

LA ACTUACIÓN REGIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A TRAVÉS DE SUS POLÍTICAS DE GASTO. UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE ASTURIAS

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense

En este artículo se estudian las líneas generales de actuación regional de las Comunidades Autónomas a través de su dimensión presupuestaria y de sus políticas de gasto, profundizando en el caso del Principado de Asturias. Mediante un conjunto de indicadores económicos se ofrece una panorámica del proceso de descentralización del Sector Público en España durante los últimos años. Así, se muestra la importancia creciente de las CC.AA. en la actividad económica de sus respectivas regiones. En el caso de Asturias, a pesar de su menor techo competencial, la dimensión presupuestaria alcanza cada vez una importancia mayor y supone ya cerca del 10,2% de la economía regional. El análisis de las balanzas fiscales regionales apunta hacia un saldo global favorable de la región, si bien con un comportamiento asimétrico entre agentes públicos.

Palabras clave: economías regionales, sector público, políticas de gasto, gasto público en Asturias.

1. INTRODUCCIÓN

El papel desarrollado por las Comunidades Autónomas resulta cada vez más significativo, tanto en términos de la actuación global del conjunto de las Administraciones Públicas, como desde una perspectiva territorial de incidencia en la actividad económica. Sus actuaciones a través de las políticas de gasto público comprenden una amplia gama de campos de intervención, en función de las distintas competencias asumidas, que es preciso analizar con más profundidad.

El objeto del trabajo que se expone a continuación es aproximar las líneas generales de la actuación regional de las Comunidades Autónomas materializada a través de sus políticas de gasto y analizar el caso particular de la Comunidad Autónoma de Asturias durante el último período, enmarcándolo en los estudios de incidencia territorial de las Administraciones Públicas.

2. LAS ECONOMÍAS REGIONALES Y EL SECTOR PÚBLICO

El distinto grado de desarrollo económico de las regiones españolas muestra diferencias sustanciales en el nivel de riqueza generada y en el bienestar relativo de los ciudadanos residentes en cada Comunidad Autónoma. Durante los últimos años, los indicadores más significativos muestran la persistencia, cuando no agravación, de los desequilibrios regionales.

Bastan algunos datos para poner de manifiesto el alcance de las desigualdades regionales. Como puede observarse en el cuadro 1, en cinco regiones españolas —Andalucía, Extremadura, Galicia y las dos Castillas— reside el

Cuadro 1
INDICADORES ECONÓMICOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 1995

CC.AA.	% PIB	% población	% población ocupada	% parados	Precios relativos	% aumento PIB
Andalucía	12,83	18,01	13,74	24,79	97,17	3,00
Aragón	3,29	3,02	3,34	2,09	95,52	2,80
Asturias	2,40	2,76	2,54	2,20	99,07	2,18
Baleares	2,92	1,82	2,36	1,22	103,03	5,18
Canarias	4,04	3,89	4,03	4,10	97,76	4,57
Cantabria	1,22	1,35	1,29	1,25	98,40	3,34
Castilla-La Mancha	3,58	4,26	3,96	3,30	92,37	1,26
Castilla y León	5,83	6,49	6,23	5,43	95,80	2,32
Cataluña	19,33	15,58	18,23	14,72	106,44	3,78
C. Valenciana	10,01	9,91	10,42	10,24	100,22	3,22
Extremadura	1,88	2,73	2,18	3,29	91,81	1,06
Galicia	5,75	6,94	7,09	5,47	97,04	3,30
Madrid	16,21	12,80	14,34	11,98	102,22	2,63
Murcia	2,19	2,73	2,54	2,74	95,99	2,98
Navarra	1,57	1,33	1,50	0,74	105,46	4,02
País Vasco	5,91	5,39	5,17	5,58	103,44	3,97
La Rioja	0,75	0,67	0,77	0,46	94,59	4,15
Total	100*	100**	100***	100****	100	3,17

* 0,29 Ceuta y Melilla.

** 0,32 Ceuta y Melilla.

*** 0,27 Ceuta y Melilla.

**** 0,40 Ceuta y Melilla.

FUENTE: Fundación FIES.

38,4% de la población y se produce el 29,8% de la riqueza, mientras en tres Comunidades —Madrid, Cataluña y Baleares— los porcentajes prácticamente se invierten, ya que con 30,2% de la población aportan el 38,5% del Producto Interior Bruto. Los indicadores del mercado de trabajo resultan igualmente esclarecedores de las diferencias territoriales. Así, mientras Andalucía y Extremadura, con más de una quinta parte de la población española, dan empleo al 15,92% de la población ocupada y absorben el 28,08% del total de parados, Madrid, Cataluña, Aragón, Navarra y Baleares, con más de un tercio de la población total, dan empleo a casi el 40% de la población ocupada y representan poco más del 30% del desempleo existente en nuestro país.

Además, las diferencias en la generación de riqueza se perpetúan y aumentan en el último período, como se pone de manifiesto si se analiza el ritmo de crecimiento de las economías más desarrolladas, como es el caso de Baleares —con un incremento del 5,18% en 1995—, respecto al de otras regiones más débiles, como es el caso de Extremadura —con un aumento de sólo el 1,06% ese mismo año—.

El resultado de estos indicadores es la manifestación de las desigualdades en la producción per cápita actualmente existentes, que sitúan las diferencias máximas en el PIB por habitante en casi 91 puntos (159,93 en el caso de Baleares frente a los 68,94 de Extremadura, para una media de 100 en 1995), 10,55 puntos más que las diferencias existentes sólo dos años antes.

Sin embargo, si consideramos un indicador aproximado del nivel de bienestar relativo, como puede ser la renta familiar disponible por habitante corregida por su capacidad adquisitiva real, se puede observar, tal como se refleja en el cuadro 2, como las desigualdades se atenúan en relación con la riqueza generada.

