

NUEVOS ASPECTOS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: BALANZAS FISCALES, ENDEUDAMIENTO Y CLIENTELISMO POLÍTICO

X. Alvarez Corbacho

1. INTRODUCCION.

Existen en la actualidad diversos hechos económicos y políticos que inciden directamente en el funcionamiento de las administraciones públicas y en su dinámica competencial. La reforma de la financiación autonómica y los cambios profundos experimentados por el IRPF son una parte de los mismos. La llamada “Declaración de Barcelona”, las propuestas catalanas sobre dicha financiación y la culminación de la tercera fase de la UEM, constituyen otras circunstancias dignas de mención. Además, existen particulares relaciones políticas y presupuestarias entre las comunidades autónomas y sus corporaciones locales que conviene conocer. Todos estos aspectos afectan a las haciendas autonómicas y locales españolas y ponen en un primer plano del análisis nuevas variables relevantes. Las balanzas fiscales, la cuantía real del déficit y endeudamiento público o la extensión de ciertos clientelismos políticos, son ejemplos elocuentes al respecto.

Aunque las cifras que mostraremos a continuación hacen referencia a las administraciones territoriales de Galicia, las reflexiones y metodología manejadas pueden ser extendidas y aplicadas a cualquier comunidad autónoma. La utilización de datos particularizados se justifica así, básicamente, para ilustrar nuestra exposición.

El trabajo se estructura, pues, siguiendo el orden que mencionaremos a continuación. En primer lugar, se analizan brevemente las dimensiones económicas y políticas de las balanzas fiscales, sus problemas metodológicos y cuantitativos, así como las causas que fundamentan su protagonismo actual. En segundo lugar, se cuestionan también los criterios convencionales utilizados para medir los déficit y endeudamientos públicos en contextos de disciplina presupuestaria, fragmentación institucional e ingeniería financiera. Finalmente, se muestran los rasgos caracterizadores de nuevos clientelismos políticos, así como sus efectos perversos en la equidad social, en la financiación presupuestaria y en el propio funcionamiento de las administraciones públicas.

2. LA BALANZA FISCAL DE GALICIA.

La balanza fiscal es un instrumento analítico que permite aflorar el saldo entre los impuestos que pagan los residentes de un territorio a una hacienda externa y los gas-

tos que esa hacienda realiza beneficiando a dichos ciudadanos. El conocimiento de estas relaciones presupuestarias muestra la capacidad que tiene una jurisdicción para financiar el gasto público, hace explícitas las políticas redistributivas del Estado, facilita el diagnóstico de ciertos problemas locales (fraude fiscal, economía sumergida, debilidades sectoriales, etc.), permite analizar el impacto que dichos saldos tienen sobre el crecimiento económico¹ y ayuda a diseñar políticas estratégicas de corte territorial. Pero las balanzas fiscales pueden provocar también distorsiones graves cuando se utilizan en clave política o de forma excluyente. Porque el saldo fiscal es un poderoso argumento de legitimación social, no exento de contradicciones, que manejan los partidos nacionalistas en las jurisdicciones desarrolladas. Los nacionalismos de las jurisdicciones pobres están menos interesados en conocer y utilizar esta variable presupuestaria de creciente presencia en nuestra literatura económica y también en la esfera política.

La dimensión económica y política de las balanzas fiscales resulta, pues, evidente. Pero es esta última la que predomina y explica el protagonismo actual de los saldos tributarios. Las balanzas fiscales están presentes hoy en la vida pública española, vinculadas forzosamente a la financiación autonómica, porque existe el precedente vasco y navarro y porque así lo decidieron los partidos nacionalistas catalanes al reivindicar modelos de financiación similares. Con ello pretenden desarrollar sus posiciones políticas y aumentar el control sobre los recursos impositivos de la comunidad. Les importa menos las consecuencias económicas sobre otros territorios o sus efectos negativos sobre la capacidad redistributiva del Estado. Por eso pensamos que reducir la discusión a problemas metodológicos o cuantitativos es, en el fondo, no entender bien lo que está sucediendo actualmente en el ámbito político y también en el académico².

Por otro lado, la balanza fiscal aparece como un instrumento incómodo para las comunidades autónomas relativamente pobres. Porque suele molestar al poder político establecido y también a los partidos y organizaciones nacionalistas. Las reacciones llevadas a cabo en Galicia ante algunos saldos estimados resultan paradigmáticas, siendo además poco convincentes los argumentos defensivos manejados al respecto. La diversidad de respuestas es ilustrativa. Así, se cuestionaron primero los datos estimados, aunque la terquedad de los mismos recomendó abandonar pronto ese camino. Se acudió después al término “explotación del ahorro” vía entidades financieras, pero el argumento fue también cuestionado, al menos para los años noventa, por otros análisis más actualizados³. Finalmente, se reconoce esa realidad presupuestaria, pero se justifica mediante saldos comerciales compensatorios. “El saldo comercial positivo de los territorios más avanzados puede sostenerse en buena medida gracias a la demanda de los más atrasados; en caso contrario, descendería esa demanda y con ello el nivel de producción de los territorios desarrollados. La mano pública devuelve así una parte de lo que la mano privada consiguió en el mercado. Un punto de vista que permite desdramatizar el concepto de solidaridad, tan cargado de connotaciones políticas y morales”⁴.

