

ANÁLISIS DEL GASTO AUTONÓMICO: COMPARACION CON OTROS PAISES

José BAREA (*)

participación de las comunidades autónomas en el gasto público pasaría a ser del orden del 16 por 100.

La evolución de la participación de las comunidades autónomas en los gastos no financieros sin consolidar de las administraciones públicas se presenta en el cuadro n.º 2. Estos datos se han elaborado tomando como base las cuentas de las administraciones públicas del período 1979-1986. En las citadas cuentas, el gasto derivado de las transferencias de los servicios del INSALUD y del INSERSO (seguridad social) a comunidades autónomas ha sido imputado por la Intervención General como realizado por la seguridad social, y eliminado de las comunidades autónomas para evitar duplicidades, ya que ambas administraciones hicieron figurar en sus cuentas los mencionados gastos. Por nuestra parte, sin embargo, hemos considerado conveniente figurar el gasto en comunidades autónomas, apareciendo en la seguridad social, que es quien lo ha financiado, exclusivamente como una transferencia a las comunidades autónomas. Este procedimiento ha sido el adoptado por el INSALUD en su presupuesto para 1988.

Para tener una medida más exacta del gasto público que realmente manejan las comunidades autónomas, es necesario eliminar las transferencias, tanto corrientes como de capital, que se producen con los demás agentes de las administraciones públicas, obteniéndose los resultados que aparecen en el cuadro n.º 3. Puede observarse en este cuadro cómo se eleva la participación de las comunidades autónomas en el gasto consolidado de las administraciones públicas.

I. RITMO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO

EN el marco de la Constitución, y de acuerdo con sus respectivos estatutos, las comunidades autónomas han ido recibiendo el traspaso de los servicios inherentes a las competencias que les corresponden, y que con anterioridad venían siendo desempeñados por la Administración central del Estado.

Las comunidades autónomas uniprovinciales han asumido además las funciones que con anterioridad tenían a su cargo las diputaciones provinciales.

El gasto derivado de la asunción de funciones por las comunidades autónomas ha evolucionado tal como se recoge en el cuadro n.º 1. El porcentaje de aumento del gasto no tiene otra significación que la de poner de manifiesto el ritmo con que se ha llevado a cabo el proceso de descentralización del gasto en las comunidades autónomas, que, como puede apreciarse, ha sido bastante intenso.

II. GRADO DE DESCENTRALIZACION

A) Porcentaje de participación en el gasto

A pesar del fuerte impulso dado al proceso de transferencias

de servicios a las comunidades autónomas, el grado de descentralización del gasto público en dicho nivel de la Administración, medido por el porcentaje de su participación en el gasto total no financiero de las administraciones públicas, es todavía bajo, pues sólo alcanzó el 11,24 por 100 en 1986, siendo éste el primer año en el que la participación no ha experimentado crecimiento como había sucedido durante todo el período anterior.

Ello no puede hacernos pensar que el proceso de transferencias a las autonomías ha alcanzado su techo, ya que, tanto para los servicios del Instituto Nacional de la Salud como para los del Instituto Nacional de Servicios Sociales, al finalizar 1986 sólo habían sido transferidos a Cataluña y Andalucía los del INSALUD, y a estas comunidades y a las de Canarias, Galicia y Valencia los del INSERSO. Es de esperar, por tanto, que en los próximos años continúe el proceso de transferencia de dichos servicios y el consiguiente aumento de la participación de las comunidades autónomas en la gestión del gasto público.

En el año 1988 se han transferido a las comunidades autónomas del País Vasco y Valencia los servicios del INSALUD. En realidad, las comunidades autónomas de Galicia, Canarias y Navarra son potenciales receptores de las competencias del INSALUD. De cumplirse estas previsiones, y por este solo hecho, la

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DEL GASTO DERIVADO DE LA ASUNCION DE FUNCIONES POR LAS CC.AA.

AÑOS	Millones de pesetas	% de aumento
1979	3.182	—
1980	12.139	281,5
1981	138.404	1.040,1
1982	405.840	193,2
1983	638.531	57,3
1984	1.184.640	85,5
1985	1.599.540	35,0
1986	1.848.716	15,5

El grado de descentralización del gasto en los gobiernos regionales es aún bajo si lo comparamos con el existente en países de estructura federal (Canadá, Austria, República Federal de Alemania, Suiza y Estados Unidos), como se expone en el cuadro número 4.

