

Nuevos datos y análisis de gasto regional e igualdad de oportunidades en servicios públicos fundamentales*

Las diferencias regionales de gasto por habitante en educación, sanidad y protección social se aproximan al 60%

- La distancia entre comunidades autónomas en gasto por habitante se elevan a los 55 puntos porcentuales (pp) en educación, 37 pp en salud y 87 pp en protección social. Las distintas necesidades de los territorios solo explican un tercio de esta desigualdad.
- El esfuerzo por mantener el Estado del Bienestar, pese a las reducciones de gasto en educación y sanidad, se refleja en el mayor porcentaje del PIB dedicado a los servicios públicos fundamentales, que ha pasado del 23% en 2007 al 28% en 2013.
- La sostenibilidad del gasto en servicios públicos fundamentales requiere previsión financiera como la que ha existido en el caso del fondo de reserva de las pensiones.
- Los autores del informe proponen la creación de un fondo de previsión para las políticas educativas y sanitarias, y la revisión de las diferencias de recursos territoriales que afectan a la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios.

Madrid, 4 de mayo de 2015.- La Fundación BBVA y el Ivie presentan el estudio *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, dirigido por Francisco Pérez, catedrático de Análisis Económico de la Universitat de València y director de Investigación del Ivie, y realizado en colaboración con Vicent Cucarella y Laura Hernández, economistas del Ivie. En él se analiza la evolución del gasto en los servicios públicos fundamentales (educación, salud y protección social) en España y sus comunidades autónomas desde 2002 a 2013 con la finalidad de aportar datos objetivos al debate y la toma de decisiones.

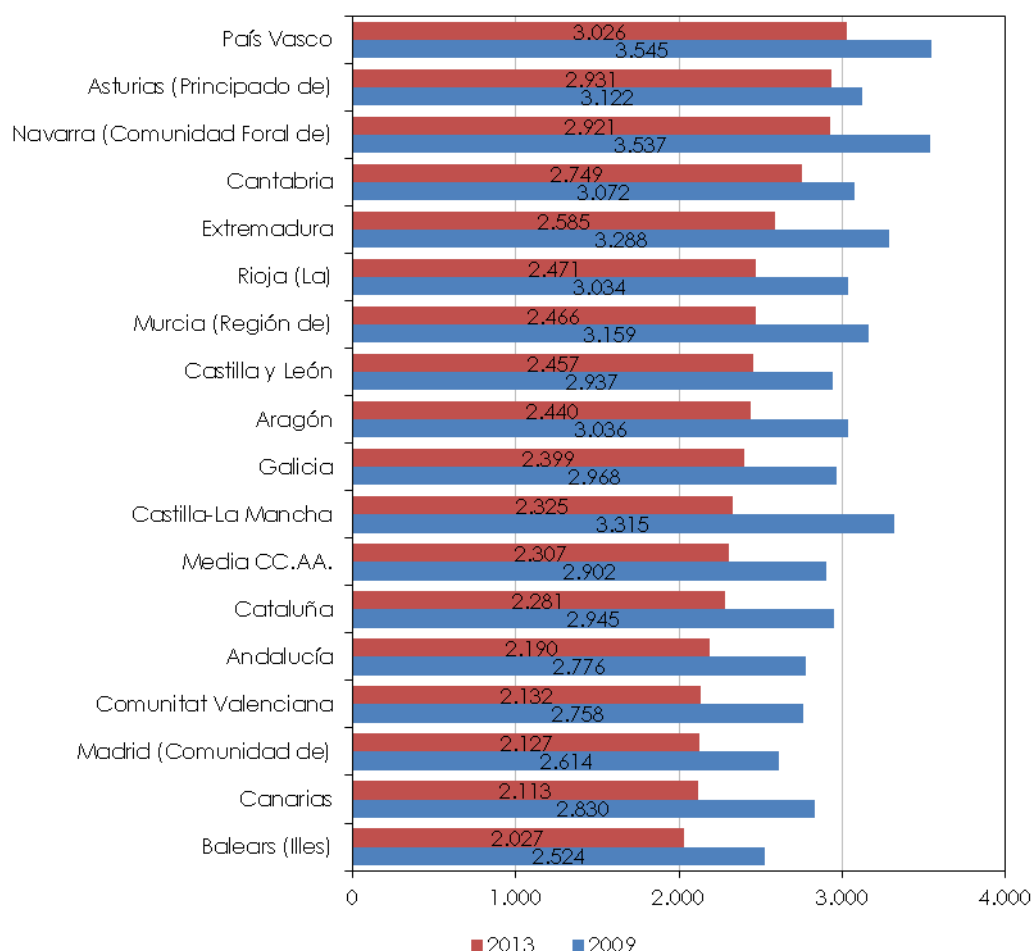
Entre sus principales conclusiones destaca que la diversidad en el gasto público por habitante en educación, sanidad y protección social entre territorios españoles es tan amplia que en 2013 las diferencias se aproximan al 60%. Tras los ajustes que se han producido después de 2009, algunas comunidades autónomas con mayor abundancia de recursos financieros como el País Vasco, Asturias y Navarra (**gráfico 1**) realizaban en 2013 un gasto

