

EL SECTOR PÚBLICO GALLEGO EN LOS AÑOS NOVENTA

XO AQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO
Consello de Contas de Galicia

Recibido: 7 abril 2000

Aceptado: 15 junio 2000

Resumen: *En este trabajo se analizan determinados aspectos básicos del sector público gallego durante los años noventa, mostrando, a su vez, ciertos rasgos que se consideran caracterizadores del mismo. El raquitismo presupuestario municipal, la existencia de una tupida red de dependencias financieras, la escasa descentralización fiscal, los comportamientos contradictorios con respecto a las empresas públicas o el clientelismo político marcan de modo decisivo su funcionalidad y dinámica actual.*

Palabras clave: *Sector público / Administración pública / Empresa pública / Responsabilidad tributaria / Dependencia financiera / Balanza fiscal / Clientelismo político / Privatizaciones.*

GALICIAN PUBLIC SECTOR IN THE NINETIES

Summary: *In this paper certain basic aspects of Galician public sector in the 1990s are analyzed, showing, at the same time, several viewpoints that are considered as characterizers of the same. The shortage of municipal budgets, the existence of a dense net of financial dependence, the slender fiscal decentralization, the contradictory behaviours with respect to public enterprises and the political patronage, mark its functioning and present dynamics in a very decisive way.*

Keywords: *Public sector / Public administration / Public enterprise / Fiscal responsibility / Financing dependence / Fiscal balance / Political patronage / Privatizations.*

1. INTRODUCCIÓN

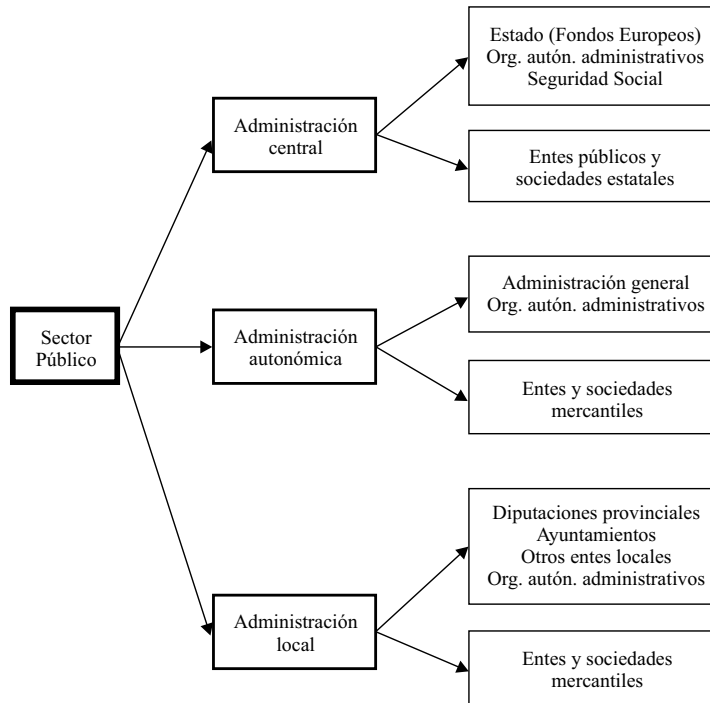
El sector público que opera sobre una economía constituye una articulación institucional compleja, singular, configurada por la historia y sometida a cambios y modificaciones diversas. En todo caso, el sector público es siempre el instrumento utilizado por la esfera política para intervenir en la economía. A través del mismo se asignan recursos (provisión de bienes y servicios), se redistribuyen rentas, se corrigen o atenúan los desequilibrios económicos básicos (desempleo, inflación, balanza exterior, etc.) y se crean condiciones favorables para el crecimiento económico.

A partir de la Constitución de 1978 y del proceso de integración en Europa, España se organiza política y administrativamente de forma descentralizada mediante cuatro niveles de gobierno. Tres niveles en el interior de la misma (central, autonómico y local), más el nivel europeo actualmente en proceso de construcción. La existencia de un mercado único, así como la distribución de competencias y financiera entre las mencionadas estructuras de gobierno, nos permite hablar de un es-

pacio económico y político de colaboración evidente, sin menoscabo de los conflictos y tensiones que son propios de estas organizaciones complejas.

El gráfico 1 muestra el actual sistema de gobiernos múltiples que opera en Galicia. Existen dos instancias de autogobierno (autonómica y local), con sus competencias y recursos específicos, y otras dos que son participadas o compartidas con territorios y países distintos (central y europea). La teoría del federalismo fiscal reitera que esta difícil articulación política y financiera precisa siempre de eficaces mecanismos para la negociación y colaboración entre administraciones¹.

Gráfico 1.- El sector público de Galicia en los años noventa



La articulación institucional del sector público en cada nivel de gobierno se clasifica, a su vez, en dos grandes grupos: el subsector de administraciones públicas y el subsector de empresas públicas. El primero constituye la parte sustantiva del mismo e integra a entidades y organismos que tienen por finalidad básica redis-

¹ Veáanse las aportaciones semanales de Musgrave (1961), Oates (1977) o King (1988).

tribuir rentas y proveer bienes y servicios para la colectividad no destinados a la venta. Estas administraciones financian su actividad mediante impuestos, utilizan criterios políticos o de autoridad para asignar los recursos y regulan, además, la actividad privada generando efectos diversos. Es el llamado subsector de no mercado. El segundo grupo lo forman organismos, entes y empresas que producen y venden bienes y servicios a cambio de un precio, gestionan su actividad en concurrencia con las empresas privadas y asignan una gran parte de sus recursos utilizando criterios mercantiles.

