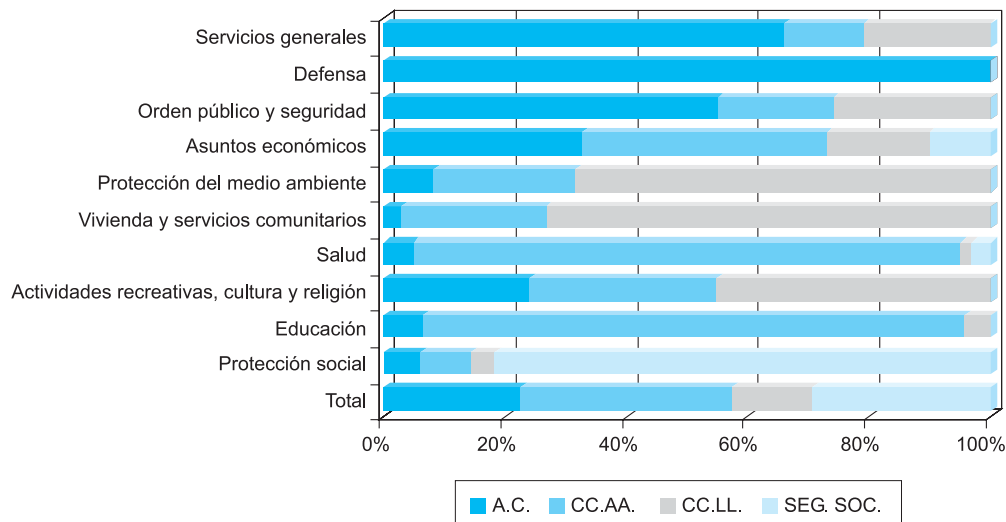
Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico A5.
Clasificación funcional del Gasto Público y peso de las CCAA dentro de cada categoría (2003)



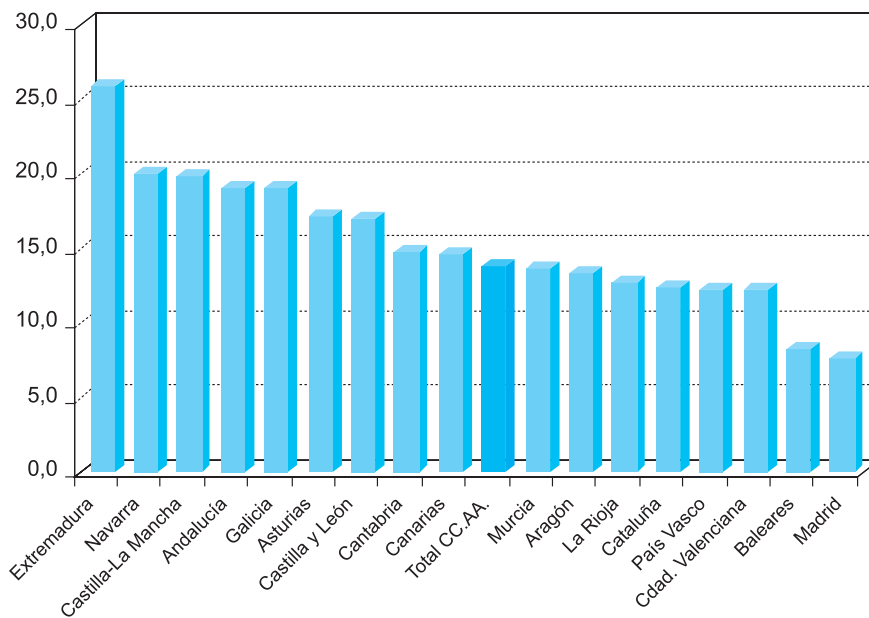
Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico A6.
Participación de los distintos subsectores de las AA.PP en las funciones de Gasto Público (2003)

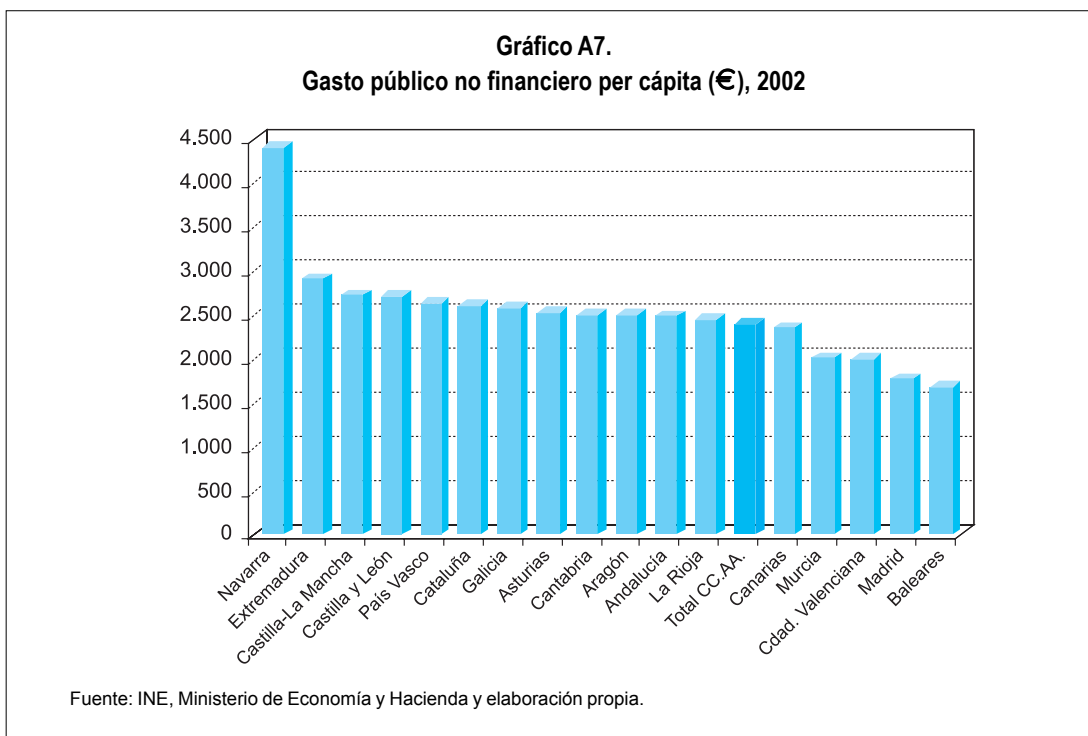


Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico A7.
Gasto público no financiero (% PIB) (2002)



Fuente: INE y elaboración propia.