En este caso, las diferencias máximas se sitúan en 71,93 puntos, con una banda que oscila entre el nivel alcanzado por Baleares (151,70) y el de Andalucía (79,77), aunque se aumenta en la misma proporción (10,12 puntos) la diferencia existente con respecto a 1993.

La menor desigualdad entre las regiones si se considera la renta familiar disponible (incluidas, por tanto, las prestaciones sociales recibidas y eliminados los impuestos y cotizaciones que recaen sobre las familias) en relación al PIB o a otros indicadores regionales, como el valor añadido o la renta regional, pone de manifiesto el papel corrector de las diferencias territoriales llevado a cabo por el conjunto de las Administraciones Públicas. Los efectos de esta contribución pública a la «solidaridad interregional» se pueden aproximar por las diferencias relativas en los dos indicadores seleccionados. Así, se pueden destacar entre las regiones más beneficiadas de este efecto redistributivo implícito a Galicia (+13,53), Extremadura (+13,27) y Castilla-La Mancha (+11,90). Por el contrario, Madrid (-18,10) y Cataluña (-12,84) se constituirían como las regiones que mayor proporción de «esfuerzo» realizan en la contribución a la corrección de los desequilibrios relativos.

Finalmente, si se analiza el ritmo de convergencia de la renta familiar disponible con respecto a la existente en la Unión Europea —positivo en el período de nuestra pertenencia a las instituciones comunitarias— se observan nuevamente diferencias significativas. Así, aunque existe disparidad en el com-

Cuadro 2
NIVEL DE DESARROLLO RELATIVO DE LAS CC.AA. EN 1995
Y GRADO DE CONVERGENCIA CON LA MEDIA DE LA UNIÓN EUROPEA
DESDE 1985

CC.AA.	PIB/H	RFDC/H	DIFERENC.	RFDC/H 85	RFDC/H 94	84-94
Andalucía	71,24	79,77	+8,53	58,62	64,34	+5,72
Aragón	109,08	112,74	+3,66	77,87	89,28	+11,41
Asturias	86,87	95,38	+8,51	68,32	77,31	+8,99
Baleares	159,93	151,70	-8,23	86,92	116,09	+29,17
Canarias	103,92	102,33	-1,59	62,82	82,82	+20,00
Cantabria	90,60	99,00	+8,40	67,77	79,58	+11,81
Castilla-La Mancha	84,05	95,95	+11,90	60,99	75,54	+14,55
Castilla y León	89,85	99,40	+9,55	66,85	79,93	+13,08
Cataluña	124,05	111,21	-12,84	82,47	87,89	+5,42
C. Valenciana	100,92	102,15	+1,23	74,44	81,65	+7,21
Extremadura	68,94	82,21	+13,27	59,02	65,96	+6,94
Galicia	82,92	96,45	+13,53	65,31	77,11	+11,80
Madrid	126,64	108,54	-18,10	82,98	88,18	+5,20
Murcia	80,14	88,24	+8,10	66,01	71,45	+5,44
Navarra	118,36	112,76	-5,60	70,84	90,43	+19,59
País Vasco	109,77	104,67	-5,10	70,54	83,70	+13,16
La Rioja	111,96	121,05	+9,09	79,07	96,07	+17,00
Total	100	100	0	71,00*	79,92*	+8,92

RFDC: Renta familiar disponible corregida por el poder de compra.

* Unión Europea = 100.

FUENTE: Fundación FIES.

portamiento de las regiones respecto a la media europea, el nivel de convergencia de regiones relativamente desarrolladas, como Baleares (+29,17), Navarra (+19,59) o La Rioja (+17,00) ha resultado muy superior a la de otras con un nivel de desarrollo menor, como es el caso de Murcia (+5,44), Andalucía (+5,72) o Extremadura (+6,94), que se sitúan en niveles inferiores a la media española (+8,92)¹.

El papel relevante desarrollado por el Sector Público en la corrección de los desequilibrios regionales le convierte en elemento de referencia esencial

(1) Asturias, con un 2,76% de la población española genero el 2,40% del PIB en 1995. Su incremento en ese mismo año se situó en el 2,18%, lo que representa el 68,8% del aumento medio. Su elevado porcentaje de población mayor de 65 años (18,36% de su población, un 21,8% superior a la media nacional) y su reducida tasa de actividad (55,3% frente al 61,9% de media nacional) hace que su proporción de ocupación y de paro resulte inferior a la de su población (2,54% del conjunto de empleos y 2,20% de parados respectivamente). Su PIB per cápita en 1995 se situaba en el 86,87% de la media nacional y la renta familiar disponible se elevaba hasta el 95,38%. Finalmente, su ritmo de convergencia respecto a la Unión Europea en los últimos diez años es muy similar al del conjunto de regiones españolas, situándose en 1994 en el 77,31% de la renta familiar media comunitaria.

en este proceso. La transformación realizada en su seno, al pasar de una Administración básicamente centralizada a un conjunto de agentes territoriales con un peso cada vez más significativo en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, incide inevitablemente en la articulación efectiva de la actuación espacial del Sector Público español.

El proceso de descentralización se pone de manifiesto con claridad en los últimos diez años a través de algunos indicadores básicos recogidos en el cuadro 3. Así, por ejemplo, en 1994 el peso de las Administraciones Territoriales en el conjunto de la economía española era del 17,1% del PIB, cuando en 1984 era sólo del 9,3%. En ese mismo período, la Administración Central —excluido el pago de pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas— mantenía prácticamente constante su participación en relación al PIB (26,3%). Este incremento del papel de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la actuación de las Administraciones Públicas se revela fundamentalmente a través de su participación en el gasto realizado. Excluido el pago en pensiones, el conjunto de las Administraciones Territoriales han pasado de administrar el 26,1% del gasto en 1984 al 39,5% en 1994. En algunos gastos finales relevantes para el desarrollo económico y con evidente impacto territorial, como la formación bruta de capital fijo, el protagonismo de estas Administraciones es palpable, ya que en 1995 el 63% de las inversiones públicas fueron realizadas por las mismas.