Aunque de los resultados puede desprenderse que nos encontramos aún lejos de la media no ponderada obtenida para los cinco países analizados, sin embargo, si los examinamos con detenimiento, se observa la gran dispersión existente entre dichos países. Así, por ejemplo, Canadá tiene una gran descentralización, mientras que en Austria la descentralización es análoga a la existente en nuestro país.

Por otra parte, el peso que tiene en el gasto total de cada país la seguridad social, como principal agente redistribuidor de la renta, puede enmascarar el grado de descentralización, por lo cual hemos de buscar otros caminos que nos den una imagen más fiel de lo que sucede en la realidad.

B) Aplicación de la teoría de las funciones múltiples del Presupuesto a la distribución del gasto por niveles de administración

Como dice J. M. Keynes, «el enfoque normativo de la actividad financiera supone que el grupo político pretende alcanzar un conjunto de fines y, conociendo los efectos provocados por cada uno de los medios financieros (programas de ingresos y gastos públicos), el campo problemático del hacendista se centra en elegir los medios más eficaces».

Existiendo multiplicidad de fines y de medios, podríamos preguntarnos si todos los medios valen para alcanzar cualquier fin, o si, por el contrario, para una gestión eficaz de las finanzas públicas no sería mejor afectar determinados medios a un fin concreto, dando así lugar a planes parciales que actúan independientemente unos de otros en cuanto a la planificación de sus objetivos y de los medios para alcanzarlos, pero constituyendo un sistema íntimamente interdependiente.

A juicio de Musgrave, hay que establecer un orden, facilitar un pensamiento metódico sobre las materias básicas de la política presupuestaria. Por ello, el citado autor considera que cada programa de ingreso y gasto público debe quedar afectado a una de las tres funciones que todo presupuesto debe cumplir: asignación óptima de los recursos disponibles, redistribución de la renta y la riqueza, y estabilización económica.

La planificación para alcanzar cada uno de estos objetivos tiene que partir, a juicio de Musgrave, del supuesto de que las otras dos finalidades se alcanzarán adecuadamente. Así, la desviación de recursos para satisfacer las nece-

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LAS CC.AA. EN LOS GASTOS NO FINANCIEROS SIN CONSOLIDAR DE LAS AA.PP.

AÑOS	Millones de pesetas	%
1979	3.182	0,07
1980	12.139	0,22
1981	138.404	2,03
1982	405.840	4,64
1983	638.531	6,26
1984	1.184.640	9,78
1985	1.599.540	11,30
1986	1.847.716	11,24

CUADRO N.º 3
**EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LAS CC.AA.
 EN EL GASTO CONSOLIDADO DE LAS AA.PP.**

AÑOS	Millones de pesetas	%
1979	3.182	0,08
1980	11.128	0,22
1981	130.512	2,17
1982	384.431	5,28
1983	611.611	7,15
1984	1.146.228	11,77
1985	1.549.133	13,23
1986	1.799.697	13,36

sidades públicas ha de plantearse partiendo del supuesto de que los recursos están plenamente empleados y de que se ha conseguido la adecuada distribución de la renta. La distribución justa o deseada ha de planearse suponiendo que existe pleno empleo y que se ha tenido en cuenta la satisfacción de las necesidades públicas. Por último, la determinación de las actividades fiscales necesarias para conseguir la estabilización económica parte de una situación justa de distribución y de la desviación de recursos para la satisfacción de necesidades públicas.

De esta manera, quedan aislados los respectivos fines, los cuales se encuentran, sin embargo, implícitos en cada uno de los tres supuestos (ramas de servicios, de distribución y de estabilización) que se corresponden con las tres funciones enumeradas, aunque, como es lógico, cualquier programa puede abarcar simultáneamente a las tres.

Existe una abundante doctrina acerca de a qué niveles de gobierno deben atribuirse las funciones musgravianas. En general, se considera que las funciones de redistribución y estabilización deberían corresponder a la Ad-

CUADRO N.º 4
**GRADO DE
 DESCENTRALIZACION
 DEL GASTO EN ESPAÑA
 Y EN OTROS PAISES
 DE ESTRUCTURA FEDERAL**

PAISES (1984)	En porcentaje del total
Canadá	30,4
Austria	13,6
R. F. de Alemania	22,3
Suiza	26,6
Estados Unidos	16,6
Media no ponderada.	21,9
España (1986)	13,4

Fuentes: Comptes Nationaux OCDE 1986.
 Government Finance Statistics Yearbook. International Monetary Fund, 1986.
 Elaboración propia.

ministración central, en tanto que la función asignación de recursos debería ser desempeñada por todos los niveles de la Administración.