Naturalmente, sorprende la utilización de estos argumentos y comparaciones porque el desarrollo de su lógica interna conduce a resultados diferentes de los que en principio se esperan. En primer lugar, porque impuestos y negocios privados son magnitudes heterogéneas. Los impuestos son detracciones coactivas de renta cuya cuantía y destino se determina a través del proceso político. Las transacciones afectan también a la renta, pero se deciden libremente mediante criterios de reciprocidad, conveniencia y rentabilidad económica. Además, los saldos comerciales no dejarían de producirse si se

¹ Una aproximación para Galicia se encuentra en Caramés Viéitez y Lago Peñas (1998).

² Véanse, por ejemplo, Omnium Cultural (1999) y Bru de Sala y Tusell (Coordin. 1998).

³ Beiras Torrado (1995) y Alcalde Inchausti (1995, 1996)

⁴ López Facal (1998)

debilita la capacidad presupuestaria del Estado, aunque sí se reducirían los beneficios del saldo fiscal en Galicia. Este saldo depende básicamente del lugar donde esté la “mano pública” y de los criterios que inspiran su distribución. El ejemplo que nos proporciona la “mano pública vasca” es ilustrativo al respecto⁵. Con libertad de mercancías y factores productivos, los argumentos soberanistas catalanes y vascos resultan cuestionables por sí mismos, al provocar no sólo superavit comerciales sino también fiscales. Defender la soberanía fiscal en comunidades autónomas menos desarrolladas como Galicia, en un contexto de unidad de mercado ampliado, es difícil de explicar, al menos mientras no se fortalezcan las políticas redistributivas y los recursos presupuestarios de la Unión Europea.

En todo caso, conviene insistir que estimar saldos fiscales constituye siempre un proceso complejo y laborioso que en la actualidad se afronta incorporando estimaciones e hipótesis cada vez más solventes⁶. Estas dificultades afectan a los impuestos y también al gasto. Porque los impuestos se trasladan y no siempre coincide el lugar del pago con la recaudación. El impuesto de sociedades, el IVA y los impuestos especiales son ejemplos significativos al respecto. Para superar estos inconvenientes se explicitan hipótesis y se realizan imputaciones territoriales diversas. Los problemas del gasto se concentran básicamente en determinados segmentos del mismo, como serían, entre otros, los destinados a defensa, justicia o relaciones exteriores.

CUADRO 1
LA BALANZA FISCAL DE GALICIA: 1993-1996
(en miles de millones de pesetas)

	1.993	1.994	1.995	1.996
GRUPO 1				
Ingresos	381,0	413,5	421,7	463,0
Gastos	599,1	629,8	661,9	704,7
Saldo	-218,1	-216,3	-240,2	-241,7
GRUPO 2				
Ingresos (Hipótesis A)	565,8	630,1	679,7	733,3
Ingresos (Hipótesis B)	586,6	652,7	698,7	756,9
Gastos	783,2	823,1	872,0	880,7
Consumo Público	85,1	93,2	92,0	88,8
Transferencias	613,6	627,9	676,4	704,6
Inversiones	84,5	102,0	103,6	87,3
Saldo (Hip. A)	-217,4	-193,0	-192,3	-147,4
Saldo (Hip. B)	-196,6	-170,4	-173,3	-123,8
SALDO TOTAL				
Hipótesis A	-435,5	-409,3	-432,5	-389,1
Hipótesis B	-414,7	-386,7	-413,5	-365,5

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda; Intervención General de la Administración del Estado; Tesorería de la Seguridad Social; Delegación del Gobierno en Galicia. Elaboración propia

⁵ Zubiri y Vallejo (1995)

⁶ Véanse, entre otros, Bosch, Castells y Costa (1989); Castells y Parellada (1993); Serrano Sanz (1995), Utrilla y otros (1997), Barberán y otros (1999).