Cuadro 3
INDICADORES DE GASTO PÚBLICO

	1984	1990	1994
% Gasto Admon. Central/PIB	26,2	23,2	26,3
% Gasto CC.AA./PIB	4,8	8,6	10,9
% Gasto CC.LL./PIB	4,5	6,2	6,2
% Gasto Admon. Central/Total*	73,9	61,1	60,5
% Gasto CC.AA./Total*	13,5	22,6	25,3
% Gasto CC.LL./Total*	12,6	16,3	14,2
Gasto Admon. Central m.m pts.	6.736.829	11.507.174	16.780.694
Gasto CC.AA. m.m pts.	1.233.518	4.263.583	6.998.210
Gasto CC.LL. m.m pts.	1.147.916	3.077.677	3.944.580

* No incluye gasto en pensiones de la Seguridad Social ni Clases Pasivas.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

Este crecimiento de la importancia de los entes subcentrales ha sido originado fundamentalmente por las mayores competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en esta etapa, frente al crecimiento más moderado de las Corporaciones Locales. Así, si en 1984, fecha en la que el proceso de implantación autonómica estaba ya cerrado, el gasto autonómico representaba el 13,5% del total, con 1,23 billones de pesetas, en 1994 alcanzaba ya el 25,3%, con casi 7 billones de pesetas, pendientes todavía las transferencias en educación a 10 Comunidades.

La actuación de las Comunidades Autónomas resulta especialmente significativa en determinadas áreas de las políticas de gasto público, tal y como

Cuadro 4
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO
CONSOLIDADO POR ADMINISTRACIONES (1994)

Funciones	% Estado	% CC.AA.	% CC.LL.	% total AA.PP.	Total millones pts.
1. Servicios generales	36,3	17,1	46,6	100	1.126.680
2. Defensa, Protección Civil y Seguridad Ciudadana	80,5	4,6	14,9	100	1.598.458
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	92,0	4,7	3,3	100	11.173.456
3.1. Seguridad y P. Social	93,6	3,6	2,8	100	10.654.611
3.2. Promoción Social	59,2	27,0	13,8	100	518.845
4. Producción Bienes Sociales	34,1	47,6	18,3	100	8.553.786
4.1. Sanidad	43,6	53,2	3,2	100	3.794.359
4.2. Educación	37,9	56,5	5,6	100	2.687.214
4.3. Vivienda y urbanismo	9,9	30,1	60,0	100	810.531
4.4. Bienestar comunitario	5,5	20,9	73,6	100	555.621
4.5. Cultura	19,9	23,6	56,5	100	575.570
4.6. Otros Servicios Sociales	16,9	28,2	54,9	100	139.491
5. Producción de Bienes Económicos	55,7	28,0	16,3	100	2.737.576
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	52,9	26,7	20,4	100	2.036.430
5.2. Comunicaciones	92,7	2,9	4,4	100	204.283
5.3. Infraestructura Agraria	17,3	76,5	6,2	100	226.702
5.4. Investigación	82,8	16,4	0,8	100	224.171
5.5. Información y Estadística	71,7	18,6	9,7	100	45.990
6. Regulación Económica General	66,5	18,8	14,7	100	999.431
6.1. Regulación Económica	59,0	17,5	23,5	100	535.773
6.2. Regulación Comercial	76,3	10,7	13,0	100	160.428
6.3. Regulación Financiera	74,7	25,3	0,0	100	303.230
7. Regulación de Sectores Productivos	56,2	39,9	3,9	100	1.467.730
7.1. Agricultura	59,1	39,4	1,5	100	1.022.805
7.2. Industria	46,5	47,2	6,3	100	286.471
7.3. Energía	27,8	44,5	27,7	100	29.447
7.4. Minería	95,1	4,9	0,0	100	66.536
7.5. Turismo	26,1	49,8	24,1	100	62.471
9. Transferencias a Admones. Públicas	88,1	8,0	3,9	100	1.064.835
0. Deuda Pública	81,1	9,1	9,8	100	5.654.093
Total Gasto	68,2	20,3	11,5	100	—
Total en millones pts.	23.433.255	6.998.210	3.944.580	—	34.376.045

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

se refleja en el cuadro 4. Así, globalmente, las Comunidades Autónomas son ya mayoritarias en la producción de bienes sociales, administrando el 47,6% de los más de 8,55 billones de pesetas destinados en 1994 a esta finalidad. Dentro de éstos, el gasto en sanidad, con el 53,2% de los 3,79 billones de gasto realizado en ese año, y el gasto en educación, con el 56,5% de 2,69 billones, constituyen las principales partidas de gasto. También estas Administraciones son mayoritarias en la generación de infraestructuras agrarias (76,5%), en el gasto en industria (47,2%), energía (44,5%) y turismo (49,8%). Además, en los próximos años, la generalización a todas las Comunidades de competencias hasta ahora desarrolladas parcialmente por la Administración Central en algunas regiones, como educación y, en su caso, sanidad, contribuirá a resaltar el papel de desempeñado por este nivel de gobierno.

3. EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO Y LAS POLÍTICAS DE GASTO

La gestión de unas competencias con una trascendencia presupuestaria tan significativa ha generado una organización institucional compleja, con una desigual implantación por Comunidades Autónomas. Así, al margen de la configuración interna de la administración centralizada constituida por las distintas Consejerías de cada Comunidad Autónoma, la estructura institucional en 1995 estaba formada por un total de 77 Organismos Autónomos Administrativos, 21 Organismos Autónomos de carácter comercial, 68 Entes Públicos y 284 empresas de participación pública. Por Comunidades Autónomas, Cataluña presenta la organización más compleja, absorbiendo más del 30% de Organismos Autónomos y Entes Públicos, mientras en el caso de las empresas públicas, el 37% de las mismas se localizan en el País Vasco y Navarra. Por el contrario, Castilla-La Mancha no tiene ningún organismo ni empresa dependiente de la Administración autonómica. Asturias, con 7 Organismos Autónomos, 4 Entes Públicos y 11 empresas se sitúa en un nivel intermedio dentro de la organización institucional de carácter regional.

La estructura de recursos necesaria para el desarrollo de su actividad, resultante del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, muestra una dependencia excesiva de las transferencias estatales, aunque existe una diversidad muy grande en la composición de los ingresos totales en función del modelo de financiación y de las competencias asumidas por cada Comunidad.

Como puede observarse en el cuadro 5, el 86% de los recursos del conjunto de Comunidades Autónomas procedía en 1994 directa o indirectamente del Estado (6,24 billones de pesetas), el 8,48% eran recursos propios y el 5,52% restante tenía su origen en las transferencias de la Unión Europea directamente a las regiones españolas. En las Comunidades de régimen común, las transferencias incondicionadas del Estado, con casi el 43% de fondos aportados, constituye la principal fuente de financiación, formada fundamentalmente por la participación en los ingresos del Estado (28,14%) y los recursos de gestión propia (14,25%). Las transferencias condicionadas representan una proporción equivalente, destacando entre ellas las destinadas a financiar las competencias transferidas del Insalud y los fondos destinados a financiar las Corporaciones Locales. Dentro de los recursos propios, que tienen un peso de sólo el 8,26%, destacan los de carácter financiero (6,84%). Finalmente, los recursos de la Unión Europea aportan el 6,12%.

Cuadro 5
ESTRUCTURA COMPARADA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
EN 1994 (%)

Recursos	Asturias	T. 143	T. 151	T. Reg. C.	Foral	Total
1. Recursos del Estado	84,24	69,48	89,75	85,62	88,90	86,00
1.1. Participación Ingresos del Estado	18,94	26,63	28,53	28,14	0,00	24,90
1.2. IRPF	0,10	0,08	0,08	0,08	0,00	0,07
1.3. Coste Efectivo	0,00	0,06	0,01	0,02	0,00	0,02
1.4. CC.AA. Uniprovinciales	15,34	2,24	0,00	0,46	0,01	0,41
1.5. Recursos de Gestión Propia	40,77	26,40	11,14	14,25	76,81	21,45
- Tributos Concertados	0,00	0,00	0,00	0,00	75,05	8,64
- Tributos Cedidos	34,99	22,27	9,71	12,27	0,00	10,86
- Tasas	5,78	4,13	1,43	1,98	1,76	1,95
2. Condicionados	9,07	14,07	50,01	42,68	12,08	39,16
2.1. Insalud	0,00	0,00	34,36	27,35	11,17	25,49
2.2. FCI	4,45	3,35	1,66	2,01	0,00	1,77
2.3. Contratos Programa	0,00	1,32	0,13	0,37	0,00	0,33
2.4. Convenios de Inversión	2,20	2,06	0,73	1,00	0,04	0,89
2.5. Participación CC.LL.	0,00	4,40	11,52	10,07	0,78	9,00
2.6. Subvenciones Estatales	2,42	2,87	1,45	1,74	0,09	1,55
2.7. Otras	0,00	0,07	0,16	0,14	0,00	0,12
- Recursos de la U. Europea	7,59	20,75	2,37	6,12	0,94	5,52
- Recursos Propios	8,17	9,77	7,87	8,26	10,17	8,48
3. Tributarios	2,34	1,00	1,52	1,42	0,00	1,25
3.1. Tributos Propios	0,75	0,50	1,46	1,26	0,00	1,12
3.2. Recargos	1,59	0,50	0,07	0,15	0,00	0,14
4. Financieros	5,83	8,77	6,35	6,84	10,17	7,22
Total Ingresos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Dirección General. Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

En el caso de las Comunidades Autónomas con menor techo competencial, como ocurre en el caso de Asturias, la estructura de financiación presenta diferencias. La Administración del Principado obtenía sus recursos en 1994 fundamentalmente de los tributos cedidos (34,99%) y de la participación en los ingresos del Estado (18,94%), además de los ingresos por su carácter uniprovincial (15,34%), los recursos propios (8,17%), los procedentes de la Unión Europea (7,59%), los derivados de sus tasas (5,78%) o los que tienen su origen en la participación de la Comunidad en el Fondo de Compensación Interterritorial (4,45%).

La importante dependencia de las transferencias estatales, origen de las reformas emprendidas en el sistema de financiación diseñado para dotarle de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, explica, en parte, la estructura del gasto, especialmente a través de la financiación condicionada.

3.1. La dimensión presupuestaria de las Comunidades Autónomas

Con 8,22 billones de pesetas de presupuesto en el ejercicio de 1995, las Comunidades Autónomas han alcanzado un nivel de gasto muy elevado que posibilita una incidencia regional en la prestación de bienes y servicios muy relevante.

