

# **El Coste de la Administración Pública en España**

## **Una caracterización de su estructura y evolución recientes**

Dirigido por:

**Mario V. González Fuentes**

Director del Strategic Research Center

EAE Business School



# El Coste de la Administración Pública en España

<b>I. Introducción: El gasto público, herramienta anti-crisis</b>	5
<b>II. El gasto público: Una comparativa internacional</b>	6
2.1 Empleo y remuneraciones en el sector público	6
2.2 El gasto público según el nivel de administración territorial: Evolución reciente	12
<b>III. El sector público español: Presupuesto, estructura y financiación autonómica</b>	14
<b>IV. Estimación del coste de la administración pública por habitante</b>	23
<b>V. Conclusiones</b>	28
<b>VI. Bibliografía</b>	31



---

## **I. INTRODUCCIÓN: EL GASTO PÚBLICO, UNA HERRAMIENTA ANTI-CRISIS**

Resulta indudable el impacto tan profundo que una crisis global originada desde el ámbito financiero está teniendo no sólo en las economías menos desarrolladas sino también en aquellas en donde mayores reformas económicas se han llevado a cabo en las últimas décadas con el objetivo de lograr crecimientos sostenibles y estructuras económicas más sólidas. Así, los frentes desde donde se analizan los principales efectos son tan diversos y parecen contar con un abanico tan amplio de explicaciones y temas de debate. Sin embargo, si hay algo cierto sobre la actual situación económica es que sus consecuencias han ayudado a exponer las debilidades estructurales que las economías de la mayor parte de los países desarrollados habían acumulado en los últimos años. Después de todo, existe una filosofía popular entre los economistas que afirma que las recesiones recompensan las fortalezas y exponen las debilidades, crean nuevas oportunidades y destruyen viejos hábitos. En el caso de la economía española, las críticas más populares y de carácter estructural, apuntan a que estas debilidades vienen marcadas y determinadas por un crecimiento basado en industrias intensivas en mano de obra de baja productividad relativa, como la construcción y el turismo.

Al mismo tiempo, los datos económicos confirmaban a finales de agosto de 2009 que la recesión económica podía estar tocando a su fin en Europa, especialmente en la zona euro. Alemania y Francia habían alcanzado el tan esperado suelo tras presentar tasas de crecimiento cercanas a cero, justo después de que China y la gran mayoría de países del sudeste asiático hubieran experimentado los mismos síntomas de mejora económica y financiera aproximadamente un mes antes. Esto suponía, al menos para el caso europeo, que los incentivos fiscales que se habían aprobado y llevado a cabo durante la mayor parte del año estaban obteniendo los resultados esperados y pronosticados al momento de su planificación y ejecución. No obstante, las buenas noticias no eran extensibles a un número considerable de países de la zona euro, entre los que destacan Portugal, Italia, el Reino Unido y, desafortunadamente, España.

En el caso español, la batería de medidas que incluía nuestro paquete fiscal ha comprendido desde un ambicioso programa de obras públicas a nivel nacional hasta la extensión de ayudas a desempleados por encima de los tiempos máximos establecidos antes de la crisis. Una cuestión que este tipo de medidas anti-crisis obliga a plantearse a cualquier ciudadano es la magnitud del coste no sólo de estos recursos sino de todo el aparato público y su administración, máxime cuando estos recursos parecen no ser suficientes para paliar la difícil situación económica en la que se encuentra la economía. La importancia de esta cuestión es acentuada a su vez por la reforma en el sistema de financiación autonómica recientemente aprobada y que comprende un mayor grado de cesión de impuestos a las Comunidades Autónomas así como una contribución adicional del gobierno estatal de 11 mil millones de euros a dicho sistema.

A tenor de estos hechos, la presente investigación tiene como objetivo, en primer lugar, caracterizar las peculiaridades del sistema de gasto público español tanto a nivel

estatal, autonómico y local, profundizando en términos de su evolución reciente y analizando su estructura básica. En segundo lugar, este trabajo se propone estimar el coste aproximado de la administración pública española correspondiente a cada uno de los habitantes de sus comunidades autónomas, examinando detalladamente su distribución geográfica y las principales implicaciones en términos de la eficiencia de ese gasto.

---

## II. EL GASTO PÚBLICO: UNA COMPARATIVA INTERNACIONAL

El funcionamiento de un gobierno se desarrolla casi como cualquier empresa, incluso como cualquier familia. Por un lado, se encuentran los ingresos, que por lo regular y en su gran mayoría proceden de la recaudación de impuestos pero también de las tasas, otros ingresos en general y la deuda emitida por el gobierno. Como contrapartida están los gastos, es decir, los usos que se les da a esos ingresos y que permiten al gobierno no sólo pagar a sus empleados sino también comprar bienes y servicios e invertir en infraestructura pública.

Dependiendo de una serie de determinantes, entre los que podemos destacar el tamaño de la población, el nivel de desarrollo económico, la estructura política, el nivel de gasto necesario para que dicho sistema funcione correctamente y cumpla con sus planes y obligaciones a futuro podrá ser mayor o menor. Asimismo, la estructura sobre la que descansan los servicios públicos determinará en cierto grado las necesidades de fondos para su subsistencia: número de funcionarios, su cualificación, número de dependencias y niveles administrativos, forma de organización territorial, etc.

En Europa confluyen y conviven sistemas de administración públicos muy diversos. Por un lado, se encuentran países como Austria y Holanda que funcionan con un tamaño de gobierno relativamente pequeño y, por otro, tenemos los casos de Francia, Noruega y Suecia en donde la administración pública absorbe una parte importante de los recursos económicos. En este sentido, resulta fácil pensar que administraciones públicas con tamaños tan diferentes y extremos exhibirán, de igual forma, necesidades y prioridades diametralmente opuestas. Sin embargo, los comportamientos de los gastos públicos así como su evolución a través de los últimos años y su distribución por desglose de tipo de gasto no siempre pueden catalogarse en estos dos extremos y por lo general cuentan historias muy diferentes acerca de sus principales fortalezas y debilidades.

### 2.1 EMPLEO Y REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

Analicemos por ejemplo la evolución que ha experimentado en los últimos años el empleo en el sector público. Los datos proporcionados por la agencia estadística EUROSTAT nos permiten calcular la importancia relativa de los empleos en el sector público sobre el total de empleos en la economía. La Tabla 1 nos muestra esta importancia relativa para

la zona euro, la UE-27 y para España en 2000 y 2008. Se puede observar como en los últimos ocho años el peso del empleo público en el conjunto de países que componen ambas regiones se ha reducido. Para la zona euro, el peso del empleo público ha disminuido de casi un 8% del total de empleos a menos de 7,5%. En el caso de la UE-27, de 7,1% a 6,4% mientras que **para España la importancia relativa de este contingente se ha mantenido igual en 6,3% del total de empleos existentes en la economía.**

**TABLA 1**

***Empleo en el sector público: Comparativa regional (2000 y 2008)***

	Importancia Empleo Sector Público		Número de empleos sector público ('000s)	
	2000	2008	2000	2008
Zona euro	7,9%	7,4%	10.188,9	10.650,9
UE-27	7,1%	6,4%	14.397,7	14.191,8
España	6,3%	6,3%	968,9	1.277,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por EUROSTAT

Sin embargo, este dato por sí solo esconde una realidad que se capta más claramente cuando analizamos las cifras absolutas. Tal y como se muestra en la Tabla 1 en las columnas de la derecha, el aumento en el número de empleos en el sector público apenas se ha incrementado en la zona euro, y su tasas de crecimiento en los últimos ocho años de un 4,5% mientras que en el conjunto de la UE-27 ha disminuido 1,4%. En España, el aumento en este tipo de empleos en el periodo 2000-2008 ha sido de casi 32%, junto con Irlanda son los dos países con mayores crecimientos en el número de empleos públicos en la Unión Europea. Algunos países que destacan por su reducción en esta cifra son Alemania (-5,7%) e Italia (-21,9%).