Esta clasificación del sector público tiene en la actualidad una importancia económica incuestionable, puesto que su diferenciación jurídica y política afecta a la gestión de los servicios, al control parlamentario, al nivel de endeudamiento, a la solvencia financiera de las administraciones, así como al propio concepto de déficit público. La contabilidad nacional y el sistema europeo de cuentas establecen los criterios y convenciones necesarias para su delimitación formal.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se pretende subrayar aquellos rasgos o aspectos que, a nuestro juicio, caracterizan la funcionalidad del sector público administrativo en Galicia durante los años noventa. Además, se cuantifican los recursos manejados y su evolución. En segundo lugar, se realizan también determinadas consideraciones sobre el sector público empresarial del Estado y de la Comunidad Autónoma, en función de su dinámica más reciente, de los recursos manejados y de la información disponible. Finalmente, se resumen las principales conclusiones parciales obtenidas en las distintas partes del trabajo.

2. DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

Varios son los factores que caracterizan y otorgan un perfil singular al sector público administrativo gallego en los últimos años. En primer lugar, se constata un fuerte crecimiento del gasto (período 1985-1993) y su posterior consolidación (1994-1999), debido a la creación y desarrollo de la Administración autonómica y a la dinámica del gasto social asociado a un Estado del Bienestar que necesitaba fortalecerse. En segundo lugar, existe una fiscalidad asimétrica, muy centralizada, que afecta negativamente al diseño institucional de las haciendas territoriales. En tercer lugar, se observa una dependencia financiera reiterativa, de corte estructural, que introduce preocupaciones diversas y cuya ignorancia o subvaloración por determinados agentes sociales provoca, a nuestro juicio, comportamientos económicos y políticos no muy ajustados a la realidad actual. Finalmente, se evidencia también un raquitismo presupuestario municipal muy acusado cuya reproducción en el tiempo marca y condiciona al conjunto del sector público gallego.

2.1. CRECIMIENTO Y ESTABILIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

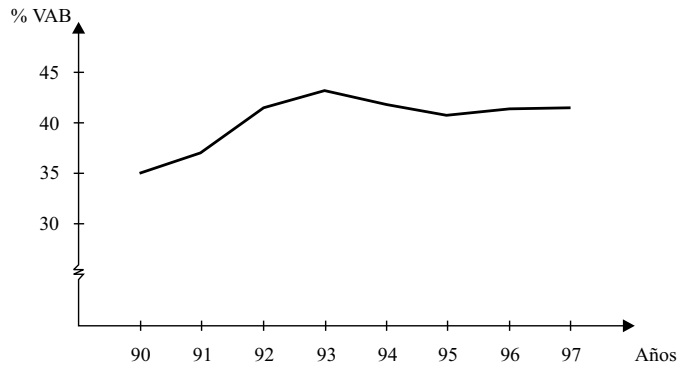
Una manera de expresar la dimensión del sector público (administrativo) es analizar la cuantía y dinámica del gasto territorializado que llevan a cabo las diferentes administraciones y organismos autónomos en un período concreto. La tabla 1 y el gráfico 2 muestran lo ocurrido en Galicia a este respecto. En 1985 el gasto público agregado equivalía al 32% del VAB gallego. En 1993 ese porcentaje alcanzaba el 43%. A partir de ese momento el gasto parece estabilizarse en torno al 41/42 por 100. Investigaciones recientes señalan como este hecho explica o condiciona en buena medida las importantes transformaciones experimentadas por la economía gallega, así como los aumentos en el bienestar social².

Tabla 1.- Evolución del gasto público en Galicia, 1990-1997 (en millones de pesetas corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Admón. central	645.157	610.509	679.700	760.066	804.342	861.885	901.530	954.721
Admón. autonóm.	288.917	468.396	607.727	645.590	653.810	682.273	731.349	778.702
Admón. local	142.585	164.166	177.044	190.106	196.106	192.425	204.589	212.338
TOTAL	1.076.659	1.243.071	1.464.471	1.595.762	1.654.281	1.736.583	1.837.477	1.945.761
% VAB	35,0	37,1	41,3	43,1	41,8	40,9	41,3	41,5

FUENTES: Ministerio de Economía y Hacienda, Delegación del Gobierno en Galicia, Tesorería General de la Seguridad Social, Xunta de Galicia e Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 2.- Evolución del gasto público en Galicia, 1990-1997 (en % VAB)



Como es fácil de observar, la expansión del sector público se debe a la consolidación del Estado del Bienestar y al mayor protagonismo desarrollado por la Administración autonómica, al ser ésta la única instancia que crece en términos rela-

² Los trabajos de Bandrés (1991), Lago Peñas (1999), Reig y Picazo (1997), Pérez Touriño (1997), Caramés y Lago (1998), Prado Blanco (1999) o Fernández Leiceaga (1999), son ilustrativos a este respecto.

tivos. Así, de cada 100 pesetas gastadas por el sector público en 1985, la Administración central gestionaba 65, la autonómica 21 y la local 14. En la actualidad, esas cifras son, respectivamente, 49, 40 y 11, situación que evidencia desequilibrios institucionales evidentes, así como deterioros presupuestarios de la Administración local que convendría corregir.

El gasto directo realizado por la Administración central fue en 1997 de 954.721 millones de pesetas, cifra equivalente al 20,4% del VAB de Galicia (no incluyen las transferencias a la Comunidad Autónoma y corporaciones locales). Las pensiones y prestaciones por desempleo (740.731 millones) representaron el 78% de esos recursos, mientras que las inversiones (13%) y el consumo público (9%), constituyeron el gasto restante. Estos porcentajes (tabla 2) subrayan el papel relevante del Estado en las políticas redistributivas y en la propia cohesión social y territorial.

Tabla 2.- Administración central: estructura del gasto territorializado 1997 (en millones de pesetas)

CONCEPTOS	PESETAS (millones)	%
Consumo público	91.457	9,6
Gastos de capital	122.533	12,8
Pensiones y desempleo	740.731	77,6
TOTAL	954.721	100,0

FUENTES: Delegación del Gobierno en Galicia y Tesorería General de la Seguridad Social. Elaboración propia.

En lo que atañe al gasto de capital (122,5 mil millones), habría que distinguir, a su vez, las inversiones reales (76%) de las transferencias de capital (24%). Los Ministerios de Fomento con el 65% del gasto, Defensa con el 11% y Agricultura con el 8%, fueron los agentes que en dicho año tuvieron mayor protagonismo en el proceso inversor. Finalmente, estaría el gasto en consumo público (91,4 mil millones), donde los Ministerios de Defensa, Fomento, Interior, Hacienda y Trabajo gestionan su mayor parte.

