

EL GASTO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEMOCRATICO DE MADRID

En el artículo de **Angel Melguizo Sánchez** que se incluye a continuación se analiza el nivel y la estructura del gasto público municipal del Ayuntamiento democrático de la Villa de Madrid. Comprende, por tanto, el periodo 1979-1988, y su desarrollo consta de los siguientes apartados: magnitudes básicas del gasto municipal; gasto municipal y restricción presupuestaria; el gasto del Ayuntamiento de Madrid en el conjunto de las haciendas locales españolas; estructura económica y funcional del gasto municipal; los «nódulos» de la estructura económico-funcional del gasto municipal, y un apunte sobre el presupuesto de gastos de 1988 del Ayuntamiento de Madrid (*).

"La ciudad está cambiando y va a cambiar profundamente. Madrid se renueva y aún se va a renovar de modo más hondo y con mayor rapidez"

E. Tierno Galván, 1984.

I. ESTRUCTURA Y EVOLUCION GENERAL DEL GASTO MUNICIPAL

1. Magnitudes básicas

CONSIDERAMOS el gasto total municipal del Ayuntamiento de Madrid a través de tres magnitudes:

1) El «gasto municipal controlado» o gasto del sector público municipal. Integra el gasto consolidado de las administraciones públicas municipales (Ayuntamiento y organismos autónomos) y de las empresas municipales.

2) El «gasto municipal consolidado» o gasto de los presupuestos, ordinarios y de inversiones, consolidados del Ayuntamiento y organismos autónomos. Integra gastos corrientes, gastos de inversión y gastos financieros.

3) El «gasto municipal refundido» o «gasto municipal consolidado del presupuesto refundido» de Ayuntamiento y organismos autónomos. Adiciona el «gasto municipal consolidado» y las «resultas». También integra gastos de presupuestos extraordinarios.

Las series disponibles de estas magnitudes, que he revisado y en parte corregido (1), abarcan el periodo completo de existencia del Ayuntamiento democrático (1979-1988) para el «gasto municipal consolidado» y el sexenio 1981-1986 del «gasto municipal total». En todo caso, los valores del gasto municipal reflejan «obligaciones liquidadas» excepto para 1987 y 1988, que expresan valores de créditos del pre-

supuesto inicial. La magnitud básica de nuestro análisis es el «gasto municipal consolidado» tanto en sus valores absolutos como en su distribución interna por capítulos presupuestarios de la clasificación económica y por funciones de gasto.

2. El gasto municipal controlado

El gasto del sector público municipal, entendido en su concepto más amplio (Ayuntamiento, organismos autónomos y empresas municipales) alcanzó en 1986, último ejercicio liquidado, la cifra de 138.526,7 millones de pesetas, que representa el 0,433 por 100 del PIB. El «gasto municipal controlado» de 1986, que experimentó un crecimiento del 7,8 por 100 respecto al ejercicio precedente en pesetas constantes, se distribuye de la siguiente forma, una vez consideradas las transferencias internas: el Ayuntamiento y sus organismos autónomos, el 81,1 por 100, y las empresas municipales el 18,9 por 100. El crecimiento del «gasto municipal consolidado» fue superior, 8,54 por 100, al del conjunto del sector público municipal, y su cifra total de 1986 —119.286,9 millones de pesetas— representa el 0,373 por 100 del PIB. También en 1986 el gasto del Ayuntamiento fue equivalente al 0,354 por 100 del PIB (cuadro n.º 1).

Las aportaciones directas del presupuesto del Ayuntamiento a las empresas municipales ascendieron en 1986 a 3.670,6 millones de pesetas, repartidos de la siguiente forma: 2.232 millones de pesetas a la Empresa Municipal de Transportes (1.861,0 millones como subvención al déficit y 371,0 millones de pesetas para la ampliación de capital efec-

CUADRO N.º 1
GASTO MUNICIPAL CONTROLADO (*)
SECTOR PUBLICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

	MILLONES DE PTAS.	
	1985	1986
Gasto municipal consolidado (Ayuntamiento y OO.AA.)	100.820,1	119.286,9
Gasto de empresas	22.743,5	26.270,5
A deducir:		
Transferencias internas	5.645,9	7.030,6
Gasto municipal controlado	119.917,7	138.526,8
	Porcentaje del PIB	
	1985	1986
Gasto municipal consolidado	0,361	0,373
Gasto municipal controlado	0,422	0,433

(*) Los datos de presupuesto son valores liquidados y los de empresas son datos de sus cuentas de explotación. Las empresas consideradas en 1986 son (entre paréntesis sus gastos en millones de pesetas): EMT (19.365,7); EMV (2.107,9); EMSF (3.214,5); EMITRA (514,8); MERCAMADRID (1.058,7) y ERESA (8,7).

Fuente: Ayuntamiento de Madrid y elaboración propia.

tuada por la empresa); 709,0 millones de transferencia a la Empresa Municipal de la Vivienda, y 132,5 y 597,1 millones de pesetas transferidos, respectivamente, a la Empresa de Recaudación Ejecutiva y a la Empresa Mixta de Tráfico (2).

El gasto total de las empresas municipales fue de 26.270,3 millones de pesetas (0,082 por 100 del PIB), de los que 19.365,7 millones (el 73,7 por 100 del total) corresponden a la Empresa Municipal de Transportes. De acuerdo con sus cuentas de explotación, la EMT tuvo negativos en 1986 tanto el margen bruto de explotación (-774,7 millones de pesetas), como el margen neto de explotación (-1.861,4 millones de pesetas). Entre 1983 y 1986 el gasto de las empresas municipales disminuyó en términos reales (-0,4 por 100), por lo que el crecimiento, moderado en ese período, del «gasto municipal controlado» vino determinado por el crecimiento del «gasto mu-

nicipal consolidado» (13,9 por 100, en términos reales, entre 1983 y 1986).

En 1988, de acuerdo con las cifras de los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid aprobados inicialmente, el «gasto municipal controlado» asciende a 178.769,6 millones de pesetas, equivalente al 0,470 por 100 del PIB, siendo 0,384 por 100 del PIB el gasto del Ayuntamiento. Considerando las vicisitudes del proceso de aprobación por la Corporación del Presupuesto de 1988, este aspecto del gasto municipal se desarrolla en un epígrafe específico (ver cuadro número 12) de este trabajo.

3. El gasto municipal refundido y el gasto municipal consolidado. «Resultas»

Como ya se ha expuesto, la diferencia entre la magnitud

«gasto municipal consolidado» y la magnitud «gasto municipal refundido» estriba en la inclusión en esta última del gasto realizado a través de presupuestos extraordinarios en el trienio 1982, 1983 y 1984 y, sobre todo, el gasto realizado por «resultas». La serie estimada del «gasto municipal consolidado» abarca el período 1979-1988 y la serie estimada del «gasto municipal refundido» el sexenio 1981-1986. Las cifras disponibles, sujetas, como se ha indicado, a revisión, son las que refleja el cuadro n.º 2, del cual cabe destacar:

- El crecimiento del «gasto municipal consolidado», que es notable en términos monetarios (369,8 por 100 entre 1979 y 1988), encubre un importante componente de variación de precios, ya que, en términos constantes (pesetas de 1986), el incremento para el mismo período sólo es del 92,2 por 100.

- En el período 1981-1986, el «gasto municipal refundido» crece con más intensidad (43,9 por 100) que el «gasto municipal consolidado» (33,5 por 100) como resultado de la importancia creciente del gasto realizado por «resultas».

- La importancia de las «resultas» es tal que el «gasto municipal consolidado» sólo representa valores comprendidos entre 53,7 por 100 (1983) y 76,0 por 100 (1981) respecto al «gasto municipal refundido». La brecha entre las líneas GMC y GMR del gráfico 1 es bien expresiva al respecto. No deja de extrañar, por ello, la facilidad con que, de forma habitual, se excluye esta rúbrica de las estadísticas utilizadas en estudios sobre gasto total municipal.

- La dimensión del gasto municipal del Ayuntamiento de Ma-

drid, expresado en términos porcentuales del PIB, muestra los siguientes valores: a) el «gasto municipal refundido» pasa del 0,408 en 1981 al 0,529 en 1986, con un valor máximo de 0,667 en 1983, y b) el «gasto municipal consolidado», del 0,242 en 1979 al 0,394 en 1988. Estos valores también quedan expresados en el gráfico 1, en el que es fácil apreciar, por una parte, la importancia del gasto realizado por «resultas» (brecha GMR-GMC) y, por otra, la importancia del factor «precios» en el crecimiento del gasto municipal (brecha GMC-GMC 79) y, consecuentemente, la moderada pendiente de crecimiento del «gasto municipal consolidado» en términos reales (GMC 79).