La metodología utilizada por nosotros para calcular el saldo fiscal de Galicia con respecto al Estado (1993-1996) consiste en fraccionar al mismo en tres partes distintas (cuadro 1). El grupo uno incluye los ingresos y gastos de dos aseguramientos públicos: las pensiones (y otras prestaciones) y el desempleo. Un segundo grupo incorpora los tributos pagados al Estado (salvo cotizaciones sociales) y los gastos que este realiza en el territorio gallego, ya sea en forma de transferencias (excepto pensiones y subsidios de desempleo), inversiones o consumo público. Finalmente, habría que abandonar el criterio de flujos monetarios e imputar a Galicia los beneficios de los gastos estatales no territorializados⁷.

El saldo fiscal del primer grupo es negativo, creciente y supera los 240.000 millones de pesetas año en los últimos años del período considerado. Estas transferencias de renta expresan una potente solidaridad entre personas, sectores productivos y territorios, mostrando a su vez fragilidades económicas diversas. La traslación e incidencia de las cotizaciones sociales, en caso de producirse, apenas alteran las cifras anteriores⁸. Naturalmente, se incluyen en este apartado las cuotas y derechos pasivos que afectan a funcionarios civiles y militares.

El saldo fiscal del segundo grupo muestra las diferencias entre los tributos pagados al Estado y los gastos que este realiza en Galicia. Los resultados son otra vez negativos para todos los años del período, sea cuales fueran la hipótesis consideradas y se incluyan o no los fondos europeos. La cuantía del gasto no presenta problemas significativos, una vez consolidadas las cifras, concentrándose las dificultades cuantitativas en las imputaciones realizadas para determinados impuestos.

Así, el IRPF no ofrece complicaciones relevantes porque se contabilizan cuotas líquidas declaradas por los residentes, pero el Impuesto de Sociedades precisa incorporar ciertas hipótesis que afectan a su incidencia final y a la cuota gallega de beneficios empresariales. Los porcentajes manejados –derivados de utilizar ciertos indicadores económicos⁹– son el 5% y el 6%. O sea, se considera que Galicia aporta un mínimo del 5% de la recaudación total (hipótesis A) y un máximo del 6% (hipótesis B). Ambas cifras superan con creces la recaudación obtenida por este impuesto en el territorio gallego.

La encuesta de presupuestos familiares (1991), el consumo relativo de Galicia y su estructura interna, así como ciertos supuestos sobre economía sumergida, son las variables utilizadas para el cálculo de los ingresos por IVA e impuestos especiales. Las hipótesis finalmente consideradas establecen que Galicia aporta el 6% de la recaudación total del IVA y entre el 6% (hipótesis A) y el 6,5% (hipótesis B) la obtenida por Impuestos Especiales¹⁰. Estos porcentajes se aplican también a otros tributos menores.

Como ya indicamos anteriormente, las cosas resultan más sencillas para el gasto territorializado. Porque se conocen las transferencias que reciben comunidad autónoma y corporaciones locales, así como otros recursos entregados por la administración periférica. A estos gastos se añaden las inversiones y el consumo público que el Estado realiza cada año en Galicia, incluyendo una parte del gasto en defensa. Como es fácil apreciar, los saldos de este segundo grupo también resultan negativos, oscilando entre 217 y 124 mil millones de pesetas año según las hipótesis consideradas.

La suma de ambos saldos muestra cifras negativas que rondan los 400.000 millones de pesetas año, cantidad equivalente al 10% del PIB gallego. A estas cantidades

⁷ Véanse, entre otros, Medel y Molina (1984); Roig Alonso (1990) y Bandrés (1991)

⁸ Argimón y González-Páramo (1987)

⁹ Estos indicadores son el peso relativo del PIB, stock de capital privado y empresas societarias. Fundación BBV (1997), Reich y Picazo (1997), Mas, Pérez y Uriel (1996), Cuadrado Roura y otros (1998).

¹⁰ Instituto Gallego de Estadística (1994) y Álvarez Corbacho (1996a).

habrá que añadir el saldo negativo de otros gastos estatales, contabilizados de forma centralizada, que benefician también a los ciudadanos gallegos. Son los gastos en relaciones exteriores, justicia, órganos constitucionales, intereses de la deuda, defensa, policía, etc. La relevancia de los mismos es notable, aunque aquí no se consideren por razones simplificadoras.

En todo caso, esta dependencia económica, de corte estructural, obliga a renovar las ideas y los comportamientos cívicos, así como a superar viejas e injustificables confusiones. Porque difícilmente se puede hacer política seria en Galicia ignorando estas cifras; habría que desmentirlas. Las balanzas fiscales hacen visible el papel redistributivo del Estado, muestran determinadas fragilidades económicas y ayudan a definir que sistema de haciendas múltiples es el aceptado por todos. También exigen clarificar conceptos como soberanía fiscal, pacto federal estable o principio de igualdad. La autonomía política es el derecho a ser diferente, pero conviene saber que efectos provocan esas diferencias sobre los demás. Por eso las soluciones estables no surgen del pacto bilateral o de los procesos excluyentes. Construir un país culto, diverso, tolerante y responsable, exige que los proyectos políticos se fundamenten en expectativas racionales, solvencia técnica, acuerdos políticos múltiples y apoyos sociales amplios. Cualquier otra alternativa no parece hoy de fácil realización.