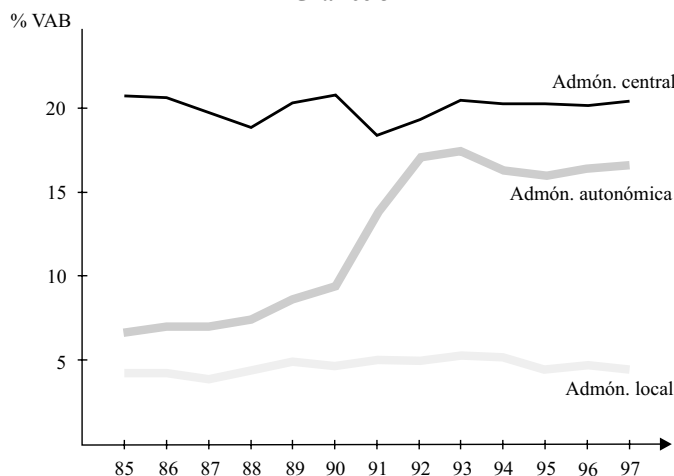
Como ya hemos mencionado, el crecimiento del gasto autonómico (consolidado) ha sido relevante en los últimos quince años, explicando una buena parte de la dinámica expansiva que tuvo el sector público gallego en dicho período. En 1985 esa cifra era de 113.822 millones, representaba el 21% de todo el gasto territorializado y equivalía casi al 7% del VAB de Galicia. En 1997 los números eran 778.702 millones, 40% y 17%, respectivamente. El aumento del gasto autonómico durante los años noventa se fundamentó en las mayores competencias asumidas por la comunidad, especialmente los servicios sanitarios, por realizar fuertes endeudamientos en el período y por el notable crecimiento registrado en los fondos europeos (tabla y gráfico 3).

Tabla 3.- Evolución del gasto por administraciones públicas (en % del VAB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Admón. central	20,7	20,6	19,7	18,7	20,4	20,9	18,2	19,2	20,5	20,3	20,3	20,2	20,4
Admón. auton.	6,6	7,1	7,1	7,4	8,7	9,4	13,9	17,1	17,4	16,4	16,1	16,4	16,6
Admón. local	4,3	4,3	3,8	4,4	4,9	4,7	5,0	5,0	5,2	5,1	4,5	4,7	4,5
TOTAL	31,6	32,0	30,6	30,5	34,0	35,0	37,1	41,3	43,1	41,8	40,9	41,3	41,5

FUENTES: Ministerio de Economía y Hacienda, Delegación del Gobierno en Galicia, Tesorería General de la Seguridad Social, Xunta de Galicia y Bancos de crédito local. Elaboración propia.

Gráfico 3



Sanidad y educación representaron en 1999 el 62% del gasto no financiero (excluida la transferencia a corporaciones locales), alcanzando la cifra del 71% cuando se añaden los gastos en vivienda, protección social, cultura y bienestar comunitario. Los gastos sociales marcan, pues, el contenido básico del presupuesto autonómico. Los gastos que afectan a los sectores económicos (agricultura, pesca e industria) y a las infraestructuras básicas, tienen igualmente relevancia presupuestaria, pero ofrecen una dimensión cuantitativa menor. La tabla 4 resume esa información.

En lo que respecta al gasto total de las corporaciones locales, interesa subrayar una vez más su reducido peso relativo en el conjunto del sector público gallego (11% en 1997), así como también su marcada estabilidad temporal con respecto al VAB. En 1982 su gasto equivalía al 4,3% del VAB; al 4,8% en 1985; al 5,1% en 1990 y al 4,7% en 1997. Aunque conviene advertir que el protagonismo interno de las entidades locales gallegas se ha modificado notablemente en esta última década. Si en 1985 las diputaciones provinciales gestionaban el 42% de los recursos locales y los ayuntamientos el 58% restante, en la actualidad esos porcentajes son, respectivamente, del 24 y 76 por 100.

Tabla 4.- Distribución funcional del gasto autonómico, 1999 (en millones de pesetas)

Bienes públicos de carácter social	614.801
• Sanidad	312.146
• Educación	226.989
• Otros gastos	75.666
Servicios generales y protección social	84.340
Infraestructuras y regulación económica	63.082
Bienes de carácter económico	44.131
Plan de empleo	33.785
Transferencias a CC.LL.	86.372
Deuda pública	53.201
TOTAL	979.712

FUENTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Los bienes públicos de carácter social representaron en 1997 el 40% del gasto municipal agregado, destacando sobre todo los recursos destinados a la vivienda, urbanismo y bienestar comunitario. Los servicios administrativos y de protección social alcanzaron el 30%, seguidos de la deuda pública (14,5%), infraestructuras urbanas (12%), así como de otros segmentos de gasto con relevancia más reducida. La producción de bienes públicos de carácter social y económico constituyen el 26% del gasto de las diputaciones provinciales, seguida de los servicios administrativos (15%), deuda pública (14%), transferencias a otras administraciones públicas (14%) y otros gastos menores. La tabla 5 muestra esta distribución del gasto local.

Tabla 5.- Clasificación funcional del gasto local en Galicia, 1997 (en porcentajes)

FUNCIONES	MUNICIPIOS	DIPUTACIONES
Bienes públicos de carácter social	40,4	25,7
Servicios generales y protección social	30,0	15,3
Infraestructuras y regulación económica	11,6	25,4
Bienes de carácter económico	1,0	5,6
Transferencias a otras administraciones públicas	2,5	13,9
Deuda pública	14,5	14,1
TOTAL	100,0	100,0

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Elaboración propia.

