

Recursos financieros y eficiencia del gasto público en las comunidades autónomas

Financial resources and public sector efficiency in the case of Spanish regions

Tanto la redistribución de recursos como la provisión eficiente de bienes y servicios públicos constituyen sin duda dos de las principales funciones del sector público en las economías de mercado actuales. El éxito de las políticas desarrolladas para realizar estas funciones requiere tanto disponer de recursos financieros suficientes como hacer el mejor uso posible de los fondos asignados. En este sentido, la eficiencia del gasto público constituye un elemento esencial a la hora de evaluar la calidad de las finanzas públicas. Esto es especialmente relevante en el ámbito de los gobiernos regionales, en la medida que los recursos que deben financiar sus competencias no dependen exclusivamente de sus propios impuestos, sino que proceden además de las transferencias horizontales y verticales de los sistemas de nivelación fiscal. Después de exponer los fundamentos de esta cuestión, en este trabajo usamos como caso de estudio ilustrativo el de las comunidades autónomas españolas. Los resultados obtenidos muestran que obviar que los niveles de aprovechamiento de cada euro asignado pueden ser distintos para cada política, periodo y comunidad autónoma no sólo impide un aprovechamiento pleno de los recursos detraídos de la sociedad, sino que vulnera el principio de equidad horizontal en cuanto a la financiación de los servicios públicos, por razón del territorio en el que los ciudadanos residen, pagan sus impuestos y reciben sus prestaciones de gasto público.

Baliabideen birbanaketa eta ondasun eta zerbitzu publikoen hornidura eraginkorra dira, zalantzak gabe, sektore publikoak gaur egungo merkatu-ekonomietan dituen eginkizun nagusietako bi. Funtzio horiek betetzeko garatutako politiket arrakasta izan dezaten, behar adina finantza-baliabide izan behar dira, eta esleitutako funtsak ahalik eta ondoen erabili behar dira. Ildo horretan, finantza publikoak kalitatea ebaluatzenko orduan gastu publikoaren eraginkortasuna funtsezko elementua da. Hori bereziki garrantzitsua da eskualdeetako gobernuen esparruan; izan ere, beren eskumenak finantzatu behar dituzten baliabideak ez daude soilik beren zergen mende, zerga-berdinak sistemaren transferentzia horizontalen eta bertikalen mende ere badaude. Gai horren oinarriak azaldu ondoren, lan honetan Espainiako autonomia-erkidegoena erabili dugu azterlan argigarri gisa. Lortutako emaitzak erakusten dutenez, esleitutako euro bakoitzaren aprobetxamendu-mailak politika, aldi eta autonomia-erkidego bakoitzerako desberdinak izan daitezkeela alde batera uzteak, gizartetik kendutako baliabideak erabat aprobetxatzea eragozteaz gain, ekitate horizontalaren printzipioa urrezten du zerbitzu publikoen finantzaketari dagokionez, herritarak bizi diren, zergak ordaintzen dituzten eta gastu publikoko prestazioak jasotzen dituzten lurraldea dela eta.

Both the redistribution of resources and the efficient provision of public goods and services are undoubtedly two of the main functions of the public sector in today's market economies. The success of the policies developed to perform these functions requires both the availability of sufficient financial resources and the best possible use of funds allocated. In this sense, the efficiency of public spending is an essential element in assessing the quality of public finances. This is particularly relevant for regional governments, as the resources that must finance their competencies do not depend exclusively on their own taxes, but also come from horizontal and vertical transfers. After setting out the fundamentals of this issue, in this paper we use the Spanish Autonomous Communities as an illustrative case study. The results obtained show that ignoring the fact that the levels of harnessing of each euro allocated may be different for each policy, period and autonomous community not only prevents the full use of the resources taken from society, but also violates the principle of horizontal equity in the financing of public services, based on the territory in which citizens reside, pay their taxes and receive their public spending benefits.

Índice

209

1. Introducción
2. Recursos financieros de las CCAA españolas
3. La difícil tarea de medir la eficiencia del gasto público
4. Nivel de recursos vs eficiencia del gasto público
5. Comentarios finales

Referencias bibliográficas

Anexo

Palabras clave: financiación autonómica, eficiencia del gasto público, estabilidad financiera, endeudamiento autonómico.

Keywords: regional funding, public spending efficiency, financial stability, regional debt.

Nº de clasificación JEL: H10, H60, H70, H74

Fecha de entrada: 01/02/2023

Fecha de aceptación: 24/03/2023

1. INTRODUCCIÓN

Tanto la redistribución de recursos como la provisión eficiente de bienes y servicios públicos constituyen sin duda dos de las principales funciones del sector público en las economías de mercado actuales. Para poder llevarlas a cabo, los gestores y decisores públicos deberían diseñar e implementar políticas de ingresos y gastos que les permitan, por un lado, disponer de recursos financieros suficientes para sufragar los programas de gasto con los que desarrollar sus intervenciones y, por otro, ejecutarlas haciendo el mejor uso posible de los fondos dispuestos. Esta doble visión que combina suficiencia y eficiencia en el gasto la solemos transmitir intuitivamente en el área de la economía pública con una balanza, donde ingresos públicos (recursos) y gasto público (empleos) se sitúan sobre cada uno de los platillos. Del equilibrio de la balanza se encarga la eficiencia con la que se usan esos recursos, de manera que, si esta no se alcanza, la única forma de alcanzar los objetivos de actuación previstos será añadiendo más recursos.

Nota del autor: Sánchez-Fuentes agradece la financiación recibida por el Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto PID2019-105517RB-I00). Todas las opiniones son personales y no de sus empleadores. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

La necesidad de recursos a la que se enfrentan los gobiernos para desarrollar sus políticas sitúa a estos ante un abanico de alternativas, entre las que cabe destacar la gestión eficiente del gasto público. Sin embargo, compite con otras, como el endeudamiento que, desde una perspectiva de economía política, presenta menores costes electorales, al menos en el corto y medio plazo. En el caso particular de los gobiernos subcentrales, los condicionantes de una financiación de la administración central bajo un escenario de restricción presupuestaria blanda, es un escollo para obtener mejoras de eficiencia en el gasto regional. Obvia decir la enorme lista de factores de todo tipo que pueden jugar un papel relevante en la configuración concreta seleccionada por cada gobierno, territorio y momento del tiempo y en los procesos elegidos para retornar al «equilibrio» esperado de las finanzas públicas. Por ejemplo, ante un déficit estructural, la visión clásica nos ofrece fundamentalmente dos alternativas. La primera, una reducción del nivel total de gasto público que se acomode al nivel de recursos disponibles en términos efectivos. La segunda, una subida de impuestos que permita aumentar la recaudación pública y, así, alcanzar la necesaria suficiencia de recursos públicos. Estudios recientes plantean la posibilidad de reducir el *gap* entre gastos e ingresos a partir de mejoras globales de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles (ganancias de eficiencia).¹

Los posibles enfoques y contextos donde concretar y analizar el amplio marco general anterior son muy variados. Entre todos los posibles, en este trabajo nos centramos, como caso de estudio ilustrativo, en las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas. Nos parece especialmente relevante por su creciente importancia dentro del marco institucional español con competencias que impactan de forma notable sobre el bienestar de los ciudadanos y, sobre todo, porque su modelo de financiación autonómica ha derivado en una combinación de fuentes de ingresos fiscales, combinando el diseño propio de tributos y los procedentes de la cesión de otros tributos principales (como el IRPF, el IVA o los Impuestos Especiales, entre otros) de titularidad estatal. En términos de calidad de las finanzas públicas, esto, como se argumentará más adelante, ha situado la discusión institucional y académica de la financiación autonómica y de las necesidades de gasto de los gobiernos regionales en torno a parámetros técnicos que, aunque son centrales en el resultado final obtenido, no siempre son conocidos ni explicados con la suficiente calma.

Los resultados mostrados en este trabajo vienen a confirmar la relevancia del análisis de la eficiencia del gasto público autonómico a la hora de valorar la calidad de las finanzas públicas. Bajo esta perspectiva, es indudable el interés de considerar de forma conjunta las fuentes alternativas de financiación (recursos del sistema de financiación autonómico (SFA), mecanismos de financiación extraordinarios (FFCA) y, en su caso, el endeudamiento) y el desempeño que cada territorio realiza en el ejercicio de sus competencias con los recursos disponibles.

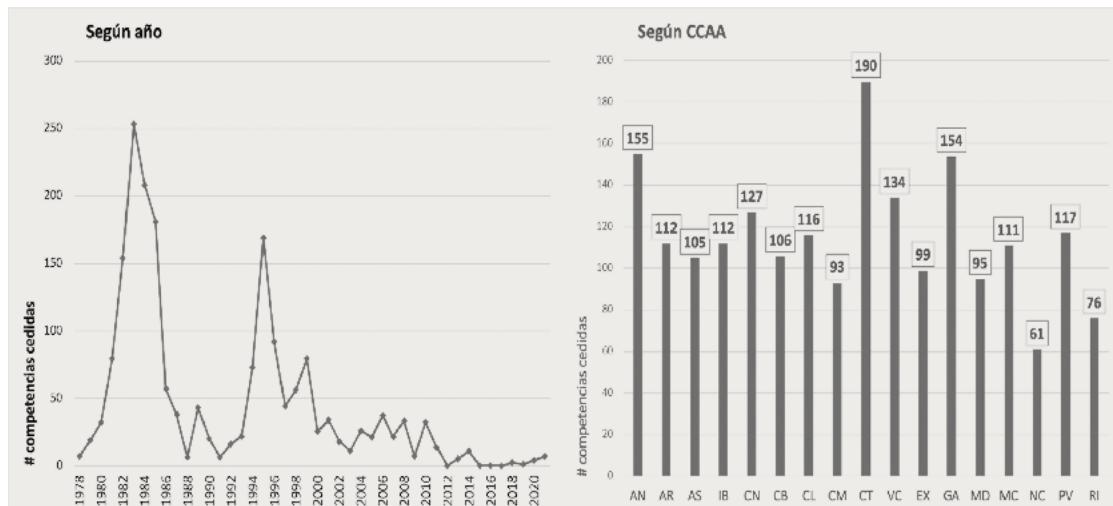
¹ Véase la discusión planteada en Onrubia y Sánchez-Fuentes (2017) sobre las ganancias de eficiencia como estrategia en los procesos de consolidación fiscal.

El resto del artículo queda organizado como sigue. En el segundo apartado, detallamos las vías alternativas de financiación de las CCAA españolas e incidimos sobre algunas variables relevantes, para el tema que nos ocupa, en cuanto al reparto de recursos entre todas ellas. A continuación, en el tercer apartado analizamos los posibles enfoques de medición de la eficiencia del sector público, así como sus principales limitaciones. Estos dos elementos son analizados de forma conjunta en el apartado cuarto para, finalmente, concluir en el último apartado.

2. RECURSOS FINANCIEROS DE LAS CCAA ESPAÑOLAS

En el caso de España, la dinámica de descentralización fiscal de los últimos 40 años ha provocado que nuestro país pase de tener una estructura de Estado centralizada a ser uno de los países más descentralizados de los pertenecientes a la OCDE. Viendo el desarrollo del proceso para el periodo 1978-2021 (gráfico nº 1), puede destacarse que este proceso no ha sido uniforme para todas las CCAA (panel derecho), ni se ha llevado a cabo a un ritmo constante a lo largo del periodo (panel izquierdo). Al contrario, dos momentos del tiempo parecen concentrar buena parte del impulso descentralizador. Primero, la consolidación del estado de las autonomías en la mitad de la década de los ochenta y, segundo, el impulso propiciado por la creciente relevancia de los partidos nacionalistas en la constitución de los gobiernos centrales. Sin duda, más allá de los factores teóricos vinculados a los potenciales beneficios derivados de contar con un marco institucional fiscalmente descentralizado (que incluso podríamos conceptualizar como federal), es fácil pensar que los factores políticos han contribuido de forma decisiva para configurar la situación actual. Entre las 1963 cesiones de compe-

Gráfico nº 1. TRASPASOS DE COMPETENCIAS A LAS CCAA 1978-2021



Fuente: Ministerio de Política Territorial (España).

tencias registradas hasta 2021, cabría destacar políticas públicas tan relevantes en lo social y en lo presupuestario como la educación y la sanidad, pilares básicos del Estado del bienestar, que han quedado ubicadas competencialmente, para todas las CCAA, desde comienzos de los años dos mil, dentro del ámbito regional.