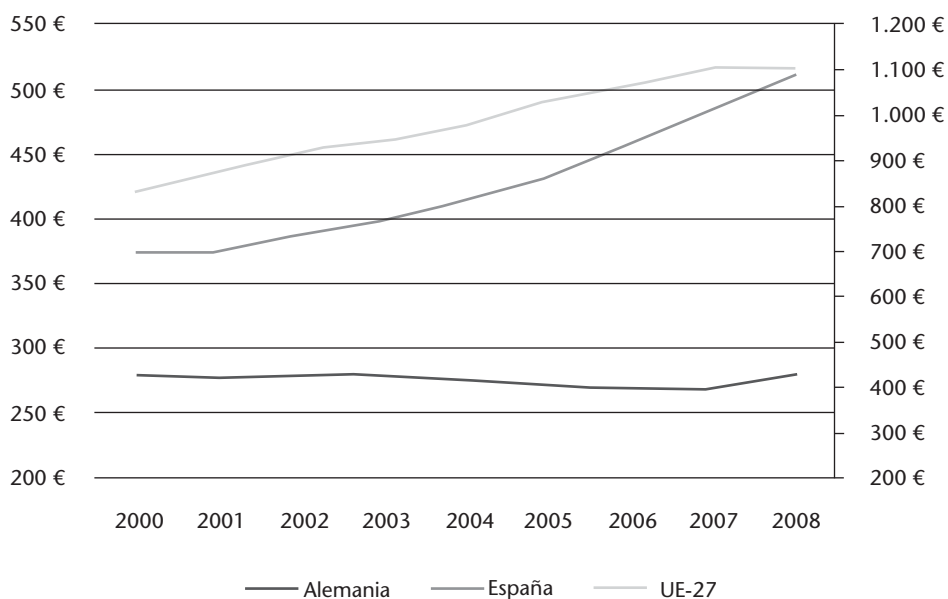
Otra magnitud de gran relevancia para los presupuestos de las administraciones públicas, y en donde podemos observar amplias diferencias en las trayectorias que han seguido algunos países en Europa, es la masa salarial de los funcionarios públicos. Con el propósito de relativizar la información y facilitar las comparaciones, se ha utilizado la masa salarial de este colectivo dividida por el número de habitantes en cada país. En este sentido, lo que muestran las Figuras 1 a 3 es la masa salarial del funcionariado público por habitante, es decir, lo que correspondería a cada habitante si repartiéramos toda la masa salarial bruta anual de los trabajadores de la administración pública entre la población. La información estadística correspondiente se encuentra disponible para los tres niveles de administración pública: local, regional (autonómica) y estatal, así como a nivel general o consolidado.

Alemania, por compartir una forma de organización territorial similar a la de España, siempre ha sido un modelo de referencia en materia de financiación pública y fiscalidad autonómica. Asimismo, el caso alemán cobra especial relevancia ya que en la

actualidad se encuentran debatiendo sobre la reforma del modelo de financiación y régimen financiero entre la Federación y los llamados *Länder*. Por esta razón, se ha utilizado la evolución que han seguido las masas salariales por habitante para los distintos niveles territoriales de administración pública en Alemania con el objetivo de compararlas con la presentada en España durante el mismo periodo. De igual forma, se ha incluido la trayectoria de esta magnitud en la UE-27<sup>1</sup>.

**FIGURA 1**

***Masa salarial del funcionariado público a nivel central por habitante: 2000-2008***



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por EUROSTAT

A nivel general, es decir, consolidando los tres niveles de administración territorial, los datos recogidos por la agencia estadística EUROSTAT reflejan **un crecimiento de algo menos del 60% (59,2%) en la masa salarial del funcionariado público por habitante en España**, pasando de representar 1.608 € por habitante en 2000 a 2.560 € en 2008, mientras que en la Unión Europea fue del orden del 31,4%, alcanzando en 2008 los 2.629 € por habitante. Alemania, por otro lado, sólo vio incrementada esta magnitud en 3,3%, quedando por detrás de los niveles por habitante en España desde 2005 y exhibiendo actualmente una diferencia de casi 500 € por habitante por debajo del dato español. Sin embargo, y como ya se adelantaba anteriormente, esta imagen agregada y consolidada de la masa salarial a nivel público encierra una

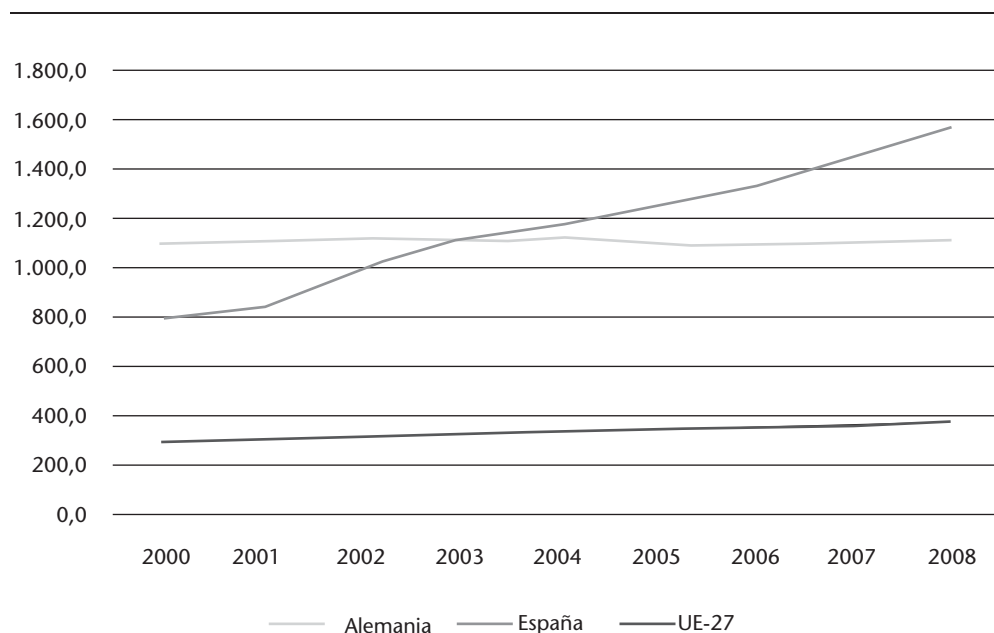
1 Por motivos de escala y comparabilidad, en las Figuras 1 y 3 se ha utilizado el eje secundario de la derecha para proyectar los valores correspondientes a la UE-27.

heterogeneidad muy amplia en las trayectorias que se experimentaron en cada uno de los tres niveles de administración pública para los que se dispone de información, principalmente en España.

En la primera de las figuras (Figura 1) se muestra la evolución entre 2000 y 2008 de la masa salarial por habitante correspondiente al nivel central o estatal. La trayectoria de esta magnitud durante estos años ha sido positiva y creciente para España y la UE-27, mientras que en el caso de Alemania parece mantenerse en un nivel constante aunque con una leve disminución en los últimos años. No obstante **la masa salarial a nivel estatal por habitante de España y la Unión Europea ha aumentado en los últimos ocho años, la trayectoria de esta variable ha sido mucho más acelerada para España que para el conjunto europeo**. Prueba de ello es la diferencia en pendiente que ambas curvas presentan, incluso estabilizándose para la UE-27 durante el periodo 2006-2008 cuando en España parece apremiarse desde 2002. De hecho, el crecimiento registrado en la región entre 2000 y 2008 alcanza un valor menor al 33%, mientras que el de España asciende a aproximadamente un 37%, es decir, por encima del nivel agregado europeo. Por el contrario, en Alemania el nivel por habitante que registra la masa salarial de este nivel de administración cayó en estos años un 0,6%.

**FIGURA 2**

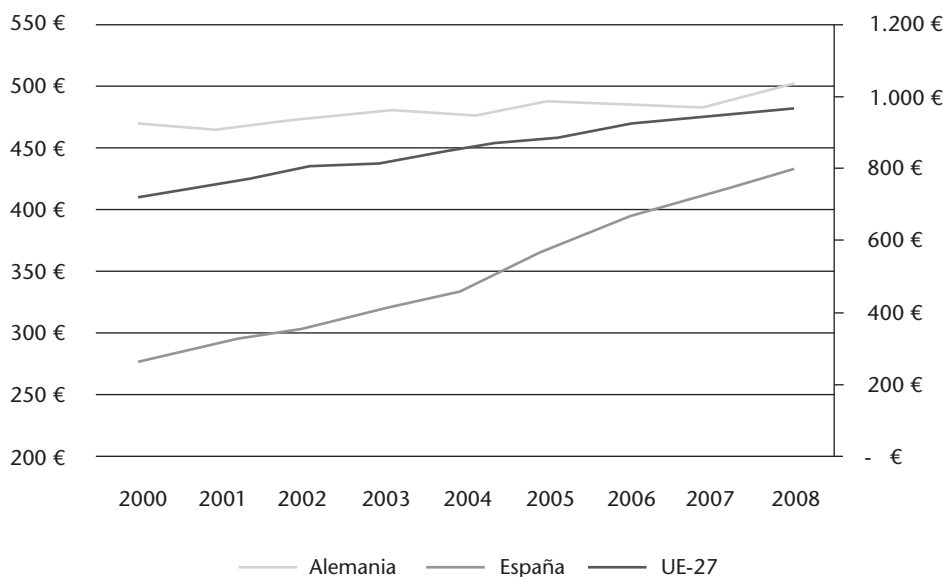
***Masa salarial del funcionariado público a nivel regional por habitante: 2000-2008***