2.2. FISCALIDAD DESIGUAL Y MUY CENTRALIZADA

La centralización del poder fiscal, elemento común del sistema de haciendas múltiples vigente en España, constituye otro rasgo caracterizador del sector público gallego (Zubiri, 1987; Álvarez Corbacho, 1996). La tabla 6 proporciona información ilustrativa a este respecto. En 1981, año en el que se aprueba el Estatuto de Autonomía gallego, la fiscalidad protagonizada por la Administración central superaba el 90% de los tributos que pagaban los contribuyentes de Galicia, quedando un resto para nutrir a las corporaciones locales.

Esta situación apenas se modifica 16 años más tarde (1997) a pesar del intenso proceso de descentralización política y del gasto público llevado a cabo en España. Así, la Administración central sigue hoy absorbiendo el 87% de los tributos que formalmente inciden sobre los gallegos, mientras que la Administración autonómica protagoniza el 7,5% y las corporaciones locales el 5,6%. Introducir mayor responsabilidad fiscal en los niveles intermedios de gobierno sigue siendo todavía una tarea tan urgente como necesaria. La última reforma experimentada por el sistema de financiación autonómica (1996), que incorpora el 30% del IRPF, tuvo, sin duda, efectos territoriales distintos, pero en Galicia alteró poco la financiación anterior.

Tabla 6.- Estructura de la fiscalidad en Galicia, 1981-1997 (en miles de millones de pesetas)

ADMINISTRACION	1981	%	1997	%
<i>Central</i>	192,5	90,5	1.270,2	86,9
• Impuestos	105,6	49,7	746,6	51,1
• Cotizaciones sociales	78,1	36,7	497,9	34,1
• Otros tributos	8,8	4,1	25,7	1,7
<i>Autonómica</i>			109,8	7,5
<i>Local</i>	20,2	9,5	81,4	5,6
• Ayuntamientos	11,7	5,5	77,3	5,3
• Diputaciones	8,5	4,0	4,1	0,3
TOTAL	212,7	100,0	1.461,4	100,0

FUENTES: Ministerio de Economía y Hacienda, Delegación del Gobierno en Galicia, Xunta de Galicia y DGCHT. Elaboración propia.

En todo caso, conviene insistir que los ingresos por tributos propios de las haciendas territoriales tienen siempre una relevancia incuestionable, tanto desde la perspectiva económica como política (Olson, 1969; Musgrave, 1983; Monasterio, 1997). En primer lugar, porque es una condición imprescindible para el autogobierno, al otorgar capacidad decisoria para aumentar o reducir el presupuesto, para poder decidir la estructura del gasto y para establecer el patrón distributivo de las cargas fiscales. Además, la tributación propia mejora la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, ayuda a cuantificar la solidaridad territorial, visibiliza el coste de los servicios e introduce disciplina en ciudadanos y gobernantes. Cuando existe autonomía financiera y responsabilidad fiscal, las demandas sociales de servicios públicos se resuelven en el seno de la jurisdicción, no reclamando más subvenciones a otras administraciones ni se culpa a los demás de lo que suelen ser carencias o responsabilidades propias.

Pero también conviene advertir que la autonomía financiera de los gobiernos territoriales tiene siempre límites y condicionamientos diversos asociados a la funcionalidad del propio sistema de haciendas múltiples. Así, las políticas estabilizadoras y redistributivas introducen prioridades y restricciones de mayor o menor grado. Por otro lado, aparecen ineficiencias en la asignación de los recursos cuan-

do el modelo está mal diseñado, cuando existe exportación impositiva o cuando la fragmentación de los impuestos introduce mayores costes de gestión y cumplimiento³. Existe aquí, pues, un caso típico de “*trade off*” que precisa siempre de reflexiones y consideraciones analíticas rigurosas.

En los países federales de la OCDE (Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza, Austria y Alemania), la fiscalidad propia de los gobiernos intermedios y locales oscila entre el 55 y el 80 por 100 de los ingresos no financieros (Bird, 1986; Boch y Roca, 1992; Solé Vilanova, 1993), situación que resulta radicalmente distinta a lo que sucede en la Administración autonómica y en las diputaciones provinciales de Galicia, así como también en buena parte de sus municipios. La tabla 7 facilita esa información mostrando la estructura de ingresos (expresados en porcentajes) que tienen hoy dichas administraciones.

Tabla 7.- Composición de los ingresos en las haciendas territoriales gallegas, 1997 (en porcentajes)

CONCEPTO	COMUNIDAD AUTÓNOMA	DIPUTACIONES	AYUNTAMIENTOS
Tributos propios	13	8	46
Transferencias	82	85	45
Endeudamiento	4	3	6
Otros ingresos	1	4	3
TOTAL	100	100	100

FUENTES: Xunta de Galicia y DGCHT. Elaboración propia.

2.3. DEPENDENCIA FINANCIERA ESTRUCTURAL

El concepto de dependencia financiera se fundamenta en el saldo negativo que ofrece la balanza fiscal de Galicia con respecto al Estado. Para ello se cuantifican las diferencias que provocan los impuestos y cotizaciones sociales pagados por los contribuyentes gallegos a la Administración central, con el gasto que dicha Administración realiza en Galicia. Su carácter estructural se vincula, lógicamente, al período temporal considerado, así como a la propia naturaleza de algunos segmentos del gasto público. La tabla 8 ofrece una estimación de esos flujos monetarios para el período 1993-1997.

La metodología utilizada consiste en fraccionar el saldo total en tres grupos o partes distintas. El grupo 1 incluye los ingresos y gastos de dos aseguramientos públicos: las pensiones (y otras prestaciones menores) y los subsidios por desempleo. El grupo 2 integra los tributos pagados al Gobierno central (excepto cotizaciones sociales) y los gastos que éste realiza en el territorio gallego, ya sea en for-

³ Véanse Neumark (1974), McLure (1983), Ruiz-Huerta y López Laborda (1994), Monasterio y Suárez Pandiello (1998).

ma de transferencias (salvo pensiones y subsidios al desempleo), inversiones o consumo público. Finalmente, estaría el gasto estatal no territorializado que también le deberíamos imputar a Galicia, situación que implica abandonar el criterio de flujos monetarios utilizado en nuestra metodología para cuantificar los dos saldos anteriores⁴.