Ante la necesidad de establecer financiación para poder cubrir las competencias recibidas, el Sistema de Financiación Autonómica (SFA) de régimen común se ha ido renovando, y ampliando, buscando incluir una cobertura adecuada de aspectos clave que puedan condicionar una correcta provisión de los servicios públicos, hasta consolidar el modelo descentralizado establecido originalmente en la Constitución de 1978. En este sentido, cabe recordar que el actual SFA aplicable a las comunidades de Régimen Común fue aprobado en el año 2009 mediante la Ley 22/2009, de 18 de diciembre y que, pese a estar prevista su revisión en períodos de cinco años, a fecha de elaboración de este trabajo sigue sin estar abierto su proceso de revisión y/o actualización. De hecho, el último intento de revisión data de 2017, cuando se puso en marcha la Comisión de Expertos para la revisión del Sistema de Financiación Autonómica. Esta Comisión, en su Informe (Comisión de Expertos, 2017) presentó un completo diagnóstico del funcionamiento del sistema vigente que, de forma sintética, se podría resumir como sigue:

- Primero, la evolución del SFA no ha seguido unos objetivos explícitos de largo plazo que se fijaron en el preámbulo de la Ley 22/2009. Además, la operatoria de su estructura de fondos, ha provocado un nivel de complejidad excesivo del modelo que le impide tener la suficiente transparencia.
- Segundo, no ha conseguido resolver los problemas de equidad subyacentes, ya que genera una distribución de la financiación por habitante ajustado desigual, sin que estas diferencias respondan a un criterio de equidad consistente y claro. Además, no dispone de ningún mecanismo vertical que mejore el reparto de recursos entre administraciones.
- Tercero, no otorga a las CCAA suficiente responsabilidad fiscal al no incentivar la autonomía tributaria regional. Tampoco cuenta con un marco claro que les permita ejercer sus cotas de decisión individual y colegiada.
- Por último, el actual SFA no incluye mecanismos de estabilización para afrontar crisis fiscales como las recientes (Gran Recesión y pandemia de la Covid-19), lo que pone en riesgo la sostenibilidad a largo plazo de las administraciones regionales y obliga al Gobierno central a ejercer de prestamista de último recurso en situaciones extremas, con los problemas de riesgo moral y de restricción presupuestaria blanda que puedan generarse.

A continuación, exponemos de forma sintética los principales parámetros del modelo y el impacto que, en cada caso, tendría sobre los recursos financieros de las CCAA modificar la configuración actual.

2.1. Población ajustada

Este elemento del SFA trata de medir, en términos comparados, las necesidades de gasto de cada CCAA incorporando una serie de índices para reflejar los distintos costes de prestación de los servicios a los que se enfrenta cada comunidad. Así, se usa una batería de indicadores de distinta naturaleza con un peso asignado para, finalmente, obtener un peso relativo de cada CCAA en el reparto de los fondos disponibles en el sistema. Este peso, de forma coloquial, se expresa en términos de habitantes ajustados, lo que puede, de cara al ciudadano, generar algo de confusión, porque la cifra de población final considerada no suele coincidir con la real en cada comunidad, aunque sí, obviamente, para el total de la población. Así, cabe esperar que si una comunidad autónoma presenta características diferenciadas que provocan que la provisión de los servicios sea más costosa², su población ajustada supere a la real y, al contrario, este número sea menor para aquellas con menores costes de provisión.

La tabla nº 1 compara las ponderaciones de cálculo de la población ajustada propuestas por el modelo vigente y, como visión alternativa, la que se proponía por el Comité de Expertos del año 2017. Podría decirse que la última (bloque inferior) se aleja de la vigente, fundamentalmente por el avance que supone medir de forma diferenciada la población protegida equivalente.

Tabla nº 1. ESTRUCTURA DE CÁLCULO DE LA POBLACIÓN AJUSTADA. MOD. 2009 VS MOD. CE-2017

	Indicador	Peso
Mod. 2009	Población protegida equivalente	38%
	Población	30%
	Población en edad escolar (0-16)	20,5%
	Población de 65 o más años	8,5%
	Superficie	1,8%
	Dispersión de la población	0,6%
	Insularidad	0,6%

.../...

² Una aproximación alternativa al concepto de necesidad de gastos sería partir de estimaciones de costes de provisión para cada territorio y servicio público. La dificultad práctica para realizar estimaciones consistentes con los costes de prestación bajo criterios de eficiencia y definidos los estándares de prestación han dado lugar a que esta opción no haya sido considerada.

.../...

	Indicador	Peso
Mod. CE-2017 (1)	Sanidad (Población protegida equivalente 7 grupos)	47,71%
	Educación (Total usuarios educación, universitaria y no universitaria)	28,45%
	Servicios sociales (Población 65+ y Población en riesgo de pobreza y exclusión social)	7,55%
	Otros servicios (Población total)	16,29%

Nota: (1) En el modelo CE-2017, cada bloque considera coste fijo, superficie, dispersión e insularidad, representando el 4%. El resto, 96%, se calcula con medidas alternativas de población protegida equivalente específicas para cada área.

Fuente: elaboración propia.

Tabla nº 2. POBLACIÓN AJUSTADA Y PESOS RELATIVOS. MOD. 2009 VS MOD. CE-2017. AÑO 2020

(A) Población ajustada (# hab)

		Mod. 2017 (Propuesta CE)	Mod. 2009	Dif.
Cataluña	CT	7477163,6	7597326	-120162,4
Galicia	GA	2910626,31	2912315	-1688,6856
Andalucía	AN	8348654,5	8288210	60444,4955
Asturias, Principado de	AS	1097194,51	1084025	13169,51
Cantabria	CB	604654,758	591720	12934,7584
La Rioja	RI	346386,679	328799	17587,6788
Murcia, Región de	MC	1506824,92	1483332	23492,924
Comunitat Valenciana	VC	4908209,31	4922005	-13795,692
Aragón	AR	1425565,07	1415166	10399,0662
Castilla - La Mancha	CM	2105709,17	2128358	-22648,833
Canarias	CN	2202125,23	2211488	-9362,7735
Extremadura	EX	1139479,37	1117335	22144,3676
Balears, Illes	IB	1133518,78	1159311	-25792,224
Madrid, Comunidad de	MD	6577739,97	6552395	25344,9733
Castilla y León	CL	2613963,84	2606031	7932,83691
Total CCAA	ES	44397816	44397816	0

.../...

(B) Pesos relativos (%)

		Mod. 2017 (Propuesta CE)	Mod. 2009	Dif.
Cataluña	CT	16,84%	17,11%	-0,27%
Galicia	GA	6,56%	6,56%	0,00%
Andalucía	AN	18,80%	18,67%	0,14%
Asturias, Principado de	AS	2,47%	2,44%	0,03%
Cantabria	CB	1,36%	1,33%	0,03%
La Rioja	RI	0,78%	0,74%	0,04%
Murcia, Región de	MC	3,39%	3,34%	0,05%
Comunitat Valenciana	VC	11,06%	11,09%	-0,03%
Aragón	AR	3,21%	3,19%	0,02%
Castilla - La Mancha	CM	4,74%	4,79%	-0,05%
Canarias	CN	4,96%	4,98%	-0,02%
Extremadura	EX	2,57%	2,52%	0,05%
Balears, Illes	IB	2,55%	2,61%	-0,06%
Madrid, Comunidad de	MD	14,82%	14,76%	0,06%
Castilla y León	CL	5,89%	5,87%	0,02%
Total CCAA	ES	100,00%	100,00%	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Como ilustración del impacto de ambas propuestas, con los datos del último año del SFA liquidado hasta el momento actual (año 2020), en la tabla nº 2 se recogen las cifras resultantes. Como puede observarse, Cataluña sería la región que pierde más peso relativo con la propuesta (-0,27%), mientras que Andalucía (+0,14%) sería la más beneficiada respecto al marco vigente. De todas formas, se aprecia bastante estabilidad al comparar ambas propuestas. Esto es consecuencia de que comparten fundamentos comunes. Puede interpretarse por lo tanto que este elemento del SFA ha alcanzado una relativa madurez y consenso entre los expertos del área.³

³ Cabe recordar que la Composición de la Comisión de Expertos del año 2017, con representantes del Gobierno central y de las diferentes CCAA de régimen común (todas excepto Cataluña, que declinó su participación) la hizo representativa tanto por número (21) como por sensibilidades mostradas en publicaciones académicas previas.

2.2. Capacidad fiscal de las CCAA

En este apartado nos centramos en las valoraciones alternativas de la capacidad que tiene cada comunidad autónoma para generar recursos ejerciendo, bien de forma activa, bien de forma pasiva, la responsabilidad fiscal recibida por parte de la Administración Central del Estado.

En el modelo vigente, tal como se recoge en la tabla nº 3, si bien las CCAA participan con al menos el 50% en figuras impositivas relevantes (IRPF, IVA) y en porcentajes mayores en los Impuestos Especiales, en la práctica, el ejercicio de su capacidad normativa efectiva en estos tres grandes tributos se reduce al IRPF.

El resto de los tributos, generalmente denominados como patrimoniales, junto con otros impuestos, no son tan relevantes en términos comparados en cuanto a su nivel agregado de recaudación, lo que reduce de forma importante el efecto del ejercicio de las competencias normativas.

Tabla nº 3. RECURSOS Y COMPETENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

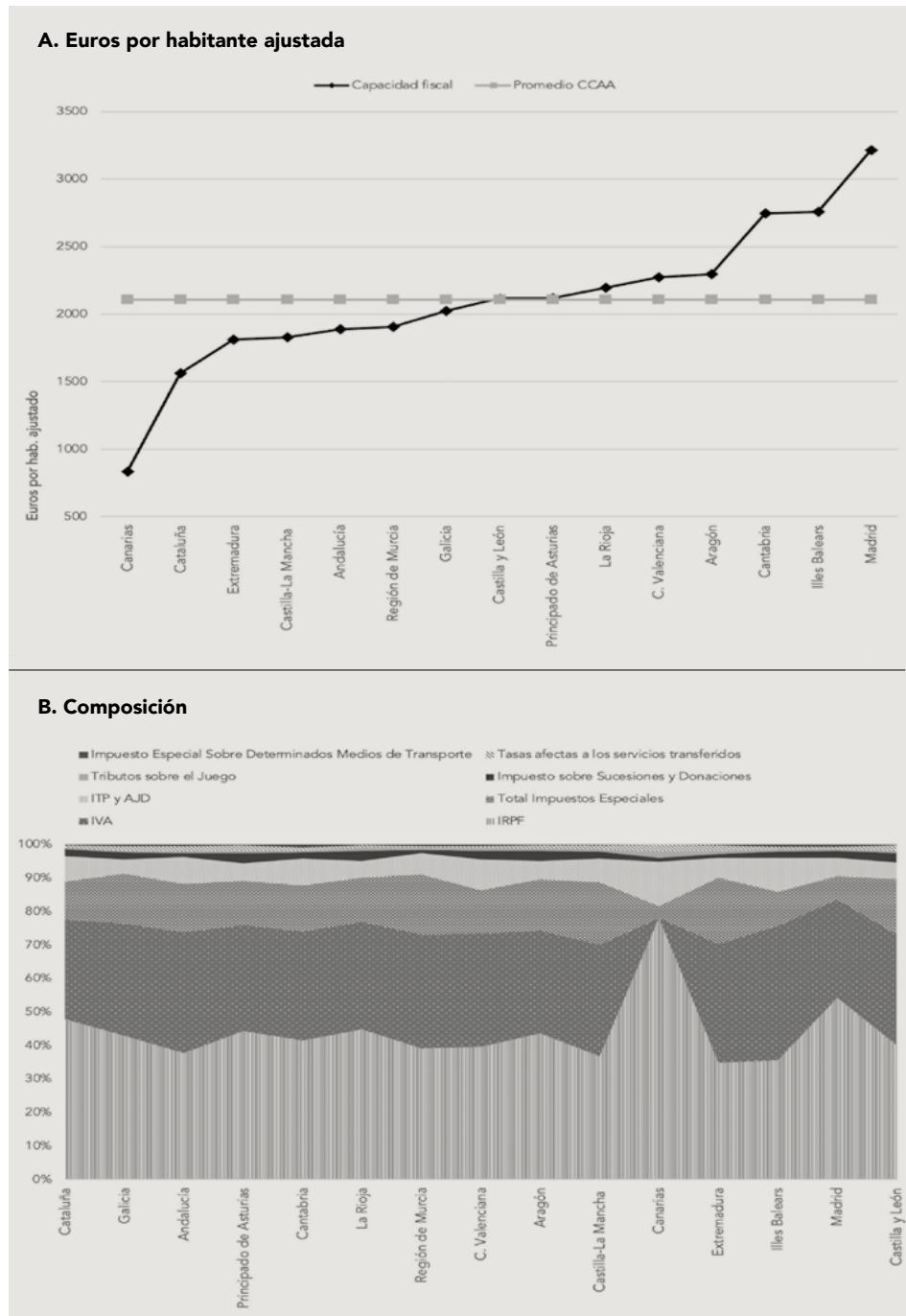
	% de cesión de los rendimientos	capacidad normativa	gestión del impuesto	criterio de reparto entre CCAA
Sociedades	0%	no	no	-----
IRPF	50%	sí	no	residencia del contribuyente
IVA	50%	no	no	consumo en la Comunidad
Especiales	58%	no	no	consumo en la Comunidad
Electricidad	100%	no	no	consumo en la Comunidad
IVMDH/IH tramo autonómico *	100%	sí	no	consumo en la Comunidad
Matriculación **	100%	sí	no	residencia del contribuyente
Patrimonio	100%	sí	sí	residencia del contribuyente
Sucesiones y Donaciones	100%	sí	sí	residencia del difunto o del donatario, ubicación de los bienes inmuebles
ITPAJD	100%	sí	sí	hecho imponible en la Comunidad
Tributos sobre juego	100%	sí	sí	juego en la Comunidad

Notas: (*) Comenzando en 2013, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) desaparece como tal y pasa a integrarse en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, para el que se establece un tipo autonómico que puede variar de una Comunidad a otra.

(**) Aunque la Ley lo permite, ninguna Comunidad Autónoma ha asumido la gestión de este impuesto.

Fuente: Informe Comisión Expertos, 2017, Cuadro 1.