Puede afirmarse, a modo de conclusión de lo hasta aquí expuesto, que no puede hablarse de una modificación de tendencia del gasto municipal —a modo de reflejo de un «efecto desplazamiento»— del Ayuntamiento de Madrid. El crecimiento real, sin duda más intenso durante la primera Corporación, va vinculado al proceso de legitimación social, pero también al de acumulación de capital y al de reproducción social, efectuados por el Ayuntamiento democrático desde 1979. En la medida en que el gasto público, su nivel y estructura, es la resultante de las funciones del Estado, el gasto municipal refleja las funciones del aparato estatal local en el ámbito municipal.

Antes de examinar el gasto municipal a través de su estructura funcional y económica, ha de resaltarse que su crecimiento en Madrid no ha cristalizado en situaciones de «crisis fiscal urbana», sino que, por el contrario, corre parejo con procesos presupuestarios de recuperación de

la tasa de ahorro y de eliminación del déficit municipal. Es decir, se observa que se ha producido un cambio estructural positivo de la restricción presupuestaria del Ayuntamiento de Madrid.

II. GASTO MUNICIPAL Y RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA

El crecimiento del gasto municipal, crecimiento modesto en términos constantes, aunque notable en términos monetarios, se ha producido en simultaneidad con dos procesos presupuestarios del mayor interés:

1) La recuperación, muy fuerte, de la tasa de ahorro municipal (ingresos corrientes menos gastos corrientes), generando un volumen de ahorro que ha posibilitado alcanzar importantes niveles de autofinanciación (3). La tasa de ahorro pasa del 0,4 por 100 en 1981 al 24,9 por 100 en 1985 y al 21,8 por 100 en 1986. La tasa de autofinanciación, que era del 6,59 por 100 en 1981, pasa al 71,1 en 1985 y alcanza el 62,2 en 1986. Dato este tanto más significativo cuanto que en 1986 la «inversión municipal» fue de 23.874 millones de pesetas, duplicando prácticamente la inversión de 1985.

Este cambio, expresado en millones de pesetas de 1986, puede

CUADRO N.º 2

GASTO MUNICIPAL CONSOLIDADO Y GASTO MUNICIPAL REFUNDIDO OBLIGACIONES LIQUIDADAS (EXCEPTO 1987 Y 1988: PP. INICIAL)

AÑO	GASTO MUNICIPAL CONSOLIDADO MILLONES DE PESETAS		Porcentaje sobre gasto municipal refundido
	Ptas. año	Ptas. 1986	
1979	31.891,2	70.869,3	
1980	45.810,9	88.097,9	
1981	52.704,7	89.330,0	76,0
1982	71.018,2	104.438,5	71,6
1983	79.612,9	104.753,8	53,7
1984	88.080,6	103.624,2	65,9
1985	100.820,0	109.586,9	66,4
1986	119.286,7	119.286,7	70,5
1987	109.470,9	103.274,4	
1988	149.826,8	136.206,2	

AÑO	Gasto municipal consolidado corregido 10 ⁶ ptas.	GASTO MUNICIPAL REFUNDIDO. 10 ⁶ PTAS.	
		Ptas. año	Ptas. 1986
1981	52.704,7	69.352,8	117.547,1
1982	74.810,0	99.117,8	145.761,5
1983	86.468,8	148.328,1	195.168,5
1984	90.502,1	133.623,6	157.204,2
1985	100.820,0	151.898,6	165.107,2
1986	119.286,7	169.182,7	169.182,7

Nota: El «gasto municipal consolidado corregido» es la suma del «gasto municipal consolidado» y una estimación de obligaciones liquidadas por presupuestos extraordinarios en 1982, 1983 y 1984. El «gasto municipal refundido» es la adición del «gasto municipal consolidado corregido» y las «resultas de gasto».

Fuente: Elaboración y estimación propias (Datos base: «Liquidación de los Presupuestos», Ayuntamiento de Madrid y Comunidad de Madrid).

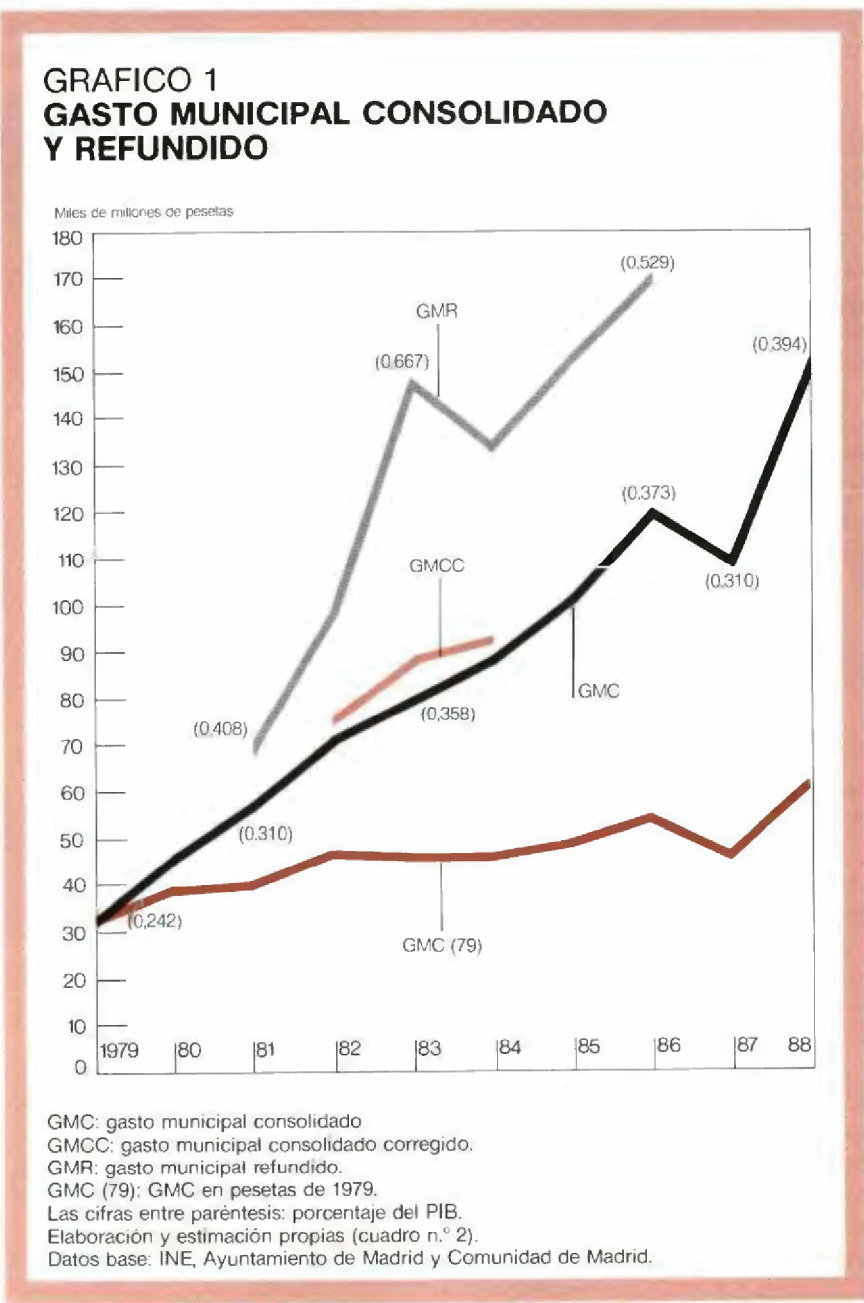
resumirse así: la autofinanciación pasa de -5.287,0 a +25.953,9 millones, entre 1982 y 1986, el ahorro bruto, que era de 336,3 millones en 1981, alcanza los 24.637,3 millones en 1986 y, en fin, la necesidad de financiación, que ascendía a 21.655,3 millones en 1982 pasa a ser de 3.548,8 millones en 1986 (gráfico 2).

2) La práctica eliminación del déficit presupuestario municipal, propiciando, tras el saneamiento, la realización de potencialidades de gasto bloqueadas por la situación heredada de la hacienda municipal en los primeros ejercicios presupuestarios del Ayuntamiento democrático.

Las cifras de evolución del déficit municipal son muy indicativas de la transformación que ha experimentado la situación financiera del Ayuntamiento de Madrid desde una situación de precariedad a otra prácticamente de equilibrio: partiendo de 10.618,8 millones de pesetas corrientes en 1979, se ha llegado a su desaparición en 1984 (+58,7 millones), lo que implica una disminución de 19.644 millones de pesetas de 1984 entre 1979 y 1984. Estas cifras, referidas al «déficit generado consolidado» son tanto más significativas cuanto que en 1979 el déficit representaba el 39,9 por 100 de los ingresos corrientes de los presupuestos consolidados (4).