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por EUROSTAT

Las mayores diferencias entre España y el caso alemán y europeo se han dado en la masa salarial de los niveles regionales (autonómicos) y locales. Como puede apreciarse de la Figura 1, la magnitud por habitante de la masa salarial de este nivel territorial se ha mantenido aproximadamente estable y constante para Alemania mientras que para la UE-27 se aprecia un leve aumento continuo a través del periodo bajo análisis, específicamente del 28%. En contraste con estas trayectorias, España ha registrado durante los años 2000-2008 un crecimiento record que excede casi en 4 veces el crecimiento del conjunto europeo: 95,4%, pasando de representar casi 800 € (798,3€) en 2000 a 1.559,5 € en 2008 por habitante, prácticamente el doble. Este aumento, en comparación con Alemania significó que mientras que en 2000, **España presentaba un nivel por habitante de esta masa salarial de algo más de 300 € inferior al nivel de Alemania**, en 2008 **el dato para España excedía en más de 400 € al de la economía alemana**. Como se puede inferir a partir de la Figura 2, este excedente con nuestros vecinos se logró en tan solo cinco años, los comprendidos entre 2003 y 2008, ya que en 2003 las masas salariales por habitante del funcionariado regional (autonómico) eran iguales en los dos países.

**FIGURA 3**  
**Masa salarial del funcionariado público a nivel local por habitante: 2000-2008**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por EUROSTAT

La historia es muy similar a nivel de las administraciones locales. Resulta obvia la importante remontada que la masa salarial por habitante de este nivel de administración ha presentado durante los últimos años en España. El crecimiento registrado fue

del 56%, mientras que en la UE-27 éste se quedó por debajo del 34% y en Alemania apenas se incrementó en 6,2%. En España, este crecimiento significó que la masa salarial de las administraciones locales que correspondería por habitante pasó de representar algo menos de 300 € (277€) en 2000 hasta alcanzar los 432 € en 2008, cerrando rápidamente la diferencia que mantenía con Alemania en 2000 de casi 200 €.

De esta forma, puede verse como el aumento en la masa salarial del funcionariado público por habitante que se ha registrado en España a nivel general, consolidando todos los diferentes niveles territoriales, durante el periodo 2000-2008 que se resalta anteriormente (59,2%) se debe principalmente al **crecimiento desproporcionado que ha registrado la masa salarial por habitante del funcionariado regional (autonómico)**, prácticamente doblándose y en segunda instancia a la correspondiente evolución de esta variable en las administraciones locales, multiplicándose aproximadamente por 1,6 en los últimos ocho años. Por el contrario, la economía alemana, con una estructura de administración territorial similar y de referencia para España, apenas si ha visto su masa salarial crecer a cualquiera de los niveles, incluso disminuyendo a nivel estatal y mostrando un crecimiento prácticamente nulo en las administraciones regionales.

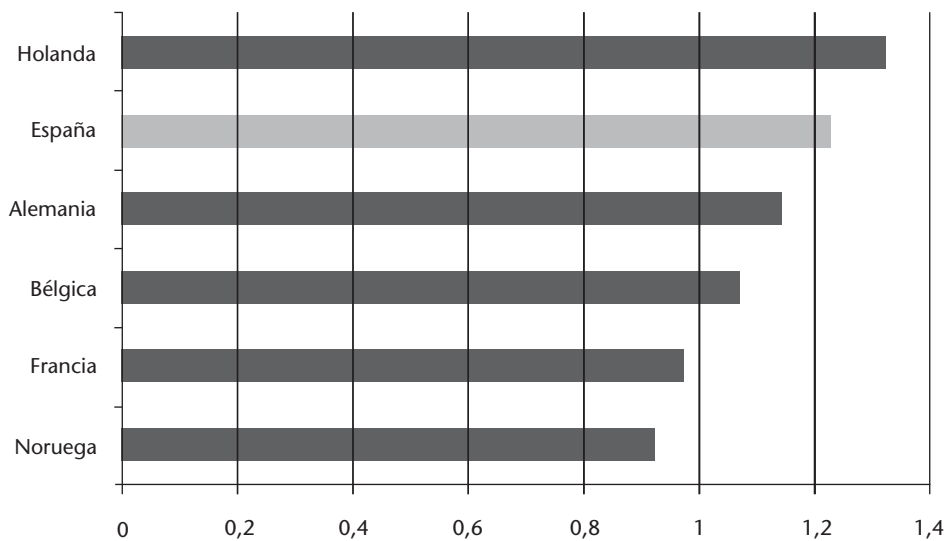
Un fenómeno que es interesante analizar, a tenor de los resultados del análisis previo sobre la evolución de las masas salariales en la administración pública, es el que se desprende de comparar los costes salariales por empleado en el sector público con el que se registra en el total de la economía. Los datos disponibles resultan de la explotación de las estadísticas anuales sobre cuentas nacionales que proporciona la OECD para la mayoría de sus miembros para 2005. Aunque no se trata de un dato reciente, resulta relevante ya que hace referencia a un momento intermedio del periodo que se ha analizado hasta ahora (2000-2008) y que puede aportar un matiz especial a este ejercicio de reflexión analítica.

Lo que muestra la Figura 4 son los ratios calculados para el coste salarial por empleado en el sector público en relación al coste por empleado en el total de la economía. Así, un valor de 1 en dicho ratio correspondería a una situación en la que los costes salariales por empleado son idénticos en la administración pública que en el resto de la economía. Llama poderosamente la atención la posición de España en el conjunto de países europeos que se muestra en dicha figura. Su valor, por encima de 1,2, se interpreta como que en **España, por término medio, el coste salarial por empleado en el sector público excede en más del 20% el coste por empleado en el resto de la economía, es decir, en el sector privado**. Por lo general, países con altos niveles de empleo en el sector público (como en el caso de Noruega) presentan costes salariales en la administración pública muy similares o por debajo de los registrados en el sector privado, mientras que en aquellos países con bajos niveles de empleo en el gobierno (como en el caso de Holanda), exhiben costes salariales en dicho sector más altos e incluso frecuentemente mayores que en el total de la economía ya que se tiende a contratar a funcionarios con alto grado de cualificación, y por lo tanto más productivos

y mejor compensados, para compensar el bajo nivel de la plantilla<sup>2</sup>. El caso de España no puede considerarse como el de un país con bajo nivel de empleo en el sector público y sin embargo, presenta un nivel para el ratio calculado levemente por debajo de Holanda. Francia, un país con un tamaño de gobierno importante, presenta un ratio cuyo valor está por debajo de 1, tal y como sugiere el anterior argumento. De cualquier forma, con el fin de complementar esta discusión a nivel de comparativa internacional, la siguiente sección analizará de forma breve la relación entre el peso del funcionariado público y la productividad dentro de España, para sus Comunidades Autónomas.

**FIGURA 4**

***Ratio de costes salariales entre el sector público y el total de la economía (2005)***



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las estadísticas anuales de cuentas nacionales de la OECD

**2.2. EL GASTO PÚBLICO SEGÚN EL NIVEL DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: EVOLUCIÓN RECIENTE**

Tras esta comparación internacional de la evolución de los costes salariales en el sector público y su relación con los niveles en el resto de la economía, toca el turno de analizar el gasto público por habitante en las tres esferas de administración pública

2 Pilichowski, E. y E. Turkisch (2008), "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, No. 8, OECD Publishing.

y su evolución entre 2000 y 2008. Al igual que en el caso de las masas salariales por habitante, se comparan los datos disponibles para España, Alemania y la Unión Europea.

La Tabla 2 presenta el gasto público por habitante en 2000 y 2008, así como la tasa de crecimiento experimentada entre estos dos años, para la economía española, alemana y la de la Unión Europea (27 países), según el nivel de administración pública: estatal, regional (autonómico y local). En el conjunto de países miembros de la UE-27, los aumentos registrados en el gasto público por habitante para los tres niveles de gobierno presentan un patrón muy parecido entre sí, siendo el crecimiento experimentado durante el periodo 2000-2008 de un 35% por término medio para todos los niveles. Alemania, por otro lado, presenta significativamente un mayor crecimiento en el gasto público por habitante a nivel estatal respecto a los otros dos niveles de gobierno. En concreto, este gasto pasó de representar casi 3.000 € (2.928€) en 2000 a 4.175 € por habitante en 2008, un aumento del 42,6%. Los incrementos en el gasto público por habitante a nivel regional y local fueron mucho más moderados, de 10,9% y 19,2%, respectivamente.