Pasamos a continuación a realizar un análisis empírico de cómo se han descentralizado en los gobiernos regionales, en España y en países de estructura federal, los gastos de las administraciones públicas correspon-

dientes a las funciones de asignación, redistribución y estabilización, poniendo de manifiesto si se da o no una adecuación con los postulados teóricos.

C) Participación de las administraciones regionales en la asignación de recursos

Los programas de gasto de las administraciones públicas destinados a efectuar ajuste en la asignación de recursos representaron en 1986, en España, 5.368.674 millones de pesetas, lo que supone el 39,8 por 100 del gasto no financiero de dicho sector institucional. De esta partida, correspondieron a las comunidades autónomas 1.385.569 millones, es decir, el 25,8 por 100.

Este porcentaje seguirá aumentando como consecuencia de las transferencias de servicios del INSALUD y del INSERSO que continúan realizándose, lo que situará el porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los programas de gasto de asignación de recursos en el entorno del 30 por 100.

Nuestro nivel de descentralización, en el tipo de gasto que estamos analizando, se aproxima bastante, en cuanto a la descentralización regional, al de países de estructura federal (Canadá, Austria, República Federal de Alemania, Suiza y Estados Unidos), según se puede apreciar en el cuadro n.º 5.

En los países analizados, se observa una distribución diferente en la responsabilidad del gasto de los gobiernos regionales, si bien todos ellos participan de forma significativa. Esta dispersión es consecuencia de factores

de muy diversa índole: políticos, históricos, culturales, e incluso del arraigo que en cada país han tenido los distintos niveles de gobierno. Lo que sí es importante señalar es que, tanto en España como en los países de estructura federal que hemos analizado, el gasto referente a la rama de servicios, en terminología de Musgrave, corre a cargo de todos los niveles de administración.

La función asignación de recursos comprende los gastos de producción de servicios colectivos y las inversiones reales que realizan las administraciones públicas tanto para producir dichos servicios como para corregir fallos del mercado.

En 1986 la producción de servicios no destinados a la venta (consumo público) ascendió en España a 4.285.820 millones de pesetas, lo que representa el 79,8 por 100 del gasto de la función asignación de recursos, de los cuales el 24,4 por 100 corresponde a las comunidades autónomas. En los países de estructura federal analizados, dicho porcentaje fue, en el año 1984, para los gobiernos regionales, el 29 por 100 en media no ponderada.

En los ocho años analizados, período relativamente corto, las comunidades autónomas han asumido un relevante protagonismo en la producción de servicios colectivos, alcanzando en 1986 una participación sólo 4,6 puntos inferior a la media no ponderada de los países de estructura federal mencionados, lo que prueba el fuerte ritmo de descentralización llevado a cabo en este nivel de gobierno.

El otro componente del gasto de la función asignación de recursos está constituido por la formación bruta de capital de las

administraciones públicas, que para España ascendió en 1986 a 1.082.854 millones de pesetas, que representa el 20,2 por 100 del gasto de asignación de recursos.

Las comunidades autónomas tuvieron una participación en dicho gasto del 31,4 por 100, porcentaje bastante elevado teniendo en cuenta que dicha participación se ha alcanzado en sólo ocho años. En los países de estructura federal señalados anteriormente, los gobiernos regionales participaron en 1984 en la formación bruta de capital de las administraciones públicas en un 28,5 por 100 como media no ponderada, porcentaje inferior en tres puntos al de España.

D) Participación de las administraciones regionales en la función distribución

A juicio de Musgrave, el ajuste en la distribución de la renta debe efectuarse por la rama de distribución, a través del mecanismo impuesto-transferencia. Los objetivos de la rama estabilización —mantener un alto nivel de utilización de los recursos y un valor estable de la moneda— deben conseguirse, como dice Musgrave, a través de transferencias o de impuestos; nunca deberán utilizarse al mismo tiempo impuestos y transferencias. Siendo, por tanto, iguales los instrumentos utilizados por las dos ramas para conseguir sus objetivos, es prácticamente imposible distinguir los gastos de transferencia imputables a la función distribución de los que corresponden a la función estabilización sin conocer a fondo la política económica y presupuestaria diseñada para el año en cuestión en cada

CUADRO N.º 5

PARTICIPACION REGIONAL EN GASTOS DE ASIGNACION DE RECURSOS DE LAS AA.PP.