Cuadro A9.
Importancia relativa del empleo público de la Administración Pública Autónoma (2002)

	% Empleados Administración Pública Autónoma/ Total Empleados CCAA
Andalucía	8,0
Aragón	6,5
Asturias	7,9
Baleares	4,4
Canarias	7,4
Cantabria	6,7
Castilla y León	7,8
Castilla la Mancha	7,3
Cataluña	3,9
C. Valenciana	5,4
Extremadura	10,6
Galicia	7,4
C. Madrid	4,5
C. Murcia	7,0
C. Navarra	6,7
País Vasco	6,1
Rioja	6,2
Total CCAA	6,5

Fuente: INE y elaboración propia.

**Cuadro A10. Clasificación Económica del Gasto de las CCAA. Liquidación del Presupuesto.
Obligaciones Reconocidas. Datos Consolidados (2002)**

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla							País	Rioja	Total		
							León	Mancha	Cataluña	Valencia	Extremadura	Galicia	Madrid				Murcia	Navarra
1. Gastos Personal	33,7	35,3	34,8	26,4	38,4	36,8	35,4	28,3	23,0	37,0	32,8	33,8	25,5	25,6	27,6	23,7	35,7	30,5
2. Gastos Corrientes en Bienes y Serv.	9,5	10,6	13,5	4,1	16,6	12,4	9,9	8,4	8,1	12,2	9,3	12,2	10,3	3,7	9,2	33,1	14,6	11,3
3. Gastos Financieros	2,4	1,5	1,4	1,3	0,9	0,9	0,7	0,7	2,5	3,1	1,0	2,2	2,3	1,3	1,9	1,1	0,9	1,9
4. Transferencias Corrientes	38,0	33,3	20,5	39,0	26,6	24,4	30,4	41,9	55,1	33,7	34,2	30,9	47,7	50,5	41,2	27,9	25,0	39,1
5. Dotación para Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones Corrientes	83,6	80,7	70,0	70,8	82,5	74,5	76,4	79,2	88,7	86,0	77,3	79,1	85,8	81,1	79,9	85,8	76,2	82,8
6. Inversiones Reales	6,3	8,3	17,4	12,0	8,3	18,5	13,1	11,1	5,5	7,8	15,6	9,7	7,7	8,3	9,1	4,2	12,2	8,4
7. Transferencias Capital	10,1	11,0	12,6	17,2	9,2	7,0	10,5	9,7	5,8	6,2	7,1	11,2	6,5	10,6	11,0	10,0	11,6	8,8
Operaciones de Capital	16,4	19,3	30,0	29,2	17,5	25,6	23,6	20,8	11,3	14,0	22,7	20,9	14,2	18,9	20,1	14,2	23,8	17,2
Operaciones no Financieras	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A11. Clasificación Económica del Gasto de las CCAA Indicadores estadísticos (2002)

% respecto Operaciones no Financieras	Media	Desviación típica	Máximo	Mínimo
1. Gastos Personal	31,3	5,0	38,4	23,0
2. Gastos Corrientes en Bienes y Serv.	11,6	6,3	33,1	3,7
3. Gastos Financieros	1,6	0,7	3,1	0,7
4. Transferencias Corrientes	35,5	9,4	55,1	20,5
5. Dotación para Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones Corrientes	80,0	5,2	88,7	70,0
6. Inversiones Reales	10,2	4,0	18,6	4,2
7. Transferencias Capital	9,8	2,7	17,2	5,9
Operaciones de Capital	20,0	5,2	30,0	11,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A12. Gasto no financiero por empleado de las CCAA (2002)

	Gasto no financiero por empleado (Miles de €)
Andalucía	88,9
Aragón	80,2
Asturias	87,6
Baleares	80,0
Canarias	79,7
Cantabria	87,4
Castilla y León	83,3
Castilla la Mancha	90,0
Cataluña	134,2
C. Valenciana	84,9
Extremadura	79,4
Galicia	91,5
C. Madrid	76,2
C. Murcia	70,6
C. Navarra	123,7
País Vasco	90,9
Rioja	81,6
Total CCAA	91,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A13. Gasto de Personal por empleado de las CCAA (2002)