**TABLA 2**

***Gasto público por habitante según el nivel de administración territorial (2000 y 2008)***

		<b>España</b>	<b>Alemania</b>	<b>UE-27</b>
General	2000	6.123 €	11.320 €	8.616 €
	2008	9.720 €	13.326 €	11.733 €
	Crecimiento	58,7%	17,7%	36,2%
Estatal	2000	3.179 €	2.928 €	4.632 €
	2008	3.748 €	4.175 €	6.349 €
	Crecimiento	17,9%	42,6%	37,1%
Regional	2000	1.842 €	3.386 €	838 €
	2008	3.750 €	3.755 €	1.112 €
	Crecimiento	103,6%	10,9%	32,7%
Local	2000	935 €	1.837 €	2.054 €
	2008	1.526 €	2.189 €	2.881 €
	Crecimiento	63,2%	19,2%	40,3%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por EUROSTAT

El caso español vuelve a destacarse por encima de la experiencia alemana y de la Unión Europea, tal y como lo hizo en el caso de la evolución de las masas salariales por habitante del sector público. Como se puede apreciar en la Tabla 2, el gasto público por habitante a nivel autonómico pasó de 1.842 € en 2000 a 3.750 € en 2008, más que doblándose, registrando de esta forma una tasa de crecimiento del 103,6%. Más aún, este dato cobra especial relevancia cuando se compara el nivel de este gasto público por habitante que exhibe Alemania en 2008, 3.755 €, es decir, prácticamente el mismo que España. No obstante, el punto de partida de España en 2000 era significativamente inferior al que exhibía Alemania en ese mismo año, de hecho representaba la mitad que el dato alemán. En otras palabras, en tan sólo ocho años, el gasto público por habitante a nivel autonómico en España alcanzó los niveles de la economía alemana, habiendo partido en 2000 de una cifra equivalente a la mitad del correspondiente gasto público por habitante en Alemania en ese mismo año. A nivel de administraciones locales, **España también se destaca por lograr un incremento superior al de Alemania y al de la UE-27, del orden de 63,2%, pasando de 935 € en 2000 a 1.526 € en 2008.**

En definitiva, resulta obvio del análisis de trayectorias y comparación internacional desarrollado en esta sección que en España, a lo largo de los últimos años, el grueso del crecimiento del sector público se ha dado a partir de dos ejes fundamentales. Por un lado, la administración pública a nivel autonómica ha experimentado un crecimiento de gran magnitud y proporciones tanto en términos de su gasto público como en los costes salariales de su plantilla. En menor proporción y magnitud pero también de gran importancia son los aumentos a nivel de administraciones locales. Merece la pena resaltar que este análisis se ha hecho utilizando los gastos públicos y masas salariales por habitante de forma tal que la evolución que estas magnitudes presentan lo hacen considerando y controlando por los cambios demográficos que se hayan generado en los países bajo análisis.

---

### **III. EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL: PRESUPUESTO, ESTRUCTURA Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

En términos de presupuestos y cuentas de las administraciones públicas, en España la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos articula esta información y su desglose por clasificación económica en tres apartados: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Presupuestos de las Entidades Locales. De la información estadística disponible para los últimos dos presupuestos de esta lista se encarga la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Antes de proceder al análisis de esta información y sus principales partidas, es necesario tener en cuenta que el sistema autonómico de financiación en España no es uniforme. En primer lugar, existen dos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas: el régimen foral (País Vasco y Navarra) y el régimen común (Resto de

comunidades). Al primero de ellos se le reconoce y atribuyen la gestión de la mayor parte de los ingresos tributarios y además, realizan una aportación a las cargas generales del Estado a través del pago de un cupo por aquellas competencias no asumidas. Este cupo o aportación es acordado conjuntamente con el Estado. Por otro lado, en lo que respecta al régimen común, el marco normativo que gobierna a este sistema viene determinado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en la cual se establecen los porcentajes de cesión de aquellos impuestos directos e indirectos cuya recaudación está transferida a las Comunidades Autónomas, así como la normativa sobre los tributos propios y los fondos comunes que garantizan el justo y correcto funcionamiento del sistema. Por razones de brevedad, y porque a continuación se explicarán los principales cambios que se generan en este modelo de financiación, omitiremos los detalles del actual sistema.

Actualmente, y mientras este informe se escribe, se ha puesto a debate y finalmente aprobado un nuevo modelo de financiación autonómica cuya base es el modelo todavía vigente pero con importantes implicaciones en relación a los porcentajes de cesión de los tributos cedidos parcialmente y de los fondos disponibles para la procuración de servicios públicos fundamentales. Asimismo, implica un esfuerzo extra por parte del Estado que aporta más recursos a dicho sistema.

El nuevo modelo de financiación autonómica, que entrará en vigor el próximo año, comprende un sistema basado en cinco pilares: Capacidad tributaria, Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, Fondo de Suficiencia Global, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación.

En términos de la capacidad tributaria, los principales cambios son el aumento en los porcentajes de cesión del IRPF, IVA y de los Impuestos Especiales. En concreto, tanto el porcentaje de cesión del IVA como el del IRPF aumentan hasta un 50%, mientras que el de los impuestos especiales hasta un 58%. Las Comunidades Autónomas dispondrán del 25% de lo recaudado por esta vía y el resto (75%) irá a formar parte del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Dicho fondo será completado por una aportación de la administración estatal que llevará al Fondo a representar el 80% de la recaudación total (75% + 5%). Los Servicios Públicos Fundamentales se articulan básicamente en los apartados de Sanidad, Educación y Servicios Sociales. Para su distribución, se estiman las necesidades de cada Comunidad Autónoma en términos de estos Servicios Públicos Fundamentales y se comparan con su capacidad tributaria al 75% con el objeto de determinar si será *receptor* o *contribuyente* del fondo. La estimación de necesidades se basa en un concepto llamado *población ajustada*, el cual es una variable que toma en cuenta factores como la población, superficie, dispersión, insularidad y la población por tramos de edad y de contingentes especiales (mayores de edad, menores de 16 años, etc.).

El Fondo de Suficiencia Global es muy similar al Fondo de Suficiencia del anterior modelo de financiación autonómica. Este fondo asegura la financiación hasta cubrir las necesidades globales de financiación y, por tanto, el total de competencias autonómicas. Por último, los Fondos de Competitividad y de Cooperación son financiados por recur-

tos adicionales. El último de ellos con 1.200 millones de euros y el de Competitividad, por definición, es aproximadamente del doble que éste. El acceso de las Comunidades Autónomas a uno u otro fondo depende de su desviación con respecto a la media nacional en términos de financiación o capacidad fiscal (Fondo de Competitividad) y a la renta per cápita o desarrollo demográfico (Fondo de Cooperación).

A la luz de los resultados y las principales observaciones que se desprenden de la sección anterior, en donde se identificaba al gasto de las administraciones regionales (autonómicas) y locales como los principales catalizadores del crecimiento experimentado por el sector público en España durante el periodo 2000-2008, esta sección se concentrará en analizar la estructura y evolución del gasto público a nivel autonómico y local.

**TABLA 2**

***Gasto público por habitante según el nivel de administración territorial (2000 y 2008)***

	Crecimiento Asalariados S. Público 2005-2009	Asalariados Sector Público (% del total)*	PIB per cápita**	PIB por ocupado**
Andalucía	5,8%	19,9%	18.507,0 €	47.595,0 €
Aragón	11,2%	20,5%	26.323,0 €	56.194,9 €
Asturias	5,7%	21,0%	22.559,0 €	52.885,6 €
Canarias	-0,3%	19,7%	21.105,0 €	50.455,8 €
Cantabria	6,8%	19,1%	24.508,0 €	53.928,8 €
Castilla y León	-2,2%	21,8%	23.361,0 €	54.786,7 €
Castilla - La Mancha	6,8%	22,2%	18.471,0 €	43.832,6 €
Cataluña	5,0%	12,8%	28.095,0 €	58.411,9 €
Comunidad Valenciana	5,9%	13,8%	21.468,0 €	47.709,0 €
Extremadura	15,0%	30,8%	16.828,0 €	44.366,4 €
Galicia	3,7%	21,2%	20.619,0 €	47.012,0 €
Illes Balears	13,7%	14,5%	25.967,0 €	53.891,5 €
La Rioja	7,6%	16,9%	25.895,0 €	55.350,2 €
Madrid	6,3%	17,4%	31.110,0 €	63.366,6 €
Murcia	22,2%	17,1%	19.692,0 €	44.868,2 €
Navarra	-6,2%	16,6%	30.614,0 €	64.533,2 €
País Vasco	3,6%	17,0%	32.133,0 €	68.991,6 €
<b>ESPAÑA</b>	<b>6,2%</b>	<b>17,7%</b>	<b>24.020,0 €</b>	<b>54.061,8 €</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

\*Cifras que se refieren a la información disponible para 2009.