*Los servicios públicos fundamentales son actividades relacionadas con la prestación y gestión de servicios de **salud** (asistencia primaria, especializada y hospitalaria, salud pública, investigación clínica), **educación** (infantil, primaria, secundaria, postsecundaria y superior, becas, servicios auxiliares de la educación) y **protección social** (los derivados de la jubilación, la enfermedad e incapacidad, la edad avanzada, la protección a la familia, el desempleo, la vivienda, la exclusión social).

superior al que alcanzaban otras comunidades antes de iniciar sus reducciones de gasto.

Estas diferencias se explican mucho más por los distintos recursos regionales que por las diversas necesidades de los territorios. Las comunidades con bajos ingresos no solo han asumido las restricciones impuestas por la crisis, sino que también soportan unas limitaciones adicionales y permanentes a la hora de prestar los servicios fundamentales.

Gráfico 1. Nivel de gasto en servicios públicos fundamentales por habitante de las comunidades autónomas, 2009-2013. Euros constantes de 2013 per cápita



Fuente: Fundación BBVA-Ivie

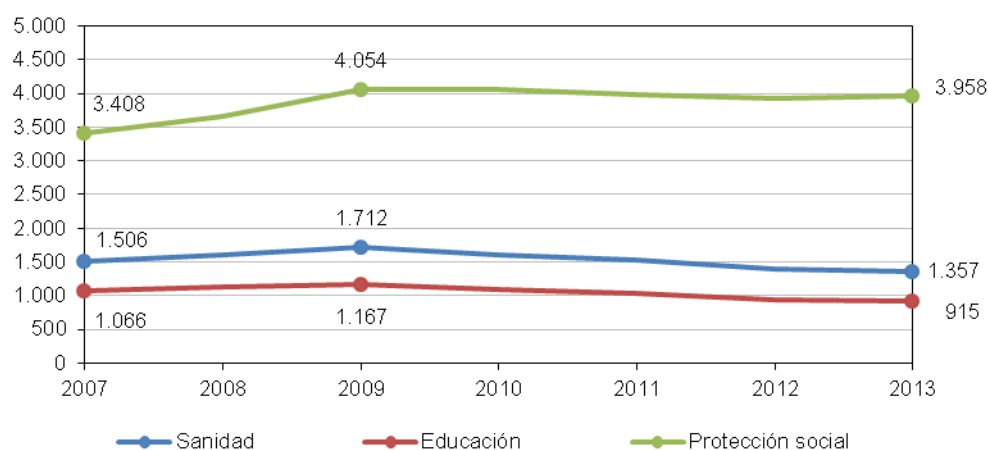
Reducción y diversidad del gasto en servicios públicos fundamentales

El informe señala que en España la diversidad territorial del gasto público en servicios públicos fundamentales es muy elevada, así como la intensidad de los ajustes realizados. En el origen de estos últimos se encuentra la crisis económica y de las finanzas públicas. Debido a la prolongada recesión los ingresos públicos cayeron con fuerza y el gasto real por habitante en servicios públicos fundamentales experimentó una reducción significativa en el período considerado (2007-2013). Esto ha sucedido pese a que las administraciones públicas han realizado un esfuerzo por preservar el gasto social en los años de