	Gasto de personal por empleado (Miles de €)
Andalucía	30,0
Aragón	28,3
Asturias	30,4
Baleares	21,1
Canarias	30,6
Cantabria	32,2
Castilla y León	29,5
Castilla la Mancha	26,0
Cataluña	30,9
C. Valenciana	31,4
Extremadura	26,1
Galicia	30,9
C. Madrid	19,5
C. Murcia	18,0
C. Navarra	34,1
País Vasco	21,5
Rioja	29,1
Total CCAA	27,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A14.
Clasificación funcional del Gasto de las CCAA. Liquidación de Presupuestos. % Total Gastos. Grupos de función y funciones (2002)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C.León	C.la Mancha	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P. Vasco	Rioja	Total	
0. Deuda Pública	2,2	1,5	1,3	1,3	0,7	0,8	0,7	0,6	2,5	3,0	1,0	2,1	2,3	1,2	1,9	1,1	0,9	1,9	
1. Servicios de Carácter Gral.	2,8	4,0	1,8	5,6	2,7	2,1	1,0	2,6	5,1	2,6	1,5	2,4	3,3	1,9	3,3	4,4	3,2	4,9	
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	0,4	1,0	0,4	0,9	0,6	0,5	0,2	0,6	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	0,7	0,6	0,9	0,8	0,5	
1.2. Administración General	1,0	3,1	1,4	4,1	0,4	1,2	0,7	2,0	2,1	0,4	0,9	0,9	2,8	1,0	1,5	1,2	2,0	3,2	
1.3. Relaciones Exteriores	0,1	0,0	0,0	0,6	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,5	0,6	0,5	0,1	
1.4. Justicia	1,3	0,0	0,0	0,0	1,5	0,1	0,0	0,0	2,7	1,5	0,0	1,1	0,2	0,0	0,7	1,7	0,0	1,1	
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,1	0,1	2,7	0,6	0,1	0,3	0,7	0,5	1,8	8,4	0,8	1,2	
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	7,6	7,5	9,7	7,1	7,4	5,5	9,1	9,2	6,5	7,0	10,2	7,2	9,2	6,8	9,2	4,1	12,0	7,6	
3.1. Seguridad y Protec. Social	4,5	5,0	4,5	4,0	3,8	2,1	6,3	6,6	4,4	4,3	5,3	3,6	6,3	4,7	6,9	3,0	5,3	4,7	
3.2. Promoción Social	3,2	2,6	5,2	3,1	3,7	3,4	2,8	2,6	2,1	2,7	4,9	3,6	2,9	2,1	2,2	1,1	6,7	2,9	
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	57,7	55,9	63,8	63,2	71,3	73,4	58,8	45,1	62,7	72,7	52,5	61,8	72,6	73,7	45,4	70,2	61,8	62,7	
4.1. Sanidad	31,3	29,7	34,4	24,7	36,1	38,8	30,8	18,5	40,1	38,4	25,4	33,9	35,4	37,5	23,2	34,8	30,1	33,5	
4.2. Educación	22,0	22,4	22,2	31,4	29,0	22,7	22,5	23,5	19,2	28,9	21,1	22,7	31,6	29,8	16,1	30,3	22,5	24,2	
4.3. Vivienda y Urbanismo	1,3	1,3	2,3	0,7	2,2	0,6	1,4	0,9	0,5	2,0	1,9	1,5	2,6	0,8	1,8	2,3	1,5	1,5	
4.4. Bienestar Comunitario	1,8	1,0	2,5	4,5	2,2	8,5	2,8	0,7	1,0	1,0	2,0	1,4	0,9	4,3	1,9	1,1	5,0	1,7	
4.5. Cultura	1,3	1,5	2,3	1,6	1,7	2,8	1,3	1,6	1,9	1,7	2,0	2,3	1,9	1,3	2,3	1,6	2,7	1,7	
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	
5. Producción Bienes de Carácter Económico	4,7	7,7	12,1	5,7	5,9	7,5	8,3	8,5	4,7	7,3	8,7	7,0	8,9	5,2	8,7	5,6	15,9	6,7	
5.1. Infraestr. Básicas y Transp.	3,2	2,5	9,8	3,7	4,7	6,3	4,5	4,6	3,8	4,8	3,6	3,5	7,6	3,7	5,1	3,0	4,5	4,4	
5.2. Comunicaciones	0,9	0,0	0,2	0,3	0,4	0,0	0,4	1,4	0,4	0,2	2,6	0,0	0,0	0,2	0,3	1,1	0,0	0,5	
5.3. Infraestructuras Agrarias	0,0	4,6	1,3	1,2	0,5	1,2	2,9	2,2	0,0	1,3	2,2	2,6	0,5	0,6	1,9	0,0	10,9	1,1	
5.4. Investigación Científica, Técnica y Aplicada	0,5	0,5	0,7	0,3	0,2	0,0	0,5	0,3	0,4	1,0	0,3	0,8	0,8	0,7	1,1	1,4	0,5	0,6	
5.5. Inform. Básica y Estadística	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	
6. Regulación Económ. de Carácter General	1,0	2,2	1,7	1,7	3,2	3,5	1,2	0,7	1,0	1,6	1,0	1,2	1,6	1,2	1,8	0,8	2,2	1,3	
6.1. Regulación Económica	0,8	1,4	1,3	1,3	2,0	2,9	1,0	0,6	0,5	1,0	0,6	0,9	1,5	1,1	1,4	0,3	2,1	1,0	
6.2. Regulación Comercial	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,0	0,5	0,4	0,5	0,3	0,1	0,1	0,2	0,4	0,1	0,3	
6.3. Regulación Financiera	0,0	0,5	0,1	0,0	0,9	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,1	
7. Regulac. Económica de Sectores Productivos	14,0	20,1	9,3	7,8	3,8	6,6	19,9	23,4	3,8	5,2	25,0	8,4	1,4	9,4	5,7	5,1	3,2	9,6	
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	12,1	17,6	5,5	3,7	2,3	3,9	17,7	22,0	3,2	3,4	22,3	6,4	0,5	6,6	2,8	2,7	2,2	7,9	
7.2. Industria	0,9	1,3	2,9	1,5	0,6	1,9	1,7	1,1	0,5	0,9	2,3	1,3	0,7	1,6	2,4	1,8	0,3	1,1	
7.3. Energía	0,1	0,1	0,0	0,6	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0	0,1	
7.4. Minería	0,1	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	
7.5. Turismo	0,8	0,4	0,7	2,0	0,7	0,8	0,2	0,3	0,0	0,9	0,4	0,4	0,1	0,8	0,4	0,2	0,8	0,5	
9. Transf. Admin. Públicas	9,7	0,8	0,0	7,2	4,5	0,0	0,9	9,6	11,1	0,0	0,0	9,6	0,0	0,0	22,3	0,3	0,0	4,0	
Total Gastos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de las AA.PP. y elaboración propia

Cuadro A15. Clasificación funcional del Gasto de las CCAA. Indicadores estadísticos. (2002)
 (% s/gasto no financiero)