\*\*El PIB per cápita y por ocupado están expresados en euros y se refieren a 2008.

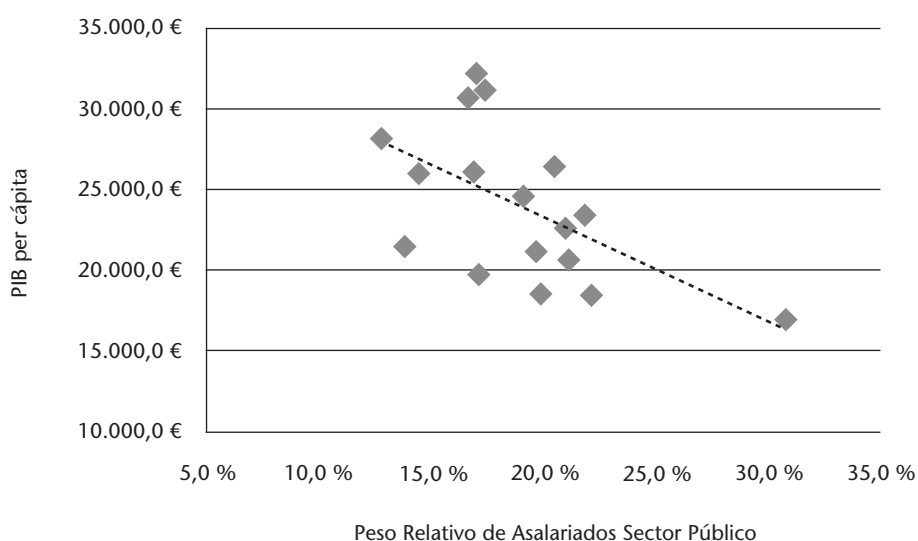
Los datos de avance del presupuesto consolidado para todas las Comunidades Autónomas en 2009 presenta un gasto total de las administraciones públicas de este nivel territorial de 181.844 millones de euros, de los cuales € 55.335 millones están comprometidos como Gastos de Personal y 15.975 millones en Inversiones Reales. Esto significa que un poco más del 30% de los gastos consolidados a nivel autonómico se destina al pago de nóminas y empleados, mientras que sólo el 8,2% se dedica a inversiones reales. De igual forma, la cifra de avance de los gastos totales de las administraciones locales asciende para 2009 a 84.093 millones de euros, de los cuales el 25% está dedicado a gastos de personal y el 16% a inversiones reales. Asimismo, en la sección anterior, ya se había puesto de manifiesto la importancia que había cobrado a lo largo de los últimos años la masa salarial del funcionariado público en España. Con toda esta información en mente, analicemos los datos que proporciona la Tabla 3 en donde se presenta para cada Comunidad Autónoma, el crecimiento registrado entre 2005 y 2009 en el número de asalariados del sector público, así como su importancia actual en relación al número de asalariados total en la economía.

Por término medio, **en España, el número de asalariados en el sector público creció en los 4 años comprendidos entre 2005 y 2009, un 6,2% mientras que en el total de la economía (incluyendo al sector público), este crecimiento fue de 1,9%**. En el sector privado, el aumento fue inferior al 1%, específicamente del 0,9%. Como puede deducirse tras echar un vistazo a las tasas de crecimiento en el número de asalariados en el sector público de las diferentes Comunidades Autónomas, el dato nacional no permite ver los crecimientos tan significativos que algunas de estas comunidades experimentaron durante los últimos cuatro años. Llamen la atención las Comunidades de Murcia y Extremadura, las cuales registraron unos crecimientos en el número de asalariados en administraciones públicas de 22,2% y 15%, respectivamente. Muy cerca de estos crecimientos están también los presentados por Aragón y las Islas Baleares (11,2% y 13,7%, respectivamente). Sin embargo, el caso de **Extremadura es especialmente llamativo ya que es además la Comunidad Autónoma que exhibe la mayor importancia relativa de los asalariados del sector público en el total de la economía: aproximadamente 31% de los asalariados en 2009 pertenecen a la administración pública**. Tomando en cuenta que la media nacional se encuentra por debajo del 18%, destacan Cataluña y Comunidad Valenciana por contar con una importancia relativa de este tipo de asalariados significativamente por debajo de la media y, al mismo tiempo, haber registrado unas de las menores tasas de crecimientos en este colectivo durante los últimos 4 años.

Esta heterogeneidad de comportamientos y experiencias dan pie a plantear una cuestión que ya se había puesto de manifiesto en la anterior sección y que planteaba la posible relación existente entre la importancia relativa del sector público y la productividad o eficiencia económica. En concreto, el debate abierto sobre este tema se cuestiona si los países o regiones con mayor peso del sector público en el total de la economía son más o menos productivos que aquellos en donde este sector es menos importante.

Dos magnitudes macroeconómicas frecuentemente utilizadas para medir la productividad de un país o región son el PIB per cápita y el PIB por ocupado. La Tabla 3 incluye, en las columnas de la derecha, los valores de estas dos variables que cada Comunidad Autónoma consiguió durante 2008. Con el objeto de arrojar luz sobre esta cuestión para el caso de España y sus regiones, se calculó el coeficiente de correlación<sup>3</sup> entre el peso de los asalariados del sector público y cada una de las medidas de productividad señaladas. Los cálculos correspondientes resultan en un valor de -0,57 para el coeficiente que considera al PIB per cápita como medida de productividad y de -0,44 para el que recoge la relación entre el PIB por ocupado y el porcentaje de asalariados públicos en el total de la economía. Ambos coeficientes describen una relación inversa entre las variables y sus valores podrían considerarse lo suficientemente altos para representar una relación fuerte<sup>4</sup>.

**FIGURA 5**  
**Relación entre el PIB per cápita y el peso relativo de los asalariados del sector público a nivel regional**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

3 El coeficiente de correlación es una medida estadística que toma un valor entre -1 y 1 e indica la posible relación lineal que existe entre dos variables y lo fuerte que es esta relación. Valores positivos describen relaciones directas en donde ambas variables tienden a moverse en la misma dirección mientras que valores negativos describen relaciones inversas. Un valor muy cercano a cero es característico de una relación débil mientras que un valor cercano a 1 o a -1 representaría una relación fuerte entre las variables.

4 Aunque no existe un criterio establecido para decidir cuando una relación lineal es fuerte o débil, la regla empírica utilizada en la literatura considera aquellos coeficientes de correlación con valor absoluto mayor a 0,3 como lo suficientemente altos para poder entrar, por ejemplo, como factor determinantes en un análisis de regresión.

En otras palabras, y basándonos en los valores de los coeficientes de correlación estimados, **existe evidencia empírica para pensar que aquellas regiones con mayor peso del funcionariado público en la economía tienden a presentar bajos niveles de PIB per cápita.** Se aplica la misma conclusión para la relación entre el PIB por ocupado y la importancia de los asalariados públicos. La Figura 5 muestra el diagrama de dispersión utilizando como medida de riqueza económica al PIB per cápita. La línea punteada superpuesta muestra el sentido de la relación sugerida por el valor del coeficiente de correlación estimado.

Adicionalmente, se calcularon los coeficientes de correlación entre los crecimientos observados en el número de asalariados del sector público entre 2005 y 2009 y las dos medidas de productividad, resultando en unos valores de -0,36 cuando se utiliza el PIB per cápita y de -0,46 con el PIB por ocupado. Al igual que las relaciones descritas anteriormente, estos coeficientes señalan relaciones inversas y podrían interpretarse como que aquellas Comunidades Autónomas que registraron mayores crecimientos en el número de asalariados públicos durante el periodo 2005-2009, presentan actualmente menores niveles de productividad.

Lo anterior pone de manifiesto la **importancia de mantener el tamaño de los sectores públicos a raya con el fin de fomentar la productividad y la eficiencia económica**, máxime en tiempos difíciles cuando mayores recursos económicos son necesarios para volver a la senda del crecimientos sostenible y lograr consolidar las reformas necesarias que permitan eliminar las debilidades de nuestro modelo económico que, como ya se comentó en la Introducción, es criticado por su alta dependencia en industrias poco productivas.

Analicemos ahora la evolución que ha seguido el gasto público a nivel de administraciones regionales (autonómicas) y locales. Las Tablas 4 y 5 presentan para estos dos niveles de administración territorial, por un lado, las tasas de crecimiento del gasto público total, así como del gasto en personal y en inversiones reales, registradas en cada Comunidad Autónoma entre 2002 y 2009. Por otro lado, estas tablas también muestran, para el conjunto de comunidades, la importancia relativa dentro del total de gastos que poseen actualmente las partidas de gasto en personal e inversiones reales.