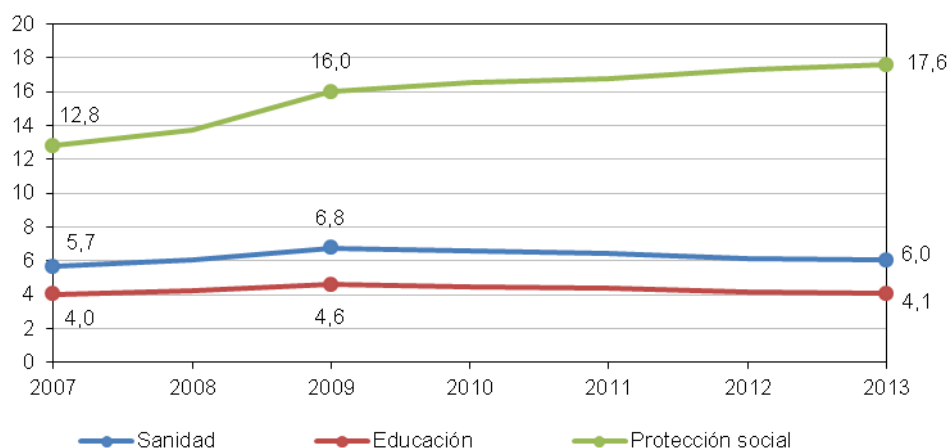
crisis, dedicando al mismo un porcentaje creciente del PIB y de los ingresos públicos. En 2013 se dedicó a los servicios fundamentales un 28% del PIB y un 74% de los ingresos públicos no financieros (que excluyen los recursos obtenidos mediante endeudamiento). Estos porcentajes son claramente mayores que los anteriores a la crisis (en 2007 el gasto en servicios fundamentales representaba el 23% del PIB y el 55% de los ingresos públicos). (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del gasto en servicios públicos fundamentales. 2007-2013.

a) Euros por habitante, en términos reales



b) Porcentaje del PIB



Fuente: Fundación BBVA-Ivie

En la evolución de los distintos servicios públicos fundamentales hay diferencias importantes. El gasto en pensiones se ha beneficiado del comportamiento más estable de las cotizaciones sociales que el resto de ingresos públicos; de la ayuda que ha representado el fondo de reserva de la Seguridad Social, creado en 1994; y de las decisiones adoptadas por la Administración para mantener este gasto durante la crisis.

En cambio, la educación y la sanidad se han visto directamente afectadas por las caídas de ingresos fiscales de las comunidades autónomas, al no contar con un fondo de previsión para mantener los compromisos que asumían. Además, tampoco ha existido un compromiso del conjunto de las Administraciones Públicas para proteger esas políticas, como se evidencia en los escenarios financieros del Programa de Estabilidad Presupuestaria del Reino de España, que contemplaban para los años analizados reducciones de gastos en estos servicios y una senda de consolidación fiscal más exigente para las comunidades autónomas.

“Estas trayectorias tan diversas de las distintas Administraciones reflejan la importancia que para la sostenibilidad de los servicios públicos tienen tanto la previsión financiera como las prioridades políticas”, indica el estudio.

Diferencias sustanciales de gasto entre comunidades autónomas

Las diferencias de gasto por habitante en servicios públicos fundamentales que realizan el conjunto de las Administraciones Públicas en 2013 en cada una de las comunidades autónomas (**cuadro 1** al final de la nota de prensa) van desde los 5.253 euros por habitante en Canarias hasta los 8.532 euros del Principado de Asturias. Aún es más marcada la distancia en el porcentaje del PIB regional dedicado a estos servicios en cada territorio, que oscila entre el 19% de la Comunidad de Madrid y el 43% de Asturias.