PAISES (1984)	En % del total
Canadá	31,3
Austria	20,5
R. F. de Alemania ...	30,4
Suiza	41,3
Estados Unidos	20,5
Media no ponderada.	28,8
España (1986)	25,8

Fuentes: Comptes Nationaux OCDE 1986. Government Finance Statistics Yearbook. International Monetary Fund, 1986. Elaboración propia.

país, y sin disponer de cuentas de las administraciones públicas muy desagregadas, inclusive de los datos de base (liquidación de los presupuestos de los diferentes entes públicos) que han servido para elaborar las cuentas económicas.

Por estas razones —y por el hecho ya expuesto con anterioridad de que, en principio, es de general aceptación por la doctrina que tanto la función de distribución como la de estabilización deben ser competencia del gobierno central— vamos a tratar de manera conjunta todos los gastos de transferencia, cualquiera que sea el objetivo que persiguen.

Igualmente, incluimos en este apartado algunos gastos de transferencia que, en una interpretación ortodoxa, deberían ser imputados a la función asignación, pero ello requeriría un conocimiento profundo de los objetivos de cada tipo de transferencia, cosa que no es posible obtener de la información disponible. A pesar de ello, creemos que, de

CUADRO N.º 6

ESTRUCTURA REGIONAL DEL GASTO

<i>FUNCIONES (COFOG) (*)</i>	<i>España % del gasto Total A.R. (**)</i>	<i>Canadá % del gasto Total A.R.</i>	<i>Austria % del gasto Total A.R.</i>	<i>Rep. Fed. de Alemania % del gasto Total A.R.</i>	<i>Suiza % del gasto Total A.R.</i>	<i>EE.UU. % del gasto Total A.R.</i>
Servicios generales	5,1	7,2	12,8	7,5	5,7	4,0
Defensa	—	—	—	—	1,8	—
Orden público y seguridad	1,1	3,9	0,3	10,6	9,7	4,4
Educación	28,0	9,0	23,7	27,3	28,8	20,0
Sanidad	26,4	29,8	17,7	9,9	17,3	23,2
S.S. y bienestar social	6,0	18,4	20,4	18,7	6,6	19,3
Vivienda y serv. comunitarios	6,3	0,6	4,2	4,7	1,8	0,8
Serv. recreativos, cult. y religiosos	3,8	1,2	1,7	2,0	2,7	0,7
Combustible y energía	—	0,6	—	0,6	—	0,1
Agricultura, pesca y caza	7,9	3,1	4,6	3,3	4,9	2,5
Minería, manufac. y construcción	2,8	0,1	2,7	0,3	—	—
Transportes y comunicaciones	7,7	6,3	7,3	3,8	14,1	11,5
Otros servicios económicos	2,9	7,7	0,8	3,0	1,3	2,4
Otros gastos	2,0	12,1	3,8	8,3	5,3	11,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

(*) COFOG: Clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas, ONU, 1980.
 (**) A.R.: Administraciones regionales.

haber dispuesto de dicha información, la incidencia sobre los resultados obtenidos sería mínima y no modificaría las conclusiones obtenidas.

Hemos dicho que el ajuste en la distribución de la renta y de la riqueza originado por el mercado se produce a través de los impuestos y de las transferencias. Dado que este trabajo se refiere exclusivamente al gasto público, vamos a considerar únicamente la importancia que las transferencias de renta y de capital tienen como instrumentos utilizados por los gobiernos regionales para introducir ajustes en la distribución primaria de la renta y la riqueza.

En 1986, el gasto consolidado correspondiente a transferencias corrientes y de capital ascendió a 8.103.596 millones de pesetas, lo que supone el 60 por 100 del gasto no financiero consolidado de las administraciones públicas

españolas; de ellos, sólo el 5,1 por 100 corresponde a las comunidades autónomas.

En España, la función distribución aparece concentrada en la Administración central y en la seguridad social, que absorben

el 90 por 100 del total del gasto de transferencia.

En cuanto a los países de estructura federal incluidos en nuestro campo de observación, la participación de los gobiernos regionales en los gastos de trans-

CUADRO N.º 7

**GRADO DE ESPECIALIZACION
ESTRUCTURA INTERNA DEL GASTO EN LOS GOBIERNOS REGIONALES
(En porcentaje del gasto total gobiernos regionales 1984)**

<i>PAISES</i>	<i>Educación</i>	<i>Sanidad</i>	<i>S.S. y bienestar social</i>	<i>Total</i>
Canadá	9,0	29,8	18,4	57,2
Austria	23,7	17,7	20,4	61,8
Rep. Fed. de Alemania	27,3	9,9	18,7	55,9
Suiza	28,8	17,3	6,6	52,7
Estados Unidos	20,0	23,2	19,3	62,5
Media no ponderada	21,8	19,6	16,7	58,1
España (1986)	28,0	26,4	6,0	60,4

Fuente: Cuadro n.º 6.