Desde una perspectiva económica su actuación se orienta, tal como se recoge en el cuadro 6, mayoritariamente hacia los gastos corrientes, que absorben el 73,5% de su presupuesto y aumentan un 6,41% respecto al año anterior, porcentaje superior al del crecimiento total (5,33%). Los gastos de capital suponen el 22,54% del total, proporción muy elevada que pone de manifiesto el papel desempeñado en la generación directa o indirecta de capital público, además de su función básica de provisión de bienes y servicios básicos, aunque su aumento en el último año ha sido muy moderado. Finalmente, los gastos de carácter financiero suponen el 3,96% del total, si bien experimentan un incremento muy considerable (11,5%) respecto al año anterior, especialmente los recursos destinados a amortización de la deuda autonómica.

En términos operativos, cabe señalar que, globalmente, el 93,08% de los gastos corresponden al propio ejercicio presupuestario, siendo el 6,92% restante el gasto derivado del servicio de la deuda: intereses y devolución del principal. El 42,23% de los gastos son de carácter operativo y se corresponden con los costes directos de producción de los bienes y servicios proporcionados por las Comunidades Autónomas: gastos de personal y compra de bienes y servicios. El 57,23% del gasto en 1995 se identifica con los denominados gastos propios —gastos operativos más inversiones reales y financieras—, correspondiendo el 35,85% a las transferencias a agentes públicos y privados.

Cuadro 6
PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS 1995. INGRESOS Y GASTOS
(% SOBRE EL TOTAL E INCREMENTO SOBRE 1994)

Estructura ingresos	CC.AA. ingresos		CC.AA. gastos		Estructura gastos
Impuestos directos	3,58	6,60	31,27	6,04	Personal
Impuestos indirectos	7,85	11,17	10,96	12,33	Bienes y servicios
Tasas y otros ing.	4,66	-1,56	4,26	7,30	Financieros
Transf. corrientes	65,10	5,63	26,98	4,57	Transf. corrientes
Ing. patrimoniales	0,60	-3,22	0,04	-38,68	Amortizaciones
Total I. corrientes	81,77	5,66	73,50	6,41	Total G. corrientes
Enaj. inversiones	0,64	6,46	13,67	1,03	Inversiones reales
Transf. capital	8,87	17,48	8,87	1,03	Transf. capital
Total I. capital	9,51	16,67	22,54	1,03	Total G. capital
Activos financieros	0,95	-26,57	1,29	6,24	Activos financieros
Pasivos financieros	7,77	-4,13	2,67	14,22	Pasivos financieros
Total I. financieros	8,72	-7,21	3,96	11,50	Total G. financieros
Total ingresos	100	5,33	100	5,33	Total gastos

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

Estas actuaciones tienen una dimensión económica desigual en las distintas Comunidades Autónomas, con una incidencia presupuestaria que difiere, básicamente, en función de las competencias atribuidas a cada Administración. Así, el cuadro 7 expone los presupuestos desglosados por agentes en cada Comunidad Autónoma para 1995, presentando diferencias absolutas y relativas muy importantes.

Cuadro 7
PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS 1995
(Millones de pts.)

	Admon. General	OO.AA.AA.	OO.AA.CC.	Ent. Gest. Seg. Soc.	Transf. internas	Total	Pts./h.
Andalucía*	1.786.236	74.436	—	603.909	664.077	1.800.503	257.125
Aragón	146.102	5.877	2.976	—	7.375	147.580	124.812
Asturias	105.950	3.146	—	—	2.029	107.068	98.941
Baleares	51.491	11.399	—	—	8.997	53.893	75.437
Canarias	298.901	8.291	434.512	143.894	16.065	435.455	285.833
Cantabria	43.454	956	—	—	555	43.855	83.240
Castilla-La Mancha	299.131	—	—	—	—	299.131	179.020
Castilla y León	331.361	—	—	—	—	331.361	130.362
Cataluña	1.620.613	19.359	82.336	792.524	796.524	1.718.460	281.427
C. Valenciana	856.879	—	3.372	351.268	353.853	857.665	220.810
Extremadura	189.517	190	—	—	170	189.537	177.253
Galicia	554.894	1.540	18.156	236.232	20.530	790.291	290.898
Madrid	317.417	101.143	98.910	—	97.532	419.938	83.751
Murcia	82.799	4.628	260	—	4.487	83.200	77.867
Navarra	241.064	2.394	—	68.152	68.514	243.095	467.020
País Vasco	662.200	8.860	—	201.812	206.406	666.466	315.932
La Rioja	31.838	—	—	—	—	31.838	120.848
Total	7.619.845	242.219	206.443	2.397.943	2.247.114	8.219.336	210.764

* 1994.

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Del total de gastos presupuestados, 2,85 billones de pesetas se canalizan a través de Organismos Autónomos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social, al margen del ámbito empresarial, financiadas por casi 2,25 billones de pesetas de transferencias procedentes de las propias Comunidades Autónomas. En términos absolutos, los gastos presupuestados son especialmente significativos en Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco, representando entre estas cinco Comunidades con mayor nivel competencial el 71% de los presupuestos totales (5,83 billones de pesetas).

En gasto por habitante las diferencias siguen resultando considerables, aunque se tenga en cuenta las particularidades de cada Comunidad en lo relativo a su nivel de competencias y carácter uniprovincial o pluriprovincial. Así, para

una media de 210.764 pesetas por habitante, destaca el mayor gasto per cápita de Navarra (467.020 ptas/h.) y el País Vasco (315.932 ptas/h.). Las Comunidades de régimen común con mayores competencias mantienen unos niveles de gasto que oscilan entre las 290.898 ptas/h. de Galicia y las 220.810 ptas/h. de la Comunidad Valenciana. Las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que en 1995 no tenían aún competencias en educación y sanidad presentan un gasto per cápita que varía dentro de una banda comprendida entre las 179.020 ptas/h. de Castilla-La Mancha y las 124.812 ptas/h. de Aragón, si bien en el primer caso hay que tener en cuenta el alcance presupuestario de la intermediación financiera local, que supone el 16,5% de su presupuesto. Finalmente, las Comunidades uniprovinciales sitúan su gasto medio entre las 120.848 ptas/h. de La Rioja y las 75.437 ptas/h. de Baleares. Asturias, con 98.941 ptas/h. se sitúa en un nivel superior al de Madrid, Cantabria y Murcia.