En **educación** -una competencia en manos fundamentalmente de las comunidades autónomas- existen diferencias en el gasto por habitante de hasta 55 puntos porcentuales. Pese a la caída en el gasto educativo durante la crisis, en casi todos los territorios se mantiene el esfuerzo en este servicio medido en porcentaje sobre el PIB cuando se compara 2013 con 2007. En Extremadura y Andalucía es donde más porcentaje del PIB se dedica a educación (6,5% y 5,7%, respectivamente), siendo los porcentajes menores los de la Comunidad de Madrid y Cataluña (2,6% y 3,4%, respectivamente). En 2013 y en términos por habitante, es en el País Vasco y Navarra donde mayor gasto se realiza en educación (1.224 y 1.107 euros per cápita, respectivamente), mientras que en Madrid es donde el gasto público es menor (791 euros per cápita).

El **gasto sanitario** -también responsabilidad de las comunidades autónomas- ha sufrido asimismo importantes ajustes. En casi todas las comunidades autónomas se ha reducido el gasto real por habitante, situándose en promedio en 2013 a niveles de 2004 (1.357 euros per cápita). Antes y después de los ajustes el gasto por habitante en salud presenta diferencias sustanciales entre territorios, superiores a 30 puntos porcentuales. Implican que, por ejemplo, en el País Vasco se gastara en 2013 un 37% más que en Andalucía. Pese a los ajustes de los años de crisis, el esfuerzo financiero para sostener el gasto sanitario del sector público, medido como proporción del PIB, se ha mantenido (6% en 2013).

El **gasto en protección social** -gestionado en su mayoría por la Administración Central y la Seguridad Social, y ligado en buena medida a los derechos individuales generados por cada trabajador- aumentó con fuerza en los primeros años de la crisis como consecuencia del seguro de desempleo, el pago de pensiones y las jubilaciones anticipadas. A partir de 2009 este gasto se ha mantenido constante en términos reales per cápita. En porcentaje de PIB ha crecido en todos los territorios desde 2007, superando en 2013 el 17% del PIB de media. En algunas comunidades, como Asturias y el País Vasco, el gasto por habitante en protección social en 2013 casi dobla el de las situadas en los niveles más bajos, como Canarias (5.751 y 5.516 euros per cápita respectivamente en las primeras, frente a 3.074 en la última). Ese año, el gasto per cápita en protección social de Asturias y el País Vasco superaba en un 45% y 39% respectivamente la media. Estos ejemplos indican que, aunque se gasta más por habitante en algunos servicios de protección social en los territorios con menores niveles de renta, mayores tasas de paro o una población más envejecida, existe mucha casuística regional.

Diferencias de gasto derivadas de la desigualdad de recursos

“Las principales diferencias de gasto en servicios públicos fundamentales no son un resultado de la descentralización, pues ya existían antes debido a que el Estado no desplegaba de forma homogénea sus servicios en todos los territorios. No obstante, la permanencia de las disparidades es una causa de la inestabilidad del estado autonómico”, indica el estudio.

Tras las cifras tan desiguales de gasto en servicios públicos fundamentales observadas se encuentra en unos casos el nivel de renta per cápita de las regiones y en otros las diferencias de recursos financieros por habitante de los que disponen las comunidades autónomas. Las que cuentan con más financiación, las forales, superan en más del 40-50% a las peor financiadas como Andalucía, Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha y Murcia. Esa diversidad de ingresos es decisiva para explicar la distinta capacidad de gasto: las comunidades con mayores recursos gastan más y ofrecen mejores servicios públicos. “No corregir esas diferencias de gasto entre las comunidades constituye un riesgo para la igualdad en las oportunidades de acceso a servicios que son fundamentales de los ciudadanos que viven en distintos territorios”, advierten los autores del estudio.

Cuando los ingresos fiscales se reducen, como ha sucedido por efecto de la crisis, el gasto en los servicios fundamentales consume un mayor porcentaje del presupuesto. El estudio constata que las comunidades con menos ingresos dedican un mayor porcentaje de sus recursos a prestar dichos servicios, a costa de reducir el gasto en las restantes funciones. Este dato, señalan los autores, muestra que los servicios educativos, sanitarios y sociales son prioritarios para los gobiernos autonómicos. Algunas comunidades autónomas también recurren más al endeudamiento para financiar esos gastos, por lo que “a la hora de analizar el déficit de cada comunidad y valorar el esfuerzo de

consolidación fiscal realizado en estos años conviene observar cuáles son sus niveles de ingresos y gastos", subrayan los autores.