Gráfico nº 2. CAPACIDAD FISCAL DE LAS CCAA. AÑO 2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

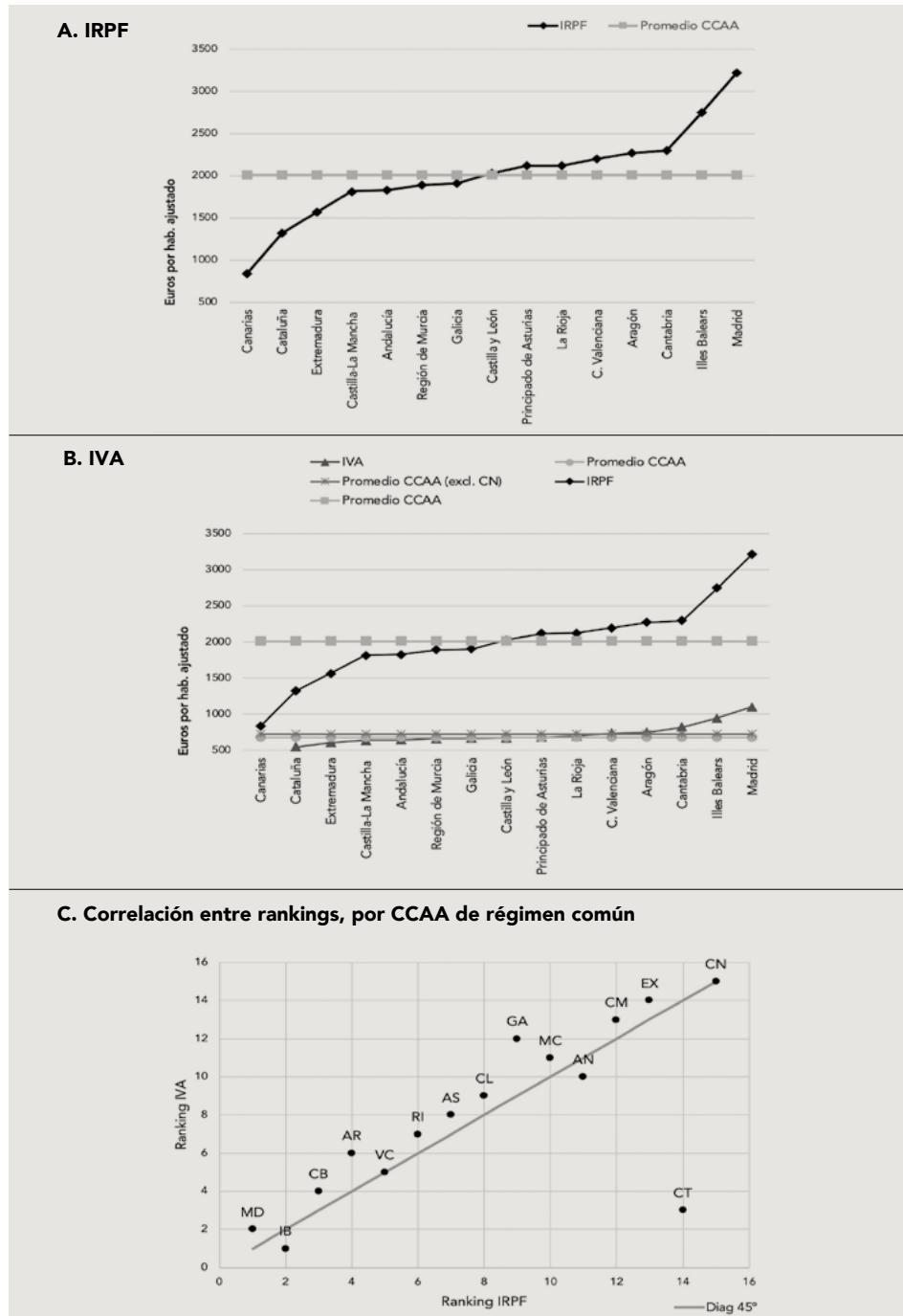
Para tener una visión sintética de esta capacidad fiscal presentamos de nuevo datos del último ejercicio liquidado (2020). En concreto, en el panel A superior del gráfico nº 2 se presenta la capacidad fiscal de las CCAA de régimen común normalizadas según población ajustada. Asimismo, en el panel B inferior se muestra el peso relativo de cada figura impositiva en dicha capacidad. Así, puede verse cómo emergen las diferencias de la población residente en términos de generación de rendimientos (IRPF), que representa el 40-50% del total, y de los consumos de los distintos bienes gravados dentro del IVA, que cubre aproximadamente el 30% del total, y de la categoría de Impuestos Especiales.

Estos recursos, junto con las aportaciones del Gobierno central, constituyen la fuente fundamental de recursos del SFA. Esto obliga a su cuantificación precisa para valorar las distintas alternativas sobre cómo repartirlo entre las CCAA, de forma que la composición de la población residente en cada comunidad no condicione la provisión de los servicios públicos en aquellas con menor capacidad fiscal. Así, por el lado de la valoración precisa, importa que la recaudación autonómica considerada se valore de acuerdo con criterios homogéneos que no se vean afectados por las decisiones discrecionales que adopten los distintos gobiernos (rebajas fiscales, por ejemplo).

Por otro lado, estos datos ponen de manifiesto la necesidad de considerar cierta redistribución de los recursos disponibles de cara a garantizar niveles de recursos disponibles similares, por unidad de necesidad, para todas las CCAA. Así, mientras las comunidades con ciudadanos con mayor renta disponible (Madrid, Cataluña y Baleares) presentan una capacidad fiscal superior a la media, otras regiones como Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía se sitúan en el extremo opuesto. Merece mención especial, en este sentido, el caso de Canarias, ya que por sus características propias no es de aplicación en su territorio la imposición indirecta estatal (IVA y otros impuestos especiales sobre el consumo), teniendo como impuestos indirectos propios el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y otros impuestos sobre consumos específicos. A efectos del SFA, los recursos de estos tributos no son plenamente integrados en el sistema, por lo que pueden generar desviaciones importantes en el reparto de fondos, en función del supuesto realizado en el modelo.

El gráfico nº 3 reproduce lo anterior, pero distinguiendo según las principales fuentes de recaudación (IRPF, en el panel superior e IVA, en el central). Como se ha visto, ambas figuras representan en torno al 80% aproximadamente. En ella, se observa un ranking muy similar al agregado que confirma cómo aquellos territorios con más capacidad para generar rendimientos son también aquellos con mayores índices de consumo, lo que les daría, sin la existencia de un mecanismo de nivelación adecuado, unos recursos financieros por encima de otras comunidades donde la población presenta otras características socioeconómicas diferentes.

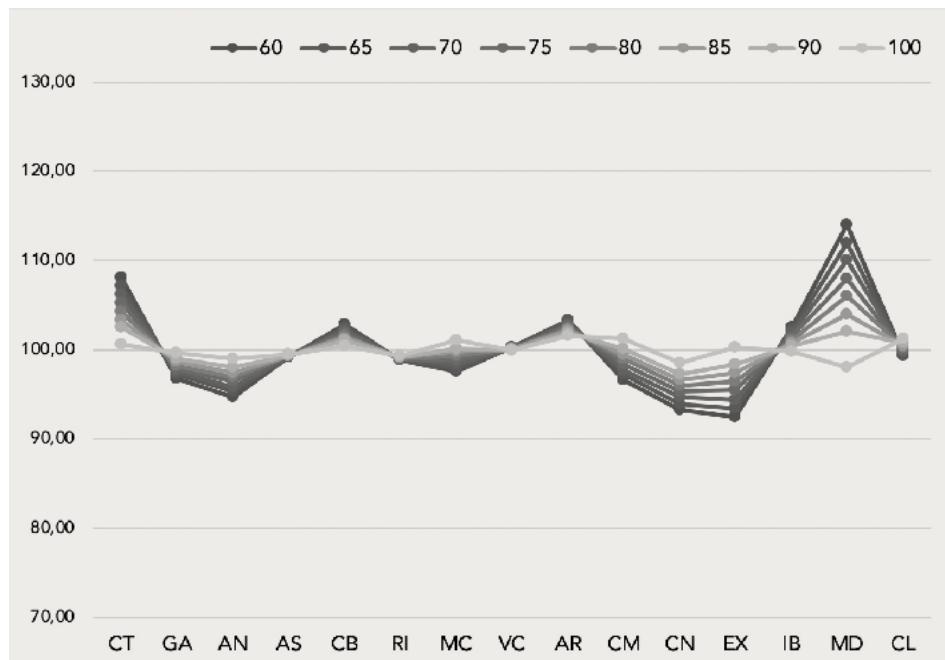
Gráfico nº 3. CAPACIDAD FISCAL DE LAS CCAA POR HABITANTE AJUSTADO, SEGÚN TRIBUTOS. AÑO 2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

De acuerdo con lo anterior, el grado de cesión de los recursos normativos al fondo general del SFA emerge como un parámetro clave en la redistribución de fondos inicialmente recaudados por las CCAA sobre la base de la residencia fiscal de cada ciudadano. El gráfico nº 4 muestra cómo quedaría el reparto final de fondos según el modelo propuesto por la Comisión de Expertos de 2017, cambiando este porcentaje (del 60% al 100%), manteniendo todo lo demás constante. Puede verse cómo la asignación desigual inicial sólo puede corregirse con contribuciones importantes de todas las CCAA.

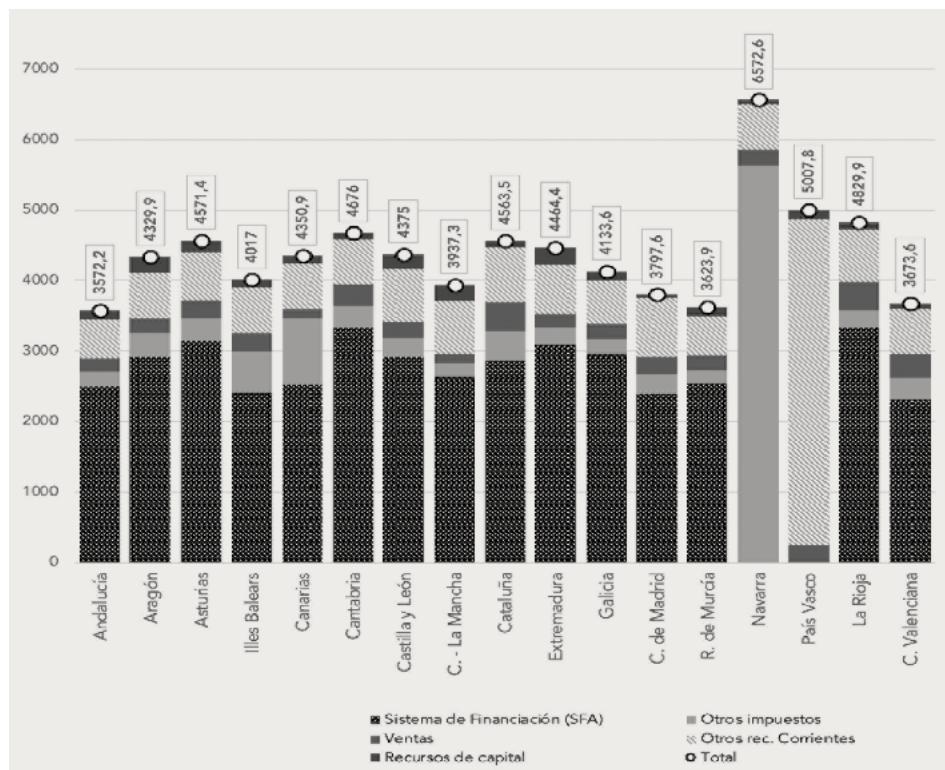
**Gráfico nº 4. FINANCIACIÓN NORMATIVA POR HABITANTE AJUSTADO
-POSICIÓN RELATIVA RESPECTO A LA MEDIA- SEGÚN %
CESIÓN RECURSOS NORMATIVOS.
MODELO CE-2017. AÑO 2020**



Fuente: elaboración propia a partir del simulador planteado en Hortas-Rico y Sánchez-Fuentes (2017)

Para cerrar este bloque, apuntamos la necesidad de considerar de forma integrada tanto los recursos incluidos en el SFA como aquellos que operan fuera del mismo. Para ilustrar la situación para el conjunto de las CCAA, el gráfico nº 5 presenta los datos publicados por AIREF, donde se muestra cierta heterogeneidad en la fuente de los recursos disponibles (con franjas de 2.000-3000 € per cápita).