	Media	Desviación típica	Máximo	Mínimo
0. Deuda Pública	1,5	0,7	3,0	0,6
1. Servicios de Carácter General	3,0	1,3	5,6	1,0
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	0,6	0,2	1,0	0,2
1.2. Administración General	1,6	1,0	4,1	0,4
1.3. Relaciones Exteriores	0,2	0,2	0,6	0,0
1.4. Justicia	0,6	0,8	2,7	0,0
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1,1	2,0	8,4	0,1
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	8,0	1,9	12,0	4,1
3.1. Seguridad y Protección Social	4,7	1,3	6,9	2,1
3.2. Promoción Social	3,2	1,3	6,7	1,1
4 .Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	62,5	9,2	73,7	45,1
4.1. Sanidad	32,0	6,1	40,1	18,5
4.2. Educación	24,6	4,6	31,6	16,1
4.3. Vivienda y Urbanismo	1,5	0,7	2,6	0,5
4.4. Bienestar Comunitario	2,5	2,0	8,5	0,7
4.5. Cultura	1,9	0,5	2,8	1,3
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,1	0,2	0,6	0,0
5. Producción Bienes Carácter Económico	7,8	2,8	15,9	4,7
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	4,6	1,8	9,8	2,5
5.2. Comunicaciones	0,5	0,7	2,6	0,0
5.3. Infraestructuras Agrarias	2,0	2,6	10,9	0,0
5.4. Invest. Científica., Técnica y Aplicada	0,6	0,4	1,4	0,0
5.5. Información Básica y Estadística	0,1	0,1	0,2	0,0
6. Regulación Económ. de Carácter General	1,6	0,8	3,5	0,7
6.1. Regulación Económica	1,2	0,7	2,9	0,3
6.2. Regulación Comercial	0,3	0,2	0,5	0,0
6.3. Regulación Financiera	0,2	0,3	0,9	0,0
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	10,1	7,5	25,0	1,4
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	7,9	7,4	22,3	0,5
7.2. Industria	1,4	0,7	2,9	0,3
7.3. Energía	0,1	0,2	0,6	0,0
7.4. Minería	0,1	0,2	0,8	0,0
7.5. Turismo	0,6	0,5	2,0	0,0
9. Transferencias Administraciones Públicas	4,5	6,3	22,3	0,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A16.
Preferencias Sociales de Gasto Público por CCAA (2004)

	Defensa	Educación	Sanidad	Vivienda	Pensiones	Transportes	Seguridad ciudadana	Otras áreas	N.S.	N.C.
Andalucía	1,5	23,7	30,0	13,9	10,7	0,2	11,7	4,1	3,9	0,1
Aragón	0,7	31,0	31,0	14,1	9,2	-	10,9	0,7	2,1	0,4
Asturias	1,1	23,9	13,3	27,6	27,3	0,4	3,8	0,7	1,5	0,4
Baleares	1,3	22,9	32,0	18,6	9,1	0,9	10,0	2,6	2,2	0,4
Canarias	1,0	18,5	30,4	21,7	8,4	1,0	14,9	1,9	1,9	0,3
Cantabria	1,9	21,6	28,9	25,0	8,2	0,5	11,1	1,9	0,5	0,5
Castilla y León	0,7	18,6	40,0	12,6	10,5	0,7	9,3	1,2	6,1	0,5
Castilla - La Mancha	0,6	12,1	33,5	12,1	12,7	0,6	16,3	3,0	7,9	1,2
Cataluña	0,9	19,1	25,3	21,0	13,9	1,5	15,7	1,6	1,0	0,2
Comunidad Valenciana	1,1	22,5	37,2	14,0	9,3	0,7	12,4	0,4	2,0	0,5
Extremadura	1,5	21,9	44,9	13,2	7,2	0,4	8,7	1,1	1,2	-
Galicia	0,9	21,2	35,4	16,6	12,0	0,9	9,4	-	2,6	1,1
Madrid	1,5	18,1	29,8	23,5	5,7	0,2	16,9	1,6	1,8	1,0
Murcia	1,9	15,1	32,5	18,6	11,2	-	15,9	1,2	3,1	0,4
Navarra	0,5	22,6	40,2	19,6	6,4	0,5	8,3	-	2,0	-
País Vasco	0,3	22,5	31,1	25,1	6,5	0,3	5,2	4,9	3,9	0,3
La Rioja	1,0	13,1	29,7	10,5	14,1	0,5	9,5	2,0	19,6	-

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.



Cuadro A17. Estructura funcional del Gasto de los Estados de países federales

Funciones	Año	Servicios públicos generales	Orden público y seguridad	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda y servicios comunitar.	Transp. y comunicac.	Otros	Total
Australia	1998	10,7	8,2	29,4	20,1	4,8	3,4	8,8	14,7	100,0
Austria	2001	13,0	0,5	19,9	23,3	18,4	4,1	17,8	3,0	100,0
Bélgica	2001	14,6	0,2	42,9	0,8	16,9	2,5	17,2	5,0	100,0
Canadá	2001	1,8	3,5	23,2	31,9	16,3	1,4	3,7	18,1	100,0
Alemania	1996	5,8	8,0	21,9	8,0	17,1	4,1	5,7	29,4	100,0
Suiza	2000	5,1	8,2	24,7	16,6	17,8	2,1	9,8	15,8	100,0
EE.UU.	2000	3,4	4,5	31,0	21,9	18,1	0,7	7,9	12,6	100,0

Fuente: Joumard y Kongsrud (2003).