**A nivel regional**, tal y como se muestra en la Tabla 4 y ya se había indicado anteriormente, el **gasto en personal representa un poco más del 30% del total de gastos.** Sin embargo, existen Comunidades Autónomas como Canarias y Comunidad Valenciana en donde esta importancia se eleva hasta casi 40%, es decir, aproximadamente 2 de cada 5 euros de gasto público a nivel regional en estas comunidades se destina al pago de nóminas y personal. Al mismo tiempo, el País Vasco destaca como la Comunidad Autónoma con menor importancia del gasto en personal en su presupuesto a nivel regional.

**TABLA 4**

***Evolución del gasto público de las administraciones públicas a nivel regional (autonómico) y sus principales partidas por Comunidad Autónoma***

	Crecimiento 2002-2009			Importancia Relativa 2009	
	Gasto Total	Gasto Personal	Inversiones	Gasto Personal	Inversiones
Andalucía	78%	60%	125%	30,1%	8,7%
Aragón	132%	195%	69%	36,7%	8,6%
Asturias	125%	181%	35%	34,9%	14,2%
Canarias	81%	76%	96%	38,0%	10,7%
Cantabria	145%	200%	33%	34,8%	14,1%
Castilla y León	107%	140%	78%	33,9%	15,2%
Castilla - La Mancha	138%	192%	90%	31,4%	9,3%
Cataluña	101%	93%	52%	24,7%	4,7%
Comunidad Valenciana	73%	80%	6%	37,8%	5,9%
Extremadura	132%	167%	138%	34,3%	15,8%
Galicia	64%	58%	92%	31,3%	12,2%
Illes Balears	254%	200%	55%	29,2%	7,3%
La Rioja	148%	166%	73%	34,3%	10,1%
Madrid	159%	162%	62%	33,2%	6,7%
Murcia	201%	81%	141%	22,2%	10,1%
Navarra	70%	72%	12%	26,9%	7,7%
País Vasco	73%	57%	236%	18,6%	9,2%
<b>ESPAÑA</b>	<b>100,5%</b>	<b>99,4%</b>	<b>79,3%</b>	<b>30,4%</b>	<b>8,8%</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Hacienda a partir de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos.

Este último dato no debe sorprender mucho al lector ya que merece la pena señalar que, al contrario de lo que sucede en otras CC.AA., el papel que juegan las provincias o diputaciones forales vascas es altamente importante, incluso mucho más que la administración autonómica, ya que las competencias de los llamados territorios históricos están definidas en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco. En esta comunidad, la gran mayoría de las tareas de la Administración corresponde a las Diputaciones Forales y no a los servicios comunes de la Comunidad Autónoma, siendo además las Diputaciones las que tienen el poder de recaudar impuestos que después reparten al Estado, al Gobierno Vasco, a la propia Diputación e incluso la que se transfiere a los municipios. En este sentido es la provincia o diputación foral la que

financia a la comunidad autónoma, recayendo en ellas las competencias de todas las infraestructuras de carreteras, bienestar social, etc. Lo anterior será especialmente obvio cuando se proceda a estimar el coste de la administración pública por habitante en la siguiente sección y llame la atención el hecho de que el presupuesto de las administraciones locales en el País Vasco es tan importante como el que exhiben otras CC.AA. como Madrid o Cataluña a nivel regional o autonómico.

El peso tan importante del gasto en personal contrasta con el exiguo peso que la partida dedicada a inversiones reales comparte dentro del gasto total a nivel autonómico: 8,8% como media nacional. Cataluña presenta el peso más pequeño para esta partida junto con un crecimiento de este gasto durante los últimos cuatro años que se encuentra por debajo del crecimiento que por término medio se registró en el país (79,3%). Le acompaña en esta situación la Comunidad Valenciana al presentar un peso de las inversiones reales inferior al 6% y un crecimiento del 6% durante el periodo 2005-2009, es decir, un crecimiento 13 veces inferior al de la media nacional. Por el contrario, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Murcia se destacan por presentar pesos relativos de esta partida por encima de la media así como crecimientos iguales o significativamente mayores del gasto dedicado a inversiones reales durante los últimos cuatro años. Este dato positivo para Extremadura adopta un matiz diferente cuando uno se percató de que el gasto en personal en esta región presentó un crecimiento muy por encima de la media nacional y mayor que el dato correspondiente a inversiones reales, lo cual en cierta forma era de esperar ya que, como se recordará de nuestra discusión anterior, Extremadura se ha destacado por exhibir el mayor peso de los asalariados públicos en el total de la economía así como uno de los mayores crecimientos de este colectivo en los últimos años.

Las únicas dos Comunidades Autónomas que presentan un crecimiento en el gasto en inversiones reales significativamente por encima de la media nacional y que además han aumentado este gasto más que proporcionalmente en relación a lo que ha aumentado el gasto en personal son Andalucía y País Vasco. En Andalucía, el gasto en inversiones reales aumentó en 125% entre 2005 y 2009 mientras que el gasto en personal aumentó en 60%. La disparidad en tasas de crecimiento es mayor en el caso del País Vasco, 236% para las inversiones reales y sólo 57% para el gasto en personal, es decir, en tan sólo cuatro años el gasto en inversiones reales a nivel autonómico se multiplicó por 3,4 mientras que el gasto en personal sólo le hizo por 1,5.

La evolución del gasto público en las administraciones locales (Tabla 5) presenta menos heterogeneidad en sus patrones y trayectorias entre las diferentes comunidades que el gasto público a nivel regional. Existen pocos casos extremos tanto en términos de crecimiento del gasto en personal y en inversiones reales como en la importancia relativa de estas partidas en el presupuesto total. Sin embargo, un fenómeno que merece la pena resaltar es el alto número de CC.AA. en donde se ha producido una caída en el gasto público en inversiones reales durante 2005-2009. En total, ocho comunidades presentan tasas de crecimiento negativas. Destacan los casos de Asturias, Navarra y Canarias con caídas superiores al 42% y alcanzando hasta 65%.

**TABLA 5**

***Evolución del gasto público de las administraciones públicas a nivel local y sus principales partidas por Comunidad Autónoma***

	Crecimiento 2002-2009			Importancia Relativa 2009	
	Gasto Total	Gasto Personal	Inversiones Reales	Gasto Personal	Inversiones
Andalucía	25,4%	28,6%	6,0%	32,2%	22,6%
Aragón	31,9%	56,6%	-13,4%	29,9%	22,7%
Asturias	-3,5%	0,9%	-42,7%	28,7%	18,5%
Canarias	24,4%	8,8%	-54,4%	29,2%	10,3%
Cantabria	35,3%	37,5%	19,2%	29,9%	24,4%
Castilla y León	28,3%	31,0%	4,1%	28,5%	28,1%
Castilla - La Mancha	29,1%	35,4%	2,7%	35,2%	22,7%
Cataluña	29,0%	37,8%	-15,9%	28,1%	18,9%
Comunidad Valenciana	32,0%	41,2%	-20,4%	31,7%	17,4%
Extremadura	16,0%	13,0%	-7,2%	35,7%	25,0%
Galicia	17,7%	18,9%	1,9%	30,6%	22,8%
Illes Balears	86,3%	75,3%	78,8%	29,3%	19,3%
La Rioja	26,9%	30,5%	8,5%	20,1%	38,7%
Madrid	72,4%	75,0%	0,8%	31,3%	15,3%
Murcia	-3,5%	-7,4%	-7,8%	29,0%	24,2%
Navarra	-57,2%	-58,1%	-65,5%	23,6%	36,8%
País Vasco	78,9%	39,8%	50,0%	7,5%	7,7%
<b>ESPAÑA</b>	<b>71,4%</b>	<b>64,5%</b>	<b>16,0%</b>	<b>24,4%</b>	<b>16,7%</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Secretaría General de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda.

En general, las lecciones que podemos extraer del análisis de la estructura del gasto público a nivel regional y local en España nos permiten caracterizar el **acelerado crecimiento en los presupuestos del sector público experimentado durante la actual década**. En particular, hemos identificado que, en relación a los diferentes niveles territoriales, es la administración pública a nivel regional o autonómico el principal catalizador de este crecimiento, seguido por el gasto a nivel de entidades locales. Complementariamente, se observa una tendencia generalizada en casi todas las regiones a presentar un acusado incremento en el gasto público dedicado al pago de personal y nóminas, especialmente a nivel autonómico así como una exigua importancia del gasto dedicado a inversiones reales. De forma paralela, se ha presenta-

do evidencia empírica y estadística que apunta hacia una posible **relación negativa entre el peso del funcionariado público y la prosperidad económica de las distintas regiones**, reflejando una realidad económica que arroja luz sobre los principales canales a partir de los cuales se pueda fomentar la productividad y el crecimiento.