Los factores determinantes de esta modificación estructural de la restricción presupuestaria municipal han sido básicamente los siguientes:

a) El incremento de la recaudación tributaria, debido tanto a cambios normativos como a la ampliación de bases (piénsese, por ejemplo, en la revisión catastral) y a la reducción del fraude en el ámbito del sistema



fiscal municipal. La recaudación líquida por CTU, que fue de 4.862,1 millones de pesetas en 1983, pasó a 9.590,0 millones en 1984 (incremento del 97,3 por 100) y a 11.353,9 millones en 1985.

b) La política de reducción del gasto corriente, a través tanto de la austeridad retributiva —en

buena medida determinada por las leyes de Presupuestos Generales del Estado— como de la aplicación de criterios de racionalidad económica en la compra de bienes y servicios (condiciones de pago y contratos del capítulo II de la clasificación económica del gasto) y en la gestión de los procesos de endeudamiento municipal, con la corre-

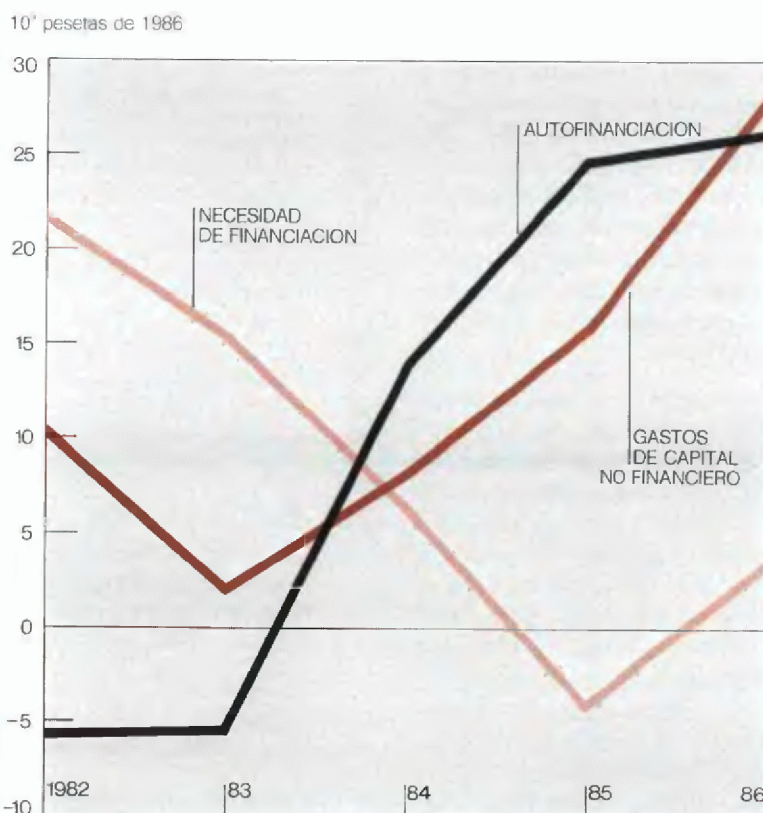
lativa disminución de los gastos financieros adicional a la reducción de los tipos de interés. La carga legal de la deuda, que en 1981 era del 15,8 por 100, pasó a ser del 9,7 por 100 en 1986.

c) Fortalecimiento de la financiación estatal del presupuesto municipal por incremento de la dotación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal correspondiente a Madrid. Esta dotación, que fue de 17.421,9 millones de pesetas en 1982, alcanzó los 32.854,9 millones en 1983 (incremento interanual del 88,6 por 100 en pesetas corrientes) y los 36.053,5 millones en 1984.

d) El proceso de saneamiento de la hacienda municipal a través del Presupuesto estatal: subvenciones de liquidación de deudas y financiación del déficit municipal. Así, con la finalidad de acceder a los beneficios de la Ley 24/1983, sobre Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, el Ayuntamiento de Madrid presentó un déficit total de 21.486,0 millones de pesetas (5). Esta cifra, sin duda importante, queda relativizada ante la dimensión del déficit reconocido por el Ayuntamiento de Barcelona, que ascendía a 74.346,2 millones de pesetas. Es decir, el déficit de Madrid equivalía a 6.802 pesetas por habitante, frente a 42.420 pesetas por habitante en el caso de Barcelona. O, lo que es igual, expresado en pesetas por habitante, el déficit de Barcelona era de 6,2 veces el de Madrid, *ratio* que seguramente infravalora las cifras reales del saneamiento del presupuesto municipal de Barcelona a través de los Presupuestos del Estado (6).

Estos datos no pretenden tanto reflejar un análisis comparativo de los respectivos déficit municipi-

GRAFICO 2 AUTOFINANCIACION, GASTOS DE CAPITAL NO FINANCIERO Y NECESIDAD DE FINANCIACION



Fuente: Anuario Económico Financiero, 1987.

pales —tema que, en sí, aquí no se considera— como resaltar uno de los posibles factores determinantes del mayor nivel de gasto del Ayuntamiento de Barcelona, bajo la hipótesis de la existencia de correlación positiva en la secuencia «financiación estatal incondicionada-ilusión financiera-incremento del gasto local».

El impacto conjunto de estos factores generó una evolución de los gastos corrientes práctica-

mente estable, e incluso ligeramente decreciente, desde 1983. El montante absoluto del gasto corriente, en pesetas constantes de 1986, creció el 11,5 por 100 entre 1981 y 1986 y experimenta un decrecimiento del -1,2 por 100 entre 1983 y 1986. En los mismos periodos, el crecimiento de los ingresos corrientes fue del 41,9 y el 20,7 por 100, respectivamente. La dispar evolución de ambas magnitudes dió como resultado que el ahorro bruto, que

era de 336,3 millones de pesetas en 1981 (pesetas de 1986), alcanzase los 24.637,3 millones de pesetas en 1986.

Es decir, el ahorro bruto se multiplicó por 73,3 en sus valores absolutos, expresados en pesetas constantes de 1986, entre 1981 y 1986, posibilitando una política presupuestaria municipal sin las restricciones de insuficiencia financiera que tuvo la primera Corporación Municipal; en 1983-1986 se produce un cambio estructural de la restricción presupuestaria municipal que hace posible una política presupuestaria saneada en términos ortodoxos, basada en los recursos ordinarios del Ayuntamiento.

En efecto, si analizamos la estructura de la financiación municipal en sus rúbricas más significativas y las relacionamos con el gasto ordinario municipal, es fácil observar no sólo su importancia relativa, sino también el nivel o grado de cobertura del gasto municipal que alcanzan las distintas vías de financiación. Referidas a 1986 y expresadas en pesetas/habitante de ese año, de inmediato se observa que los tributos propios (capítulos I + II + III de ingresos) más los ingresos por participación en ingresos del Estado (dotación del FNCM) bastan para financiar los gastos ordinarios (capítulos I + II + III + IV + IX de gastos) del presupuesto municipal consolidado (cuadro n.º 3). El nivel de cobertura es de 119,1 por 100. Si se consideran los gastos ordinarios del propio Ayuntamiento, el nivel de cobertura se eleva al 120,9 por 100.

CUADRO N.º 3

**INGRESOS MUNICIPALES Y GASTOS ORDINARIOS (PTAS/HAB.)
NIVEL DE COBERTURA (%). VALORES LIQUIDADOS DE 1986**

CONCEPTOS	PTAS/HAB. 1986	
	Madrid	Barcelona
1. Impuestos directos e impuestos indirectos ...	16.030	20.939
2. Impuestos, tasas y otros ingresos tributarios...	23.928	32.830
3. FNCM	12.011	13.994
4. Total ingresos (2 + 3)	35.939	46.824
<i>Gasto ordinario:</i>		
5. Ayuntamiento	29.732	63.112
6. Ayuntamiento + OO.AA. (consolidado)	30.168	s. d.
<i>Nivel de cobertura:</i>		
Porcentaje ingresos/gasto ordinario:		
Porcentaje 4/5	120,9	74,2
Porcentaje 4/6	119,1	s. d.

Notas: s. d. (sin datos).

Gasto ordinario: capítulos I, II, III, IV y IX.

Fuente: Melguizo y Bosch (datos base: liquidación de los presupuestos municipales).

III. EL GASTO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID EN EL CONJUNTO DE LAS HACIENDAS LOCALES ESPAÑOLAS

¿Qué peso tiene el gasto del Ayuntamiento de Madrid en el conjunto de las haciendas locales españolas? La carencia de estadísticas homogéneas dificulta, muchas veces, el análisis comparativo de las diferentes realidades municipales, y por tanto no es fácil dar un respuesta unívoca al interrogante planteado. No obstante, intentamos aquí superar esa dificultad a través de una triple aproximación: Madrid en el conjunto de las administraciones públicas, en el conjunto del gasto local y en el conjunto del gasto municipal ordinario de las grandes ciudades, con especial referencia, en ambos casos, a la ciudad de Barcelona.

1) En el conjunto de las administraciones públicas españolas, y según las cuentas de 1984, últimas publicadas, el gasto municipal de Madrid (estimado en 85.100 millones de pesetas) representa el 0,599 por 100 del total AA.PP., en términos de «Datos de Cuentas Públicas» y el 0,603 por 100 del total de los gastos de las AA.PP. según «Datos ajustados de la Contabilidad Pública en los términos de Contabilidad Nacional».