Tabla 8.- La balanza fiscal de Galicia, 1993-1997 (en miles de millones de pesetas)

GRUPO 1	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos	381,0	413,5	421,7	463,0	497,9
Gastos	599,1	629,8	661,9	704,7	740,7
<i>Saldo</i>	<i>-218,1</i>	<i>-216,3</i>	<i>-240,2</i>	<i>-241,7</i>	<i>-242,8</i>
GRUPO 2					
Ingresos (hipótesis A)	565,8	630,1	679,7	733,3	772,3
Ingresos (hipótesis B)	586,6	652,7	698,7	756,9	797,1
Gastos	783,2	823,1	872,0	880,7	911,1
Consumo público	85,1	93,2	92,0	88,8	90,5
Transferencias	613,6	627,9	676,4	704,6	728,2
Inversiones	84,5	102,0	103,6	87,3	92,4
<i>Saldo (hip. A)</i>	<i>-217,4</i>	<i>-193,0</i>	<i>-192,3</i>	<i>-147,4</i>	<i>-138,8</i>
<i>Saldo (hip. B)</i>	<i>-196,6</i>	<i>-170,4</i>	<i>-173,2</i>	<i>-123,8</i>	<i>-114,0</i>
SALDO TOTAL					
<i>Hipótesis A</i>	<i>-435,5</i>	<i>-409,3</i>	<i>-432,5</i>	<i>-389,1</i>	<i>-381,6</i>
<i>Hipótesis B</i>	<i>-414,7</i>	<i>-386,7</i>	<i>-413,4</i>	<i>-365,5</i>	<i>-356,8</i>

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

El saldo fiscal del primer grupo es negativo, tiene naturaleza estructural y ronda en la actualidad los 240.000 millones de pesetas. Estas transferencias de renta expresan una potente solidaridad entre personas y territorios españoles, anunciando, a su vez, fragilidades diversas en la economía gallega. Consideramos que la traslación e incidencia de las cotizaciones sociales, en caso de producirse, apenas alterarían las cifras anteriores, dada su traslación hacia delante y repercusión final en los trabajadores (Argimón y González-Páramo, 1987). Naturalmente, se incluyen en este apartado las cuotas y derechos pasivos que afectan a los funcionarios civiles y militares.

El saldo fiscal del segundo grupo muestra las diferencias entre los tributos pagados al Estado y los gastos que éste realiza en Galicia. Los resultados son negativos para todos los años del período considerado, sea cual sea la hipótesis manejada y se incluyan o no los fondos europeos. La cuantía del gasto no presenta problemas significativos de estimación, una vez consolidadas las cifras del mismo, concentrándose las dificultades en las imputaciones que se realizan para calcular determinados impuestos.

⁴ Véanse, por ejemplo, los trabajos recientes de Barberán, Boch, Castells, Espasa y Rodrigo (1999); Castelles (1999) o Serrano Sanz [dir.] (1995).

Así, el IRPF no ofrece complicaciones relevantes porque se contabilizan cuotas líquidas declaradas por los residentes, pero el impuesto de sociedades precisa incorporar determinadas hipótesis que afectan a su incidencia final y a la propia cuota gallega de beneficios empresariales. Los porcentajes manejados –derivados de utilizar ciertos indicadores económicos– son el 5% y el 6%. Es decir, 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 la 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) de los impuestos especiales. Estos porcentajes se aplican igualmente a otros tributos menores.

Como ya indicamos anteriormente, las cosas son relativamente más sencillas para el gasto territorializado de la Administración central. Porque se conocen las transferencias que reciben la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales, así como las inversiones y el consumo público que el Estado realiza efectivamente en Galicia. Como es fácil apreciar, los saldos de este segundo grupo también resultan negativos, oscilando entre 217 y 114 mil millones de pesetas año según las hipótesis consideradas.

La suma de ambos saldos muestra cifras negativas que oscilan en torno a 357.000-436.000 millones de pesetas año, cantidad aproximada al 10% del PIB gallego. A estas cantidades habría que sumarle, además, el saldo negativo de otros gastos no territorializados que también benefician a Galicia. Son gastos destinados a relaciones exteriores, justicia, órganos constitucionales, intereses de la deuda, defensa, policía, etc. Su relevancia parece incuestionable, aunque aquí no se consideran por razones simplificadoras.

2.4. CLIENTELISMO POLÍTICO Y SUBVENCIONES INTERGUBERNAMENTALES

La convivencia de la Administración municipal con otros niveles de gobierno en Galicia (diputaciones y Comunidad Autónoma) está marcada por espacios de convivencia donde existen servicios y competencias compartidas, por estructuras asimétricas en los ingresos presupuestarios y por una regulación ausente o muy la-

laxa de las relaciones económicas intergubernamentales⁵. Estos factores, asociados al diseño institucional, propician e incentivan la realización de políticas clientelares, generando, además, comportamientos perversos en ciudadanos y gobernantes.

En efecto, los municipios gallegos con menos de 50.000 habitantes (98% del total) se caracterizan por disponer de unos presupuestos que, en cifras medias per cápita, apenas superan la mitad de los presupuestos gestionados por los municipios españoles de similar población (Álvarez Corbacho, 1995; VV.AA., varios años). Es este un hecho singular, reiterativo e inédito en otras Comunidades Autónomas. Su explicación primaria descansa, básicamente, en la menor utilización de la fiscalidad propia que hacen los municipios de Galicia, pero su causalidad última permanece enraizada en factores más complejos y jerarquizados de naturaleza económica, histórica, cultural y política (Álvarez Corbacho, 1995).

En este sentido, investigaciones académicas recientes verificaron empíricamente la relevancia que tienen en Galicia los factores político-institucionales (Álvarez Corbacho y Rego Veiga, 1999). Utilizando modelos de regresión múltiple y más de 2.000 proyectos de inversión autonómica de corte discrecional, con incidencia en las competencias municipales exclusivas o compartidas, se pudo verificar que las variables económicas convencionales (renta per cápita, superficie, dispersión de la población...) apenas explican la distribución territorial de dichas inversiones, mostrando en cambio las variables políticas (afinidad ideológica, gobiernos con mayorías absolutas, votos obtenidos por el partido gobernante en el municipio...), una significación estadística muy elevada.