3. DEFICIT Y ENDEUDAMIENTO REAL DE LA COMUNIDAD GALLEGA.

Para comprender y medir el déficit y el endeudamiento real de las comunidades autónomas, la investigación académica no pueden reducirse ya al subsector de "Administraciones públicas", integrado por la administración general y organismos autónomos de carácter administrativo. El análisis debe incluir también, al menos en principio, a entes, organismos autónomos de carácter industrial y comercial, fundaciones y sociedades mercantiles públicas que integran en la actualidad un creciente y complejo subsector de "Empresas públicas".

El endeudamiento autonómico se ha caracterizado en los años noventa por crecer primero a un ritmo fuerte para decaer posteriormente, a efectos de eludir los condicionamientos normativos que incidieron sobre su coste y también por estar enmarcado en pactos bilaterales (Escenarios de Consolidación Presupuestaria) de transparencia escasa, cumplimiento insatisfactorio y sanciones nulas¹¹. Además, se alteró su estructura interna, aumentando el peso relativo de los títulos valores, y se incentivó la ingeniería financiera por razones de disciplina presupuestaria asociada al proceso de integración europea¹².

Porque el déficit y la deuda computada en la contabilidad nacional y en el sistema europeo de cuentas hace referencia sólo a las cifras de las administraciones públicas, no incluyendo el subsector empresarial por presumir que su actividad se financia básicamente con precios. Pero cuando eso no sucede, las cosas cambian y el análisis económico debiera ser más cuidadoso. En caso contrario, se estaría falseando la dimensión política del intervencionismo público, las cifras reales del déficit y del endeudamiento, reduciendo además los niveles de transparencia y control parlamentario.

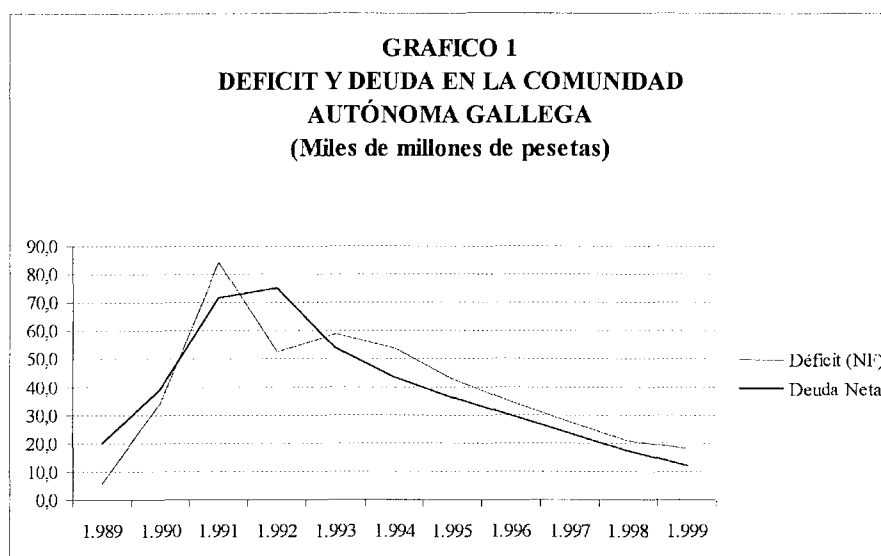
Estos hechos suceden también en la comunidad autónoma gallega. Los organismos autónomos comerciales e industriales financian el 80% de sus actividades con

¹¹ Alvarez Corbacho, Monasterio y Suárez Pandiello (1998).

¹² Ezquiaga, Mora y Ferrero (1998)