El gasto total de Madrid representa el 5,70 por 100 y el 4,94 por 100 del total corporaciones locales en las CAP; ambos *ratios* según se considere, respectivamente, el total CC.LL. con «Datos de las Cuentas Públicas» o según «Gastos Ajustados de la Contabilidad Pública en términos de la Contabilidad Nacional».

Estos *ratios* quedan expresados en el cuadro n.º 4 junto con los correspondientes a Barcelona, que figuran entre paréntese-

CUADRO N.º 4

**PESO RELATIVO DEL GASTO MUNICIPAL DE MADRID (*)
CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE 1984
GASTO TOTAL LIQUIDADO**

MAGNITUD	% sobre total CC.LL.	% sobre total AA.PP.
Gasto en «Datos de las Cuentas Públicas»	5,70 (6,09)	0,599 (0,640)
Gastos ajustados de la Contabilidad Pública en términos de Contabilidad Nacional	4,94 (5,28)	0,603 (0,645)

(*) Entre paréntesis (Barcelona).
Fuente: Melguizo, Bosch y datos CAP.

CUADRO N.º 5

**PESO RELATIVO DE MADRID Y BARCELONA EN EL CONJUNTO
DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y MUNICIPALES.
GASTO TOTAL LIQUIDADO, 1986**

MUNICIPIO	Total corporaciones municipales (%)	Total consolidado CC.LL. (%)
Madrid	9,28	6,29
Barcelona	9,63	6,52
SUMA DE MADRID Y BARCELONA	18,91	12,81

Fuente: Melguizo, Bosch y BCLE.

sis. El gasto municipal de Madrid tiene una dimensión menor que el de Barcelona.

2) Para el conjunto de las haciendas locales y las haciendas municipales, disponemos de las cifras de gasto liquidado en 1986, por lo que, si ajustamos los datos estimados de Madrid y Barcelona en el estrato de más de un millón de habitantes, resultan los *ratios* que recoge el cuadro n.º 5.

La estimación, que también confirma la mayor dimensión absoluta del gasto municipal de Barcelona, y por lo tanto su mayor peso relativo en el conjunto de las haciendas locales, es un índice expresivo de la importancia

del gasto municipal de ambos ayuntamientos en el conjunto estatal.

Expresado en pesetas por habitante, Madrid gastó 39.005,8 ptas/h. por 72.755,4 ptas/h. de Barcelona. Es decir, Barcelona, que sólo tiene el 55,6 por 100 de la población de Madrid, gasta el 186,52 por 100 de Madrid en términos de ptas/h. Por cada 100 ptas/h. de gasto municipal del Ayuntamiento de Madrid, Barcelona gasta 186,5. *Ratio* que extraña respecto a la conocida correlación, en la evidencia empírica de las haciendas descentralizadas, de nivel de gasto público y población de la jurisdicción.

El resultado obtenido limita, asimismo, la validez del dato de gasto medio del estrato integrado por Madrid y Barcelona en relación con el conjunto de los ayuntamientos españoles (cuadro n.º 6).

3) En el conjunto de las grandes ciudades de España, el gasto ordinario de Madrid tiene las similitudes y divergencias que muestra el cuadro n.º 7. Referidas a 1986, tres conclusiones surgen de inmediato:

a) Expresado en pesetas por habitante, Barcelona es, también en gasto ordinario, la ciudad con mayor nivel de gasto municipal, duplicando prácticamente los niveles de Sevilla y Málaga. Madrid sólo gasta el 64,47 por 100 de Barcelona. En gasto ordinario, por cada 100 pesetas de Madrid Barcelona gasta 155,1 pesetas.

b) El municipio de Madrid tiene niveles de gasto similares a los de ciudades de población muy inferior, situándose incluso por debajo del nivel de Valencia.

CUADRO N.º 6

**GASTO MUNICIPAL
POR ESTRATOS
DE POBLACION Y PTAS/HAB.
OBLIGACIONES
LIQUIDADAS, 1986**

ESTRATO	Ptas/hab.
Menos de 20.000	26.182
20.001-50.000	33.286
50.001-100.000	36.808
100.001-500.000	33.160
500.001-1.000.000	37.154
Más de 1.000.000	51.072
En el que:	
Madrid	39.006
Barcelona	72.755
Total corporaciones municipales	33.413

Fuente: Melguizo, Bosch y BCLE.

CUADRO N.º 7

GASTO ORDINARIO DE LOS MUNICIPIOS DE MAS DE 500.000 HABITANTES. PRESUPUESTO INICIAL, 1986

	Madrid		Barcelona		Valencia		Sevilla		Zaragoza		Málaga	
	10 ⁶ ptas.	%	10 ⁶ ptas.	%	10 ⁶ ptas.	%	10 ⁶ ptas.	%	10 ⁶ ptas.	%	10 ⁶ ptas.	%
1. Sueldos y salarios	34.630	38,2	34.767	44,4	8.739	39,2	9.036	59,5	8.039	48,7	5.758	43,3
2. Compra de bienes y servicios	33.016	36,4	21.552	27,6	7.733	34,7	2.624	17,3	5.205	31,6	4.185	31,5
3. Intereses	7.260	8,0	12.977	16,6	2.452	10,9	1.405	9,3	1.566	9,5	1.137	8,6
4. Transferencias corrientes.....	11.973	13,2	7.408	9,5	2.250	10,1	1.288	8,5	820	5,0	1.626	12,2
9. Variaciones pasivos financieros	3.763	4,2	1.533	1,9	1.133	5,1	842	5,5	862	5,2	580	4,4
TOTAL	90.642	100	78.237	100	22.307	100	15.195	100	16.492	100	13.286	100
Población	3.058.182		1.701.812		729.419		651.084		573.662		563.332	
Gasto municipal ordinario en ptas/hab.	29.639		45.973		30.582		23.338		28.749		23.584	

Fuente: A. Melguizo: «Gasto público Local. El gasto ordinario de los grandes municipios españoles» (1988). Documento interno (datos base: Ministerio para las AA.PP., D. G. Análisis Económico Territorial).

CUADRO N.º 8

GASTO MUNICIPAL CONSOLIDADO. ESTRUCTURA PORCENTUAL OBLIGACIONES LIQUIDADAS (1979-1986) Y PRESUPUESTO INICIAL (1987-1988)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Sueldos y salarios	49,9	44,7	46,3	39,4	39,4	39,2	36,8	34,3	38,0	32,8
2. Compra de bienes y servicios	26,8	26,6	34,6	29,4	32,7	32,7	33,6	29,9	35,6	30,6
3. Intereses	3,8	7,9	7,6	8,5	7,7	7,5	6,5	5,2	5,6	4,2
4. Transferencias corrientes	0,4	0,6	0,6	0,4	5,5	6,1	4,1	4,7	8,5	7,4
6. Inversiones reales	6,9	8,5	4,8	12,6	5,0	10,1	12,2	20,0	6,6	18,3
7. Transferencias de capital	—	—	—	1,4	0,7	0,7	0,04	2,3	0,5	0,8
8. Variación activos financieros	8,4	7,4	0,9	0,5	0,5	0,6	0,6	0,3	0,3	1,1
9. Variación pasivos financieros	3,8	4,3	5,2	7,8	8,5	3,1	6,0	3,2	4,8	4,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Pro-memoria</i> 10 ⁶ ptas.	70.869	88.098	89.330	104.438	104.754	103.624	109.587	119.287	103.274	136.206

Fuente: Elaboración y estimación propias (datos base: Ayuntamiento de Madrid).

c) Parece del mayor interés investigar las causas de la ruptura de la correlación nivel de gasto-población en los municipios de Madrid y Barcelona. Por cada habitante de Barcelona, Madrid tiene 1,8, pero el gasto municipal de Barcelona respecto al de Madrid es 1,55, si se considera el gasto ordinario, y 1,86 si consideramos el gasto total estimado en el cuadro n.º 6. Estos datos

implican además que se acentúa la diferencia de los niveles de gastos entre Madrid y Barcelona, ya que el gasto de Barcelona está infravalorado, al no comprender el gasto de los organismos autónomos municipales. En todo caso, es fácil observar las divergencias de las pautas de gasto en remuneración de personal y servicio de la deuda, mucho más elevadas en Barcelona.