CUADRO N.º 8

GASTOS POR FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES
(Gasto de cada función en porcentaje del gasto total de la misma)

<i>FUNCIONES (COFOG)</i>	<i>España</i> % del gasto de la función	<i>Canadá</i> % del gasto de la función	<i>Austria</i> % del gasto de la función	<i>Rep. Fed. de Alemania</i> % del gasto de la función	<i>Suiza</i> % del gasto de la función	<i>EE.UU.</i> % del gasto de la función
Servicios generales	12,6	38,9	25,6	33,6	35,1	16,6
Defensa	—	—	—	—	7,8	—
Orden público y seguridad	4,1	35,5	2,3	66,1	68,8	18,6
Educación	44,4	28,6	32,8	71,8	57,0	24,3
Sanidad	31,3	88,7	22,1	13,1	30,7	34,2
S.S. y bienestar social	2,4	29,7	6,2	10,1	6,1	13,3
Vivienda y serv. comunitarios	18,5	7,4	51,4	25,9	14,3	6,9
Serv. recreativos, cult. y religiosos	22,3	22,3	14,7	26,8	28,6	12,9
Combustible y energía	—	98,5	—	50,0	—	1,5
Agricultura, pesca y caza	38,4	50,8	20,2	64,9	39,3	26,0
Minería, manufac. y construcción..	19,3	1,2	15,4	15,8	—	—
Transportes y comunicaciones	18,6	34,0	14,2	16,0	47,1	44,5
Otros servicios económicos	13,0	59,3	29,2	29,3	42,8	21,7
Otros gastos	2,3	40,7	7,7	19,5	23,5	13,8
TOTAL	13,4	39,2	13,8	21,0	27,8	16,9

Fuentes: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*. Intervención General de las Administraciones del Estado, 1986. Presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicio 1986. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Presupuestos de las Comunidades Autónomas, 1986. *Government Finances Statistics Yearbook*. International Monetary Fund, 1986. *Comptes Nationaux OCDE, 1986*. Elaboración propia.

ferencia fue, en 1984, del 17,1 por 100 en media no ponderada.

Parece confirmarse para España y, con menor intensidad, para los países federales estudiados que las operaciones de redistribución de la renta y la riqueza deben ser asignadas a las administraciones centrales y de la seguridad social.

La concesión de transferencias ligadas a la provisión pública de servicios transferidos a las comunidades autónomas (caso de subvenciones a colegios para la gratuidad de la enseñanza) cae dentro del campo de la asignación de recursos; es, por tanto, competencia de los gobiernos regionales y debe ser recogida en sus cuentas.

III. SERVICIOS A CARGO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Podemos decir que, para llegar a conocer los servicios que las comunidades autónomas desempeñan y para la toma de decisiones en la asignación de recursos, la clasificación funcional del gasto público constituye un instrumento útil.

Pero, con base en la clasificación funcional de los gastos públicos de diversos países, no pueden efectuarse sino comparaciones sumarias que puedan dar lugar a conclusiones falsas. Así, cuando se compara el gasto público realizado en distintos países para la prestación a la colectividad de un determinado servicio, por ejemplo educación, en realidad la único que podemos

deducir de dicha comparación es que un país gasta más, igual o menos que otro, pero sin que ello suponga que la educación pública en uno de ellos esté más o menos atendida o sea más o menos eficiente que en el otro. En efecto, lo que se compara son los precios de los *inputs* del servicio educación, y lo que tendríamos que relacionar son los *inputs* (costes) con los *outputs* (producción). Así, cuando se trata, por ejemplo, de la producción de automóviles, las comparaciones basadas sobre los *outputs* (vehículos fabricados) y los *inputs* (trabajo y materiales empleados) tienen un cierto valor porque comparan los costes unitarios; en definitiva, estaríamos comparando la productividad entre países.

Para poder obtener consecuencias válidas de las comparaciones

internacionales basadas en la clasificación funcional de los gastos públicos, sería necesario que, junto al coste de cada función, apareciese cuantificado el *output* servido a la colectividad. Este es posible obtenerlo, en la mayor parte de los casos, a través de una clasificación por programas integrada en la estructura funcional del gasto.

A pesar de las limitaciones que han quedado expuestas, la clasificación funcional del gasto constituye hoy el único instrumento para el análisis del gasto, tanto vertical (a nivel interno de agentes) como horizontal (concentración del gasto de cada función por niveles de administración).