Los datos indican que las divergencias de gasto se explican muy débilmente por las diversas necesidades por habitante: para un mismo nivel de necesidades, las diferencias de gasto reflejan desigualdades en el acceso a los servicios educativos y sanitarios. Así, esta diversidad de necesidades solo justificarían diferencias de alrededor de 15 puntos porcentuales, una cifra muy inferior a los 40 puntos de diferencia que se observan en el gasto por habitante en estos servicios.

Servicios públicos fundamentales e igualdad de oportunidades

"Las diferencias de gasto público en educación, sanidad y protección social en las distintas regiones cuestionan el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades en España, que debería garantizar el acceso a los servicios públicos con independencia del lugar de residencia", advierten los autores. Buena parte de ese incumplimiento tiene su origen en una desigual financiación de los gobiernos autonómicos, contrastada pero no corregida.

Una de las implicaciones del aplazamiento de este problema son las fuertes tensiones institucionales actuales, pero hay otras consecuencias en el plano de la equidad que no pueden ser ignoradas, señala el estudio. Aunque la atención en estos años se concentra en las consecuencias de la reducción del gasto en educación y sanidad en todas las regiones, cabe destacar que los ajustes actúan sobre puntos de partida muy desiguales: algunas comunidades con escasos recursos estaban ya antes de la crisis en los niveles de gastos a los que han descendido las mejor dotadas en los últimos años. Las que ingresan menos partían de una situación más desfavorable pero no por ello han evitado realizar también nuevos ajustes. "Sin corregir en profundidad la desigual financiación autonómica, el gasto en servicios públicos fundamentales en España seguirá presentando asimetrías incompatibles con la equidad interterritorial y la igualdad de oportunidades", aseguran los autores.

Recomendaciones

A pesar de las serias dificultades de estos años, los servicios públicos fundamentales ofrecen en España niveles de cobertura elevados, señala el estudio, pero se enfrentan a tres tipos de problemas: están sometidos a tensiones derivadas de los ajustes de gasto llevados a cabo por las Administraciones Públicas; presentan importantes problemas en la eficiencia y la equidad de su diseño y ejecución; y se enfrentarán a problemas de sostenibilidad financiera adicionales como consecuencia de las tendencias crecientes a largo plazo del gasto en pensiones y en cuidados de larga duración.

El estudio señala que la mejora de las políticas de servicios públicos fundamentales en España reclama que se aborden cuatro cuestiones de la mayor relevancia:

- La sostenibilidad de estos servicios requiere **horizontes financieros de medio y largo plazo, definidos con criterios de prudencia y acompañados de fondos de previsión** dotados en los años de bonanza, para asegurar el cumplimiento de los compromisos.
- Promover la **lealtad institucional para que el conjunto de las Administraciones Públicas compartan la prioridad de estas políticas al dotarlas de los fondos correspondientes**, con independencia de las administraciones que las gestionen. Para ello España debe abordar cuanto antes un debate sobre qué nivel de gasto en servicios públicos fundamentales resulta sostenible, teniendo presente que se parte de un alto déficit público y de un endeudamiento público muy elevado.
- **Revisar las elevadas diferencias territoriales de gasto** que cuestionan las políticas de igualdad de oportunidades.
- **Adecuar los sistemas de financiación autonómica a los compromisos constitucionales de equidad** interterritorial.