IV. ANALISIS ECONOMICO DEL GASTO MUNICIPAL. ESTRUCTURA Y EVOLUCION

El «gasto municipal consolidado» del Ayuntamiento de Madrid durante el período 1979-86 ascendió a 789.987,3 millones de

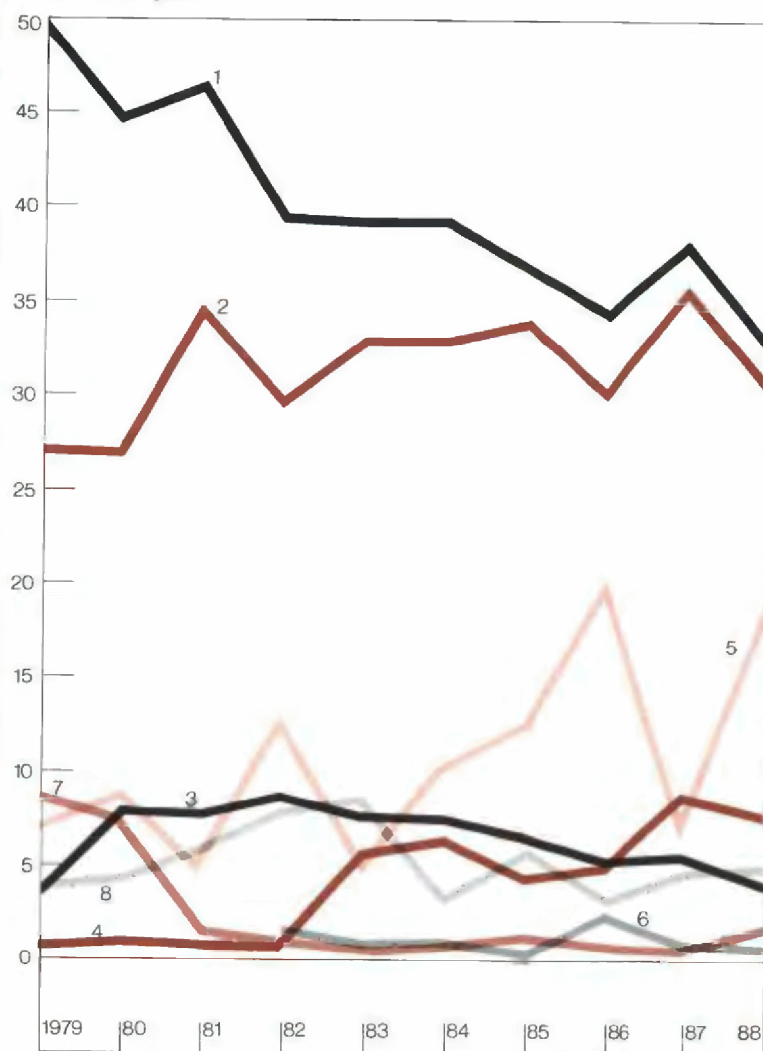
pesetas de 1986, de los que el 40,6 por 100 corresponde a remuneración del personal, el 31 por 100 a compra de bienes y servicios y el 12 por 100 al servicio de la deuda. El resto, de menor cuantía, corresponde a transferencias corrientes (3 por 100), variación de activos financieros (2 por 100) y transferencias de capital (0,7 por 100). Si se considera el período 1979-1988 (cifras presupuestarias iniciales de 1987 y 1988), los porcentajes resultantes de la distribución del gasto total, 1.029.467,9 millones de pesetas de 1986, reflejan la tendencia general de los respectivos capítulos económicos durante todo el período. Desciende el capítulo destinado a la remuneración de personal, aunque sigue siendo el más elevado, y aumenta la compra de bienes y servicios, siendo la suma de ambos (consumo público) el gasto relevante del presupuesto municipal. Desciende también la carga de la deuda, se mantiene la importancia creciente del proceso inversor y aumentan, aun dentro de sus limitados valores, los gastos de transferencia.

El análisis económico del gasto municipal que configura este epígrafe del trabajo se fundamenta en los datos de valores absolutos de gasto, variaciones interanuales y estructura porcentual de los respectivos capítulos presupuestarios de gasto (cuadro n.º 8 y gráfico 3).

- La primera Corporación democrática, 1979-1982, realizó tasas de gasto superiores a las de la segunda Corporación (1983-1986). En el período 1979/82, el crecimiento del gasto fue 47,4 por 100 y en el período 1983/86 fue del 13,9 por 100. No obstante, la primera Corporación realizó menor gasto, en valores absolutos,

GRAFICO 3 GASTO MUNICIPAL CLASIFICACION ECONOMICA

Porcentaje del gasto total



- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Sueldos y salarios. | 5. Inversiones reales. |
| 2. Compra de bienes y servicios. | 6. Transferencias de capital. |
| 3. Intereses. | 7. Variación activos financieros. |
| 4. Transferencias corrientes. | 8. Variación pasivos financieros. |

Fuente: Cuadro n.º 8. Elaboración propia.

que la segunda. En concreto, en el período 1979/82 se gastó el 44,7 por 100 del total de 789.987,3 millones de pesetas de 1986, mientras que entre 1983 y 1986 se realizó el 55,3 por 100 del total del gasto.

- En el período 1983/86 son negativas las tasas de crecimiento de sueldos y salarios (-0,7 por 100), intereses (-22,9 por 100) y amortización de deuda (-57,7 por 100), así como la variación de activos financieros y las trans-

ferencias corrientes, por lo que la tasa global positiva de crecimiento del gasto (+ 13,9 por 100) descansa en el importante esfuerzo inversor (+ 355,1 por 100 de crecimiento del capítulo VI) y en la compra de bienes y servicios (+ 4,2 por 100).

- Los valores interanuales de las respectivas tasas de crecimiento de los distintos capítulos de gasto muestran valores muy distintos durante el período estudiado. Así, tasas positivas muy fuertes del capítulo VI (1982 y 1986) preceden a tasas negativas (1983 y 1987). Las del capítulo III, intereses, son negativas desde 1983, pero no las del capítulo IX, variaciones de pasivos financieros, con fuertes disminuciones en 1984 y 1986 y crecimiento notable en 1982 y 1985. El capítulo I, remuneración de personal, mantiene valores estables durante el período (excepto el trienio 1979-81), y en varios ejercicios (1982, 1984, 1985 y 1987) su tasa de crecimiento interanual es negativa.

Es decir, el Ayuntamiento democrático de Madrid ha gastado más en el período 1983/86 que en el período 1979/82, pero ha controlado más el nivel absoluto de gasto a través de menores tasas de crecimiento interanual del mismo. Esta política no es, sin embargo, uniforme en los distintos capítulos presupuestarios. Junto con el crecimiento, en términos absolutos y porcentuales, de los capítulos de inversiones y de compra de bienes y servicios, así como de gastos de transferencia (financiación déficit EMT como factor determinante), se observa una clara estabilidad del gasto municipal en sueldos y salarios en valores absolutos, y una disminución en términos relativos, así como una clara disminución desde 1982-1983 del servicio de la deuda (capítulos III y IX).

La disminución, en términos reales, del gasto en remuneración de personal es el resultado tanto del proceso descentralizador en empresas municipales o mixtas como del creciente papel de la gestión indirecta por creciente contratación de terceros y, desde luego, de la política de austeridad retributiva fijada en los Presupuestos Generales del Estado (7).

El consumo público (remuneración de personal y compra de bienes y servicios) ascendió a 565.233,9 millones de pesetas en el período 1979-1986, representando el 71,54 por 100 del gasto total. Hasta 1988 el monto sería de 727.543,3 millones de pesetas de 1986, equivalentes al 70,67 por 100 del gasto total. Es decir, el peso del consumo público es determinante en el nivel y la estructura económica del gasto municipal del Ayuntamiento democrático de Madrid.

En la estructura porcentual del «gasto consolidado municipal», la *inversión real*, capítulo VI del presupuesto de gastos, pasa de representar el 6,9 por 100 en 1979 al 18,3 por 100 en 1988, con un máximo del 20 por 100 en 1986 correspondiente a los 23.874 millones de pesetas invertidos en este ejercicio.

En la evolución de los valores absolutos del capítulo VI se observa una cierta correlación con procesos de ciclo electoral con valores máximos periódicos e importantes tasas de crecimiento interanual en 1982 (+ 207,0 por 100) y 1986 (+ 78,4 por 100), y fuertes caídas en los ejercicios siguientes, 1983 (-60,2 por 100) y 1987 (-71,4 por 100). Las cifras iniciales del presupuesto de 1988 configuran el inicio de un notable esfuerzo inversor vinculado a los objetivos centrales de la políti-

ca municipal socialista de la actual Corporación que, por su alcance diferenciado respecto a ejercicios precedentes, se considera en el apartado específico dedicado al presupuesto municipal de 1988.

Con referencia al esfuerzo inversor del Ayuntamiento democrático de Madrid —114.469 millones de pesetas de 1986 en solo diez años—, ha de resaltarse que, en clara oposición con la situación heredada, caracterizada por el subequipamiento y las graves carencias de infraestructura, es fácil observar hoy, desparramados por la ciudad, equipamientos educativos, asistenciales y deportivos, calles urbanizadas, alumbrado público, saneamiento o zonas verdes. Referencias éstas que no son más que el enunciado de manifestaciones codificadas en gasto de un cambio perceptible a nivel físico por mera percepción personal (8). De igual forma que buena parte de los principales logros del avance de Madrid durante el primer cuatrienio del Ayuntamiento democrático van unidos al equipamiento de la ciudad, el Plan Trienal 1984-1986 y los programas más relevantes del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid articulan, a través del proceso inversor y los gastos corrientes recurrentes, las pautas de la nueva ciudad, entre las que hay que situar, de forma destacada, los logros del Plan de Saneamiento Integral de Madrid. La inversión municipal ha coadyuvado, sin duda, al cambio de Madrid. Este proceso continúa y se acentúa ahora con el Presupuesto de Urbanismo que se inicia en 1988 y que tiene, como auténtico horizonte estratégico, la ciudad de Madrid de inicios del siglo XXI.