Es preciso resaltar que la mayor o menor desagregación de las funciones puede condicionar el grado de concentración con el que éstas pueden aparecer en un determinado nivel de Administración; por ello, los resultados de comparaciones entre países deberán hacer referencia a una determinada estructura funcional.

A) Análisis de la estructura interna del gasto en los gobiernos regionales (análisis vertical)

En los países de estructura federal analizados, se da una gran especialización del gasto en los gobiernos regionales, ya que sólo tres funciones (educación, sanidad, y seguridad social y bienestar social) absorben el 58,1 por 100 del gasto de dichos gobiernos en media no ponderada, aunque en Suiza la función «transportes» en este nivel de gobierno tiene más importancia que la función «seguridad social». En

España se da también una especialización del gasto con respecto a dichas funciones, ya que representan, en conjunto, el 60,4 por 100 del gasto de las comunidades autónomas, aunque la asignación de recursos a la función «seguridad social y bienestar social» baja bastante en relación con la media de los países federales analizados, y en cambio adquiere mayor importancia la función «agricultura, pesca y caza» (cuadro n.º 7).

El cuadro n.º 6 detalla, para las administraciones regionales de los cinco países federales considerados y de España, su estructura del gasto con arreglo a la COFOG (*Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas*, Naciones Unidas, 1980).

B) Análisis de la concentración del gasto de cada función en las administraciones regionales

La determinación del grado de concentración de una función en un determinado nivel de administración comporta, en todo caso, un juicio de valor, ya que no existen criterios objetivos que permitan fijar, de manera inamovible, las fronteras divisorias entre funciones muy concentradas, débilmente concentradas o moderadamente concentradas.

Por otra parte, la mayor o menor desagregación de las funciones puede condicionar el grado de concentración con el que éstas aparecen en un determinado nivel de administración. El grado de concentración de una función

CUADRO N.º 9

TECHO DEL GASTO CORRIENTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (En millones de pesetas)

ORIGEN DEL GASTO	1983	1984	1985	1986
Coste efectivo de competencias asumidas (excluidas las inversiones de reposición)	289.805	424.213	524.484	565.991
Subvenciones condicionadas	29.273	94.295	138.269	153.175
Coste servicios transferidos INSA-LUD e INSERSO	136.806	307.847	352.073	389.476
Techo gasto comunidades no forales por servicios transferidos de la Administración central	455.884	826.355	1.014.826	1.108.642
Coste servicio diputaciones no forales incorporadas a comunidades autónomas uniprovinciales	29.800	31.800	33.900	35.600
Techo gasto corriente comunidades no forales	485.684	858.155	1.048.726	1.144.242
Gasto corriente comunidades forales	77.371	96.994	130.451	146.664
Techo gasto corriente comunidades autónomas	563.055	955.149	1.179.177	1.290.906

CUADRO N.º 10

TECHO DEL GASTO DE CAPITAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(En millones de pesetas)

ORIGEN DEL GASTO	1983	1984	1985	1986
Inversiones reposición (incluidas en el coste total competencias asumidas)	39.500	57.800	71.500	80.500
Fondo Compensación Interterritorial	18.410	62.474	113.613	154.596
Transferencias de capital condicionadas	14.641	14.212	31.655	42.450
Techo gasto comunidades no forales por competencias transferidas Administración central.	72.551	134.486	216.768	277.546
Inversiones diputaciones no forales incorporadas a comunidades autónomas uniprovinciales	5.900	6.270	6.650	6.980
Techo gasto capital comunidades no forales	78.451	140.756	223.418	284.526
Gasto capital comunidades forales.	35.104	52.327	51.991	81.108
Techo gasto capital comunidades autónomas	113.555	193.083	275.409	365.634

en un determinado nivel de gobierno va a depender no sólo del gasto público que en una determinada función realiza una administración, sino además del nivel de gasto total de dicha administración.

A pesar de las limitaciones que hemos expuesto, por lo general se admite, como dice Antoni Castells, que, con relación a una determinada estructura funcional, una función de gasto está:

a) Fuertemente concentrada en un determinado nivel de gobierno cuando la participación del nivel de administración en el gasto de la función es igual o superior al 130 por 100 de la participación del nivel de gobierno en el gasto total.

b) Moderadamente concentrada en el nivel de gobierno considerado si su participación en el

gasto de la función está comprendida entre el 100 y el 130 por 100 de su participación en el gasto total.

c) Débilmente concentrada en el nivel de gobierno si su participación en el gasto de la función está comprendida entre el 70 y el 100 por 100 de su participación en el gasto total.