La tabla 9 y el gráfico 4 probablemente nos ayuden a comprender mejor la situación porque existen transferencias regladas que se canalizan a través de mecanismos estables e institucionalizados, junto a otros recursos de corte más discrecional. Las primeras proceden de la participación en los ingresos del Estado (PIE) –segmento principal de estos ingresos– de la cooperación económica local (CEL), que protagonizan el Estado y las diputaciones provinciales, de subvenciones al transporte colectivo urbano (TCU), así como los programas autonómicos de cooperación local, PCL(A). Las segundas se concretan en subvenciones municipales diversas, procedentes de otras administraciones, y que ofrecen diferentes grados de discrecionalidad. Adicionalmente, se registran importantes inversiones directas de la Comunidad Autónoma y diputaciones provinciales, también discrecionales, que

⁵ La regulación de la hacienda municipal portuguesa es en este sentido diferente e ilustrativa con respecto a lo que ocurre en nuestro país. Dice el artículo 7 da Ley 42/1998, de las Finanzas Locales: “*No se permitirán otra forma de subvenciones o coparticipaciones financieras a los municipios por parte del Estado, regiones autónomas o institutos públicos que los contemplados en esta ley. Excepcionalmente, los presupuestos del Estado podrán financiar, por ministerio, proyectos de gran transcendencia para el desarrollo local y regional cuando se verifique su urgencia*”.... “*La ejecución anual de estos programas obedece a los principios de igualdad, imparcialidad y justicia, y deben ser publicados en el Diario de la República*”. Estas cuestiones se tratan en Álvarez Corbacho (1999b).

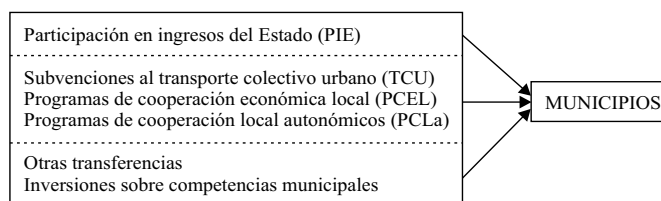
afectan o inciden en las competencias exclusivas o compartidas de los municipios. El resultado final de todas estas actuaciones son unas cifras inciertas, arbitrarias y muy desiguales para los distintos municipios. Sus efectos negativos sobre la equidad y la transparencia presupuestaria resultan incuestionables.

Tabla 9.- Relaciones presupuestarias entre la Comunidad Autónoma 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.

Gráfico 4.- Subvenciones y ayudas a municipios



Los municipios gallegos tienen hoy presupuestos raquíticos porque la mayoría de sus gobernantes se instalaron en la irresponsabilidad fiscal. Es el “efecto contagio” de convivir con administraciones territoriales cuyo diseño institucional propicia estos comportamientos y efectos económicos. Existe una inhibición tributaria desmedida en los municipios porque abundan las subvenciones y las inversiones discrecionales de otras administraciones que resuelven los problemas. Y existen esas ayudas generosas y clientelares de los otros niveles de gobierno, porque se intenta maximizar votos y controlar las estructuras políticas locales, porque faltan normas explícitas para ordenar las relaciones intergubernamentales y porque existe todavía una cultura ciudadana que no sanciona estos comportamientos con suficiente rigor.

3. EL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

El subsector público empresarial está integrado por organismos autónomos de carácter industrial y comercial, así como por entes y sociedades mercantiles de propiedad mayoritariamente pública, o bien, sin serlo, porque existe un control po-

lítico sobre ellas. En teoría, estas empresas deberían financiar su actividad mediante precios, organizar buena parte de su funcionamiento con criterios mercantiles y competir en el mercado con el sector privado⁶. Sin embargo, existen razones políticas, así como abundante ingeniería financiera, que permite a entes y empresas públicas comportarse como administraciones públicas paralelas, al producir bienes y servicios gratuitos para la colectividad, financiar su actividad mediante impuestos (transferencias) o endeudamiento (avalado por el presupuesto), utilizar sólo criterios políticos para la gestión y, además, estar sometidas a un menor control parlamentario.

En lo que sigue a continuación utilizaremos determinada información estadística que afecta parcialmente al sector empresarial del Estado y al de la Comunidad Autónoma gallega. En el primer caso, las cifras disponibles hacen referencia sólo al proceso inversor de las empresas públicas estatales, proceso caracterizado en la actualidad por fuertes dinámicas privatizadoras. En el caso autonómico la situación resulta, paradójicamente, inversa. No sólo existe un notable afloramiento de entes, organismos, fundaciones y sociedades mercantiles en estos últimos años, sino que su relevancia presupuestaria es significativa y creciente desde 1997.

La tabla 10 resume la estructura del sector público empresarial del Estado que operaba en Galicia en 1996. Existen entidades públicas (RTVE), entidades de derecho público con personalidad jurídica propia que ajustan su actividad al ordenamiento jurídico privado y sociedades estatales. En 1999 se habían privatizado totalmente importantes sociedades estatales (Telefónica, Tabacalera, Argentaria) y también entidades de derecho público (Repsol, Endesa, Inespal, Barreras), quedando pendientes de hacerlo a corto plazo empresas tan importantes como Ence, Audasa, Santa Bárbara o Iberia, asegura el Gobierno español. La tabla 11 muestra cómo estas transacciones afectan negativamente a las inversiones del sector público empresarial.

Agregando ahora las inversiones públicas empresariales a los gastos de capital realizados por todas las administraciones del Estado en estos últimos años, se obtiene una información interesante que se recoge en la tabla 12 y en el gráfico 5. Estimamos que todo ello implicaría una subida aproximada de 1 o 2 puntos adicionales a la relación gasto público/VAB mencionada al principio del trabajo.

