

EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A TRAVÉS DE UN ANÁLISIS DEL GASTO Y LA RENTA*

TERESA GARCIA-MILÀ
Universitat Pompeu Fabra
THERESE J. McGUIRE
University of Illinois

Evaluamos el régimen de financiación de las comunidades autónomas a través del estudio de la estructura de gasto y de su relación con la renta por habitante de las distintas comunidades. Usando datos de las quince comunidades de régimen común durante el período 1985-91, encontramos una relación negativa entre gasto y renta *per capita* en las diez comunidades del artículo 143 con menores competencias, y ninguna relación en las cinco comunidades con mayores competencias transferidas. Este resultado se contrapone a la relación positiva entre gasto y renta *per capita* que se observa en países con un régimen de federalismo fiscal que goza de autonomía efectiva. El gasto financiado con ingresos propios y deuda presenta, por el contrario, una relación positiva con la renta. No encontramos ninguna relación entre el sistema de financiación autonómico, y en particular el FCI, y el crecimiento de las regiones. Tampoco apreciamos cambios significativos en las diferencias regionales durante el período analizado.

Palabras clave: comunidades autónomas, gasto público, convergencia regional, federalismo fiscal, autonomía fiscal.

Durante la década de los ochenta se ha vivido en España un proceso de implantación y creación de gobiernos autonómicos con distintos niveles de competencias, y una evolución de sus responsabilidades y atribuciones. Periódicamente se revisan y renegocian las relaciones entre las comunidades autónomas y el gobierno central, aunque los cambios hasta ahora ocurridos no se pueden considerar sustanciales desde el punto de vista de la estructura básica del sistema de financiación. Es posible que un futuro acuerdo de corresponsabilidad fiscal, tal como piden algunas comunidades, conlleve modificaciones importantes en el sistema, pero para analizarlo tendremos que esperar, primero a

(*) Agradecemos la colaboración de Francesc Obiols en la recopilación de los datos, y los comentarios de Guillem López Casanovas, Marisa de la Torre, y dos evaluadores anónimos.

que se materialice, y segundo a que funcione durante unos años y podamos valorar sus consecuencias.

En la actualidad disponemos ya de una pequeña historia en cuanto al régimen implantado en la década pasada, y en base a esta información creemos que se puede realizar un análisis empírico que evalúe su funcionamiento y las implicaciones que ello ha tenido en el gasto de las comunidades autónomas y en su estructura económica. Esta evaluación es el objetivo de este trabajo.

Como es sabido, hay dos aspectos importantes del sistema español de autonomías que lo diferencian del existente en otros países. El primer aspecto es la variedad de tipos de comunidades dentro del país, variedad debida tanto a las dos normativas¹ por las que se rigen las diferentes comunidades (los artículos 143 y 151 del régimen común), como al grado de responsabilidad transferida a las mismas, que no es homogéneo entre comunidades bajo normativa común (Galicia, por ejemplo, se rige por el artículo 151 pero no tiene competencia en el área de sanidad hasta el año 1991).

El segundo aspecto peculiar del sistema español es que las comunidades tienen poca autoridad para obtener sus propios recursos, y se financian mayoritariamente vía transferencias del gobierno central. Aunque las comunidades disponen de impuestos cedidos y tributos propios, la recaudación de los primeros se contabiliza a cuenta de la transferencia que realiza el gobierno central, y la cuantía de los segundos es un porcentaje muy pequeño del presupuesto de cualquier comunidad. De hecho, el modo de financiación que se ha extendido de forma bastante generalizada ha sido el de la deuda, en cantidades, en algunas casos, de relativa importancia.

Este trabajo se propone evaluar estas características específicas del sistema español en su impacto en la evolución de los distintos componentes del gasto de las comunidades autónomas, en el aumento de la deuda observado en los últimos años, y en su relación con las características económicas de las comunidades, especialmente en lo que se refiere a las diferencias en la renta por habitante y en su evolución a lo largo del período muestral.

Haremos referencia a los modelos de decisión óptima del gasto público, y aprovechando la experiencia de otros países con larga tradición descentralizadora, queremos apuntar algunas conclusiones sobre el estado del sistema de descentralización de las decisiones económicas y sugerir algunas directrices por las que debería redirigirse. El resultado de este análisis, juntamente con los objetivos de cada comunidad autónoma, pueden ayudar a plantear prioridades en una futura reforma del actual régimen de financiación.