Gráfico nº 5. TOTAL DE RECURSOS DISPONIBLES POR CCAA. AÑO 2020
 (en € / per cápita)



Fuente: AIREF, a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

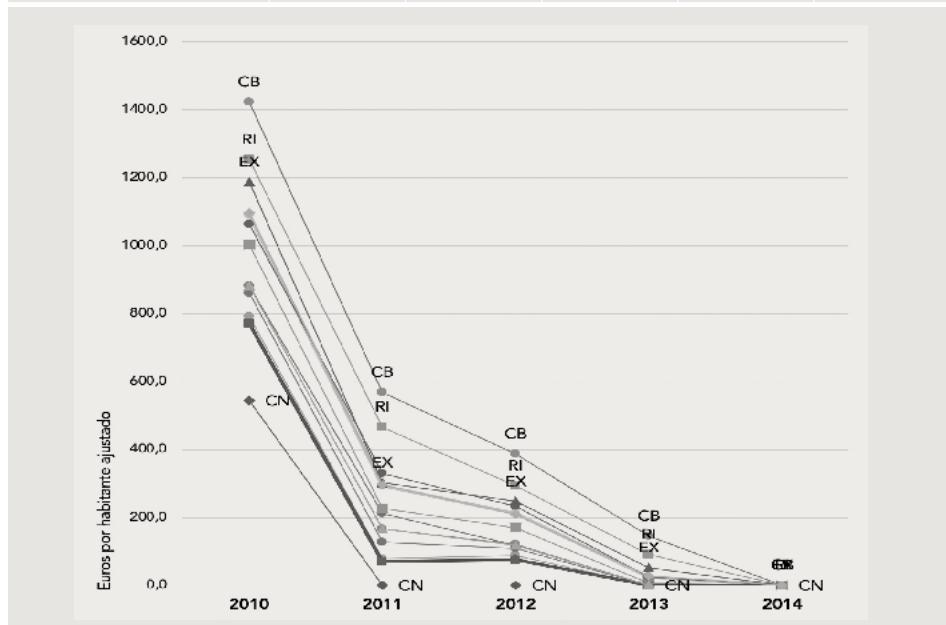
2.3. La cláusula de statu quo

En esta ocasión, analizamos el rol de un elemento del SFA, la cláusula de statu quo que, a pesar de su marcado carácter discrecional, ha condicionado de forma muy relevante el reparto de fondos disponibles entre las CCAA, forzando aplicaciones de fondos estatales que terminan siendo poco transparentes y parcialmente contradictorias, tal y como apunta el Informe de los Expertos de 2017.

Así, el gráfico nº 6 recoge el resultado de comparar dos aplicaciones simuladas alternativas (con y sin cláusula statu quo, según la cual, ninguna de las CCAA perdería recursos con la reforma del SFA) del modelo propuesto por la Comisión de Expertos de 2017 durante el periodo 2010-2020. Así, vemos cómo aquellas CCAA que bajo el modelo vigente de 2009 han sido mejor tratadas –Cantabria, La Rioja y Extremadura–, con índices relativos de financiación por habitante ajustado por encima de 100, serían las más beneficiadas, complicando el ajuste real que propicia el nuevo modelo desde las primeras liquidaciones.

Gráfico nº 6. IMPACTO DE MANTENER EL «STATU QUO» TRAS CAMBIO DE SFA. MODELO CE-2017, PERÍODO 2010-2020
(€ per cápita ajustado)

	2010	2011	2012	2013	2014
Cataluña	880,2	210,2	117,4	0,0	0,0
Galicia	1001,7	227,1	168,0	7,0	0,0
Andalucía	792,5	79,8	87,0	0,0	0,0
Asturias, Principado de	1088,9	294,2	210,2	25,1	0,0
Cantabria	1422,0	567,7	387,2	144,7	0,0
La Rioja	1252,3	466,0	292,5	90,3	0,0
Murcia, Región de	768,6	69,3	74,5	0,0	0,0
Comunitat Valenciana	768,6	69,3	72,4	0,0	0,0
Aragón	1063,1	329,4	232,1	25,2	0,0
Castilla - La Mancha	860,9	126,8	107,9	0,0	0,0
Canarias	542,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Extremadura	1186,7	302,3	246,7	51,2	0,0
Baleares, Illes	880,2	166,0	121,9	0,0	0,0
Madrid, Comunidad de	880,2	166,0	118,1	0,0	0,0
Castilla y León	1097,1	294,9	207,3	27,8	0,0

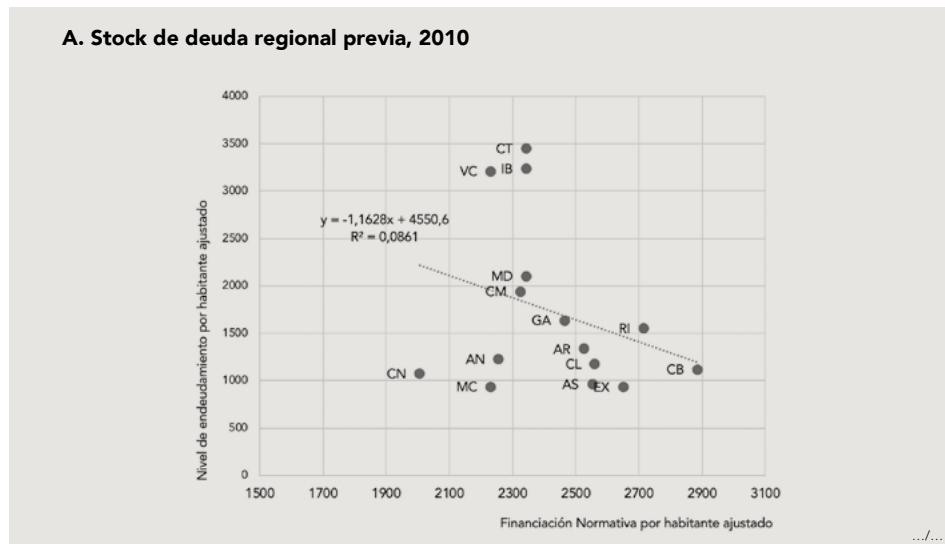


Fuente: elaboración propia a partir del simulador planteado en Hortas-Rico y Sánchez-Fuentes (2017).

2.4. Deuda regional

En caso de que los componentes anteriores no proporcionen los recursos suficientes a las CCAA para financiar sus políticas de gasto, el último recurso disponible sería acceder al endeudamiento. En relación con el acceso al endeudamiento, resulta de interés evaluar la asociación que existe entre la financiación recibida dentro del SFA y la evolución del endeudamiento registrada por cada CCAA. Por su complejidad, dar una respuesta completa a esta cuestión excede los objetivos de este trabajo.⁴ No obstante, procedemos en el gráfico nº 7 a mostrar una primera aproximación al asunto. Primero, en el panel superior, mostramos el grado de asociación entre el nivel de endeudamiento previo a la puesta en marcha del modelo vigente y la financiación normativa por habitante ajustado de cada comunidad autónoma en la liquidación del año 2010.⁵ Podemos ver que sí se observa cierto grado de asociación –negativo–entre ambas variables, aunque con un poder explicativo reducido, quedando regiones como Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares más alejadas del patrón general.

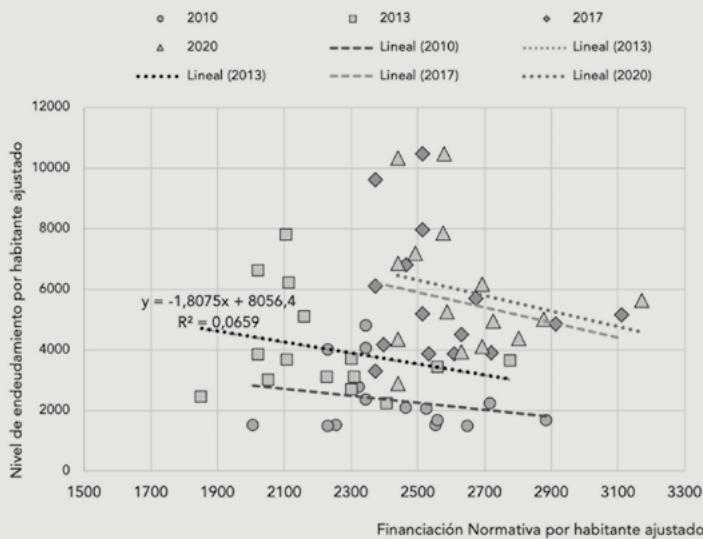
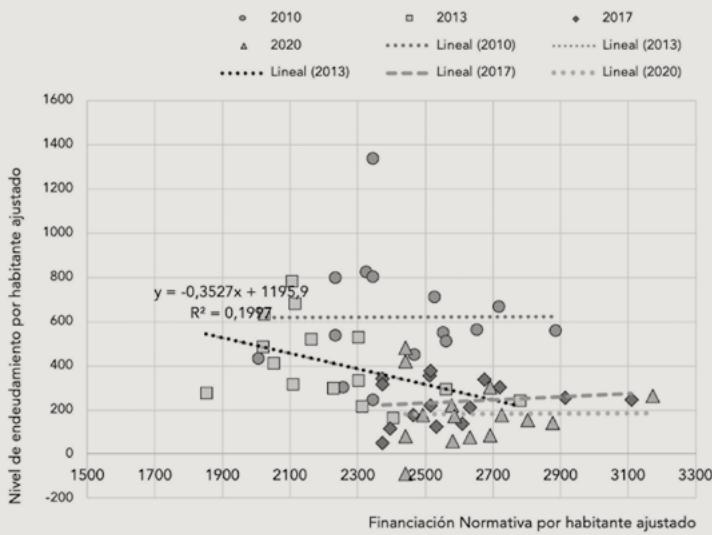
Gráfico nº 7. FINANCIACIÓN NORMATIVA POR HABITANTE AJUSTADO (MOD. 2009) VS NIVEL DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PERÍODO 2010-2020



⁴ Una posible alternativa es planteada por Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023), donde se recoge una propuesta de fondo mutualizado contracíclico que permitiría integrar endeudamientos puntuales de los gobiernos regionales durante los períodos de recesión.

⁵ Al incluir el modelo vigente la cláusula de *statu quo*, el ranking de las CCAA no se vio modificado de forma sustancial.

.../...

B. Stock de deuda regional, 2010-2020**C. Flujo de deuda regional, 2010-2020**

Fuente: elaboración propia a partir de los Datos de deuda regional publicados por el Banco de España.

Segundo, en el panel inferior izquierdo, se repite el proceso con el stock de deuda acumulado para cuatro años del periodo analizado –2010, 2013, 2017 y 2020, obteniéndose un patrón general que, en términos relativos, responde a un nivel de asociación más débil para 2013, sobre todo, si lo comparamos con la asociación

estimada para el flujo de deuda regional (variación anual del stock anterior) con la financiación recibida (ver panel inferior derecho). Así, cabe destacar cómo la asociación negativa se hace más relevante –en términos de poder explicativo– durante la fase más dura de la crisis de sostenibilidad de la deuda pública (2013), mientras que se vuelve totalmente horizontal al inicio del periodo (2010), en la fase de recuperación (2017) y, también, 2020, cuando la dotación de diversos fondos y canales de financiación extraordinarios (Fondo de Liquidez Autonómica, FLA, y posteriormente el Fondo de Financiación de las CCAA, FFCA) suavizó la necesidad de aumentos directos de financiación vía endeudamiento de las comunidades, si bien se trataba de una alternativa prácticamente inviable al no tener acceso la práctica mayoría de las comunidades a los mercados de crédito⁶.

3. LA DIFÍCIL TAREA DE MEDIR LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

La literatura de la provisión óptima de bienes públicos inicialmente se basó en modelos analíticos estáticos donde el equilibrio venía dado por la comparación de los beneficios y costes –directos e indirectos– asociados a la asignación de los recursos monetarios recaudados por el Sector Público (Samuelson, 1954; Diamond y Mirrless, 1971; Martínez y Sánchez-Fuentes, 2011). Posiblemente, la principal conclusión que se deduce de ellos es la importancia vital de perseguir maximizar los beneficios de los bienes y servicios públicos disfrutados por la población, de forma que compense los mayores costes asociados a un aumento de los niveles de provisión efectivos, así como la pérdida de bienestar de la población afectada cuando se aplican mecanismos de financiación distorsionantes, como los impuestos.

En definitiva, se busca dar respuesta a una de las principales críticas a las que las instituciones públicas se enfrentan cuando se trata de valorar (y medir) su desempeño; que es (demasiado) costoso para lo que ofrece, al menos si se compara con la producción alternativa mediante agentes privados. Por ejemplo, en el caso de la educación y la sanidad, la coexistencia de instituciones públicas y privadas de provisión alimenta el debate acerca de quién consigue mejores cotas de desempeño relativo y, en última instancia, si resulta conveniente su producción por parte del sector público.

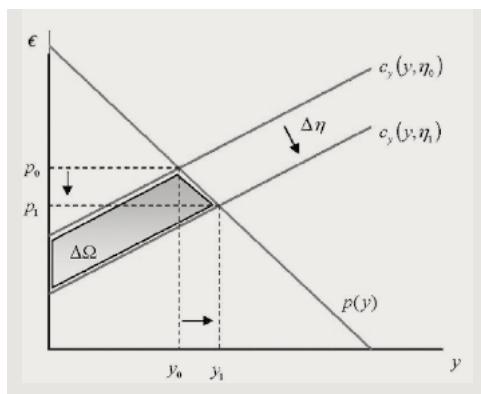
Aunque esta afirmación rara vez está respaldada por pruebas sólidas, hay que tomarlo en serio por su impacto tanto en los responsables políticos como en la opinión pública (Wolf, 1993). Según Pestieau y Tulkens (1993) y Pestieau (2009), este coste tendría dos componentes, a nivel de ingresos (distorsión fiscal, coste de cumplimiento, etc.) y a nivel de gasto (se podría producir más con menos).⁷

⁶ Véase Herrero *et al.* (2019).

⁷ Afonso *et al.* (2021) exploran las relaciones existentes entre la imposición y el grado de eficiencia de una muestra de países de la OCDE, obteniendo una relación negativa entre éste y el nivel de imposición directa, indirecta y, también, para las cotizaciones a la Seguridad Social.