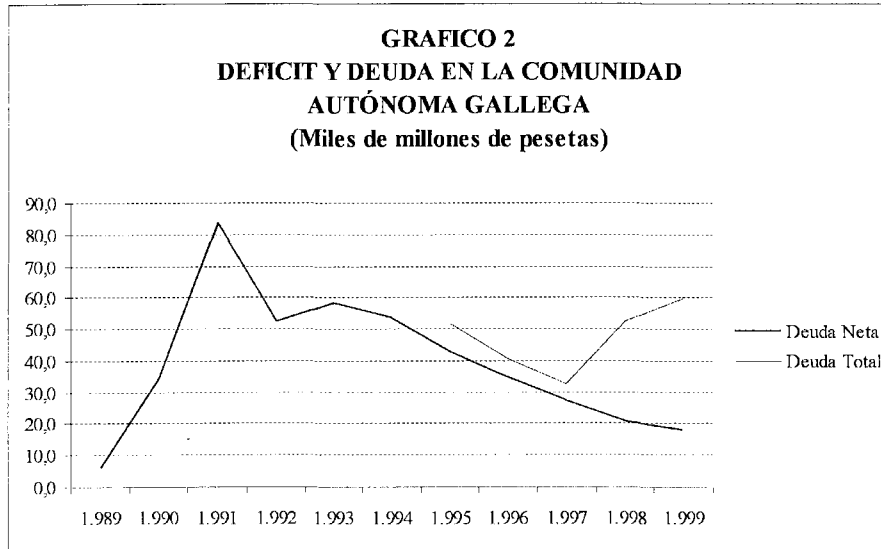
transferencias de la administración general. Y lo mismo sucede con entes y sociedades mercantiles. Entre transferencias explícitas (corrientes y de capital) e implícitas (aportaciones de capital y “ventas” a otros organismos públicos) y el endeudamiento avalado por la administración, se alcanza casi el 90% de los recursos que gestionan. O sea, que el subsector empresarial autónómico financia también su actividad con impuestos y deuda que en última instancia soporta la administración general.

Transferir artificialmente déficit y deuda desde la administración al subsector empresarial, presumiendo al mismo tiempo de disciplina presupuestaria, es un juego infantil que debería ya producir sonrojos. Además, este hecho nos enfrenta a la situación extraña y contradictoria de observar continuas reducciones del déficit público junto a crecimientos relevantes de la deuda autonómica. Si la deuda no financia el déficit, ¿qué financia entonces? Sin duda alguna, los economistas tenemos la obligación de precisar y definir mejor el concepto de déficit presupuestario para ajustarlo a la realidad cambiante de los ingresos y gastos públicos, evitando a su vez falseamientos innecesarios¹³. La llamada ingeniería financiera está deteriorando de modo progresivo los criterios contables hasta ahora vigentes.



El gráfico 1 facilita la comprensión del problema. En el mismo se muestra la evolución del déficit y de la deuda neta en el subsector “Administraciones públicas” durante el período 1989-1999. Como es fácil observar, la dos variables ofrecen una senda similar en el tiempo y registran además un descenso significativo y continuado desde 1994. Son las cifras que los gobiernos utilizan frecuentemente para justificar las bondades de su gestión pública. Son las cifras que sumadas a otras confeccionan el déficit total español y muestran lo bien que cumplimos nuestros compromisos europeos.

¹³ Denunciado por Ezquiaga y Ferrero (1997).



Pero el gráfico 2 descubre lo que sucede realmente cuando a la deuda neta del subsector de “Administraciones públicas” le añadimos el endeudamiento neto de los entes y sociedades mercantiles. Aunque la información disponible es limitada y las cifras de la deuda empresarial son las registradas en los presupuestos iniciales, resulta fácil observar un punto de inflexión en 1997. A partir de ese año la deuda neta agregada o deuda total de la comunidad autónoma vuelve a situarse en niveles similares a los contabilizados en el período 1992-1994, superando así los gastos por carga financiera del ejercicio, pero provocando a su vez una deuda viva en la comunidad que ronda ya los 500 mil millones de pesetas en 1999.

Los déficits reales de la comunidad autónoma se financian así con “deuda empresarial”, que es tan sólo una deuda disfrazada con los velos tul ilusión de la contabilidad creativa. Porque dicha deuda se paga –igual que la deuda convencional- con impuestos y transferencias de la administración general. Además, los efectos económicos que provocan son similares, como son también parecidas sus consecuencias financieras sobre la solvencia institucional. Aunque el déficit no se registre en los sistemas de contabilidad vigentes y aunque esas prácticas no se penalicen todavía en los mercados financieros.

Obviamente, desconocemos que sucederá en la administración gallega en un futuro próximo. Por un lado, la consolidación de un extenso y complejo entramado clientelar, así como las incertidumbres asociadas a los fondos europeos, incentivan permanentemente el crecimiento de la deuda autónoma. Aunque esta supere ya el 10% del PIB gallego. Pero los elevados niveles alcanzados en 1998 y 1999 pueden explicarse también por la acumulación de peajes y exigencias coyunturales asociadas al ciclo político electoral. Una disyuntiva que sólo resuelve el análisis empírico. Los datos y las reflexiones que ofrecemos a continuación puede que ayuden a clarificar mejor estas cuestiones.

4. INVERSIONES CLIENTELARES.

Frente a la idea de un clientelismo antiguo o tradicional que reproduce relaciones de intercambio verticales, predomina hoy en Galicia un clientelismo político que

entraña relaciones más complejas, de corte horizontal, donde gobiernos y personas vinculadas a los aparatos de partidos utilizan el patrimonio público para ofertar favores individuales (subsidios, empleos, recomendaciones, etc.) o colectivos (obras públicas, menores impuestos, etc.), a cambio de votos y apoyos electorales diversos¹⁴.