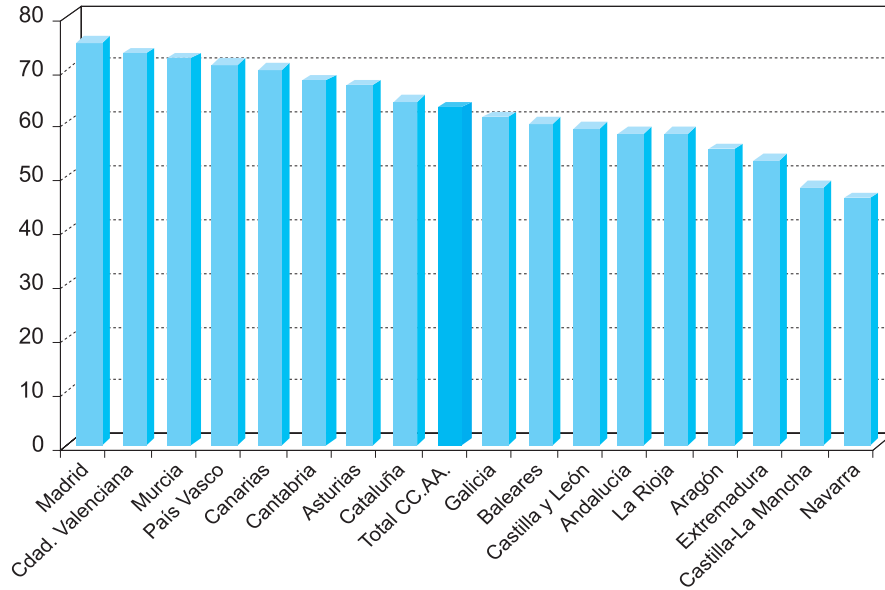
Cuadro A18. Estructura económico-funcional del Gasto de las CCAA. % de los capítulos económicos de gasto sobre el total de cada función. Datos consolidados. (Obligaciones Reconocidas). Total nacional (2002)

Grupos de función y funciones	Gastos de Personal		Gastos corrientes en bienes y servicios		Gastos financieros		Transferencias corrientes		Dotaciones para Amortizaciones		Inversiones reales		Transferencias de capital		Total
0. Deuda Pública	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
1. Servicios de Carácter General	24,9	14,0	0,0	0,0	44,8	0,0	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0	0,0	0,0	100,0
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	3,8	2,0	0,0	0,0	1,9	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	0,8	0,0	0,0	9,4
1.2. Administración General	7,6	7,0	0,0	0,0	40,1	0,0	4,1	0,0	0,0	0,0	4,1	7,0	0,0	0,0	65,7
1.3. Relaciones Exteriores	0,3	0,2	0,0	0,0	1,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	0,0	0,0	2,8
1.4. Justicia	13,2	4,8	0,0	0,0	1,7	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	2,3	0,1	0,0	0,0	22,1
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	58,4	23,6	0,0	0,0	6,1	0,0	9,6	0,0	0,0	0,0	9,6	2,3	0,0	0,0	100,0
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	21,8	15,9	0,0	0,0	44,5	0,0	4,4	0,0	0,0	0,0	4,4	13,4	0,0	0,0	100,0
3.1. Seguridad y Protección Social	17,9	13,9	0,0	0,0	24,7	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	2,9	2,8	0,0	0,0	62,2
3.2. Promoción Social	3,9	1,9	0,0	0,0	19,8	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	1,6	10,6	0,0	0,0	37,8
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	40,2	13,4	0,0	0,0	36,7	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	5,6	4,0	0,0	0,0	100,0
4.1. Sanidad	17,0	10,9	0,0	0,0	23,4	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	1,6	0,6	0,0	0,0	53,5
4.2. Educación	22,1	2,0	0,0	0,0	12,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	1,5	0,9	0,0	0,0	38,6
4.3. Vivienda y Urbanismo	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	1,2	0,0	0,0	2,4
4.4. Bienestar Comunitario	0,4	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	1,1	0,8	0,0	0,0	2,7
4.5. Cultura	0,5	0,3	0,0	0,0	0,8	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	2,7
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
5. Producción Bienes Carácter Económico	9,7	3,4	0,2	0,2	16,7	0,0	52,6	0,0	0,0	0,0	52,6	17,4	0,0	0,0	100,0
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	5,1	1,5	0,2	0,2	10,4	0,0	41,5	0,0	0,0	0,0	41,5	7,0	0,0	0,0	65,7
5.2. Comunicaciones	0,2	0,7	0,0	0,0	3,6	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	2,9	0,7	0,0	0,0	8,1
5.3. Infraestructuras Agrarias	3,0	0,6	0,0	0,0	0,8	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	7,1	4,8	0,0	0,0	16,3
5.4. Invest. Científica, Técnica y Aplicada	1,2	0,5	0,0	0,0	1,8	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	4,7	0,0	0,0	9,2
5.5. Información Básica y Estadística	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,8
6. Regulación Económ. de Carácter General	24,8	20,8	0,5	0,5	16,2	0,0	18,5	0,0	0,0	0,0	18,5	19,2	0,0	0,0	100,0
6.1. Regulación Económica	22,4	17,5	0,4	0,4	8,6	0,0	17,2	0,0	0,0	0,0	17,2	5,0	0,0	0,0	71,1
6.2. Regulación Comercial	1,2	1,8	0,0	0,0	6,4	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	10,6	0,0	0,0	20,8
6.3. Regulación Financiera	1,3	1,4	0,1	0,1	1,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4	3,6	0,0	0,0	8,1
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	7,3	2,1	0,0	0,0	54,4	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	3,4	32,9	0,0	0,0	100,0
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	5,5	1,4	0,0	0,0	52,1	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	2,4	20,4	0,0	0,0	81,8
7.2. Industria	1,2	0,4	0,0	0,0	1,2	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	8,7	0,0	0,0	11,8
7.3. Energía	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	0,0	0,0	1,0
7.4. Minería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,0	0,0	0,7
7.5. Turismo	0,4	0,2	0,0	0,0	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5	2,6	0,0	0,0	4,7
9. Transferencias Administraciones Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	93,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	0,0	0,0	100,0
Total Gastos	30,5	11,3	1,9	1,9	39,0	0,0	8,4	0,0	0,0	0,0	8,4	8,8	0,0	0,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