Esto último, la noción del uso eficiente de los recursos asignados será donde pondremos el foco en el resto del apartado.⁸ Onrubia y Sánchez-Fuentes (2017) proponen un modelo teórico que ayuda a entender cuál es el doble impacto de una provisión de bienes públicos más eficientes, medido en términos de su impacto en el bienestar (ver gráfico nº 8). Por un lado, se produce una reducción de costes unitarios de provisión permitiendo satisfacer a más demandantes de los bienes y servicios públicos. Por otro, se genera una ganancia de bienestar global en la sociedad que permite aumentar los beneficios, haciendo posible expandir el nivel de provisión.

Gráfico nº 8. IMPACTO DE BIENESTAR CAUSADO POR UNA GANANCIA DE EFICIENCIA



Fuente: Onrubia y Sánchez-Fuentes (2017).

En el caso de las comunidades autónomas españolas, la importancia de considerar (y medir) su eficiencia en el gasto es evidente ya que, cualquier grado de ineficiencia, podría suponer que para proveer los mismos bienes y servicios este gobierno autonómico necesitaría menos recursos, quedando menos justificado la solicitud de fondos adicionales.

Por lo tanto, dado lo complejo y lo muy ambicioso de la tarea de medición del desempeño de cada gobierno regional (Pestieau, 2009), vamos a establecer primero –de forma sintética– los enfoques alternativos para llevarlo a cabo, de forma que ordenemos las alternativas que se han seguido en la literatura existente y, también, identificando las limitaciones propias de cada uno de ellos.

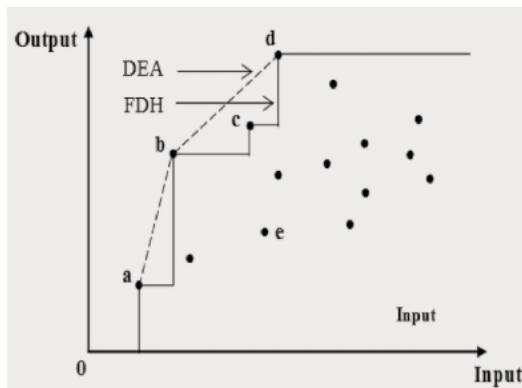
En primer lugar, conviene explicitar que el término eficiente, entendido en general en términos globales, se refiere sin embargo a dos componentes que deben ser valorados por separado. Por un lado, el componente asignativo, que nos diría que no existe reparto de fondos alternativo que nos permita mejorar los resultados obtenidos y, también, el técnico o productivo, que nos permite comparar el desempeño (técnico

⁸ Sobre las diferentes alternativas conceptuales, sus descomposiciones y las técnicas de medición disponibles en cada caso pueden verse Onrubia y Santín (2017) y Santín (2022).

o productivo) de las distintas unidades. Es este último componente el que ha concentrado de forma mayoritaria el interés de los académicos, por la mayor facilidad para contar con datos adecuados para su medición gracias a contribuciones metodológicas seminales como la de Farrell (1957) y, posteriormente, Coelli *et al.* (2005). La disponibilidad de un software de fácil acceso redujo la barrera de entrada al uso de la metodología. No obstante, obviar la eficiencia asignativa constituye excluir un componente relevante del proceso de producción de bienes y servicios públicos que puede ayudar a mejorar los resultados obtenidos tanto en términos estrictamente productivos como de bienestar de la población, con una interpretación fundamental en términos de eficiencia del gasto (Onrubia y Sánchez-Fuentes, 2017).

En segundo lugar, el modelo analítico subyacente es otro factor relevante para determinar la estimación obtenida del grado de eficiencia relativa. Así, podemos encontrar en la literatura una primera línea de investigación donde la frontera de eficiencia se dibuja de acuerdo con una curva ya parametrizada ex-ante, siendo la técnica del Análisis Envolvente de Datos (DEA, por sus siglas en inglés) la alternativa quizás más usada.⁹ Por otro lado, la frontera de eficiencia puede considerarse fijada de forma exclusiva por las unidades consideradas, obteniéndose unas medidas relativas ligeramente diferentes.¹⁰ El gráfico nº 9 presenta una representación gráfica de ambos enfoques.

Gráfico nº 9. FRONTERAS DE EFICIENCIA: ENVOLTURA DE LIBRE DISPOSICIÓN (FDH) VS ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS (DEA)



Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, la naturaleza de las unidades o entidades comparadas en el ejercicio cambiarán de forma notable en función de si evaluamos una política o proyec-

⁹ En el caso del DEA, las unidades de referencia pueden no ser reales sino ponderaciones de dos o más unidades situadas en la frontera.

¹⁰ Como medida de «separación» entre las unidades sobre la frontera y las ineficientes se suele usar la distancia euclídea.

to concreto a nivel microeconómico¹¹, o si evaluamos la actividad del sector público en su conjunto, a nivel macroeconómico. En este segundo enfoque, pasaría-mos a comparar el desempeño relativo de distintas jurisdicciones territoriales referido a la asignación presupuestaria de las grandes políticas. En esta línea, la contribución seminal de Afonso *et al.* (2005) ha sido seguida por multitud de autores que han explorado con distintas variaciones de la misma metodología a otros conjuntos de países, regiones y entidades locales, para distintos períodos temporales.¹²

Por último, los modelos de estimación de la eficiencia presentes en la literatura se pueden analizar bien desde la perspectiva de los inputs (*Inputs Oriented*) o desde la perspectiva de los outputs registrados (*Output Oriented*). En el primer caso, las ineficiencias detectadas nos dirían que es posible mantener el mismo output usando menos inputs. Al contrario, cuando se adopta la segunda perspectiva, estamos cuantificando cuánto más output es posible obtener de acuerdo con la cantidad de input empleada.

Sobre esta base conceptual, García-Gómez *et al.* (2019) y Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023) han planteado un ejercicio empírico de estimación de la eficiencia –productiva– del gasto público de las comunidades autonómicas españolas, adoptando una perspectiva agregada –en línea con Afonso (2005)–.¹³ Si bien este enfoque ha sido usado de forma extensiva para comparar el desempeño de distintos grupos de países a lo largo del tiempo, su uso para gobiernos subcentrales ha sido más limitado.¹⁴ De hecho, hasta donde sabemos, los trabajos mencionados constituyen la primera aplicación sistemática de esta metodología para las regiones españolas. La evidencia encontrada por los autores sugiere que, salvo algunas regiones que tienden a situarse en las primeras posiciones relativas de forma recurrente, el resto de CCAA no se sitúa de forma estable en las últimas posiciones.

Sin embargo, conviene reseñar que, como se destaca en el estudio, la estimación obtenida descansa sobre dos pilares fundamentales. El primero de ellos (el numerador) es el desempeño relativo de cada CCAA. En los paneles de la columna izquierda del gráfico nº 10 recogemos el desempeño normalizado de cada región, tanto para el índice sintético (Global) como para cada una de las cuatro políticas públicas incluidas (paneles inferiores). Los resultados nos permiten identificar las fortalezas y debilidades relativas de cada territorio en las distintas dimensiones analizadas, así mientras que para la educación universitaria se obtiene un mayor grado de dispersión entre regiones.

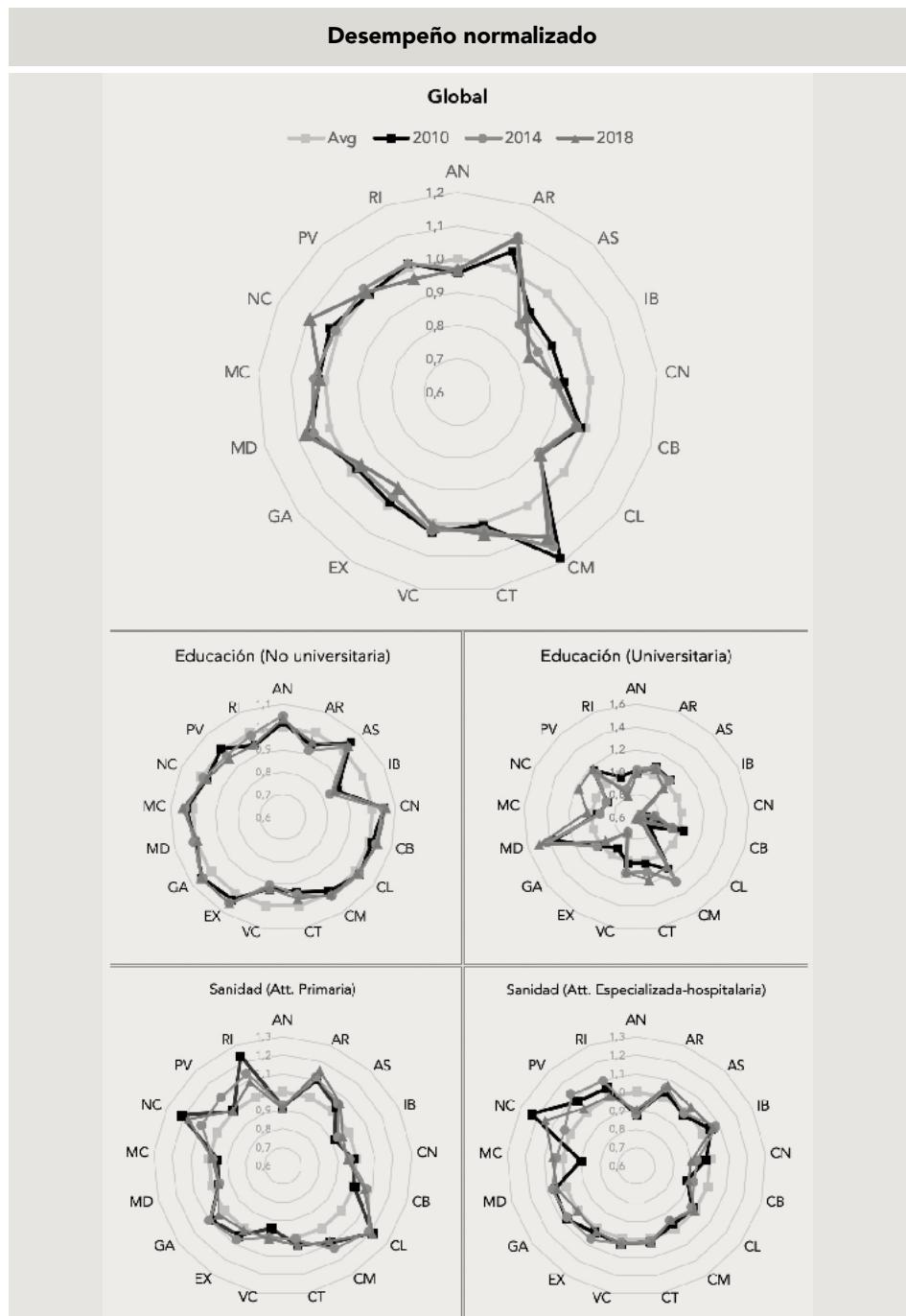
¹¹ De Witte (2017) realiza una síntesis de los estudios en esta línea en el caso de la educación.

¹² En el momento de elaboración de este documento, esta contribución seminal cuenta con más de 1300 citas en Google Scholar.

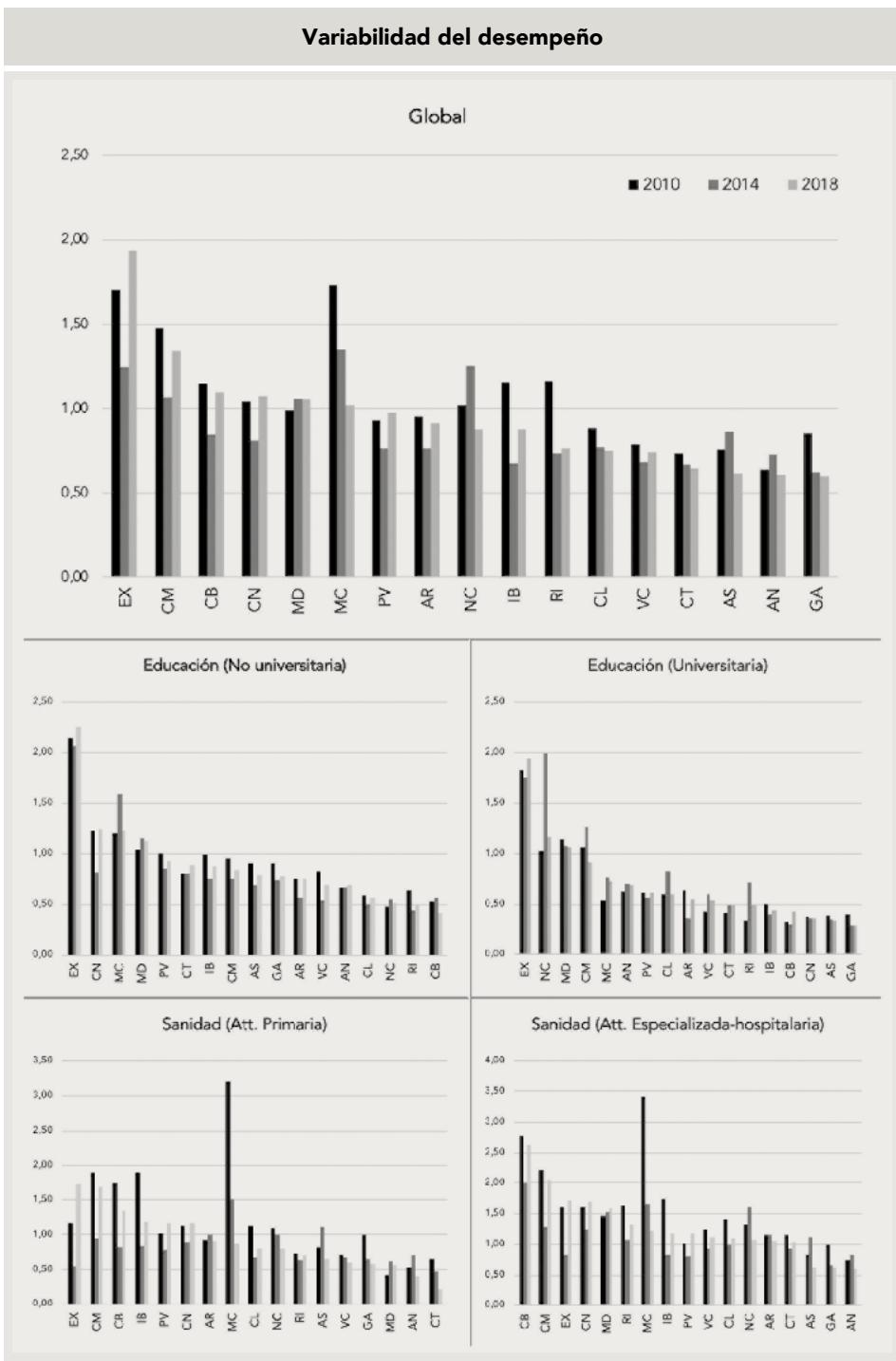
¹³ Los cuadros A.1 y A.2 del Anexo recogen el listado de indicadores empleados en las áreas de educación y sanidad, respectivamente.