3.2. Las políticas de gasto público de las Comunidades Autónomas

Las actuaciones concretas en las que se manifiesta el gasto de las Comunidades Autónomas comprenden un variado campo de políticas que guardan una estrecha consonancia con las competencias que tienen asumidas. En consecuencia, la consideración del conjunto de regiones puede ocultar las particularidades de las acciones emprendidas por cada una de las Comunidades.

El cuadro 8 recoge las distintas actuaciones contempladas en el ejercicio presupuestario de 1995 bajo la clasificación funcional, que permite su comparación con las rúbricas de gasto expuestas para el conjunto de las Administraciones Públicas en el cuadro 4. Como puede observarse, la mayor parte del gasto de las 17 Comunidades Autónomas se destina a la producción de bienes sociales (53,87%), destacando dentro de éstos los recursos dedicados a la sanidad (27,33%) y a la educación (18,92%). El gasto en vivienda y urbanismo (3,08%) y cultura (2,35%) suponen, con 446.797 millones de pesetas, una partida igualmente importante dentro de esta función. La producción de bienes económicos absorbe una proporción importante del gasto autonómico (9,56%), siendo especialmente significativo el destinado a infraestructuras básicas y transportes (6,62%) e infraestructuras agrarias (2,19%). Las transferencias a otras Administraciones Públicas representan una parte considerable del gasto en 1995 (9,31%) debido, tanto a las transferencias hacia la Administración Central motivadas por el sistema de concierto y convenio económico, como a las canalizadas hacia las Corporaciones Locales por la labor de intermediación financiera local ejercida por algunas Comunidades. La regulación de sectores productivos, especialmente en el caso de la agricultura (5,81%), constituye una actividad creciente de las Comunidades Autónomas que supone ya el 8,13% de sus gastos. El servicio de la deuda pública representa el 6,92% de media en el conjunto de las Administraciones autonómicas, manteniendo, como en otros conceptos, una gran variabilidad por regiones. Finalmente, los gastos en seguridad, protección y promoción social (6,65%), servicios generales (2,52%), regulación económica general (1,90%), protección civil y seguridad ciudadana (1,14%) completan la estructura del gasto autonómico.

Como se ha señalado, las diferencias en el tipo de competencias asumidas y las características propias de cada región y de su organización institucional, explican en buena medida los resultados divergentes en la estructura

Cuadro 8
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 1995
(Millones de pts. y %)

Funciones	Millones de pts.	% total	Asturias	% total
1. Servicios generales	207.027	2,52	4.096	3,83
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	93.668	1,14	972	0,91
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	546.232	6,65	12.811	11,96
3.1. Seguridad y P. Social	399.086	4,86	8.786	8,21
3.2. Promoción Social	147.146	1,79	4.025	3,75
4. Producción Bienes Sociales	4.427.831	53,87	27.287	25,49
4.1. Sanidad	2.246.181	27,33	8.891	8,30
4.2. Educación	1.555.045	18,92	1.089	1,02
4.3. Vivienda y urbanismo	253.353	3,08	8.974	8,38
4.4. Bienestar comunitario	152.381	1,85	4.971	4,64
4.5. Cultura	193.444	2,35	3.363	3,14
4.6. Otros Servicios Sociales	27.427	0,33	0	0,00
5. Producción de Bienes Económicos	786.073	9,56	23.808	22,24
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	544.226	6,62	19.261	17,99
5.2. Comunicaciones	13.487	0,16	1.459	1,36
5.3. Infraestructura Agraria	179.613	2,19	3.088	2,88
5.4. Investigación	39.305	0,48	0	0,00
5.5. Información y Estadística	9.441	0,11	0	0,00
6. Regulación Económica General	156.273	1,90	8.777	8,20
6.1. Regulación Económica	100.948	1,23	8.315	7,77
6.2. Regulación Comercial	20.981	0,26	134	0,13
6.3. Regulación Financiera	34.344	0,42	328	0,31
7. Regulación de Sectores Productivos	668.390	8,13	12.344	11,53
7.1. Agricultura	477.205	5,81	5.652	5,28
7.2. Industria	135.794	1,65	5.089	4,75
7.3. Energía	16.510	0,20	0	0,00
7.4. Minería	3.632	0,04	452	0,42
7.5. Turismo	35.249	0,43	1.150	1,07
9. Transferencias a Admones. Públicas	765.348	9,31	5.921	5,53
0. Deuda Pública	568.494	6,92	11.054	10,32
Total Gasto	8.219.336	100,00	107.068	100,00

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

funcional del gasto presupuestado por cada Comunidad Autónoma. En el caso de Asturias la proporción del gasto en cada función se modifica sustancialmente. Así, la producción de bienes sociales sólo representa el 24,49% (frente al 53,87% de media), mientras en el resto de funciones, salvo transferencias a otras Administraciones Públicas y protección civil y seguridad ciudadana, los porcentajes de gasto resultan mayores. La producción de bienes económicos aumenta hasta el 22,24% de su gasto total (frente al 9,56%), la seguridad, protección y promoción social absorbe el 11,96% (6,65%), la regulación de sectores productivos supone el 11,53% (8,13%), la deuda pública el 10,32% (6,92%), la regulación económica general el 8,20% (1,90%) y los servicios generales el 3,83% (2,52%).

4. LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y EL GASTO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El presupuesto autonómico de Asturias refleja, para 1996, la actuación de un conjunto de agentes con distinta capacidad de gasto. Los créditos iniciales agregados ascienden a más de 170.823 millones de pesetas que se distribuyen entre los siguientes órganos:

— La Administración Centralizada, con un presupuesto de 147.504 millones de pesetas, constituida por 6 Consejerías, la Presidencia y la Junta General y otras partidas presupuestarias (deuda, clases pasivas y gastos diversos).

— Los Organismos Autónomos dependientes del Principado, con un presupuesto para 1996 de 6.493 millones de pesetas, que comprenden: la Fundación Pública Centro Regional de Bellas Artes, el Instituto de Fomento Regional, la Orquesta Sinfónica del Principado, el Consejo Económico y Social, el Consejo de la Juventud, la Comisión Regional del Banco de Tierras y los Establecimientos Residenciales para Ancianos.

— Los Entes Públicos, constituidos por: el Servicio de Salud (SESPA), el Consorcio de Extinción de Incendios, el Museo Etnográfico de Grandas de Salime y el Real Instituto de Estudios Asturianos (RIDEA), con un presupuesto conjunto de casi 9.020 millones de pesetas.

— Un conjunto de empresas públicas con un presupuesto de 7.806 millones de pesetas, distinto objeto social y actividades en campos diversos (Sociedad Regional de Recaudación, SADEI, Puerto Norte, Sociedad Inmobiliaria Real Sitio de Covadonga, HOASA, ITVASA, Sociedad Regional de Promoción, Sociedad Regional de Turismo, Productora de Programas del Principado de Asturias, SEDES, VIPASA y EASA).

El gasto consolidado, eliminadas las transferencias internas entre todos los agentes señalados, asciende a casi 157.415 millones de pesetas que, como puede apreciarse en el cuadro 9, se concentran fundamentalmente en las operaciones de capital (44,7% del total) —especialmente a través de las inversiones reales—, seguido por las operaciones corrientes (42,8%), donde los gastos de personal y las transferencias se constituyen como los principales capítulos de gasto. Las operaciones financieras absorben el gasto restante (12,5%).

Cuadro 9
PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADOS DE ASTURIAS 1996
(Millones de pts.)

	Admon. General	OO.AA.	Empresas Públicas	Entes Públicos	Total	Transf. inter.	Total consol.
Personal	15.675	2.919	2.533	4.542	25.669		25.669
B. y Servicios	6.032	1.497	4.097	970	12.596		12.596
Financieros	7.160		48		7.208		7.208
Transf. corrientes	29.419	314		3.136	32.868	10.939	21.930
Total gastos corrientes	58.286	4.730	6.678	8.647	78.341	10.939	67.402
Inversiones	43.606	444	288	267	44.605		44.605
Transf. capital	26.772	1.308	35	100	28.214	2.470	25.744
Total gastos de capital	70.378	1.752	323	366	72.819	2.470	70.349
Activos financieros	15.001	11	750	7	15.769		15.769
Pasivos financieros	3.840		54		3.895		3.895
Total gastos financieros	18.841	11	804	7	19.663		19.663
Total	147.504	6.493	7.806	9.020	170.823	13.409	157.415

* 1994.

FUENTE: Consejería de Economía del Principado de Asturias.

Si se considera el gasto agregado global sin tener en cuenta el realizado por las empresas públicas se puede observar bajo tres prismas la actividad desarrollada por las instituciones del Principado, tal y como se presenta la información del cuadro 10.

Cuadro 10
GASTOS PRESUPUESTADOS EN ASTURIAS EN 1996
(Millones de pts.)

Clasificación orgánica	M. pts.	Clasificación operativa	M. pts.	Clasificación funcional	M. pts.
Presidencia	525	Gastos Operativos	30.963	Servicios Generales	4.157
Junta General	741			P. Civil y Seguridad	951
C. Cooperación	7.443	Inversiones	59.171	P. y Promoción Social	24.722
C. Economía	46.082				
C. Cultura	18.432	Transf. Sector Público	35.266	Bienes Sociales	56.355
C. Servicios Sociales	22.948				
C. Fomento	36.135	Transf. Sector Privado	25.127	Bienes Económicos	25.500
C. Agricultura	15.199	Transf. Exterior	468	Regulación General	17.882
OO.AA.	6.493	Carga Financiera	11.000	Regulación Sectores Productivos	21.429
Servicio de Salud	7.998			Deuda Pública	11.000
Total	161.996	Total	161.996	Total	161.996

FUENTE: Consejería de Economía del Principado de Asturias.

La clasificación del gasto desde una perspectiva orgánica permite identificar el agente que se responsabiliza del mismo. Así, el 91% del presupuesto corresponde a la Administración Centralizada, siendo materializado fundamentalmente por las Consejerías de Economía (28,4%) y de Fomento (22,3%), seguidas por Servicios Sociales (14,2%), Cultura (11,4%) y Agricultura (9,4%) y, en menor medida, Cooperación (4,6%). El Servicio de Salud y los Organismos Autónomos completan el gasto inicialmente previsto.

Desde una perspectiva operativa se observa la forma de materializar los recursos empleados. Así, se puede diferenciar el gasto atribuible a decisiones del propio ejercicio (93,2% del total) y el gasto destinado a hacer frente a la carga financiera (6,8%). Los denominados gastos operativos, identificados con el coste de producción de los bienes y servicios que proporciona el Principado de Asturias, representan el 19,1% del total. Los gastos en inversiones —reales y financieras— de la Comunidad suponen la principal partida de gasto, alcanzando el 36,5% del total presupuestado. El papel de intermediación desempeñado por el Principado queda reflejado a través del peso de las transferencias realizadas. Así, las transferencias a otros agentes del Sector Público suponen 21,8% del presupuesto, el 15,5% está dirigido a agentes privados y el 0,3% al exterior.