Cuadro 1. Gasto en servicios públicos fundamentales. 2013

Euros per cápita

	Gasto per cápita				PIB per cápita	Ingresos no financieros* de las CC.AA. per cápita
	Total SPF	Sanidad	Educación	Protección social		
Asturias, Principado de	8.531,5	1.714,1	1.066,6	5.750,8	20.037,0	3.409,4
País Vasco	8.360,2	1.620,7	1.223,6	5.515,9	29.303,0	4.019,5
Navarra, Comunidad Foral de	7.164,4	1.482,8	1.106,7	4.574,9	27.795,0	4.481,8
Cantabria	7.052,1	1.530,5	1.003,1	4.518,6	20.659,0	3.794,1
Castilla y León	6.737,6	1.457,1	928,9	4.351,6	21.395,0	3.184,0
Aragón	6.667,0	1.487,4	906,7	4.272,9	24.698,0	3.095,5
Cataluña	6.639,5	1.322,7	890,0	4.426,8	26.509,0	3.323,0
Galicia	6.619,9	1.429,9	914,9	4.275,1	19.893,0	3.227,8
Rioja, La	6.363,9	1.429,5	890,3	4.044,1	24.414,0	3.449,9
Extremadura	6.168,7	1.463,9	1.007,7	3.697,1	15.500,0	3.684,0
Madrid, Comunidad de	5.948,1	1.377,2	790,7	3.780,2	30.661,0	3.091,8
Castilla-La Mancha	5.801,8	1.334,2	858,8	3.608,7	18.279,0	2.827,3
Comunitat Valenciana	5.709,7	1.301,1	866,7	3.541,8	19.704,0	2.839,3
Andalucía	5.659,4	1.182,2	959,3	3.517,8	16.845,0	2.784,3
Murcia, Región de	5.652,9	1.453,4	994,8	3.204,6	18.392,0	2.849,0
Baleares, Illes	5.431,8	1.274,5	830,8	3.326,5	23.624,0	3.543,5
Canarias	5.252,5	1.332,2	846,1	3.074,2	19.311,0	3.002,2
España	6.230,2	1.356,9	914,9	3.958,4	22.518,0	3.130,5

Diferencias porcentuales respecto a la media

	Gasto per cápita				PIB per cápita	Ingresos no financieros* de las CC.AA. per cápita
	Total SPF	Sanidad	Educación	Protección social		
Asturias, Principado de	36,9	26,3	16,6	45,3	-11,0	8,9
País Vasco	34,2	19,4	33,7	39,3	30,1	28,4
Navarra, Comunidad Foral de	15,0	9,3	21,0	15,6	23,4	43,2
Cantabria	13,2	12,8	9,6	14,2	-8,3	21,2
Castilla y León	8,1	7,4	1,5	9,9	-5,0	1,7
Aragón	7,0	9,6	-0,9	7,9	9,7	-1,1
Cataluña	6,6	-2,5	-2,7	11,8	17,7	6,2
Galicia	6,3	5,4	0,0	8,0	-11,7	3,1
Rioja, La	2,1	5,4	-2,7	2,2	8,4	10,2
Extremadura	-1,0	7,9	10,2	-6,6	-31,2	17,7
Madrid, Comunidad de	-4,5	1,5	-13,6	-4,5	36,2	-1,2
Castilla-La Mancha	-6,9	-1,7	-6,1	-8,8	-18,8	-9,7
Comunitat Valenciana	-8,4	-4,1	-5,3	-10,5	-12,5	-9,3
Andalucía	-9,2	-12,9	4,9	-11,1	-25,2	-11,1
Murcia, Región de	-9,3	7,1	8,7	-19,0	-18,3	-9,0
Baleares, Illes	-12,8	-6,1	-9,2	-16,0	4,9	13,2
Canarias	-15,7	-1,8	-7,5	-22,3	-14,2	-4,1

(*) En Navarra se ha deducido la aportación a la hacienda central. Los ingresos del País Vasco se ven afectados por el papel que allí desempeñan las diputaciones forales.

Fuente: Fundación BBVA-Ivie.

El estudio se acompaña de una base de datos, disponible en www.fbbva.es, con información inédita de la distribución territorial del gasto en estos servicios de la Administración Central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las Administraciones de la Seguridad Social.

Fundación BBVA

Si desea más información, puede ponerse en contacto con el Departamento de Comunicación y Relaciones Institucionales de la Fundación BBVA (91 374 52 10;

91 374 81 73 y 91 537 37 69 o comunicacion@fbbva.es) o consultar en la web www.fbbva.es