¹⁴ Afonso y Scaglioni (2007), Hauner (2008), Hemmings (2006), Mohanty y Bhanumurthy (2018) son ejemplos ilustrativos de análisis similares para los casos de Italia, Rusia, República Checa e India, respectivamente.

Gráfico nº 10. DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO POR CCAA (SANIDAD Y EDUCACIÓN). PERÍODO 2010-2018

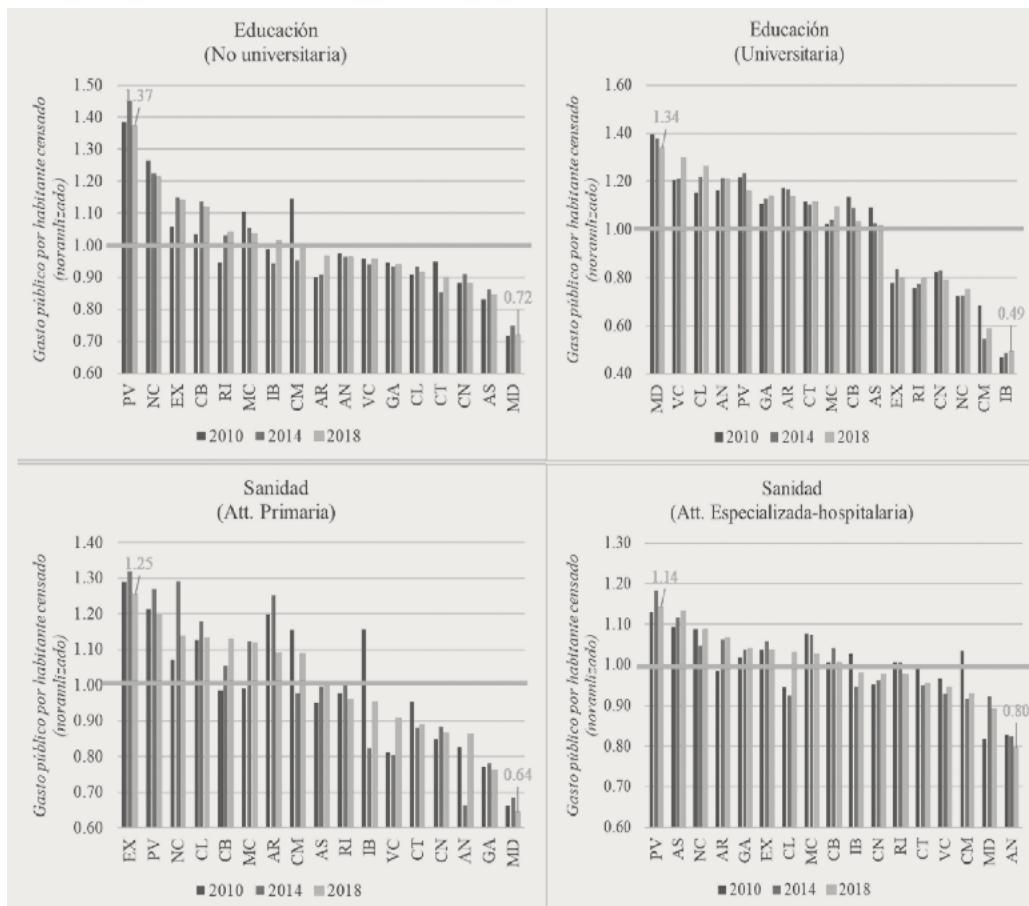


.../...



Fuente: elaboración propia.

Gráfico nº 11. GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO (EDUCACIÓN Y SANIDAD) POR HABITANTE, PERÍODO 2010-2018

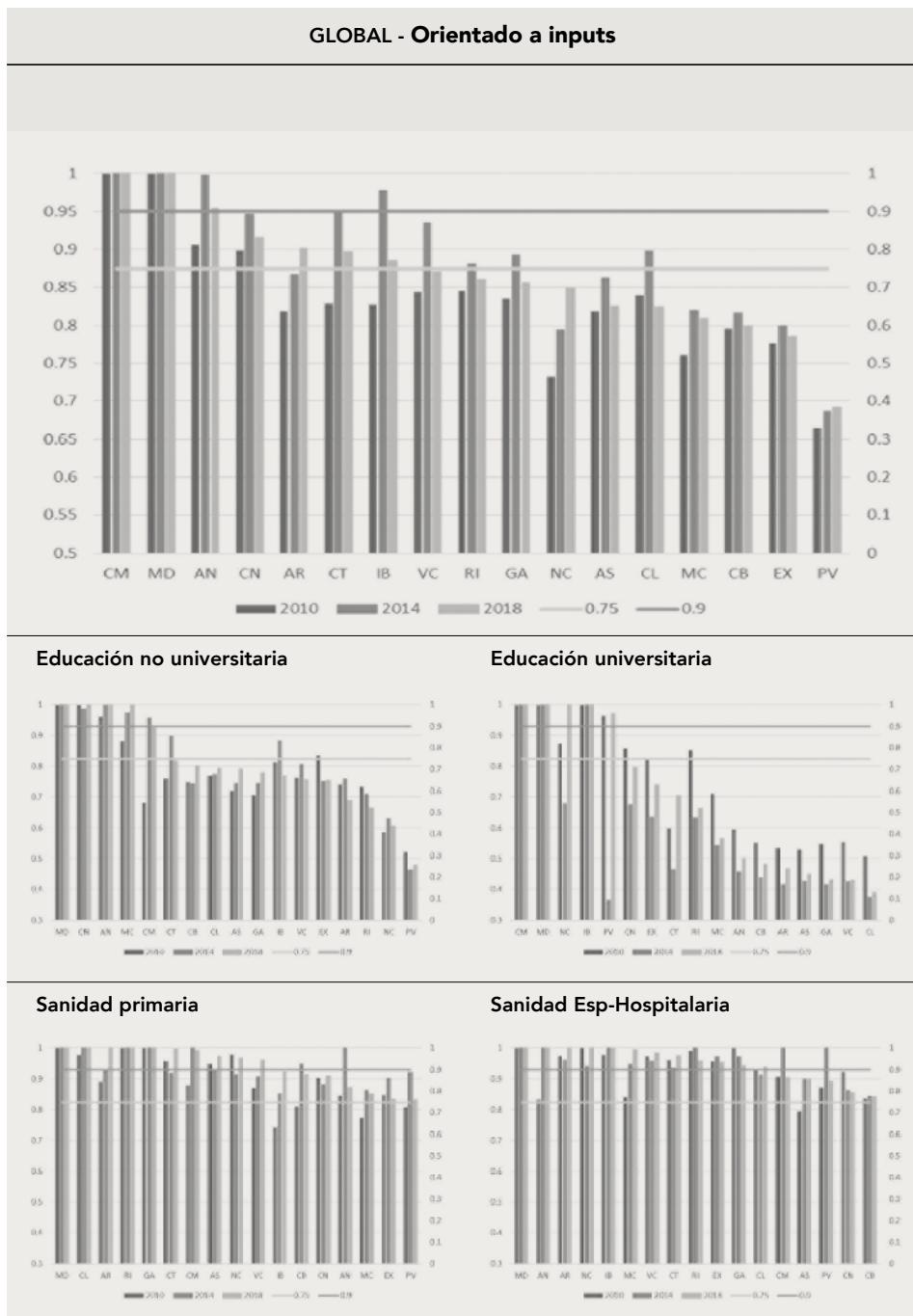


Fuente: elaboración propia.

También podemos ver en los paneles de la columna derecha la variabilidad del desempeño normalizado de cada CCAA en función de los indicadores seleccionados.¹⁵ Así, vemos cómo la dispersión es significativa para todos los casos y, además, puede ser muy diferente en función del territorio, año y bloque analizado. Por este motivo, las estimaciones de desempeño y, posteriormente, las de eficiencia, podrían verse modificadas de forma relevante en función del conjunto de indicadores considerados en un hipotético sistema de monitorización de su actividad.

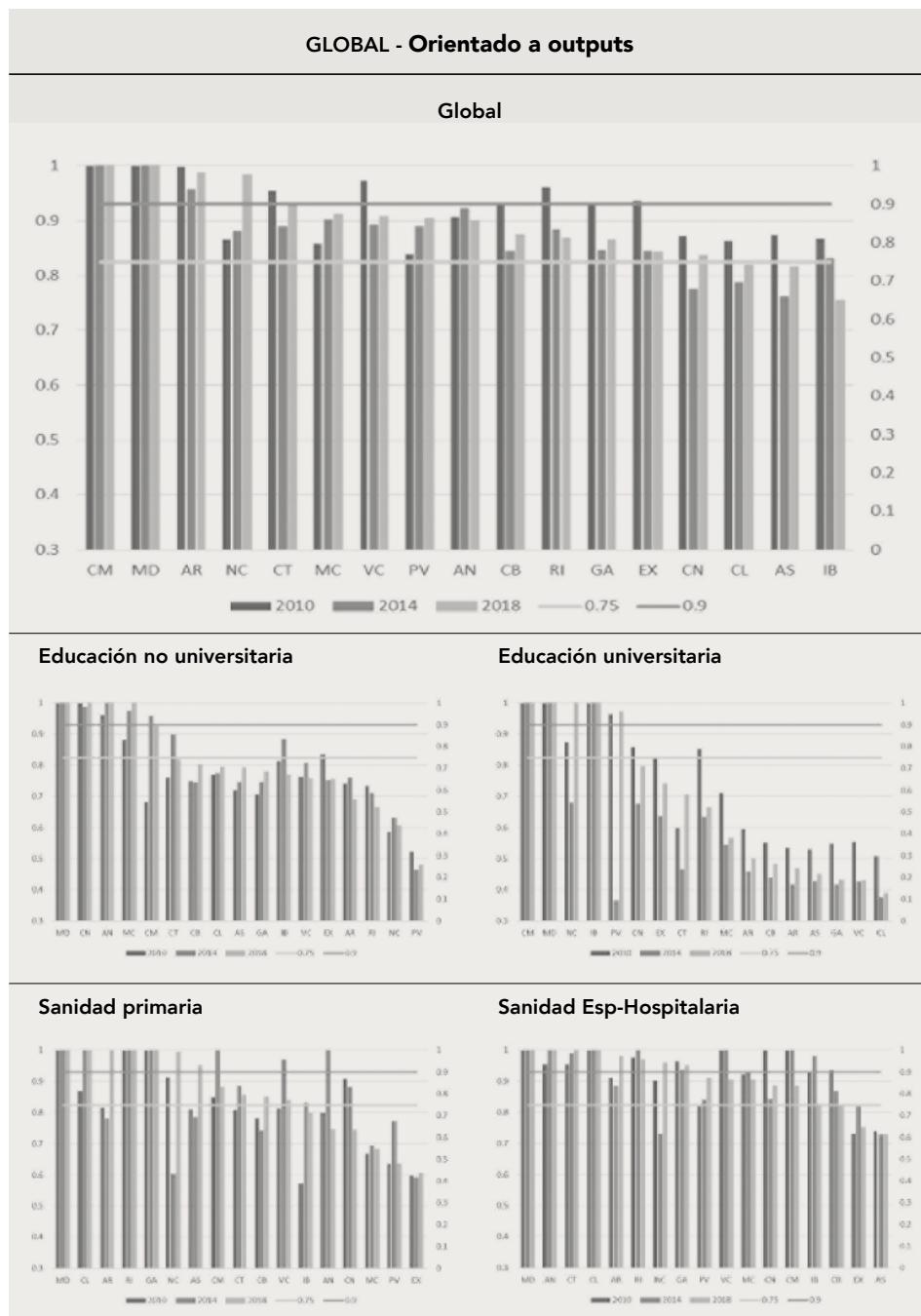
¹⁵ Ver Anexo para el listado de indicadores completos. Se destacan en cursiva aquellos seleccionados en nuestro modelo de referencia aquí presentado.

Gráfico nº 12. EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO (EDUCACIÓN Y SANIDAD). PERÍODO 2010-2018



.../...

.../...