---

#### **IV. ESTIMACIÓN DEL COSTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR HABITANTE**

Uno de los objetivos que se proponía este informe era el de estimar el coste que tiene para un individuo el funcionamiento de su administración pública a todos los niveles territoriales. Como se ha descrito anteriormente, el modelo de financiación y presupuestos públicos en España distingue entre tres tipos de niveles de administración territorial: estatal, autonómico y local. En cada uno de estos niveles existen presupuestos y gastos que requieren de recursos económicos para el correcto cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Los datos que pone el Ministerio de Economía y Hacienda a disposición del público, como avance de los presupuestos 2009, desglosan a nivel de CC.AA. los presupuestos de las administraciones regionales y las entidades locales, de hecho, en el caso de estas últimas existe el detalle por ayuntamiento, provincia y diputación. Siguiendo la línea del análisis desarrollado anteriormente y con el propósito de aportar una perspectiva amplia pero concreta de las diferencias regionales en España, la estimación del coste de la administración pública por habitante se llevó a cabo a nivel de Comunidad Autónoma. No obstante, el presupuesto de la administración estatal (Presupuesto General del Estado), por su naturaleza misma, no está disponible con el mismo nivel de desagregación que los otros presupuestos, lo cual para nuestro objetivo implicaba el desarrollo de una metodología que permitiera la adecuada distribución de estos recursos entre las regiones. Para ello, se construyó un índice que siguiendo los criterios utilizados para el reparto de los Fondos de Garantía y que ya fueron comentados anteriormente, tomara en cuenta las diferencias regionales no sólo de tamaño poblacional sino también de superficie territorial y de riqueza per cápita. Este índice<sup>5</sup> permite aproximar la importancia relativa de cada Comunidad Autónoma en los Presupuestos Generales del Estado y distribuir estos recursos con el fin de poder estimar el coste por habitante de la totalidad de las administraciones públicas. Además, se calibró ese reparto para tomar en cuenta los cupos vasco y navarro en la magnitud del gasto estatal correspondiente a estas comunidades.

Una vez hecho el reparto de los presupuestos a nivel estatal, que para el año 2009 asciende a 205.852 millones de euros, se procedió a sumar los gastos públicos obtenidos para los tres niveles de administración pública en cada una de las CC.AA., realizando asimismo este cálculo para las partidas de Gasto en Personal y Gasto en

---

<sup>5</sup> Índice calculado a partir de los valores  $z$  (número de desviaciones típicas con respecto a la media) que presentaban cada CC.AA. con respecto a las tres variables utilizadas (población, superficie territorial y PIB per cápita) y estandarizado para que tomara valores entre 0 y 1.

Inversiones Reales, para fines comparativos que más adelante serán discutidos. La Tabla 6 presenta los resultados de dicha agregación.

Como se puede comprobar, a nivel general y consolidado, las disparidades en importancia relativa que el gasto en personal exhibía a nivel regional se diluyen y aparecen más homogéneas. Por término medio, el 20% del gasto público total para todos los niveles es destinado al pago de nóminas. Sin duda, la influencia de la estructura a nivel estatal se deja notar en este resultado. La importancia para el gasto en inversiones reales no cambia mucho, mostrando una media a nivel nacional menor al 10% (9,3%), ligeramente por encima del dato que a nivel nacional exhibían los presupuestos de las administraciones regionales o autonómicas.

**TABLA 6**

***Gasto público consolidado a todos los niveles de administración pública (estatal, autonómico y local) por CC.AA. y sus principales partidas***

	2009		
	Gasto Total	Gasto Personal	Inversiones Reales
Andalucía	79.611.543,5 €	17.913.575,5 €	6.901.349,7 €
Aragón	13.587.548,9 €	3.457.577,2 €	1.217.141,3 €
Asturias	10.076.052,9 €	2.418.278,3 €	1.025.555,9 €
Canarias	19.778.824,5 €	4.955.604,5 €	1.581.147,0 €
Cantabria	5.723.491,6 €	1.394.392,0 €	636.672,9 €
Castilla y León	25.240.872,1 €	6.017.722,9 €	3.127.447,6 €
Castilla La Mancha	20.696.960,4 €	4.896.756,9 €	1.816.714,4 €
Cataluña	73.018.723,5 €	14.522.067,5 €	4.962.645,6 €
Comunidad Valenciana	42.502.255,5 €	10.177.017,6 €	2.929.898,9 €
Extremadura	11.709.328,3 €	2.998.494,8 €	1.431.214,0 €
Galicia	26.287.103,9 €	5.962.012,8 €	2.557.178,9 €
Illes Balears	10.421.598,0 €	2.263.473,8 €	870.843,1 €
La Rioja	3.106.189,1 €	712.140,1 €	345.954,0 €
Madrid	56.598.609,5 €	12.964.369,7 €	4.065.637,7 €
Murcia	12.367.961,1 €	2.220.953,9 €	1.046.629,6 €
Navarra	7.368.815,0 €	1.588.173,2 €	579.692,7 €
País Vasco	33.372.679,2 €	4.570.231,0 €	2.861.729,8 €

**Fuente:** Elaboración y estimaciones propias utilizando datos procedentes del Ministerio de Economía y Hacienda y el Instituto Nacional de Estadística (INE). \*Todas las cifras, excepto las de población, están expresadas en miles de euros.

Con estos datos agregados, y utilizando las cifras de población que la explotación del Padrón Municipal ofrece al 1º de enero de 2009, se ha procedido a estimar el coste total de la administración pública para los habitantes de cada Comunidad Autónoma. De igual forma, se calculó el coste por habitante de las partidas de gastos en personal y en inversiones reales. Los resultados de nuestra estimación se presentan en la Tabla 7.

Tal y como muestran las estimaciones finales, **las Comunidades Autónomas con mayor coste por habitante son el País Vasco, Navarra, Extremadura y Aragón con un gasto por habitante superior a la media nacional y a los 10.000 euros.** Por otro lado, las regiones con menor coste por habitante son Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, que presentan unos gastos por habitante inferiores a 9.000 €. A nivel nacional, cuesta casi 10.000 € (9.816€) por habitante sufragar el coste total de la administración pública en todos sus niveles. Visto desde otra perspectiva, el coste por habitante de la administración pública para una persona residente en el País Vasco representa aproximadamente 1,5 veces el coste que corresponde a uno que reside en la Comunidad de Madrid. Asimismo, el coste por habitante de la administración pública en la Comunidad Valenciana es 15% menor que el que por término medio se da a nivel nacional. En Extremadura, el coste por habitante es 8,4% mayor que la media nacional y aproximadamente 20% mayor que en Madrid.

**TABLA 7****Estimación del coste de la administración pública por habitante (estatal, autonómico y local) por CC.AA. y sus principales partidas<sup>6</sup>**

	2009*			
	Gasto Total	Gasto Personal	Inversiones Reales	Ratio GP-IR
Andalucía	9.608,3 €	2.162,0 €	832,9 €	2,6
Aragón	10.117,9 €	2.574,7 €	906,3 €	2,8
Asturias	9.285,7 €	2.228,6 €	945,1 €	2,4
Canarias	9.424,8 €	2.361,4 €	753,4 €	3,1
Cantabria	9.716,6 €	2.367,2 €	1.080,9 €	2,2
Castilla y León	9.859,6 €	2.350,6 €	1.221,6 €	1,9
Castilla - La Mancha	9.953,3 €	2.354,9 €	873,7 €	2,7
Cataluña	9.778,3 €	1.944,7 €	664,6 €	2,9
Comunidad Valenciana	8.359,2 €	2.001,6 €	576,2 €	3,5
Extremadura	10.644,8 €	2.725,9 €	1.301,1 €	2,1
Galicia	9.405,7 €	2.133,3 €	915,0 €	2,3
Illes Balears	9.517,7 €	2.067,2 €	795,3 €	2,6
La Rioja	9.675,8 €	2.218,3 €	1.077,7 €	2,1
Madrid	8.898,8 €	2.038,3 €	639,2 €	3,2
Murcia	8.556,7 €	1.536,6 €	724,1 €	2,1
Navarra	11.704,5 €	2.522,6 €	920,8 €	2,7
País Vasco	13.673,1 €	2.104,9 €	1.318,0 €	1,6
<b>ESPAÑA</b>	<b>9.816,4 €</b>	<b>2.129,6 €</b>	<b>816,7 €</b>	<b>2,6</b>

**Fuente:** Elaboración y estimaciones propias utilizando datos procedentes del Ministerio de Economía y Hacienda y el Instituto Nacional de Estadística (INE). \*Todas las cifras, excepto las del ratio GP-IR, están expresadas en euros.