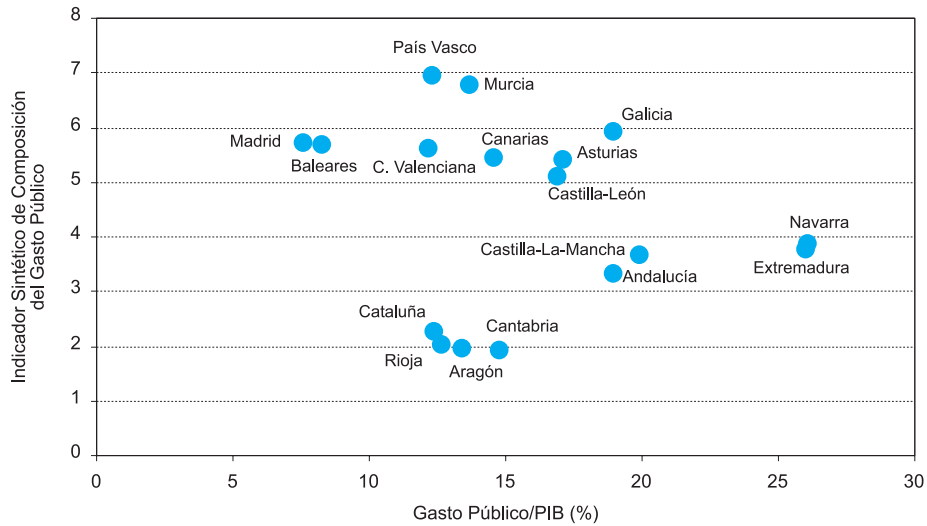


Gráfico A19. Importancia relativa del gasto en Educación, Sanidad, Infraestructuras Básicas, Comunicaciones e Investigación en el Gasto Público no financiero de las CCAA españolas (2002)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de la AAPP y elaboración propia.

Gráfico A20. Indicador sintético de composición del Gasto Público por CCAA españolas (2002)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE y elaboración propia.

Cuadro A21.
Definición y fuentes de las variables empleadas en el análisis de regresión

Variable	Definición	Fuentes estadísticas
<i>POP</i>	Población	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>TPOP>65</i>	Población de más de 65 años	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>TPOP<16</i>	Población de edad igual o inferior a 16 años	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>TSUP</i>	Superficie (kilómetros cuadrados)	Anuario Estadístico de España, 2002. INE
<i>POP>65</i>	Población de más de 65 años (%)	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POP<16</i>	Población de edad igual o inferior a 16 años (%)	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>PIPPC</i>	PIB per cápita (miles de €)	Cuentas Económicas, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>SUP</i>	Superficie por habitante (kilómetros cuadrados)	Anuario Estadístico de España, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>DESEM</i>	Número de desempleados	EPA, 2002. INE
<i>INS</i>	Variable ficticia que toma el valor 1 para Islas Baleares y Canarias y 0 en el resto de CCAA	
<i>MUN</i>	Número de municipios por habitante	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>CREPOP</i>	Crecimiento de la población durante el periodo 1995-2002	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>VIV</i>	Número de viviendas por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
<i>SUPBOS</i>	Superficie de bosque por habitante (km ²)	Anuario Estadístico de España, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POPRUR</i>	Porcentaje de la población que habita en municipios de menos de 5.000 habitantes	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POPURB</i>	Porcentaje de la población que habita en municipios de más de 50.000 habitantes	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>GTPC</i>	Gasto público autonómico total por habitante (miles de €)	Gasto Público de las CC.AA, 2002, Ministerio de Economía y Hacienda y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>RENTA</i>	Renta familiar bruta disponible por habitante (miles de €)	Cuentas Económicas, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POPPOB</i>	Porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza (60% de la mediana de los ingresos)	Encuesta de condiciones de vida, 2004 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>DISCAP</i>	Número de personas con discapacidad por habitante	Encuesta de discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>INMIG</i>	Número de extranjeros con tarjeta de residencia por habit.	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>FUM</i>	Porcentaje de la población fumadora	Encuesta Nacional de Salud, 2002. INE y Ministerio de Sanidad y Consumo
<i>BEB</i>	Porcentaje de la población bebedora	Encuesta Nacional de Salud, 2002. INE y Ministerio de Sanidad y Consumo
<i>MORT</i>	Tasa de mortalidad (%)	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>ALINM</i>	Número de alumnos extranjeros en educación primaria con respecto al total matriculados en centros públicos (%)	Estadísticas de Enseñanzas no Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
<i>POPANALF</i>	Porcentaje de la población de más de 16 años analfabeta	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>ALPUB</i>	Número total de alumnos matriculados en centros públicos/ población de menos de 16 años (%)	Estadísticas de Enseñanzas no Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
<i>ALPRIV</i>	Número total de alumnos matriculados en centros privados/ población de menos de 16 años (%)	Estadísticas de Enseñanzas no Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia

Cuadro A21 (Continuación).
Definición y fuentes de las variables empleadas en el análisis de regresión

Variable	Definición	Fuentes estadísticas
UNIPUB	Número total de alumnos matriculados en universidades públicas/ población con edades comprendidas entre 18 y 29 años	Estadísticas de Enseñanzas Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
UNIPRIV	Número total de alumnos matriculados en universidades privadas/ población con edades comprendidas entre 18 y 29 años	Estadísticas de Enseñanzas Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
POP1829	Porcentaje de la población con edades comprendidas entre 18 y 29 años	Padrón Municipal, 2002. INE
TPARO	Tasa de paro de personas con edades de 25 a 44 años (%)	EPA, 2002. INE
VIVLUZ	Número de viviendas con problemas de luz por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
VIVRUID	Número de viviendas con problemas de ruido por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
VIVCON	Nº de viviendas con problemas de contaminación por habit.	Censo de Población y Viviendas, 2001
VIVDEL	Nº de viviendas con problemas de delincuencia por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
PRESAL	Esfuerzo de compra de vivienda (aproximado por el número de salarios medios necesarios para adquirir una vivienda tipo de 90 metros cuadrados)	Encuesta de coste laboral, 2002. INE y Encuesta de precios de la vivienda, 2002. Ministerio de la Vivienda.
NBIB	Número de bibliotecas por habitante	Estadísticas de Bibliotecas, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
NMUS	Número de museos por habitante	Estadísticas de Museos, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
VBIB	Número de visitas a bibliotecas por habitante	Estadísticas de Bibliotecas, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
VMUS	Número de visitas a museos por habitante	Estadísticas de Museos, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
POP2540	Porcentaje de la población con edades comprendidas entre 25 y 40 años	Padrón Municipal, 2002. INE
POP4065	Porcentaje de la población con edades comprendidas entre 40 y 65 años	Padrón Municipal, 2002. INE

Cuadro A22. Factores explicativos del Gasto Público Total (2002)

	Variable Dependiente GT (gasto total)	Variable Dependiente GTSS (gasto total con exclusión de la sanidad)
TPOP	0,772**	0,784**
TPOP>65	0,322**	0,323**
TPOP<16	-0,066	0,022
PIBPC	-0,028	-0,027
TSUP	0,062	0,126
DESEM	-0,064	-0,155
INS	-0,03	-0,013
R ² ajustado	0,99	0,925

Estimación por Mínimos Cuadros Ordinarios. Coeficientes estandarizados.