Según resulta del cuadro número 8, son funciones fuertemente concentradas en los gobiernos regionales: educación (excepto Canadá), sanidad (excepto República Federal de Alemania), agricultura, otros servicios económicos, principalmente comercio, turismo y hostelería (excepto España) y transportes (excepto Austria y República Federal de Alemania).

Del mismo cuadro se desprende que tienen la considera-

ción de funciones medianamente concentradas en los gobiernos regionales: servicios generales (excepto España y Estados Unidos), vivienda y servicios comunitarios (excepto Canadá, Suiza y Estados Unidos), servicios culturales y recreativos (excepto Canadá y Estados Unidos).

En líneas generales, se observa una cierta concordancia entre los resultados obtenidos del análisis empírico efectuado y las conclusiones generalmente aceptadas de la doctrina. Así, la producción de bienes públicos puros, como la defensa, no se atribuye a los gobiernos regionales; en cambio se asigna a dichos gobiernos la provisión de bienes que satisfacen necesidades preferentes y, por lo tanto, son perfectamente divisibles los beneficios que reportan (educación, sanidad y vivienda), y la provisión de bienes públicos locales, cuyos beneficios pueden quedar circunscritos al ámbito geográfico del nivel del gobierno que suministra el servicio (servicios comunitarios de alumbrado público, de saneamiento, servicios deportivos y culturales). Por último, los servicios de seguridad social y bienestar social, que consisten en prestaciones destinadas a efectuar ajustes en la distribución de la renta, tienen escasa relevancia en los gobiernos regionales, con excepción de Canadá.

IV. NIVEL DE GASTO PÚBLICO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Está siendo muy debatido el tema relativo a las causas del fuerte crecimiento del gasto público habido en España durante la última década, y si tiene su

CUADRO N.º 11

TECHOS DE GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL DE LAS CC.AA.
(En millones de pesetas)

AÑOS	Gasto corriente	Gasto de capital
1983	563.055	113.555
1984	955.149	193.083
1985	1.179.177	275.409
1986	1.290.906	365.634

Fuente: Cuadros n.ºs 9 y 10.

origen precisamente en el nacimiento de las comunidades autónomas.

Para llegar a conclusiones lo más fiables posibles, es necesario determinar el coste de los servicios ofrecidos por las comunidades autónomas procedentes del Estado, y de las diputaciones en comunidades uniprovinciales, y si es superior o inferior al que se habría dado en el supuesto hipotético de continuar en el Estado centralizado.

La metodología que hemos utilizado para determinar el techo de gasto público de las comunidades autónomas por los servicios prestados con coste equivalente al de su gestión por la Administración central, y por las diputaciones en el caso comunidades autónomas uniprovinciales, es compleja, y se explica de manera detallada en el estudio realizado para el Instituto de Estudios Económicos, por lo que nos limitaremos a exponer los resultados obtenidos.

Comparando dichos resultados con los gastos efectivos realizados, sabremos si en las comunidades autónomas cuesta más o menos la gestión de los servicios transferidos que en el supuesto de gestión centralizada.

El estudio realizado abarca el período 1983-1986, y se hace separadamente para los gastos corrientes y los gastos de inversión.

Los cuadros n.ºs 9 y 10 muestran los resultados obtenidos para cada clase de gasto, así como los techos globales de gasto corriente y de capital de

las comunidades autónomas a coste equivalente. Resumimos estos techos en el cuadro n.º 11.

Calculados los techos de gastos corrientes y de capital, los hemos comparado con los gastos de la misma naturaleza realizados por las comunidades autónomas en el mismo período, según cuentas de las administraciones públicas ajustadas (cuadro n.º 12), lo que nos permite obtener los siguientes resultados:

a) Durante el trienio 1983-1985 el gasto corriente de las comunidades autónomas se ha mantenido por debajo del techo de gasto que se hubiera dado en el supuesto hipotético de continuar con el Estado centralizado.

b) En 1983 el gasto fue inferior en 49.120 millones de pesetas, en 1984 lo fue en 15.099 mi-

CUADRO N.º 12

GASTO CORRIENTE REALIZADO POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y TECHO DEL GASTO DE LA MISMA NATURALEZA
(En millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986
Techo gasto CC.AA.	563.055	955.149	1.179.177	1.290.906
Gasto corriente realizado por CC.AA.	513.935	940.050	1.168.139	1.373.466
Desviaciones	-49.120	-15.099	-11.038	+82.560
GASTO CAPITAL				
Techo gasto CC.AA.	113.555	193.083	275.409	365.634
Gasto capital realizado por CC.AA.	124.596	244.590	431.401	474.250
Desviaciones	+11.041	+51.507	+155.992	+108.616
GASTO NO FINANCIERO				
Techo gasto CC.AA.	676.610	1.148.232	1.454.586	1.656.540
Gasto no financiero realizado por CC.AA.	638.531	1.184.640	1.599.540	1.847.716
Desviaciones	-38.079	+36.408	+144.954	+191.176