V. ANALISIS FUNCIONAL DEL GASTO MUNICIPAL

La clasificación funcional del gasto —la clasificación del ciudadano— expresa claramente las prioridades y la orientación del gasto municipal, tal como muestran los datos del cuadro n.º 9 y del gráfico 4. En el período 1980-1986, la estructura y la evolución del gasto municipal por funciones de gasto del Ayuntamiento de Madrid presenta los siguientes rasgos básicos:

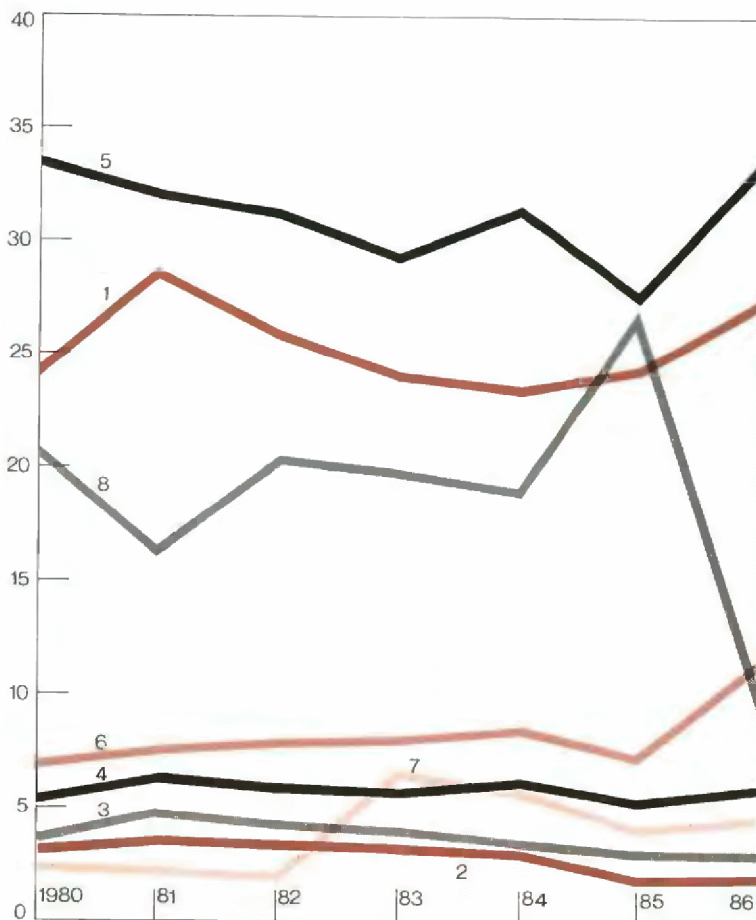
1) Se realizó un gasto total de 690.198,6 millones de pesetas de 1986, de los que el 31,7 por 100 corresponde a «vivienda y bienestar comunitario», el 25,3 por 100 a «servicios generales» y el 18,7 por 100 a «gastos no clasificados», nucleados por la carga de servicio de la deuda municipal. Es decir, a estas tres funciones se destina más de tres cuartas partes del gasto municipal del período.

2) La estructura porcentual del gasto municipal durante los distintos ejercicios del período muestra bien esa concentración del gasto, pero con un cambio importante en 1986. Mientras que «vivienda y bienestar comunitario» (36,7 por 100) y «servicios generales» (27,2 por 100) han reforzado su participación porcentual sobre la media del período, la función de «no clasificados» (9,9 por 100) es superada por «otros servicios comunitarios y sociales», que pasa, en un crecimiento progresivo, del 6,9 por 100 en 1980 al 11,2 por 100 en 1986.

3) Es llamativo el proceso de aproximación-distanciamiento de las cifras de gasto destinadas a «vivienda y bienestar comunitario» y «no clasificados» en 1985 y

GRAFICO 4 GASTO MUNICIPAL FUNCIONAL

Porcentaje del gasto total



- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| 1. Servicios generales. | 5. Vivienda y bienestar com. |
| 2. Educación. | 6. Otros servicios comunitarios. |
| 3. Sanidad. | 7. Servicios económicos. |
| 4. Pensiones, SS, asist. soc. | 8. No clasificados. |

Fuente: Cuadro n.º 9. Elaboración propia.

1986, debido tanto a la errática evolución de la carga de la deuda como al importante esfuerzo de gasto municipal en «urbanismo» (pasa de 3.037,2 millones a 15.002,5 millones de pesetas entre 1985 y 1986) dentro de la función «vivienda y bienestar comunitario» (gráfico 4).

4) El escaso peso relativo,

acentuado por el descenso de su participación porcentual, en el gasto municipal de las funciones de sanidad (3,6 por 100 en 1980 y 2,9 por 100 en 1986) y educación (3,2 por 100 en 1980 y 1,9 por 100 en 1986) hay que entenderlo en coherencia con la nueva delimitación de las competencias de las corporaciones locales derivada de la Ley de Bases de Ré-

CUADRO N.º 9

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO MUNICIPAL POR FUNCIONES
OBLIGACIONES LIQUIDADAS. PRESUPUESTOS ORDINARIOS CONSOLIDADOS**

FUNCIONES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. Servicios generales	24,2	28,6	25,9	24,0	23,4	24,2	27,2
3. Educación	3,2	3,5	3,2	3,1	3,0	1,9	1,9
4. Sanidad	3,6	4,7	4,2	3,9	3,4	3,0	2,9
5. Pensiones, seguridad social y asistencia social	5,4	6,2	5,8	5,6	6,1	5,3	5,9
6. Vivienda y bienestar comunitario	33,6	32,1	31,2	29,3	31,3	27,6	36,7
7. Otros servicios comunitarios y sociales...	6,9	7,5	7,7	7,9	8,3	7,1	11,2
8. Servicios económicos	2,3	2,1	1,8	6,5	5,6	3,9	4,4
9. No clasificados	20,7	15,3	20,1	19,7	18,9	26,9	9,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pro-memoria 10 ⁶ ptas.	88.098	84.984	89.812	98.771	98.804	110.443	119.287

Fuente: Elaboración propia (datos base: Ayuntamiento de Madrid).

gimen Local, «por lo que podría reducirse todavía más en el futuro o incluso desaparecer» (9).

5) Permanece estable, oscilando entre el 5,3 y el 6,1 por 100 del total, la participación en el gasto municipal de «pensiones, seguridad social y servicios de asistencia social» y crece, dentro de su reducido peso, «servicios económicos» (2,3 por 100 en 1980 y 4,4 por 100 en 1986, con un máximo del 6,5 por 100 en 1983), como consecuencia de la incorporación al presupuesto de la cobertura del déficit de la Empresa Municipal de Transportes.

6) Si analizamos la estructura interna de las funciones generales consideradas, se observa que las subfunciones o rúbricas de gasto prioritarias son, expresadas en pesetas por habitante, las de «urbanismo» (4.905,7 ptas/h.), «deuda municipal y préstamos» (3.253,5 ptas/h.), «policía municipal» (3.168,8 ptas/h.) y «recogida y eliminación de residuos» (2.191,2 ptas/h.) (cuadro n.º 10).

7) El Ayuntamiento de Madrid gastó, en el período 1980-

1986, 76.729,5 millones de pesetas de 1986 en tres finalidades de gasto en cuya percepción existe una especial sensibilidad social y ciudadana: «policía municipal y otros servicios de vigilancia» (36.591,4 millones), «control de tráfico» (23.771,2 millones) y «parques y jardines» (16.366,9 millones de pesetas).

VI. LOS NODULOS DE LA ESTRUCTURA ECONOMICO-FUNCIONAL DEL GASTO MUNICIPAL

Si combinamos el gasto clasificado por capítulos económicos y por funciones de gasto, tenemos una de las formas seguramente más expresivas de la estructura interna del gasto público, sea éste estatal, autonómico o local, ya que refleja la estructura económico-funcional del mismo.

Con referencia al gasto del Ayuntamiento de Madrid, se ha elaborado al respecto el cuadro

número 11, referido a 1986. No se trata tanto de reiterar, desde otra perspectiva, las cifras ya examinadas en epígrafes precedentes cuanto de expresar, con mayor profundidad, la estructura del gasto municipal. A tal efecto, se ha diseñado el gráfico 5, que muestra los *nódulos* o núcleos del gasto público municipal del Ayuntamiento de Madrid en 1986.

Los *nódulos* o núcleos determinantes de la actual estructura del gasto municipal son, expresados en porcentajes del total:

1) Compra de bienes y servicios en Vivienda y bienestar comunitario (18,34 por 100).

2) Remuneración de personal en Servicios generales (17,99 por 100).