Pero sea cual fuere la naturaleza del mismo, conviene subrayar que el clientelismo político provoca siempre distorsiones, costes y perversidades múltiples. Porque daña gravemente la equidad social, dificulta la transparencia presupuestaria, eterniza la genuflexión del súbdito y genera además una cultura política propia, con lenguajes y ritos cómplices, que otorgan a estos hechos carácter de normalidad. Cambiar favores y subvenciones por fidelidades y votos, utilizando el presupuesto público, es una tentación en la que caen ciudadanos y gobiernos de todos los tiempos e ideologías. Fortalecer la democracia y la transparencia presupuestaria, constituye siempre el mejor antídoto contra esta desgracia social.

Un ejemplo ilustrativo de clientelismo político lo proporcionan las inversiones directas, de carácter discrecional, que realiza el gobierno autonómico en diversos municipios gallegos. Porque cuando se analiza ese gasto específico -centrando la atención en las inversiones que afectan sólo a competencias municipales exclusivas o compartidas pero financiadas totalmente por la comunidad- durante los años noventa (abastecimientos, saneamientos, alumbrado público, aceras, instalaciones deportivas o culturales y reparaciones de colegios), se obtienen resultados potentes y significativos¹⁵.

Las relaciones presupuestarias entre dichas administraciones se concretan hoy en transferencias corrientes y de capital, así como en inversiones directas realizadas por la comunidad autónoma. Las transferencias regladas se llevan a cabo mediante el llamado Fondo de Cooperación Local y son una fracción reducida de todos los recursos manejados (12% durante los años noventa). Las transferencias e inversiones discrecionales conforman el grueso de estas relaciones presupuestarias, cuya cuantía para el período 1990-1995 se muestra en el cuadro 2.

CUADRO 2
RELACIONES PRESUPUESTARIAS ENTRE LA COMUNIDAD
AUTONOMA Y LOS MUNICIPIOS GALLEGOS. 1990-1995
(En millones de pesetas)

Concepto	Total	Media anual	(%)
Fondo de Cooperación Local	19.920	3.320	12
Subvenciones (discrecionales)	58.632	9.772	36
Inversiones (discrecionales)	85.502	14.250	52
TOTAL	164.054	27.342	100

Fuente.- Xunta de Galicia. Elaboración propia

Pues bien, ante la ausencia de criterios explícitos que permita explicar o fundamentar la distribución territorial de estas inversiones, construimos un modelo de regresión múltiple que incorpora cuatro variables económicas de corte convencional: renta familiar disponible por habitante (Rfd), superficie (Sup), vivienda (Viv) y dispersión poblacional (Nup), así como tres variables políticas significativas: afinidad ideológica del alcalde (Alc), gobiernos afines con mayoría absoluta (Ma) y votos en cada munici-

¹⁴ Caciagli (1996) y Máiz (1993 y 1994)

¹⁵ Álvarez Corbacho y Rego Veiga (1998)

pio que afectan a elecciones autonómicas (Vot), para someter después a contrastación empírica más de 2.000 proyectos de inversión realizados en esos años. Los resultados obtenidos resultan devastadores y se resumen en el cuadro 3.

CUADRO N° 3
PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS REGRESIONES

VARIABLE INDEPENDENTE	CAMPO DE ANALISIS			
	G1	G2	G3	G4
ALC	100.738.434,20 [4,400]***	----	----	237.256.524,70 [2,764]**
NEP	-729.799,43 [-4,411]***	----	----	----
MA	----	----	----	----
RFD	289,09 [2,345]**	447,28 [3,939]***	636,78 [2,664]**	----
SUP	----	----	----	-1.986.619,89 [-3,425]***
VIV	----	----	----	----
VOT	128.822,30 [12,900]***	94.532,41 [4,269]***	126.574,10 [3,027]***	168.261,38 [5,787]***
Constante	-149.245.474,60 [-2,767]**	-144.269.922,00 [-3,130]***	-311.798.282,20 [-2,568]**	-165.988.415,40 [-1,425]
R ² Ajustado	0,49015	0,16533	0,18605	0,45878
F	74,06405***	1862942***	9,22865***	15,9576***

G1.- Todos los municipios

G2.- Municipios con población inferior a 5.000 hab.

G3.- Municipios con población entre 5.000 e 10.000 hab.