Notas: 1) Se incluyen tres franjas indicando grupos de CCAA según su nivel de eficiencia estimado; (i) verde, si está por encima de 0,9; (ii) amarillo, si se sitúa entre 0,75 y 0,9; (iii) rojo, por debajo de 0,75.

Fuente: elaboración propia.

El segundo pilar sobre el que basamos las estimaciones de eficiencia sería el gasto público autonómico para cada CCAA en cada uno de los bloques. El gráfico nº 11 nos proporciona una visión comparada de la situación de cada comunidad para el periodo 2010-2018 y el nivel de dispersión existente entre todas ellas, que varía entre los 30-40 puntos básicos de la sanidad especializada y hospitalaria y los 80-85 puntos básicos que se registran para la educación universitaria.

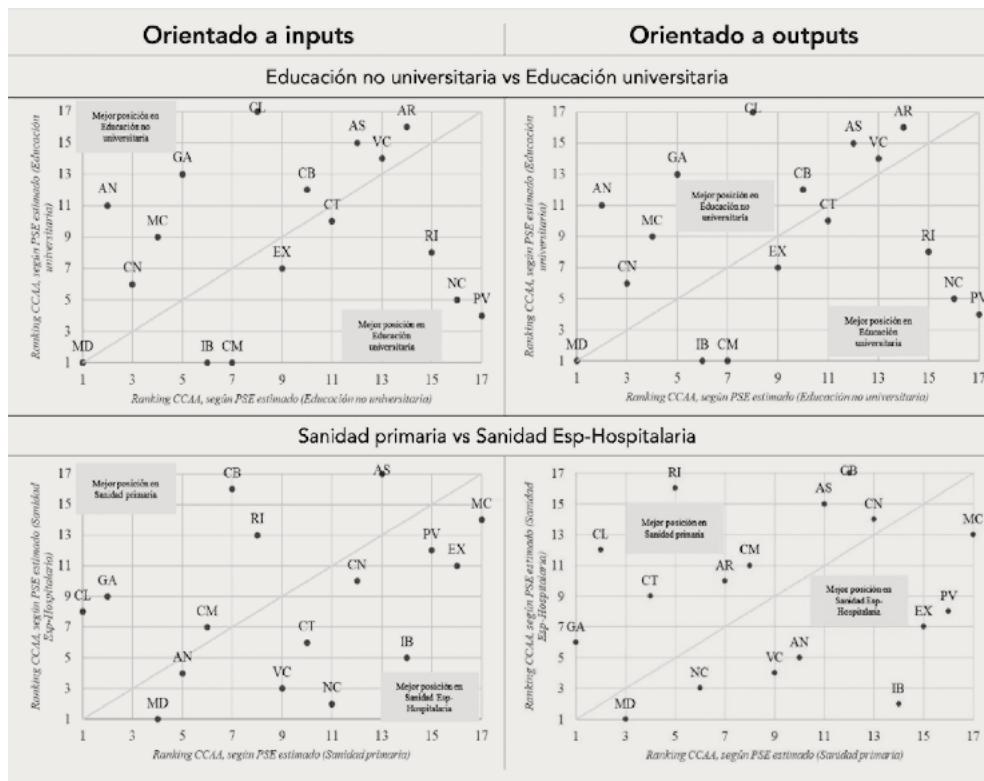
Con estos inputs, podemos obtener las estimaciones obtenidas para las CCAA durante el periodo 2010-2018, con los enfoques de eficiencia productiva relativa orientada a inputs y outputs (gráfico nº 12). Añadimos como valores de referencia dos líneas situadas en los valores 0,75 y 0,9, respectivamente, con el objetivo de identificar bloques de CCAA que tengan niveles de eficiencia similares/comparables.

Con la perspectiva orientada a inputs, observamos que existen más ineficiencias en el ámbito educativo que en el sanitario. Esto tiene lugar, sobre todo, en el marco de la educación universitaria donde, según hemos visto, existen diferencias más notables entre las distintas CCAA tanto en términos de desempeño (numerador) como en términos de gasto público (denominador). También podemos obtener la evolución temporal de estas estimaciones durante el periodo, lo que nos permite identificar que la mayoría de los territorios han mejorado su comportamiento durante el periodo, si bien desde 2014 se registra un retroceso. Desde la perspectiva de los outputs, los niveles de eficiencia son significativamente mayores (con 14/15 regiones por encima de 0,75).

Aunque un análisis más exhaustivo de estos registros excede el objetivo central de este artículo, una explicación tentativa de los resultados reseñados podría mirar, por un lado, al impacto del ciclo económico sobre la disponibilidad de fondos (menor en las recesiones); y, por otro, que la provisión de servicios tan fundamentales como la sanidad o la educación tienden a tener demandas más inelásticas y crecientes durante estos periodos.

En cuanto a la «especialización» de cada territorio en cada uno de los bloques incluidos en nuestro análisis, podemos comparar el ranking obtenido en el ámbito de la educación y la sanidad (ver gráfico nº 13). Respecto al primero, los resultados indican que una mayoría de CCAA obtienen un mejor posicionamiento en la educación no universitaria. En el ámbito sanitario, al contrario, los resultados son más sensibles al enfoque considerado. Así, para el enfoque orientado a inputs, la sanidad primaria muestra una peor posición relativa para la mayoría de ellas.

Gráfico nº 13. COMPARACIÓN DE RANKINGS AUTONÓMICOS DE EFICIENCIA, SEGÚN POLÍTICAS PÚBLICAS



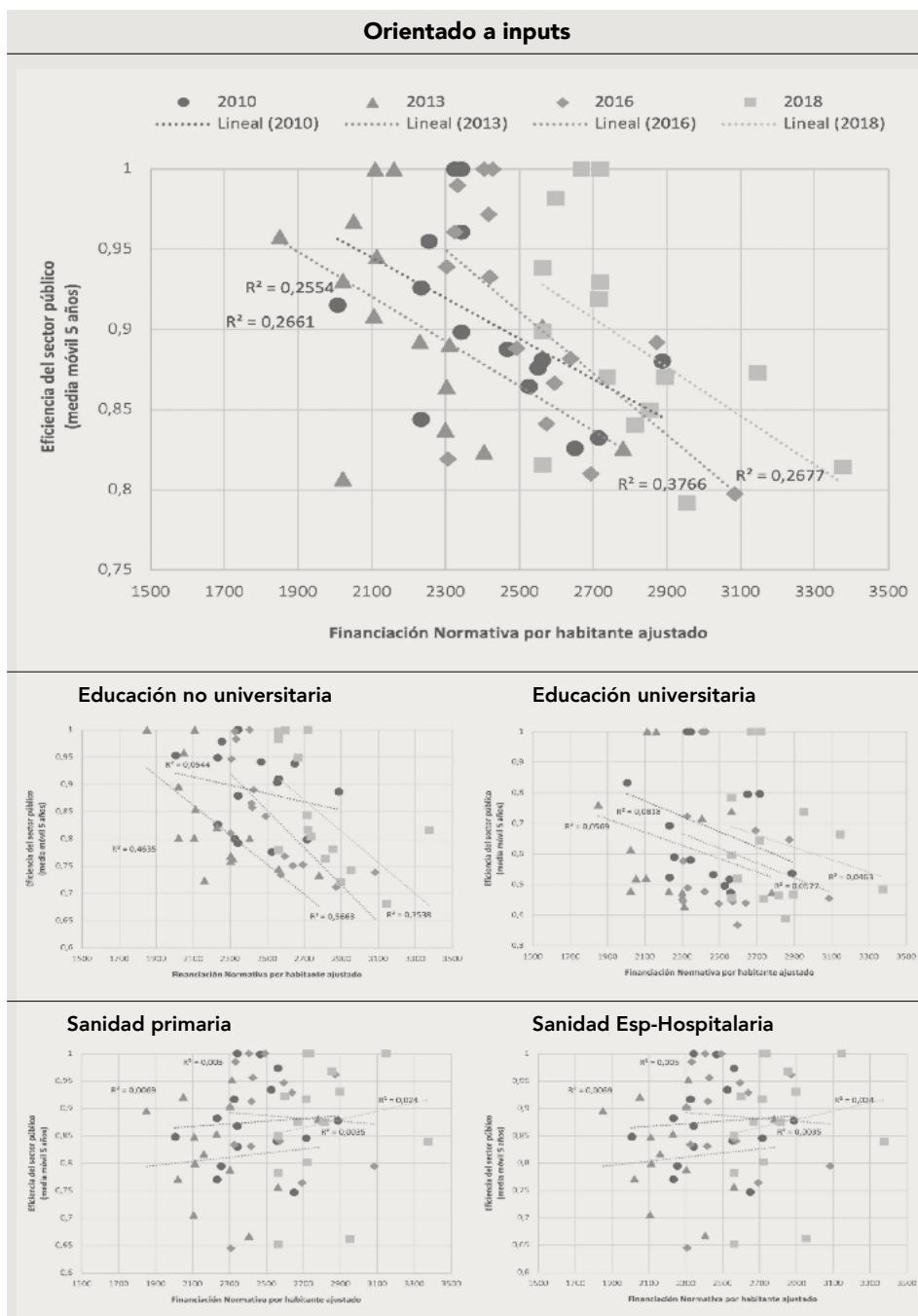
Fuente: elaboración propia.

4. NIVEL DE RECURSOS VS EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

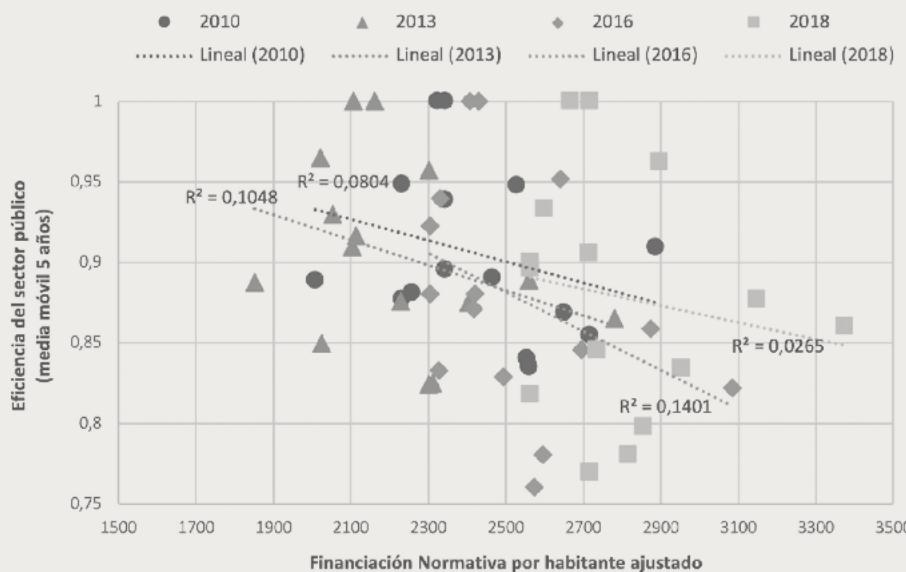
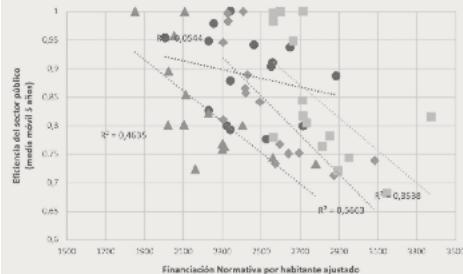
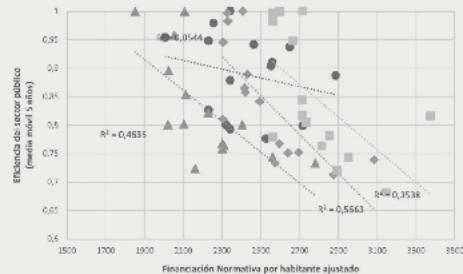
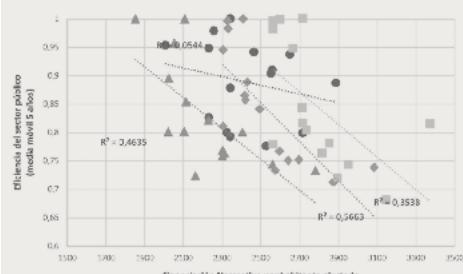
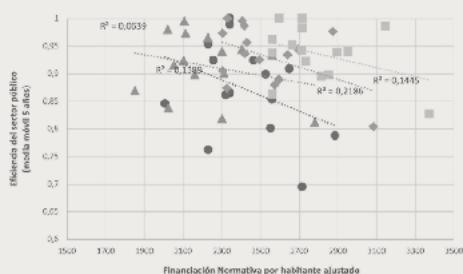
Todo lo expuesto hasta el momento hace referencia a elementos parciales de una problemática más amplia que resulta de claro interés y que, sin embargo, ha quedado permanentemente olvidada dentro del diseño del Sistema de Financiación Autonómica. En este apartado ponemos en relación, de forma introductoria, la correlación existente entre la eficiencia del gasto público autonómico con la financiación recibida del SFA. Con ello, pretendemos arrojar luz sobre la cuestionada suficiencia de recursos de los gobiernos autonómicos de cara a financiar sus necesidades de gasto y el uso que las distintas regiones hacen de los fondos recibidos.

El gráfico nº 14 muestra los gráficos para el periodo 2010-2018 con la evolución de esta relación a lo largo del mismo. Incluimos los dos posibles enfoques (outputs e inputs), por la sensibilidad observada en secciones anteriores, y, también, las cuatro políticas analizadas hasta el momento.