3) Servicio de la deuda en No clasificados (8,79 por 100).

4) Inversiones reales en Vivienda y bienestar comunitario (8,51 por 100).

5) Compra de bienes y servicios en Servicios generales (5,41 por 100).

Es decir, cinco *nódulos* configuran el 59,04 por 100 del gasto municipal. Otros diez *nódulos* —cada uno de ellos representando más del 2 por 100 del gasto municipal (equivalente a 2.262 millones de pesetas)— determinan el 29,1 por 100 del gasto municipal. Son los siguientes:

6) Remuneración de personal en Vivienda y bienestar comunitario (3,86 por 100).

7) Inversiones reales en Otros servicios comunitarios (3,78 por 100).

8) Remuneración de personal en Pensiones y seguridad social (3,71 por 100).

9) Compra de bienes y servicios en Otros servicios comunitarios (3,15 por 100).

10) Transferencias corrientes en Vivienda y bienestar comunitario (3,03 por 100).

11) Remuneración de personal en Sanidad (2,65 por 100).

12) Transferencias corrientes en Servicios económicos (2,43 por 100).

13) Remuneración de personal en Otros servicios comunitarios (2,4 por 100).

14) Inversiones reales en Servicios generales (2,05 por 100).

15) Transferencias corrientes en Servicios generales (2,04 por 100).

Estos quince *nódulos*, que representan el 88,14 por 100 del gasto municipal considerado (113.115,4 millones de pesetas) del Ayuntamiento de Madrid en 1986, son los que figuran en el gráfico 5.

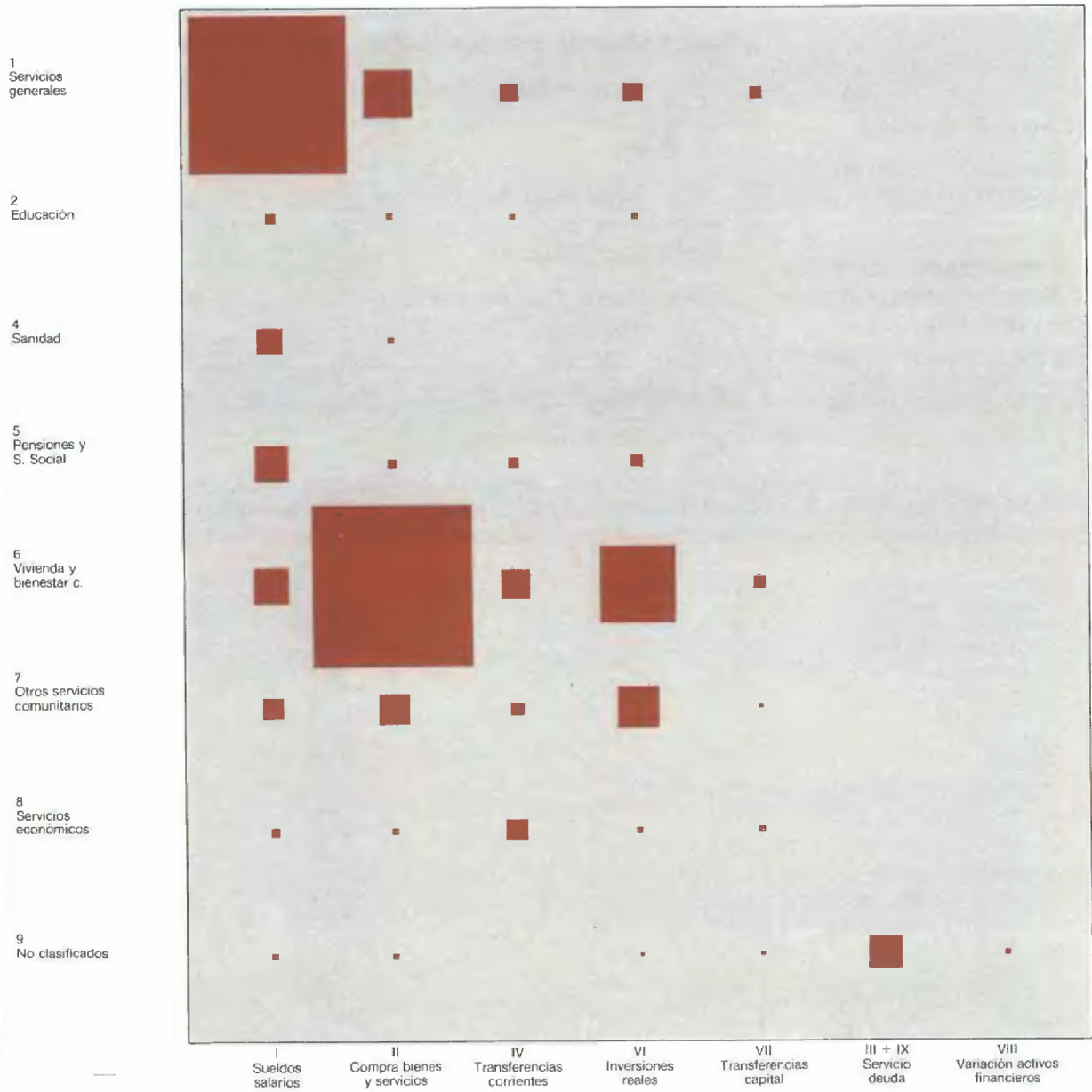
CUADRO N.º 10

GASTO MUNICIPAL POR FUNCIONES. PRESUPUESTOS ORDINARIOS CONSOLIDADOS. DETALLE POR FUNCIONES DE LAS SUBFUNCIONES MAS SIGNIFICATIVAS. OBLIGACIONES LIQUIDADAS, 1986

	Millones ptas	Ptas/hab.
1. <i>Servicios generales</i>	32.433,0	10.605,3
— Policía municipal	9.690,8	3.168,8
— Control de tráfico	3.249,3	1.062,5
— Administración financiera	3.082,5	1.007,9
— Informática	2.153,5	704,2
— Parque Móvil	1.847,4	604,1
3. <i>Educación</i>	2.281,2	745,9
4. <i>Sanidad</i>	3.416,2	1.117,1
5. <i>Pensiones, seguridad social y asistencia social</i>	7.023,6	2.296,7
6. <i>Vivienda y bienestar comunitario</i>	43.792,7	14.319,8
— Urbanismo	15.002,5	4.905,7
— Vías públicas	4.868,2	1.591,9
— Alumbrado público	2.731,1	893,0
— Servicio contra incendios	2.467,8	806,9
— Recogida y eliminación de residuos	6.701,1	2.191,2
— Limpieza viaria	3.502,3	1.145,2
— Alcantarillado	1.543,6	504,7
— Depuración de aguas	2.662,3	870,5
— Edificios Corporación	2.207,5	721,8
7. <i>Otros servicios comunitarios</i>	13.318,8	4.355,1
— Culturales y recreativos	4.188,8	1.369,7
— Parques y jardines	4.297,1	1.405,1
— Campos de deportes	4.832,9	1.580,3
8. <i>Servicios económicos</i>	5.247,2	1.715,8
— Transportes	3.068,1	1.003,2
— Matadero	1.204,7	393,9
9. <i>No clasificados</i>	11.744,2	3.840,3
— Deuda municipal	9.949,9	3.253,5

Fuente: Elaboración propia (datos base: Ayuntamiento de Madrid).

GRAFICO 5
«NODULOS» DE LA ESTRUCTURA ECONOMICO-FUNCIONAL
DEL GASTO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID



Gasto municipal, 1986: 113.115,4, 10⁶ ptas.
 Presupuesto ordinario. Obligaciones liquidadas.
 1 por 100 del gasto municipal, 1986 = ■
 Elaboración propia.

CUADRO N.º 11

ESTRUCTURA ECONOMICO-FUNCIONAL DEL GASTO MUNICIPAL («NODULOS» DE GASTO)
Presupuesto ordinario 1986. Obligaciones liquidadas (Porcentaje sobre gasto total)

	1. Servicios generales	3. Educación	4. Sanidad	5. Pensiones S. Social	6. Vivienda bienestar	7. Otros servicios comunitarios	8. Servicios económicos	9. No clasificados	TOTAL
1. Sueldos y salarios...	17,99	1,03	2,65	3,71	3,86	2,40	0,85	0,44	32,95
2. Compra bienes y servicios	5,41	0,38	0,35	0,71	18,34	3,15	0,22	0,32	28,88
3. Intereses	—	—	—	—	—	—	—	5,47	5,47
4. Transferencias corrientes	2,04	0,18	—	0,75	3,03	1,33	2,43	—	9,76
6. Inversiones reales...	2,05	0,43	0,02	1,04	8,51	3,78	0,40	0,18	16,40
7. Transferencias de capital	1,17	—	—	—	1,33	0,13	0,45	—	3,09
8. Variación activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	0,13	0,13
9. Variación pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	3,32	3,32
TOTAL	28,66	2,02	3,02	6,21	35,07	10,80	4,35	9,86	100,0 = =113.115,4 mill. ptas.