G4.- Municipios con más de 10.000 habitantes

*** Nivel de confianza do 99%

** Nivel de confianza do 95%

* Nivel de confianza do 90%

[t].- Valor del estadístico t

Porque las variables más significativas y que mejor explican esa distribución municipal son todas de naturaleza política. Una es la afinidad ideológica entre el alcalde y el partido que sustenta al gobierno de Galicia. Otra son los votos que ese partido político obtuvo en el municipio durante las elecciones autonómicas de 1993. O dicho en otros términos, los municipios más “populares” por alcalde y votos fueron también los mejor tratados por estas inversiones públicas.

En dicha investigación aparecen también variables económicas significativas desde un punto de vista estadístico, si bien ofrecen signo contrario al esperado y al proclamado por el discurso oficial. Una es la renta familiar disponible por habitante y otra es la dispersión poblacional. La primera muestra como las inversiones autonómicas aumentaron a medida que la renta per cápita municipal es mayor. La segunda variable expresa como esas inversiones disminuyeron a medida que los municipios ofrecen una mayor dispersión de su población.

La dimensión clientelar de esta asignación de recursos públicos parece, pues, evidente. Dimensión que explica en gran medida como son hoy las relaciones presupuestarias entre la comunidad autónoma y los municipios gallegos. Sus consecuencias permanecen todavía ignoradas o subvaloradas por la ciudadanía, pero su gravedad es

incuestionable. Por la importancia cuantitativa de los recursos públicos afectados, por sus efectos negativos en la equidad social y por la quiebra que introduce en las reglas básicas del funcionamiento democrático¹⁶.

Pero sus repercusiones en la financiación autonómica tampoco son despreciables. Estas inversiones equivalen casi el 30% del endeudamiento neto de la comunidad autónoma durante el período considerado, porcentaje que resulta más elevado cuando la comparación se realiza en los últimos años del mismo. Financiar sistemáticamente competencias municipales con recursos ajenos puede generar beneficios electorales y subordinaciones políticas diversas, pero en todo caso siempre debilita los argumentos para reclamar o exigir mayor financiación autonómica. Este tipo de comportamientos políticos, probablemente extensivos a otras comunidades autónomas, debieran ser incluidos y considerados en los procesos de negociación quinquenal.

5. CONCLUSIONES FINALES.

Resumiendo ahora las principales ideas expuestas en el trabajo, concluiremos el mismo destacando los siguientes aspectos.

En primer lugar, mostramos la utilidad que pueden tener las balanzas fiscales para los gobiernos territoriales, así como los problemas o inconvenientes que generan cuando los nacionalismos de las jurisdicciones ricas la asocian a la financiación autonómica. También indicamos como los partidos nacionalistas de las jurisdicciones pobres están más incómodos o menos interesados en estos saldos fiscales. Los resultados obtenidos para Galicia son bien ilustrativos. En todo caso, la unidad de mercado dificulta este tipo de vinculaciones. Las políticas redistributivas del Estado representan siempre un precio a pagar por la estabilidad política y por la legitimación social del sistema. Los problemas básicos de las balanzas fiscales no parece que sean hoy de corte metodológico o de solvencia técnica de los saldos estimados, con ser esto relevante desde una perspectiva económica, sino de hegemonías ideológicas y de contenidos políticos interesados.

En segundo lugar, se subraya la falsificación del déficit y endeudamiento autonómico mediante su expulsión sistemática hacia el subsector empresarial. Esta situación debilita los criterios convencionales utilizados por la contabilidad nacional, altera la disciplina presupuestaria exigida por el Pacto de Estabilidad y confunde la dimensión política del intervencionismo público. La incidencia y los efectos económicos de estos déficit y endeudamientos sobre la financiación autonómica y también sobre la solvencia institucional de esas administraciones resultan, pues, incuestionables.

Finalmente, se demuestra como el clientelismo político afecta no sólo a la equidad de las relaciones políticas y presupuestarias entre administraciones públicas, sino también a la cuantía y dinámica de la financiación autonómica. El caso de la comunidad gallega, donde se observa un entramado potente de relaciones presupuestarias subordinadas con los municipios, resulta paradigmático. Este sistema clientelar obliga a realizar mayores endeudamientos, afecta a la solidaridad y transparencia de la gestión pública, reduce la eficiencia en la asignación de recursos y rompe además las reglas básicas del proceso democrático.

¹⁶ Véase Álvarez Corbacho (1995, 1996b).