Número de Observaciones: 17

* Significativo al 5%. ** Significativo al 1%.

Cuadro A23. Factores explicativos del Gasto Público Total (2002)

	<i>GGEN</i>	<i>GSEG</i>	<i>GSSOC</i>	<i>GSAN</i>	<i>GEDUC</i>	<i>GVIV</i>	<i>GCUL</i>
<i>MUN</i>	1,014						
<i>CREPOP</i>	0,129*					0,235	
<i>VIV</i>		0,166*					
<i>SUPBOS</i>		0,735**					
<i>POP>65</i>			0,298**	0,297**			0,151
<i>POP<16</i>			0,075	0,141*	-0,655*		
<i>POPPOB</i>			1,102**				
<i>DISCAP</i>			0,028*	0,367*			
<i>INMIG</i>			0,403*				
<i>FUM</i>				0,077			
<i>BEB</i>				0,350			
<i>MORT</i>				1,001**			
<i>ALINM</i>					0,329*		
<i>POPANALF</i>					0,498*		
<i>ALPUB</i>					0,748**		
<i>ALPRIV</i>					0,348		
<i>UNIPUB</i>					0,102**		
<i>UNIPRIV</i>					0,008		
<i>TPARO</i>					0,084		
<i>POP1829</i>					-0,436*		
<i>VIVLUZ</i>						0,552*	
<i>VIVRUID</i>						2,420**	
<i>VIVCON</i>						0,821*	
<i>VIVDEL</i>						1,311**	
<i>PRESAL</i>						0,495	
<i>NBIB</i>							0,597
<i>NMUS</i>							0,331
<i>VBIB</i>							0,526
<i>VMUS</i>							0,015
<i>POP2540</i>							0,121
<i>POP4065</i>							0,286
<i>GT</i>	0,321	0,208			0,228*		
<i>SUP</i>	1,033	-0,232*	0,265	0,234	0,563		
<i>RENTA</i>	-0,120	0,068	0,507	0,503*	0,980**	0,287	0,512**
<i>POPRUR</i>	0,420	1,149*	0,603	0,180		0,836**	0,126
<i>POPURB</i>	0,040**	0,807**	0,549	0,289	0,619	0,249**	0,117
R ² ajustado	0,366	0,310	0,885	0,795	0,821	0,845	0,584



Cuadro A24. Indicadores de Producto Público por CCAA. (2002)

	ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD		EDUCACIÓN		SANIDAD		SEG. SOCIAL Y ASIST. SOCIAL		VIVIENDA		TRANSPORTE		CULTURA	
	Detenidos (por delitos) por 1000 hab (1)	Litigiosidad (2)	Alum. por centro público (3)	Alum. (1º/2º ciclo) univ. pública (3)	Camas públ. por 1000 hab (4)	Benef. Prest. Desem / nº desempleo (5)	Benef. Prest. Contrib por 1000 hab (5)	VPO inic. por 1000 hab (6)	Mercancías (Mill. Tn-km) (7)	Préstamos por hab (8)				
Andalucía	5,7	202	365,9	26.881,2	2,1	0,6	165,0	1,7	18.797,0	0,4				
Aragón	4,0	127	256,2	35.471,0	3,3	0,7	213,5	2,2	6.535,0	1,6				
Asturias	4,3	139	259,9	33.419,0	2,7	0,5	264,1	0,9	3.698,0	1,5				
Baleares	6,9	216	339,8	12.138,0	2,4	1,1	159,9	0,5	492,0	0,4				
Canarias	7,7	193	289,7	23.332,5	2,5	0,6	114,9	1,3	685,0	0,5				
Cantabria	4,6	152	230,4	12.237,0	2,5	0,6	222,2	1,0	2.348,0	-				
Castilla y León	2,8	133	251,8	20.037,3	3,0	0,5	175,5	1,1	11.907,0	2,5				
Castilla - La Mancha	4,0	119	297,5	29.035,0	2,4	0,5	227,1	1,6	9.050,0	2,2				
Cataluña	3,5	167	248,8	24.283,3	1,6	0,9	207,0	0,8	23.026,0	1,7				
C. Valenciana	6,7	201	333,8	26.926,8	2,1	0,7	173,3	1,9	16.375,0	0,7				
Extremadura	3,1	119	269,4	25.652,0	3,2	0,6	183,1	2,0	2.229,0	1,1				
Galicia	3,6	140	209,4	28.365,3	2,8	0,5	249,1	1,8	9.521,0	0,4				
Madrid	4,8	199	387,2	34.878,5	2,0	0,7	146,2	2,2	10.022,0	0,9				
Murcia	5,6	161	332,4	17.300,5	2,0	0,7	160,0	1,6	4.903,0	0,8				
Navarra	2,5	111	230,3	7.681,0	2,4	0,7	182,3	2,4	3.050,0	1,5				
País Vasco	3,1	120	289,6	50.869,0	2,5	0,6	208,7	3,4	8.751,0	0,9				
La Rioja	4,3	121	327,9	6.825,0	2,9	0,7	201,0	2,6	1.459,0	1,2				
Total CCAA	4,7	171	299,6	25.865,0	2,3	0,6	184,4	1,7	7.814,0	1,0				

Fuente: (1) Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia. (2) Consejo General del Poder Judicial. (3) Ministerio de Educación y Ciencia y elaboración propia. (4) Ministerio de Sanidad y Consumo. (5) INE y elaboración propia. (6) Ministerio de Vivienda y elaboración propia. (7) Ministerio de Fomento. (8) Ministerio de Cultura.
 Nota: (2) Asuntos ingresados en todas las jurisdicciones por 1.000 habitantes. (3) Alumnos matriculados. (4) Datos referidos a 2001. (5) Datos referidos a 2004. (7) Transporte interior según CCAA de origen. (8) Se refiere a préstamos realizados por «bibliotecas públicas» o de acceso público, no sólo de titularidad pública.