1. BREVE RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE SU RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN

Nuestro estudio abarca las quince comunidades bajo régimen común durante el período 1985-1991, años para los que disponemos de datos. Clasificamos las comunidades en dos grandes grupos. El primer grupo comprende las cinco comunidades con mayor nivel de competencias, con la característica común de que todas ellas gozan de competencias en educación. Tres de estas comunidades,

(1) El régimen foral y las dos comunidades que se rigen por él, Navarra y el País Vasco, no se consideran en este trabajo.

Andalucía, Cataluña y Galicia, se rigen por el artículo 151, mientras que las dos restantes, Canarias y la Comunidad Valenciana, se rigen por el artículo 143 más una Ley Orgánica especial de transferencias². Cuatro de ellas (la excepción es Canarias) tienen en la actualidad competencias en sanidad, aunque solamente dos, Andalucía y Cataluña, las tienen transferidas durante todos los años de la muestra. Valencia tiene competencias en sanidad a partir de 1987, aunque no se refleja ese cambio en sus presupuestos hasta el año 1988, mientras que Galicia goza de competencias en sanidad a partir de 1991. Las diez restantes comunidades reguladas por el artículo 143 no tienen durante los años de la muestra competencias ni en educación ni en sanidad, siendo estas partidas administradas directamente por la administración central. Estas diferencias son relevantes al ser los gastos de sanidad y educación los más importantes dentro de los presupuestos de aquellas comunidades que los administran. De hecho, al acordarse en 1992 la transferencia de educación a todas las comunidades, será interesante analizar dentro de unos años el impacto que este cambio pueda haber causado³.

Seis de las comunidades regidas por el artículo 143 son uniprovinciales- Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia. De éstas, todas menos Baleares concentran en el presupuesto del gobierno autónomo los gastos que en las comunidades multiprovinciales son propios de la Diputación. Así pues, los servicios ofrecidos por las diputaciones son en estas comunidades absorbidos por el presupuesto autonómico. Baleares, aún siendo uniprovincial, es clasificada en nuestro estudio como multiprovincial⁴.

El Cuadro 1 resume algunas características económicas y de gasto público de las quince comunidades de nuestra muestra. Los datos del PIB para el año 1985 son estimaciones realizadas por el Banco Bilbao-Vizcaya (BBV) y publicados en su *Informe anual 1992*. Para los demás años se utilizan estimaciones realizadas por la Fundación FIES, y publicadas en los anexos 4, 6 y 8 de los números 39-40, 46, y 55 respectivamente de *Papeles de Economía*. El gasto total, y otras variables de gasto e ingreso utilizadas más adelante, proceden de los presupuestos anuales de las Comunidades Autónomas durante los años 1985-1991 publicados en *Liquidación de Presupuestos: Comunidades Autónomas* de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda. Los valores utilizados para ingresos y gastos son, respectivamente, los correspondientes a *Derechos Reconocidos* y *Obligaciones Contraídas*.

El Cuadro 1 permite constatar las desigualdades regionales, bien conocidas, en los valores de PIB por habitante, y pueden observarse también diferencias en las tasas de crecimiento durante el período de estudio. Más adelante analizaremos con mayor detalle este aspecto y la posible relación entre los niveles y el creci-

(2) A pesar de que Canarias y la Comunidad Valenciana no se rigen por el artículo 151 de la Constitución, su régimen es similar al de las tres comunidades que sí lo hacen y por ello, y para facilitar la exposición, nos referiremos a las cinco comunidades con mayor nivel de competencias como el grupo de comunidades regidas por el artículo 151, en contraposición a las diez comunidades restantes de régimen común que se rigen únicamente por el artículo 143.

(3) Para un resumen de la evolución y el actual estado del sistema de financiación autonómico pueden verse, por ejemplo, Solé-Vilanova (1989) y Monasterio (1993).

(4) Baleares no tiene Diputaciones sino Consejos Insulares, que realizan idénticas funciones y se financian de forma similar a las Diputaciones. Es por ello que damos a esta comunidad el trato de multiprovincial, aunque su definición administrativa sea uniprovincial.