CUADRO N.º 13

EXCESO DE GASTO DE CAPITAL DE LAS CC.AA. SOBRE EL TECHO CALCULADO EN CASO DE GESTION CENTRALIZADA

AÑOS	Millones de pesetas	% del techo de gasto de capital
1983	11.041	9,7
1984	51.507	26,7
1985	155.992	56,6
1986	108.616	29,7

lones de pesetas, en 1985 no alcanzó el techo por 11.038 millones de pesetas.

c) En cambio, en 1986 el gasto corriente ya fue superior al mencionado techo en 82.560 millones de pesetas, aunque dicho rebasamiento sólo supone el 6,4 por 100 del techo de gasto a coste equivalente.

d) Durante el período analizado (1983-1986), en todos los años, el gasto de capital de las comunidades autónomas fue superior al que hubiera correspondido en el supuesto de haber continuado la gestión en sistema centralizado. Este rebasamiento fue, para cada uno de los años del período, el que aparece en el cuadro n.º 13.

Por suma de los techos de gasto corriente y de capital he-

mos obtenido el techo de gasto no financiero de las comunidades autónomas para el período 1983-1986, y lo hemos comparado con el gasto no financiero realizado por las comunidades autónomas, según cuentas de las administraciones públicas ajustadas (cuadro n.º 12).

De esta comparación resulta:

a) A partir de 1984 el gasto no financiero de las comunidades autónomas fue superior al que hubiera correspondido en el supuesto de haber continuado la gestión en sistema centralizado. En cambio, en 1983 no alcanzó el mencionado techo. La desviación se presenta para cada uno de los años del período en el cuadro n.º 14.

b) Tanto en 1984 como en 1985 el exceso de gasto sobre el

techo fue debido a gastos de capital; en cambio, en 1986 el 43 por 100 del rebasamiento tuvo su origen en los gastos corrientes.

De los resultados obtenidos podemos deducir que las comunidades autónomas no han sido las responsables del fuerte incremento del gasto público habido en España en la década de los ochenta, si bien en el año 1986 se atisba un comportamiento diferente.

Quizás habría que investigar, por lo que se refiere a la producción de servicios colectivos, si las causas de dicho aumento se encuentran en la Administración central, que parece no haber reducido de forma adecuada ni las plantillas ni la organización de los ministerios y organismos autónomos cuyos servicios han sido transferidos en fuerte proporción a las comunidades autónomas.

Para gestionar el volumen de recursos transferidos, las comunidades autónomas han optado por el mimetismo, trasladando a su organización la existente en la Administración central, y han implantado un sistema de toma de decisiones en la gestión de los servicios públicos transferidos a imagen y semejanza del Estado. Como regla general, la concepción burocrática del proceso de producción de servicios colectivos impera en las comunidades autónomas.

Ha sido una ocasión perdida, difícilmente recuperable, para organizar una gestión eficaz de los servicios a cargo de las comunidades autónomas, ya que, por su menor dimensión, por estar cerca del ciudadano y por su nacimiento *ex-novo* en un régimen democrático, se daban las circunstancias necesarias para conseguirlo.

CUADRO N.º 14

GASTO NO FINANCIERO DE LAS CC.AA. EN RELACION AL TECHO CALCULADO EN CASO DE GESTION CENTRALIZADA

AÑOS	Millones de pesetas	% del techo de gasto no financiero
1983	-38.079	-5,6
1984	+36.408	3,2
1985	+144.954	10,0
1986	+191.176	11,5

Si por el lado del gasto las comunidades autónomas han mantenido el coste de producción de los servicios transferidos al nivel de coste equivalente de la Administración central, aunque para 1986 se apunta un comportamiento diferente, en cambio por el lado de la financiación se observa un rápido endeudamiento de los entes autónomos, consecuencia del fuerte aumento de la inversión.

Al finalizar 1987, dicho endeudamiento ascendía a unos 700 mil millones de pesetas por deuda emitida y préstamos concertados que se encontraban aún vivos, y ello repercutirá durante los años próximos en la carga financiera de estos entes públicos.

NOTA

(*) Se expone aquí un resumen del trabajo de investigación realizado para el Instituto de Estudios Económicos.