Cuadro A25. Indicadores de gasto público por funciones (2002)

	Educación de no Universitaria		Educación Universitaria		Sanidad (1)	Transporte y Comunicaciones
	Gtos público por alumno (€)	Importe medio de beca (€)	Gasto público por alumno (€)	Importe medio de beca (€)	Gasto público por persona protegida (€)	Inversión (Mil. €/100 Km)
Andalucía	3.429,6	189,3	4.641,8	768,4	775	1.480,5
Aragón	5.320,8	340,4	5.151,6	754,1	909	594,7
Asturias	5.398,1	247,3	4.537,3	676,1	874	2.199,1
Baleares	5.364,6	240,8	4.885,3	548,1	688	--
Canarias	4.201,7	213,1	5.531,5	649,6	825	--
Cantabria	5.018,3	237,0	6.106,8	644,0	932	2.715,3
Castilla y León	5.363,9	146,3	13.087,4	910,2	850	709,9
Castilla - La Mancha	4.220,1	264,6	2.074,9	814,0	785	694,3
Cataluña	5.083,4	323,5	5.894,4	695,3	814	3.780,8
C. Valenciana	4.758,8	177,6	6.696,1	688,3	748	1.911,5
Extremadura	4.131,8	172,3	3.790,5	881,1	837	249,3
Galicia	4.876,6	230,4	4.732,4	744,2	851	1.102,1
Madrid	4.803,6	198,3	6.017,2	749,5	799	1.869,0
Murcia	3.832,8	187,9	5.206,3	779,5	819	1.354,5
Navarra	7.229,2	182,0	8.670,8	1.125,4	961	3.811,3
País Vasco	10.569,2	215,2	5.241,0	645,1	911	7.315,1
La Rioja	5.255,3	251,2	4.725,8	783,3	847	1.387,8
Total CCAA	4.672,9	205,0	5.630,6	752,2	837	1.458,6

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, INE, Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Fomento y elaboración propia.
 Nota: (1) Datos referidos a 2001.

Cuadro A26. Indicador de Calidad: Sanidad (2004)

	Funciona bastante bien bastante bien	Funciona bien, pero necesita cambios	Necesita cambios fundamentales	Está tan mal que necesitamos rehacerlo	Media
Andalucía	15,3	50,6	29,2	5,0	6,0
Aragón	20,6	50,2	24,9	4,3	6,2
Asturias	57,2	34,4	8,1	0,4	7,4
Baleares	18,4	43,2	31,4	7,0	6,1
Canarias	11,5	31,8	43,3	13,4	5,6
Cantabria	30,2	47,5	17,8	4,5	6,3
Castilla y León	18,2	53,7	24,9	3,3	6,2
Castilla - La Mancha	27,4	51,7	16,9	4,0	6,6
Cataluña	17,7	49,8	26,9	5,8	6,1
Comunidad Valenciana	16,5	50,8	28,4	4,3	6,1
Extremadura	21,3	45,6	28,5	4,6	6,2
Galicia	15,8	47,6	30,6	5,9	5,4
Madrid	14,1	43,0	35,3	7,6	5,9
Murcia	23,5	50,6	25,1	0,8	6,3
Navarra	49,0	39,6	10,9	0,5	7,2
País Vasco	35,8	46,3	17,1	0,8	6,8
La Rioja	40,0	40,5	13,3	6,2	6,8
SNS	19,8	47,1	27,1	5,0	6,1

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo

Nota: Las cuatro primeras columnas reflejan la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema sanitario. La última columna refleja el grado de satisfacción de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema sanitario público. El valor 1 significa que el ciudadano está muy insatisfecho y el 10 que está muy satisfecho.



Cuadro A27. Indicadores de Eficacia: Educación y Sanidad (2003)

	EDUCACIÓN	SANIDAD					TOTAL
	Alumnos que terminaron sus estudios/Alum. matriculados% (1)	MUY BUENO	Valoración del estado de salud percibida (%)				
			BUENO	REGULAR	MALO	MUY MALO	
Andalucía	15,6	14,2	55,9	21,6	5,5	2,8	100
Aragón	16,3	7,3	68,8	17,6	5,3	0,9	100
Asturias	20,4	8,3	55,3	25,6	8,4	2,4	100
Baleares	14,1	18,0	50,6	23,6	6,2	1,7	100
Canarias	14,5	13,8	50,8	24,7	8,4	2,4	100
Cantabria	18,9	13,5	55,5	24,5	5,8	0,7	100
Castilla y León	17,5	8,3	64,9	20,8	4,9	1,0	100
Castilla - La Mancha	15,3	12,3	53,5	26,7	5,8	1,7	100
Cataluña	14,4	17,9	54,3	20,2	5,9	1,7	100
C. Valenciana	15,5	9,5	67,8	15,4	5,5	1,9	100
Extremadura	16,3	10,7	56,7	24,5	6,0	2,2	100
Galicia	18,3	10,7	50,5	27,3	8,3	3,2	100
Madrid	15,2	14,6	59,9	19,8	4,6	1,1	100
Murcia	15,3	16,3	56,7	19,6	5,3	2,2	100
Navarra	17,5	16,5	59,6	18,0	5,2	0,7	100
País Vasco	17,8	14,1	60,8	19,5	4,8	0,8	100
La Rioja	17,0	10,2	68,2	16,4	4,1	1,2	100
Total CCAA	15,8	13,4	57,9	21,1	5,8	1,9	100

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Sanidad y Consumo.
 Nota: (1) Alumnos de Enseñanza no universitaria de Régimen General.