Cuadro 1: CARACTERÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1985-91

		Crecimiento PIB 1985-1991	PIB 1985	PIB 1991	Crecimiento Gasto 1985-1991	Gasto Total 1985	Gasto Total 1991
CCAA 151	Andalucía	4,28	576,9	742,1	15,5	77,5	184,0
	Canarias	5,08	765,7	1.030,7	15,5	68,2	161,5
	Cataluña	5,55	988,1	1.366,2	12,6	84,4	172,0
	Galicia	4,37	660,0	853,1	20,2	50,4	152,2
	C. Valenciana	4,75	846,4	1.118,0	20,7	45,5	140,6
	Media	4,81	767,4	1.022,0	16,9	65,2	162,1
	Varianza		25.695,1	58.668,7			
	C. Variación		0,209	0,237			
CCAA 143	Aragón	4,65	882,5	1.158,9	21,6	16,8	54,2
	Asturias	3,24	761,0	921,3	10,1	28,7	51,1
	Baleares	3,17	1.202,3	1.450,3	9,7	25,3	44,2
	Cantabria	3,57	789,6	974,7	13,2	30,3	63,7
	Castilla-León	4,74	714,4	943,2	16,9	21,9	56,0
	Castilla-La Mancha	5,18	616,9	835,2	21,1	22,7	71,6
	Extremadura	4,36	527,3	681,2	21,1	23,0	72,4
	Madrid	4,56	1.049,0	1.371,1	19,4	20,2	58,3
	Murcia	4,22	682,7	874,7	13,2	24,5	51,5
	La Rioja	4,64	889,1	1.166,8	9,0	40,1	67,1
	Media	4,23	811,5	1.037,8	15,5	25,3	59,0
	Varianza		40.878,2	59.322,6			
	C. Variación		0,249	0,235			
	TOTAL	Media	4,42	796,8	1.032,5	16,0	38,6
Varianza			34.082,5	54.957,4			
C. Variación			0,232	0,227			

 Las cifras de PIB y gasto son valores *per capita* en miles de pesetas constantes, base 1986.

miento. No parece haber grandes diferencias en el comportamiento de los dos grupos de comunidades, para los que se dan valores medios de las variables analizadas. Sí se observan importantes diferencias en los niveles de gasto por habitante entre los dos grupos, lo cual no es sorprendente dado que las comunidades del primer grupo tienen más competencias transferidas y manejan por tanto presupuestos mucho más elevados. Las tasas de crecimiento del gasto, aunque difieren entre comunidades, no presentan características de grupo destacables.

2. RELACIÓN GASTO RIQUEZA

Una de las cuestiones que queremos analizar en este trabajo es si existe alguna relación significativa entre gasto *per capita* de la comunidad y su renta *per capita*, y de qué signo es esta relación. Esta pregunta se enmarca dentro de la literatura que estima funciones de demanda de gasto público a nivel regional o local. Estas funciones de demanda se derivan del modelo de elección óptima del votante mediano, y tienen como argumento principal la renta *per capita* del contribuyente, así como las transferencias procedentes de gobiernos de nivel superior, y ciertas características socioeconómicas de las comunidades tales como densidad de población o grado de urbanización. Dadas las características particulares del sistema español de financiación, con poca capacidad de las comunidades para generar recursos propios, y en el que domina como forma de financiación las transferencias recibidas del gobierno central, no tendría sentido incluir las transferencias en nuestra estimación, por estar éstas altamente correlacionadas con el gasto. Parece pues que nuestro sistema nos impone importantes limitaciones a la hora de estimar una típica función de demanda de gasto público. Nuestro objetivo será menos ambicioso, pero más acorde con la realidad. Nos centraremos en analizar la relación entre gasto *per capita* y renta *per capita*, y valoraremos a partir de los resultados el grado de autonomía real de las comunidades autónomas.

La interpretación de estos resultados se basará en la comparación con las estimaciones que existen para otros países. Las diversas estimaciones, realizadas en su mayoría con datos de los estados, gobiernos locales y municipios de los Estados Unidos, coinciden con el resultado de que el gasto público *per capita* es una función creciente de la renta *per capita* de la comunidad⁵. Que el gasto público tenga una elasticidad renta positiva no debe sorprendernos, pues simplemente indica que la demanda de bienes suministrados por el sector público es *normal*, es decir su demanda aumenta al incrementarse la renta (con precios relativos constantes). Así pues la evidencia empírica nos enseña que, en países con larga tradición en descentralización del gasto público, las jurisdicciones con más recursos, en el sentido de mayor renta *per capita*, escogen valores de gasto público *per capita* superiores.