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaide Inchausti, J. (1995): “Dimensión del ahorro bruto por Comunidades Autónomas”, **Cuadernos de Información Económica** nº 13.
- Alcaide Inchausti, J. (1996): “Contabilidad regional de las autonomías españolas: un modelo simplificado”, **Papeles de Economía Española** nº 67.
- Alvarez Corbacho, X. (1995); **La agonía del municipalismo gallego**, Fundación Caixa Galicia. A Coruña.
- Alvarez Corbacho, X. (1996a): “Aportación fiscal y solidaridad de las ciudades gallegas”, **Documentos de Economía Pública**, 1. Fundación Caixa Galicia-
- Alvarez Corbacho, X. (1996b): “El sector público gallego: rasgos generales”, **Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas: Galicia**, nº 16
- Alvarez Corbacho, X. Y Rego Veiga, G. (1998): “Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos”, ponencia presentada en el **Congreso de Economía de Galicia**, IDEGA, Santiago de Compostela.
- Alvarez Corbacho, X., Monasterio Escudero, C. Y Suárez Pandiello, J. (1998): **Déficit y endeudamiento de las haciendas territoriales españolas**, Fundación Caixa Galicia. A Coruña
- Argimón, I. Y González-Páramo, J.M. (1987): “Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España 1980-1984”, **Documentos de Trabajo** nº 1. Fundación FIES.
- Bandrés, E. (1991): “Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España”. **Hacienda Pública Española** nº 117.
- Barberán, R., Bosch, N., Castells, A., Espasa, M. y Rodrigo, F. (1999): “La actuación de la administración pública central desde la perspectiva regional: balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas”, **Revista de Economía Aragonesa**, nº 6-7.
- Bosch, N. Castells, A. y Costa, M. (1989): Els ingressos i les despeses del sector públic a Catalunya, **Fundació Jaume Bofill**.
- Beiras Torrado, X.M. (1993): “Criterios de política económica pra Galiza” **A Trabe de Ouro** nº 16.
- Bru de Sala, X. y Tusell, J. (Coordin.) (1998): “España, Cataluña. Un diálogo con futuro”. Planeta. Barcelona.
- Caciagli, M. (1996): **Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Caramés Viéitez, L. y Lago Peñas, S. (1998): “Saldo fiscales regionales y actividad productiva en las comunidades autónomas: el caso gallego”, **Congreso de Economía de Galicia**. IDEGA, Santiago de Compostela.
- Castells, A. y Parellada, M. (1993): “Los desequilibrios territoriales en España”, **I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza**. Fundación Argentaria.
- Cuadrado Roura, J.R. (dir) (1998): **Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas**, Fundación Argentaria, Madrid.

- Ezquiaga, I. y Ferrero, A. (1997): “Descentralización espúrea vs. ortodoxa. El caso de las comunidades autónomas”, **Cuadernos de Información Económica** nº 128-129.
- Ezquiaga, I. Mora, L. y Ferrero, A. (1998): “El endeudamiento público al inicio de la UME”, **Cuadernos de Información Económica** nº 140/141
- Fundación BBV (1997): **Renta Nacional de España y su distribución provincial. Avance 1994-1995**. Bilbao.
- Instituto Galego de Estatística (1994): **Enquisa básica de orzamentos familiares 1990-1991**. Xunta de Galicia.
- López Facal, X. (1998): “O comportamento financeiro da economía galega”, **A Trabe de Ouro** nº
- Máiz, R. (1993): **El clientelismo político en Galicia. Un estudio de caso**. Universidad de Santiago de Compostela. Policipiado.
- Máiz, R. (1994): “Estructura y acción: elementos para un análisis micropolítico del clientelismo”, **Revista Internacional de Sociología** nº 8
- Mas, M., Pérez, F. Y Uriel, E. (1996): **El stock de capital en España y sus comunidades autónomas**, Fundación BBV. Bilbao.
- Medel, B. Y Molina, A. (1984): “Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: una panorámica”, **Hacienda Pública Española** nº 91
- Medel, B. Molina, A. y Sánchez, J. (1991): “La incidencia del gasto público: veinte años después”, **Revista de Economía Pública** nº 11
- Monasterio Escudero, C. Y Ruiz-Huerta, J.(1999): “Balanzas fiscales y financiación autonómica”, **El País**, 10 de abril, pág. 64.
- Omnium Cultural (VV.AA.) (1999): “Cataluña y España. Una relación económica y fiscal a revisar”, Barcelona.
- Reich Martínez, E. Y Picazo Tadeo, A. (1997): **Capitalización y crecimiento de la economía gallega 1955-1996**. Fundación BBV. Bilbao.
- Roig Alonso, M. (1990): “La distribución espacial en España de los beneficios derivados del gasto público: aplicaciones a Galicia y al País Valenciano”, en **Incidencia del gasto público en España**, Instituto de Estudios Fiscales. Monografía 91.
- Serrano Sanz, J.M. (dir.) (1995): **Las administraciones públicas centrales y la economía aragonesa. Una estimación de la balanza fiscal**. Consejo Económico y Social de Aragón. Zaragoza.
- Utrilla, A., Sastre, M. y Urbanos, R.M. (1997): “La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)”. **Documentos de Trabajo** nº 131. Fundación FIES.
- Zubiri, I. y Vallejo, M. (1995): **Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo**. Fundación BBV. Bilbao.