En lo que respecta al sector público empresarial autonómico, ya indicamos anteriormente que su afloramiento se desarrolló en los años noventa, acentuando su relevancia presupuestaria a partir de 1997. La tabla 13 muestra cómo es la estructura actual del sector, que integra a organismos autónomos, entidades públicas y sociedades mercantiles con objetivos y actividades diversas. En todo caso, la im-

⁶ El SEC.95 obliga a que los presupuestos asuman la deuda y el déficit de las empresas públicas si éstas no cubren con sus ventas al menos el 50% de los costes de producción.

portancia cuantitativa de estas entidades es muy desigual, gestionando el grueso de los recursos un número muy reducido de empresas. Así, en 1999 tan sólo cuatro empresas (SPI, Sogama, RTVGA e Igape) administraban el 74% de los recursos contabilizados para todos los entes y sociedades mercantiles de la Comunidad Autónoma.

Tabla 10.- Estructura del sector público empresarial del Estado, 1996

1. ENTIDADES PÚBLICAS RTVE
2. ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO Retevisión SEPI (*) SEPI-REPSOL (**) Agencia Industrial del Estado (***) Renfe Sepes Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima Fevé
3. SOCIEDADES ESTATALES AUDASA EFE Paradores de Turismo Tabacalera Telefónica Argentaria
(*) La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) incluye empresas como Inespal, Endesa, Iberia y Aviaco, Auxini, Redesa, Ence, etc. (**) Incluye las empresas del grupo Repsol. (***) La Agencia Industrial del Estado la forman empresas como Bazán, Astano, Barreras, Santa Bárbara, etc.

FUENTE: Delegación del Gobierno en Galicia: *Memoria de 1996*.

Tabla 11.- Inversiones en Galicia del sector público empresarial del Estado, 1994-1998 (en millones de pesetas)

	1994	1995	1996	1997	1998
Entidades públicas	19	35	42	33	47
Entidades de derecho público	28.783	31.191	26.734	17.441	5.147
Sociedades estatales	25.160	32.376	40.721	10.120	13.663
TOTAL	53.962	63.602	67.497	27.594	18.857
% VAB	1,4	1,5	1,5	0,6	0,4

FUENTE: Delegación del Gobierno en Galicia. Elaboración propia.

Tabla 12.- Inversiones del Estado en Galicia, 1993-1998 (en millones de pesetas)

SECTOR PÚBLICO	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Administraciones públicas	126.854	131.623	134.307	111.150	122.533	108.995
Empresas públicas	69.133	53.962	63.602	67.497	27.594	18.857
TOTAL	195.987	185.585	197.909	178.647	150.127	127.852
% VAB	5,3	4,7	4,6	4,0	3,2	2,5

FUENTES: Delegación del Gobierno en Galicia, Xunta de Galicia y DGCHT. Elaboración propia.

Gráfico 5.- Inversiones del Estado en Galicia, 1993-1998

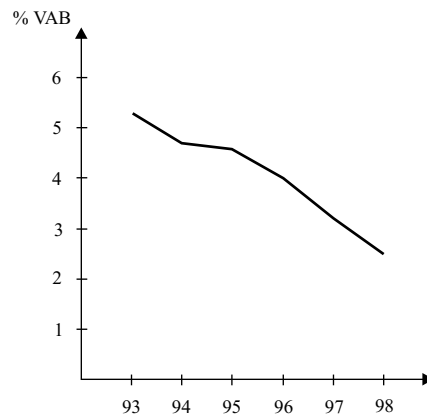


Tabla 13.- Estructura del sector público empresarial autonómico, 1999

EMPRESAS PÚBLICAS
<i>ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES/INDUSTRIALES</i>
Instituto Galego da Vivenda e o Solo (IGVS)
Instituto Lácteo e Gandeiro de Galicia (ILGGA)
Instituto Galego das Artes Escénicas e Musicais (IGAEM)
<i>ENTIDADES PÚBLICAS</i>
Consello Económico e Social
Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE)
Centro Informático para Xestión Tributaria
Portos de Galicia
Obras e Servicios Hidráulicos
CRTVG
Fundación Hospital de Verín
Fundación Instituto Galego de Oftalmoloxía
Fundación Hospital V. Xunqueira
Fundación Hospital do Barbanza
Escola Galega de Administración Sanitaria
Foro Galego Iberoamericano de Saúde
<i>SOCIEDADES MERCANTILES</i>
S. Desenvolvemento Comarcal
S. Centro de Supercomputación de Galicia
Centro Europeo de Empresas e Innovación
SODIGA
Sociedade Pública de Investimentos (SPI)
Xestur-A Coruña
Xestur-Lugo
Xestur-Ourense
Xestur-Pontevedra
Galiol
Galicia Calidade
Xestión Enerxética de Galicia
Xenética Fontao
Xestión Plan Xacobeo
S. de Imaxe Promoción Turística (TURGALICIA)
Redes de Telecomunicacións Galegas (RTEGAL)
Instituto Galego de Medicina Técnica
Sociedade Galega de Medio Ambiente (SOGAMA)

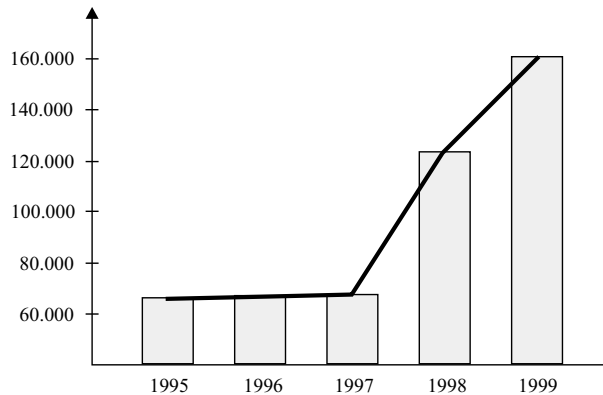
FUENTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Finalmente, la tabla 14 ofrece una perspectiva temporal de los recursos manejados por este subsector empresarial. Dichos recursos proceden básicamente del presupuesto autonómico, vía transferencias, así como de la deuda avalada por el mismo, jugando los precios un papel marginal en su financiación. Este hecho introduce interrogantes y controversias inevitables por las consecuencias económicas y políticas que genera (Ezquiaga y Ferrero, 1997; Álvarez Corbacho, 1999). Como es fácil observar, parece que 1997 constituye un punto de inflexión relevante en el protagonismo institucional del subsector.