Finalmente, la clasificación funcional permite analizar el destino y la finalidad del gasto presupuestado. Así, en términos generales, el 34,8% del gasto se dedica a la producción de bienes públicos de carácter social, el 15,7% a la producción de bienes de carácter económico, el 15,3% a la seguridad, protección y promoción social, o el 13,2% a la regulación de sectores productivos. El resto de las funciones absorben conjuntamente el 21% del gasto.

Por políticas de gasto destacan cinco actuaciones concretas: sanidad, protección social, regulación económica, vivienda y urbanismo y educación, que absorben conjuntamente más del 47,4% del presupuesto para 1996. El gasto en sanidad supone casi 17.640 millones de pesetas y representa el 10,89% del total y se centra básicamente en el funcionamiento del SESPA y en la atención a la salud mental y asistencia psiquiátrica. El gasto en protección social supone 17.382 millones de pesetas, el 10,73% del total, y se materializa en la cobertura de servicios sociales, incluidos los del INSERSO, residencias para ancianos y pensiones no contributivas. El gasto en regulación económica, con 17.328 millones de pesetas, absorbe el 10,70% del gasto total presupuestado y se destina fundamentalmente a garantizar el funcionamiento de la administración tributaria y la gestión del patrimonio de la Comunidad. El gasto en vivienda y urbanismo, con 12.628 millones de presupuesto (7,80% del total) se orienta mayoritariamente hacia la promoción y administración de la vivienda pública y de protección oficial. Finalmente, el gasto en educación representa ya 12.169 millones de pesetas, lo que supone el 7,51% del total en 1996, destinándose en su inmensa mayoría (91,7%) a la enseñanza universitaria recientemente transferida.

Las nuevas competencias asumidas, con un coste presupuestado de 15.344 millones de pesetas y que responde en un 72,8% a las transferencias a la Universidad de Oviedo y en un 25% a las transferencias del INSERSO, explican una parte importante del notable incremento del gasto producido res-

pecto al ejercicio anterior, que supone el 38,78% de aumento. Aún así, los casi 30 mil millones de pesetas de aumento adicional representan más de una cuarta parte del gasto gestionado en 1995 y obedecen fundamentalmente a anticipos a los Municipios de la región, las ayudas a PYMES y empresas en reestructuración, inversiones adicionales previstas en los Planes de Empleo y ayudas a las industrias agroalimentarias.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A través de una serie de indicadores económicos se ha pretendido ofrecer una panorámica sobre el alcance del proceso de descentralización del Sector Público llevado a cabo en nuestro país durante los últimos años y la importancia creciente de las Comunidades Autónomas en la actividad económica de sus respectivas regiones.

En el caso del Principado de Asturias, a pesar de su menor techo competencial materializado en las funciones no asumidas en materia de educación y sanidad, la dimensión presupuestaria alcanza cada vez una importancia mayor, tanto por la relevancia que asume en la prestación de bienes y servicios realizados directamente a sus ciudadanos, como por la incidencia que puede tener su actuación en la actividad económica de la región. El peso del Sector Público autonómico, aún no siendo de los más importantes, supone ya cerca del 10,2% de la economía asturiana y las acciones emprendidas tienen cada vez un mayor reflejo en el desarrollo territorial.

Analizar estos efectos constituye un campo de trabajo que será preciso explorar en el futuro con más asiduidad. En este terreno, los estudios más recientes sobre el papel redistributivo espacial desarrollado por cada una de las Administraciones Públicas a través del análisis de las balanzas fiscales regionales apuntan, bajo distintos criterios metodológicos², hacia un saldo global favorable de la región respecto a los ingresos aportados por sus ciudadanos al conjunto de Administraciones y los gastos efectuados por éstas en el Principado. En general, los resultados ofrecen un comportamiento asimétrico entre agentes públicos. Así, mientras el Estado, los Organismos de la Administración Central, la Seguridad Social o las Corporaciones Locales ubicadas en la región presentan saldos más favorables para los ciudadanos asturianos, la Comunidad Autónoma como agente no ofrece este mismo signo. El sistema de financiación y el nivel competencial explican en buena medida estos resultados que, por otro lado, son compensados por el papel redistributivo ejercido por el resto de Administraciones.

(2) Véase el efectuado por el autor para el total de Administraciones Públicas tomando como referencia el ejercicio liquidado de 1993: «La actuación del sector público desde una perspectiva regional. Una aproximación al cálculo de los balances fiscales por comunidades autónomas», publicado en el n.º 67 de *Papeles de Economía Española*, 1996, o el efectuado en colaboración con Mercedes Sastre y Rosa Urbanos para la Fundación FIES en la investigación «Regionalización de la actuación del Sector Público español», bajo distintas hipótesis de incidencia y que comprende el período 1987-1995 para cada agente de las Administraciones Públicas.

ABSTRACT

In this article we study the general lines of regional performance of the Autonomous Communities through their budgetary aspect and expenditure policies, looking in detail at the case of Asturias. Using a set of economic indicators we offer a view of the process of decentralising the Public Sector in Spain over the past few years. Thus we demonstrate the growing importance of the Autonomous Communities in the economic activities of the respective regions. In the case of Asturias, in spite of its lower ceiling of competences, the budgetary aspect is gaining more and more importance and is already close to 10,2% of the regional economy. The analysis of the regional fiscal account sheets shows a favourable global balance for the region, although with an asymmetric behaviour of the public bodies.

Key words: regional economies, public sector, expenditure policies, public expenditure in Asturias.