Fuente: Elaboración propia (datos base: Ayuntamiento de Madrid).

VII. EL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 1988 DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

El gasto consolidado del sector público municipal o «gasto municipal controlado» del Ayuntamiento de Madrid, previsto para 1988, asciende a 178.769,59 millones de pesetas, con la distribución institucional que refleja el cuadro n.º 12.

Estas cifras de gasto, que son las utilizadas en nuestro trabajo por su homogeneidad con la serie disponible, son las aprobadas por la Corporación Municipal como presupuestos de 1988, pero no se identifican ni con las previsiones iniciales del proyecto de presupuestos ni, tampoco, con los programas de gasto definitivamente aprobados por la

Corporación Municipal en las dos fases de que consta el proceso presupuestario municipal durante este ejercicio de 1988.

1) El proyecto inicial de presupuesto general del Ayuntamiento de Madrid cifraba el «gasto municipal controlado» en 238.929,9 millones de pesetas y el «gasto municipal consolidado» en 209.987,1 millones de pesetas. La causa determinante de este importante incremento (+ 91,8 por 100 respecto a 1987), radicaba en los programas de inversiones de urbanismo a desarrollar por el Ayuntamiento y la Gerencia Municipal de Urbanismo durante el cuatrienio 1988-1991. En 1988 se presupuestaban ya por cuantía de 68.410 millones de pesetas —gastos de inversión del Programa 105 «Urbanismo»— «para garantizar su terminación en aquel período» (10). Este programa quedaría, en lo sustantivo,

excluido del presupuesto municipal aprobado inicialmente (diciembre de 1987) y cuyas cifras de gasto son las que figuran, por su homogeneidad con las series disponibles, en las distintas referencias de este trabajo al gasto municipal de 1988. Podemos denominarlo «Presupuesto municipal 1988 (I)» del Ayuntamiento de Madrid.

2) Posteriormente, marzo de 1988, fue aprobado el Plan Municipal de Urbanismo que, en síntesis, programa una inversión directa de 77.000 millones de pesetas y una financiación de 6.800 millones por vía tributaria, y el resto a través de la enajenación de 2.217 millones de metros cuadrados que ocupan 19 «bolsas de pobreza» y 2.298 familias chabolistas. El Plan Cuatrienal comprende más de setenta actuaciones (Pasillo verde ferroviario, Parque de las Nacio-

CUADRO N.º 12

AYUNTAMIENTO DE MADRID. GASTO MUNICIPAL CONTROLADO 1988.
(Millones de pesetas. Datos consolidados)

CENTROS DE GASTO	Total millones de ptas.	% PIB	Pro-memoria valores liq. % PIB 1986
Ayuntamiento	146.002,364	0,384	0,354
Ayuntamiento y OO.AA.	149.826,841	0,394	0,373
Ayuntamiento + OO.AA. + empresas	178.769,591	0,470	0,433

Fuente: Elaboración propia. Datos: Ayuntamiento de Madrid.

nes, Estaciones Norte y Sur de Autobuses, Gran Vía de Hortaleza...), entre las que destaca, sobre todo, la actuación sobre las 19 «Bolsas de Deterioro Urbano». Los chabolistas serán realojados y los terrenos serán urbanizados y vendidos para la construcción de oficinas y viviendas de protección oficial y de renta libre. A la anualidad 1988 de este Plan podemos denominarla «Presupuesto municipal 1988 (II)» del Ayuntamiento de Madrid.

En el marco de nuestro trabajo, cabe resaltar los siguientes rasgos derivados del proceso presupuestario municipal de 1988 (integrados los presupuestos I y II).

- Las características y prioridades del gasto municipal de 1988 son: a) fuerte impulso inversor; b) aumento significativo de los gastos relativos a seguridad ciudadana, extinción de incendios y fomento del empleo, y c) dotación suficiente de los créditos necesarios para el funcionamiento de los equipamientos resultantes del proceso inversor del cuatrienio anterior y concluidos en 1987 (centros culturales, deportivos, servicios sociales y zonas verdes).

- El Plan Municipal de Urbanismo comporta un programa innovador respecto a prácticas precedentes de actuación municipal

en la ciudad —especialmente en el sistema de financiación— y conlleva un elevado componente redistributivo.

- El proceso de aprobación del presupuesto municipal de 1988 (I y II) evidencia el impacto del cambio producido tras las elecciones de 1987 y las disfuncionalidades que provocan decisiones, no siempre unívocas, frente al gobierno municipal socialista. El Presupuesto I fue aprobado con los votos a favor del PSOE e IU, la abstención del CDS y el voto en contra de AP. El Presupuesto II contó con los votos a favor del PSOE y AP, oponiéndose Izquierda Unida y CDS.

- La actividad presupuestaria municipal de 1988 muestra al Ayuntamiento de Madrid como un activo agente del proceso de transformación y crecimiento económico de la ciudad en la perspectiva del año 2000.

NOTAS

(*) Se resumen aquí algunos puntos de la ponencia, basada en mi tesis doctoral, presentada al Seminario «El gasto público en España: tendencias, efectos y racionalidad», dirigido por el Prof. Fuentes Quintana y desarrollado en la UIMP, Santander, julio de 1988.

Este texto se presenta con una estructura formal similar al de Nuria Bosch, «El gasto municipal del Ayuntamiento de Barcelona», publicado en este mismo número de PAPELES, para facilitar el análisis comparativo de las pautas de gasto municipal de las dos ciudades más importantes de España.

(1) No es posible explicitar aquí los criterios metodológicos y el alcance de esa revisión. Baste señalar que afecta, en lo esencial, a la consideración de los distintos presupuestos existentes de los diversos agentes del sector público municipal, al significado del proceso temporal de liquidación presupuestaria y, en todo caso, al tratamiento de la actividad económico-financiera realizada a través de las «resultas».

Es justamente este concepto de la contabilidad administrativa local el que genera dificultades importantes al análisis económico. Para el período 1981-1985 he utilizado las liquidaciones del presupuesto municipal y las *Estadísticas presupuestarias municipales* (Consejería de Economía y Hacienda, Comunidad de Madrid), ya que el *Anuario Económico-Financiero* del Ayuntamiento de Madrid, en la rúbrica de «resultas de gasto», recoge la «variación de resultas procedentes de ejercicios cerrados» de cada año. Para 1986, datos y estimaciones en base a la liquidación de los presupuestos municipales. Por todo ello, parece procedente considerar como sujetas a revisión las series de gastos estimadas y utilizadas en este trabajo.

(2) Ayuntamiento de Madrid, *Anuario Económico-Financiero*, 1987, pág. 24.

(3) «El concepto de Autofinanciación recoge el ahorro bruto, extrayéndole los gastos financieros y adicionándole los ingresos de capital no financieros» ... «El concepto de Necesidades Netas de Financiación recoge el resultado contable (ingresos totales menos gastos totales) detrayéndole los capítulos VIII y IX de

ingresos». *Anuario Económico-Financiero*, 1987, pág. 10.

(4) Ayuntamiento de Madrid, *Anuario Económico-Financiero*, 1985, pág. 7.

(5) Incluye déficit contable, déficit extracontable y déficit del transporte urbano.

(6) Barcelona recibió, como subvenciones por aplicación de la Ley 24/1983, la cantidad de 85.462 millones de pesetas. Además, la auditoría del Ministerio de Economía y Hacienda rebajó la cifra del déficit del Ayuntamiento de Madrid y, consecuentemente, la subvención recibida por este Ayuntamiento.

(7) Vid. P. Esteso y A. Melguizo, «Haciendas locales y Presupuestos del Estado», *Hacienda Pública Española*, n.º 85, págs. 265-277.

(8) Seguramente es este esfuerzo inversor, transformador del espacio físico urbano y de la mejora de los equipamientos colectivos, uno de los indicadores más consistentes en que se fundamenta el paso en la conciencia de los vecinos de Madrid de «una concepción de Madrid como marco de las instituciones a la de un Madrid-ciudad». Vid. E. Bardaji, «Madrid, en-

tre el recuerdo y el futuro», *El País* (4 y 5 de febrero de 1987).

(9) Ayuntamiento de Madrid, *Anuario Económico-Financiero*, 1987, pág. 21.

(10) Ayuntamiento de Madrid, *Memoria del Presupuesto para 1988*, pág. 1.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Referencia básica: Buena parte de la información estadística utilizada en este trabajo se ha tomado de dos publicaciones en las que ha cristalizado el esfuerzo de Áreas y Servicios del Ayuntamiento de Madrid, por facilitar el conocimiento del municipio y la actividad económico-financiera del sector público municipal. Estas fuentes básicas, de las que este nota pretende sustituir la cita reiterada, son:

AYUNTAMIENTO DE MADRID. Área de Régimen Interior y Personal: *Anuario Estadístico 1987*.

— Área de Hacienda y Economía. *Anuario Estadístico-Financiero*, 1985, 1986 y 1987.