**Gráfico nº 14. EFICIENCIA DEL GASTO AUTONÓMICO Y FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO (SFA DE 2009).
PERÍODO 2010-2018**



.../...

Orientado a outputs**Educación no universitaria****Educación universitaria****Sanidad primaria****Sanidad Esp-Hospitalaria**

Fuente: elaboración propia.

Sobre esta base, las conclusiones que podemos extraer son las siguientes. Primero, el enfoque orientado a inputs muestra una correlación negativa más acusada, siendo en ambos casos el año 2016 el ejercicio donde esta relación es más significativa ($R^2=0.37$ para el enfoque a inputs). Segundo, no todas las áreas de política pública se ven afectadas de la misma forma. Así, para la sanidad primaria la relación es más plana, indicando que más recursos no perjudican los niveles altos de eficiencia registrados. Sin embargo, para el resto de áreas sí que observamos una pendiente negativa, especialmente relevante para el área de la educación no universitaria (con R^2 por encima de 0.5 para el año 2016). Tercero, la dotación creciente del SFA a lo largo del periodo (con desplazamiento hacia la derecha de la nube de puntos según el año) no ha afectado la configuración básica de la eficiencia relativa de las CCAA.

En definitiva, a falta de futuros trabajos que integren de forma exhaustiva otros factores explicativos potencialmente relevantes, junto con fuentes de financiación suplementarias al SFA para las CCAA, podemos concluir que la eficiencia del sector público debería ser un parámetro a tener en cuenta de cara al futuro SFA. Propuestas como la recogida en Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023), en relación con el endeudamiento autonómico, parecen apuntar en esa dirección. De esta forma se puede recoger el valor añadido diferenciado de cada euro asignado a las comunidades autónomas y propiciar un balance adecuado entre la eficiencia y la equidad, en su vertiente interregional, dos características fundamentales a contemplar en el diseño e implementación de toda política pública.

5. COMENTARIOS FINALES

Dada la trascendencia de las CCAA españolas dentro del marco institucional actual de las Administraciones Públicas españolas, en este artículo hemos analizado tanto la composición de sus recursos financieros como algunos factores relevantes que pueden condicionar la sostenibilidad financiera de este subnivel de gobierno y, por qué no, comprometer la suficiencia de la financiación de las políticas públicas que tienen asignadas según el marco competencial vigente. Entre otras, políticas tan relevantes desde el punto de vista económico y social como la sanidad, la educación y la asistencia social, pilares del Estado del bienestar.

En concreto, hemos analizado las dos principales vías de financiación para las CCAA. En primer lugar, el SFA y cómo su evolución ha derivado en una combinación de diseño propio de tributos y cesión de otros estatales que, como se ha argumentado, ha provocado que la discusión institucional y académica relacionada se sitúe en torno a parámetros técnicos que, aun siendo centrales en el resultado final obtenido, no siempre se conocen y explican con la suficiente claridad. En segundo lugar, hemos mostrado la evolución reciente de los niveles de deuda pública regional y en qué medida esta evolución puede estar relacionada con los niveles de recursos provistos por el SFA. También hemos introducido el marco básico de análisis agregado de la eficiencia relativa del Sector Público para, en una fase posterior, in-

cluir estimaciones recientes para las regiones españolas en áreas de política pública bien definidas como la educación (universitaria y no universitaria) y la sanidad (primaria y especialidad-hospitalaria).

A falta de futuros trabajos que profundicen en los diferentes aspectos concretos de la eficiencia de las CCAA, que sin duda serán necesarios y oportunos, pensamos que nuestros resultados proporcionan algunas consideraciones de interés. De forma sintética, se pueden resumir en las siguientes. Primero, nos parece que el enfoque orientado a inputs es más intuitivo y factible en un marco institucional donde la asignación de fondos constituye el núcleo central del debate académico y/o institucional. Segundo, nuestra evidencia muestra que obviar los niveles de aprovechamiento de cada euro asignado es distinto para cada política de gasto, periodo y CCAA no sólo impide un aprovechamiento pleno de los recursos detraídos de la sociedad, sino que atenta igualmente a la equidad horizontal básica de los ciudadanos, que se debe perseguir en un contexto altamente descentralizado como el existente en España en la actualidad.

En resumen, uno de los rasgos comunes de todas las economías avanzadas modernas es el importante papel que juega el sector público en la provisión de bienes y servicios públicos, con impactos relevantes sobre el bienestar de toda la sociedad. Para ello, el sector público debe contar con unas finanzas públicas de calidad que le permitan consolidar su legitimidad social, haciendo que los distintos programas de gasto proporcionen unos beneficios mayores que los costes totales que implica la utilización de los instrumentos fiscales de financiación necesarios, en su mayoría, impuestos. A la luz de la evidencia expuesta en este trabajo para el ámbito de los gobiernos regionales españoles, podemos concluir que la labor de evaluación y seguimiento de la eficiencia del gasto en el sector público autonómico, responsable de áreas tan relevantes del Estado del bienestar como la sanidad y la educación, se nos antojan imprescindibles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A.; JALLES, J.T.; VENÂNCIO, A. (2021): «Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison», *Comparative Economics Studies*, 63: 356–383.
- AFONSO, A.; SCAGLIONI, C. (2007): «Efficiency in Italian regional public utilities' provision». In Marrelli, M., Padovano, F. and Rizzo I. (Eds): *Servizi Pubblici: Nuove tendenze nella regolamentazione, nella produzione e nel finanziamento*. Franco Angeli: Milano, Italy, 397–418.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. (2005): «Public sector efficiency: An international comparison», *Public Choice*, 123(3): 321–347.
- (2010): «Income distribution determinants and public spending efficiency», *Journal of Economic Inequality*, 8(3): 367–389.
- BANCO DE ESPAÑA (2022): «Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Sub-sector Comunidades Autónomas». Banco de España, Madrid. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf>
- COELLI, T.; RAO, D.; O'DONNELL, C.; BATTESE, G. (2005): *An introduction to efficiency and productivity analysis*. Springer, 2nd edition.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid. https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacionccaa/informe_final_comision_reforma_sfa.pdf
- DE LA FUENTE, A. (2022): «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020». Estudios sobre Economía Española, 2022/22, FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-22.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio
- DE WITTE, K.; LÓPEZ-TORRES, L. (2017): «Efficiency in education: a review of literature and a way forward», *Journal of the Operational Research Society*, 68(4): 339–363. URL <https://doi.org/10.1057/jors.2015.92>.
- DIAMOND, P.A.; MIRRLEES, J.A. (1971): «Optimal taxation and public production I-II». *American Economic Review*, 61: 8–27, 261–278.
- FARRELL, M.J. (1957): «The measurement of productive efficiency». *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 120(3): 253–290. URL <http://www.jstor.org/stable/2343100>
- GARCÍA-GÓMEZ, R.; ONRUBIA, J.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2019): «Is Public Sector Performance just a matter of money? The case of the Spanish regional governments», *Economics and Business Letters*, 8(2): 74–84.
- HAUNER, D. (2008): «Explaining differences in public sector efficiency: Evidence from Russia's regions», *World Development*, 36(10): 1745–1765.
- HEMMINGS, P. (2006): «Improving public-spend efficiency in Czech regions and municipalities», *OECD Economics Department Working Papers*, 499. OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/884741503537
- HERRERO, A.; MARTÍN, J.; TRÁNCHEZ, J.M. (2019): «Condición Financiera y fondos de liquidez en España: Un enfoque regional», *Revista de Estudios Regionales*, 114: 91–117.
- HORTAS-RICO, M.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2017): «Simulador del Sistema de Financiación Autonómica».
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2011): «The optimal policy in the provision of public inputs. To what extent do technology, taxation and preferences matter?», *Journal of Economic Policy Reform*, 14 (3): 255–267.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2021): «Una posible condonación de la deuda autonómica». *Blog Fuevos y Huevos, Expansión* (08/12/2021). https://www.expansion.com/blogs/defueros_yhuevos/2021/12/08/una-possible-condonacion-de-la-deuda.html
- MOHANTY, R.K.; BHANUMURTHY, N.R. (2018): «Assessing public expenditure efficiency at Indian states», Working Paper, 225, National Institute of Public Finance and Policy New Delhi, New Delhi. http://nipfp.org.in/media/medialibrary/2018/03/WP_2018_225.pdf

- ONRUBIA, J.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2017): «How costly are public sector inefficiencies? A theoretical framework for rationalising fiscal consolidations. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 11 (2017-35), pp. 1-19
- (2023): «Un mecanismo de estabilización financiera para atender crisis fiscales de las comunidades autonómicas». *Papeles de Economía Española, en prensa*.
- ONRUBIA, J.; SANTÍN, D. (2017): «Gestión pública y evaluación de políticas», en R. M. Urbanos (Coord.), *Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al Profesor Albi*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 329-361.
- PESTIEAU, P. (2009): «Assessing the performance of the public sector», *Annals of Public and Cooperative, Economics*, 80(1): 133-161.
- PESTIEAU, P.; TULKENS, H. (1993): «Assessing and explaining the performance of public enterprises». *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 50(3): 293-323.
- SAMUELSON, P.A. (1954): «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics and Statistics*, 36: 387-389.
- SANTÍN, D. (2022): «Desarrollos recientes en eficiencia y productividad para su aplicación en el sector público». *Papeles de Economía Española*, 172: 43-172.
- WOLF, C., JR. (1993): *Markets or governments. Choosing between imperfect alternatives*. Cambridge, MA: The MIT Press.

ANEXO

Cuadro A.1. INDICADORES DE EFICIENCIA DE EDUCACIÓN

Extran 9	Alumnado extranjero en Bachillerato (centros públicos)
Extran 8	Alumnado extranjero en ESO (centros públicos)
Series_3_02	<i>Tasa de población que finaliza bachillerato</i>
Series1_01	Alumnado que terminó la ESO
Alumnado15	Alumnado inscrito en bachillerato (centros públicos)
Alumnado1	Alumnado inscrito en enseñanzas de Régimen general (centros públicos)
Tasal2	<i>Tasa de Idoneidad (10 años)</i>
Tasal5	<i>Tasa de Idoneidad (15 años)</i>
TasasE15	Tasa neta de escolaridad a los 18 años
NivFor01A	Población con formación inferior a 2ª etapa E. Secundaria - 25-64 años
NivFor01B	Población con formación hasta 2ª etapa E. Secundaria - 25-64 años
NivFor01C	<i>Población con E. Superior - 25-64 años</i>
PDI	Número de PDI presenciales
PAS	PAS presenciales
bibliotecas	Número de bibliotecas
Egresados	<i>Estudiantes egresados</i>
Estudiantes Universitarios	Estudiantes matriculados

Notas: Los indicadores que figuran en cursiva son los incluidos en el modelo considerado como baseline.

Fuente: Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023).

Cuadro A.2. INDICADORES DE EFICIENCIA DE SANIDAD

RNBajo	Porcentaje de recién nacidos a término de bajo peso
RNPrem	Porcentaje de recién nacidos prematuros
MGeneral	<i>Tasa de mortalidad general ajustada por edad por 100.000 habitantes</i>
Mcáncer	Tasa de mortalidad prematura por cáncer, ajustada por edad, por 100.000 habitantes

.../...

.../...

MPCardio	Tasa de mortalidad prematura por cardiopatía isquémica, ajustada por edad, por 100.000 habitantes
MPDiabetes	Tasa de mortalidad prematura por diabetes mellitus, ajustada por edad, por 100.000 hab.
MPVasc	Tasa de mortalidad prematura por enfermedad vascular cerebral, ajustada por edad, por 100.000 habitantes
MPResp	Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas de vías respiratorias inferiores, ajustada por edad, por 100.000 v
Minf	<i>Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos</i>
Mper	Tasa de mortalidad perinatal
SatSis	<i>Grado de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema sanitario público</i>
SatEsp	Grado de satisfacción del ciudadano con la información recibida en la consulta del médico especialista sobre su problema de salud
CesSNS	Tasa de cesáreas (hospitales SNS)
MAEsp	Personal médico en atención especializada por 1000 habitantes
MAPrim	<i>Personal médico atención primaria por 1000 personas asignadas</i>
EAEsp	Personal de enfermería en atención especializada por 1000 habitantes
EAPrim	<i>Personal de enfermería en atención primaria por 1000 personas asignadas</i>
Chosp	Camas hospitalarias en funcionamiento por 1000 habitantes
HospDía	Puestos en hospitales de día por 1.000 habitantes
Quirófanos	Quirófanos en funcionamiento por 100.000 habitantes
TAC	<i>Equipos de tomografía axial computarizada (TAC) en funcionamiento por 100.000 habitantes</i>
RMN	<i>Equipos de resonancia magnética nuclear (RMN) por 100.000 habitantes</i>
Hemodinámica	<i>Equipos de hemodinámica en funcionamiento por 100.000 habitantes</i>
Infeción	<i>Tasa de infección hospitalaria</i>
Radversa	Tasa de notificación de reacciones adversas a medicamentos (total)
RAGrave	Tasa de notificación de reacciones adversas a graves medicamentos
Mintrahosp	Mortalidad intrahospitalaria global por cada 100 altas hospitalarias
Mquir	Mortalidad intrahospitalaria tras intervención quirúrgica por cada 100 altas quirúrgicas
Estancia	<i>Estancia media (EM) (duración)</i>

Notas: Los indicadores que figuran en cursiva son los incluidos en el modelo considerado como baseline.

Fuente: Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023).