Tabla 14.- Presupuestos iniciales del sector empresarial autonómico, 1995-1999 (en millones de pesetas)

	1995	1996	1997	1998	1999
Organismos autónomos	18.157	17.502	18.260	27.895	34.721
Entidades públicas	23.732	28.304	30.431	34.899	41.383
Sociedades mercantiles	25.187	22.537	22.462	60.626	84.418
TOTAL	67.076	68.343	71.153	123.420	160.522

FUENTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.



4. CONCLUSIONES GENERALES

Resumiendo ahora las principales conclusiones obtenidas en los distintos apartados del trabajo, podemos subrayar una vez más las siguientes consideraciones. En primer lugar, se destaca el importante crecimiento del gasto público protagonizado por el sector público gallego durante el período analizado, así como también su incidencia en el desarrollo económico y en el bienestar social. En segundo lugar, se enfatizan los efectos económicos derivados de su dependencia financiera crónica y de la escasa descentralización fiscal existente en la actualidad. En tercer lugar, se constata el raquitismo presupuestario de las corporaciones locales galle-

gas, así como unas relaciones intergubernamentales escasamente regladas que generan efectos perversos para la salud democrática del país. Finalmente, se evidencia la mengua del sector público empresarial del Estado, fruto de las privatizaciones, junto al desarrollo del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma, justificado por criterios de especialización y eficiencia, pero donde abundan los interrogantes y las críticas diversas. Sin quebrar estos estrangulamientos institucionales, difícilmente se podrá modernizar el país y generar expectativas racionales de normalidad democrática tan asociadas al siglo que ahora nace.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1996): “El sector público gallego: rasgos generales”, *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia*, núm. 16.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1999a): “Nuevos aspectos de la financiación autonómica: balanzas fiscales, endeudamiento y clientelismo político”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 3. Universidade da Coruña.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1999b): “La financiación municipal española y portuguesa desde la perspectiva federal”, *Encontro Ibérico sobre Economía Pública Local e Regional*. Universidade do Porto, Facultade de Economía. (No publicada).
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; REGO VEIGA, G. (1999): “Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos”, Congreso de Economía de Galicia. Santiago de Compostela: IDEGA. (Publicada en *Hacienda Pública Española*, núm. 150).
- ARGIMÓN, I.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1987): *Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España 1980-1984*. (Documentos de Trabajo, núm. 1). Fundación FIES.
- BANDRÉS, E. (1991): “Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España”, *Hacienda Pública Española*, núm. 117.
- BARBERÁN, R.; BOCH, N.; CASTELLS, A.; ESPASA, M.; 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*, núm. 6-7.
- BIRD, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- BOCH ROCA, N. (1992): “Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles”, *Hacienda Pública Española*, núm. 1. (Monográfico).
- CASTELLS, A. (1999): “Las relaciones fiscales de Cataluña con España: algunas reflexiones en el contexto europeo”, en: *Cataluña y España. Una relación económica y fiscal a revisar*. Barcelona: Omnium Cultural.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L.; LAGO PEÑAS, S. (1998): “Saldos fiscales regionales y actividad productiva en las comunidades autónomas: el caso gallego”, *Congreso de Economía de Galicia*. Santiago de Compostela: IDEGA.

- EZQUIAGA, I.; FERRERO, A. (1997): “Descentralización espuria vs. ortodoxa: el caso de las comunidades autónomas”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 128-129.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (1999): “Os efectos dos cambios demográficos no gasto social (Galicia 1991-2026)”, *Congreso de Economía de Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela, IDEGA.
- KING, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LAGO PEÑAS, S. (1999): *Redistribución y estabilización macroeconómica en las regiones españolas: 1967-1993*. (Documentos de Trabajo, núm. 2). Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Economía Aplicada.
- MCLURE, CH.E. (1983) (ed.): *Tax Assignment in Federal Countries*. Camberra: Australian National University.
- MONASTERIO, C. (1997): “El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: una reforma incompleta”, *Economistas*, núm. 74.
- MONASTERIO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, 2ª ed. Barcelona: Ariel.
- MUSGRAVE, R.A. (1961): “Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism”, en: *Public Finances: Needs, Source and Utilization*. NBER, Princeton University Press.
- MUSGRAVE, R.A. (1983): “Who Should Tax, Where and What?”, en Ch.E. McLure [ed.]: *Tax Assignment and Federal Countries*. Camberra, ANU.
- NEUMARK, F. (1974): *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- OLSON, M. (1969): “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, vol. 59, núm. 2.
- PÉREZ TOURIÑO, E. [dir.]: *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del Atlántico*. Madrid: Cívitas.
- PRADA BLANCO, A. (1999): *Economía de Galicia*. Vigo: Xerais.
- REIG, E.; PICAZO, A.J. (1997): *Capitalización y crecimiento de la economía gallega*. Bilbao: Fundación BBV.
- RUIZ HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J. (1994): “Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión sobre la experiencia española”, *Hacienda Pública Española*, 2. (Monográfico).
- SERRANO SANZ, J.M. [dir.] (1995): *Las administraciones públicas centrales y la economía aragonesa. Una estimación de la balanza fiscal*. Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.
- SOLÉ VILANOVA, J. (1993): “La corresponsabilidad fiscal en el análisis comparado”, en C. Monasterio y J. Suárez: *Financiación autonómica e corresponsabilidad fiscal*. Bilbao: Fundación BBV.
- VV.AA.: *A economía galega. Informe*. IDEGA / Fundación Caixa Galicia. (Varios años).
- ZUBIRI, I. (1987): “Sobre la distribución de recursos en un sistema federal”, *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31.