En términos del coste por habitante que tiene el gasto en personal de la administración pública, los resultados para el conjunto de comunidades es altamente homogéneo, con la única excepción de Murcia en donde ese coste es significativamente inferior a la media nacional en casi 600€ por habitante, situándose en 1.536 € como

6 A manera de comprobación de nuestras estimaciones, el lector puede volver a la Tabla 2 en donde se presentaba la información disponible en EUROSTAT para el gasto público por habitante en los tres niveles de administración pública y a nivel consolidado. Dada la cercanía que nuestra estimación para la media nacional (9.816 €) posee con el dato a nivel consolidado que presenta la agencia EUROSTAT, resulta razonable suponer que el tratamiento de la información y la metodología utilizada ha sido la adecuada.

se puede apreciar en la Tabla 7. El coste en inversiones reales por habitante, por el contrario, exhibe mayor nivel de dispersión entre los resultados regionales. Mientras que la media nacional apenas excede los 800 € por habitante, comunidades como el País Vasco, Extremadura y Castilla y León se distinguen por presentar gastos en inversiones reales por habitante superiores a esta media en 400 € y 500 € aproximadamente, sin embargo destacan Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid por exhibir gastos en inversiones reales por habitante inferiores a la media nacional: 664 €, 576 € y 639 €, respectivamente.

Finalmente, la columna denominada 'Ratio GP-IR' representa el cociente entre el coste por habitante del gasto público dedicado a pago de personal y el coste por habitante del gasto en inversiones reales. Este ratio mide cuántas veces el gasto en personal es mayor al gasto en inversiones reales. Como puede apreciarse, por término medio, el resultado nacional es de 2,6, es decir el gasto en personal por habitante es 2,6 veces el gasto en inversiones reales por habitante. Las CC.AA. que destacan son Comunidad Valenciana, Madrid y Canarias por exhibir ratios no sólo superiores a la media nacional sino mayores a 3. En estas comunidades, el gasto en personal equivale a más de 3 veces el gasto dedicado a inversiones reales. Por el contrario, el País Vasco y Castilla y León presentan valores de este ratio inferiores a 2, por lo que la diferencia entre estos dos gastos no es tan significativa como en el resto de regiones.

En resumen, nuestras estimaciones muestran los costes por habitante asociados con el actual sistema de administración pública en España. La dispersión en los niveles que presentan estos costes por regiones es moderada aunque con importantes matices en términos relativos. Algunas de las comunidades con mayor coste por habitante presentan diferencias de hasta casi 50% por encima de aquellas comunidades con menor coste y hasta 60% con respecto a la media nacional. La mayor disparidad se encuentra en el gasto público en inversiones reales por habitante donde las diferencias entre unas regiones y otras alcanzan más de 600 € por habitante, siendo la media nacional de 816 €, es decir, la mayor diferencia entre regiones representa aproximadamente el 75% de la media nacional. Por último, aunque existe una tendencia generalizada a que el gasto en personal sea mayor al dedicado a inversiones reales, los ratios calculados entre estos dos gastos señalan importantes diferencias entre las regiones. Al menos dos de las comunidades con menores costes de la administración pública por habitante (Comunidad Valenciana y Madrid) son también las que mayor ratio presentan, es decir, su gasto en personal representa más de 3 veces su gasto en inversiones reales.

## CONCLUSIONES

El presente estudio tenía por objetivos fundamentales, en primer lugar, caracterizar las peculiaridades del sistema de gasto público español tanto a nivel estatal, autonómico y local. En segundo lugar, este trabajo se propone estimar el coste aproximado de la administración pública española correspondiente a cada uno de los habitantes de sus comunidades autónomas. El primero de estos objetivos fue abordado profundizando en términos de la evolución reciente y analizando la estructura básica que los gastos públicos y sus principales determinantes en España y en Europa habían experimentado y presentaban en la actualidad. Asimismo, una vez realizadas las correspondientes comparativas internacionales, se prosiguió a desmenuzar la información a nivel regional en España. Para la consecución del segundo de nuestros objetivos, se examinó detalladamente la distribución geográfica de este gasto público en los tres niveles de administración pública correspondientes y, dotados de una metodología empírica sólida y representativa de las diferencias regionales existentes en el sistema de financiación español, se estimó lo que cuesta a cada habitante en España su administración pública, distinguiendo según la Comunidad Autónoma de residencia.

Las principales conclusiones que se desprenden de este estudio pueden resumirse en las siguientes ideas:

**El gasto público en España y el tamaño del sector público ha experimentado un acelerado crecimiento durante esta última década**

Tomando en cuenta la evolución que ha registrado el gasto público en la Unión Europea y Alemania, país que por su similitud en distribución territorial es un referente en estos temas para España, nuestro sector público se destaca por su desproporcionado crecimiento en los últimos años. Este crecimiento no sólo se ha reflejado en las cifras de gasto público sino también en términos de la masa salarial por habitante dedicada a pagar el empleo en este sector, multiplicándose en los últimos ocho años, cerrando rápidamente la distancia que nos separaba en 2000 con Alemania.

**El acelerado crecimiento en el sector público español se debe, principalmente, al importante crecimiento experimentado por la administración pública a nivel regional o autonómico**

Cuando se comparan las trayectorias del gasto público por nivel de administración pública en España con la de otros países, destaca la evolución de las administraciones regionales españolas, alcanzando a doblar su gasto público en menos de 8 años, mientras que en Alemania apenas crecieron 10% y en el conjunto europeo ligeramente por encima del 30%.

### **El principal catalizador del gasto público es el gasto en personal**

El aumento que esta partida ha experimentado en los últimos cuatro años, así como la importancia que tiene dentro de los presupuestos en algunas comunidades autónomas alcanzando a representar casi el 40% del gasto público, la sitúan como uno de los factores determinantes del explosivo crecimiento. En algunas regiones, este gasto se ha multiplicado por dos y hasta por tres veces su valor en 2000.

### **En España existe evidencia estadística para suponer que existe una relación inversa entre el peso del funcionariado público y la prosperidad económica de las regiones**

Los coeficientes de correlación estimados para la relación entre las medidas de productividad y el peso relativo de los asalariados en el sector público presentan valores significativamente altos y negativos (-0,57 y -0,44), sugieren que aquellas regiones en donde los asalariados en el sector público son relativamente más importantes son también las que presentan menores niveles de productividad y, por tanto, de riqueza económica. Adicionalmente, se encontraron relaciones inversas entre el crecimiento en el número de asalariados en el periodo 2005-2009 y los indicadores de productividad.

### **Las CC.AA. con mayor coste de la administración pública por habitante son País Vasco, Navarra, Extremadura y Aragón**

Nuestras estimaciones muestran que estas comunidades no sólo presentan costes por habitante que son significativamente superiores a la media nacional sino que también exceden los 10.000 €. Por ejemplo, en Extremadura cuesta aproximadamente 20% más que en Madrid la administración pública.

**Las CC.AA. con menos coste de la administración pública por habitante son Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia**

Estas tres comunidades presentan un coste estimado por debajo de la media nacional e inferior a los 9.000 €. El coste en el País Vasco es 50% mayor que en Madrid y en la Comunidad Valenciana se ha estimado un coste 15% menor a la media nacional.

**Comunidad Valenciana y Madrid destacan por el poco equilibrio que muestran entre el gasto dedicado al pago de personal y el destinado a inversiones reales**

El ratio estimado entre el gasto en personal y el destinado a inversiones reales por habitante revela que estas dos comunidades dedican al pago de nóminas más de 3 veces lo que dedican a inversiones reales mientras que la media nacional se sitúa en 2,6 y algunas comunidades como País Vasco registran ratios de 1,6.

Este informe ha sido elaborado por el Strategic Research Center de EAE Business School, cuyo objetivo es crear y difundir investigaciones aplicadas de calidad para aportar conocimiento a los campos claves de la gestión empresarial.

## BIBLIOGRAFÍA

Harrison, J. y D. Corkill (2004). *Spain a Modern European Economy*. Ashgate Publishing Company. ISBN 0-7546-0145-5.

Krugman, Paul (1994). *Peddling Prosperity*. W.W. Norton & Company. ISBN 0-393-31292-5.

Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Regional de España. <http://www.ine.es>

Mallet, Victor (2009). «Flimsier Footings». Artículo publicado en *The Financial Times* el 18 de agosto de 2009.

Pilichowski, E. y E. Turkisch (2008), «Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain», *OECD Working Papers on Public Governance*, nº 8, OECD Publishing.

Ministerio de Economía y Hacienda. Presupuestos Generales del Estado 2002-2009. <http://www.sgpg.pap.meh.es>

Servicio de Estudios La Caixa. *Informe Mensual Febrero 2009*. ISSN: 1134-1947.

Schumpeter (sobrenombre, 2009). «Thriving on Adversity». Artículo publicado en *The Economist*, 3 de octubre de 2009.