(5) El artículo de Inman (1979) resume las estimaciones de funciones de demanda de gasto público. Los resultados que presenta corresponden a estudios realizados por diversos autores, utilizando tanto datos de corte transversal como series temporales. El coeficiente estimado para la renta *per capita* es positivo en todas las estimaciones, con elasticidades renta entre 0,34 y 1,32.

Para realizar las estimaciones definimos cuatro tipos distintos de gasto, a partir de la liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas: gasto total⁶; gasto total menos gasto a cargo del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI); gasto común, es decir la diferencia entre el gasto total y los gastos en educación y sanidad; y, finalmente, gasto común menos FCI, es decir que al gasto total le substraemos las partidas de educación, sanidad y FCI. Estos cuatro conceptos de gasto serán las variables dependientes del primer conjunto de regresiones que se estiman en este trabajo, siendo en todos los casos estos gastos medidos en unidades *per capita*.

Como variables explicativas del modelo incluimos: variables ficticias para los distintos años representados en la muestra, con el objeto de captar las modificaciones en el comportamiento del gasto de las comunidades debidas a cambios en la normativa y a variaciones comunes relacionadas con la evolución temporal del sistema; variables ficticias para los cuatro tipos de comunidades autónomas, según tengan transferidos los gastos en educación, en sanidad, sean uniprovinciales o multiprovinciales; finalmente, renta *per capita*, medida por el PIB, que es la variable de mayor interés en nuestro estudio. Todas las variables medidas en pesetas se han deflactado para tener valores en pesetas constantes del año 1986.

2.1. Resultados para el total de la muestra

El Cuadro 2 resume los resultados de la estimación de las distintas regresiones que corresponden a las cuatro definiciones de gasto. En todos los casos se utiliza toda la muestra, es decir las quince comunidades autónomas durante los siete años de la muestra. Controlamos por las posibles diferencias en el nivel de gasto debidas a las distintas normativas y competencias de las comunidades (variables *EDU*, *SAN*, *PROV*), así como por las variaciones temporales (*D 1986-D 1991*).

La columna 1 recoge los resultados de la estimación cuando la variable dependiente es el gasto total *per capita*. Obtenemos una relación negativa entre gasto *per capita* y renta *per capita*, con un coeficiente estimado para la elasticidad del gasto respecto a la renta de $-0,22$. Este resultado contrasta fuertemente con las estimaciones obtenidas para gobiernos regionales de países con sistemas federales, en los que las jurisdicciones con atribuciones fiscales escogen mayor gasto *per capita* cuanto mayor es su renta *per capita*. Dado que es improbable que la elasticidad renta respecto al gasto público de la población española difiera de forma importante con la de otros países occidentales, una posible explicación del signo negativo del coeficiente estimado para la renta *per capita* es que las comunidades españolas gozan de un grado de autonomía efectiva menor que el de otros países con sistemas federales. Según estas estimaciones, el gasto total tiene un carácter redistributivo entre las comunidades españolas. Más adelante matizaremos estas conclusiones pues, como veremos, este coeficiente negativo no se mantiene para todas las definiciones de gasto, ni tampoco se manifiesta para todas las comunidades autónomas.

(6) Dado que nuestra definición de gasto total pretende ser una aproximación a la provisión de bienes y servicios públicos por parte de las comunidades autónomas, excluimos aquellas obligaciones contraídas en concepto de intereses, activos financieros y pasivos financieros que reflejan esencialmente las dificultades financieras para mantener una cierta prestación de bienes y servicios públicos.

Cuadro 2: 15 COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1985-1991

	(1) Gasto total	(2) Total-FCI	(3) Gasto común	(4) Común-FCI
Constante	29,41 (4,24)	17,87 (2,65)	33,32 (7,36)	21,77 (5,06)
PIBPC	-0,015 (-2,17)	-0,007 (-1,02)	-0,017 (-3,72)	-0,009 (-2,00)
EDU	47,83 (10,84)	47,87 (11,17)	14,55 (5,05)	14,59 (5,32)
SAN	32,24 (6,44)	32,66 (6,71)	-3,79 (-1,16)	-3,36 (-1,08)
PROV	2,94 (0,84)	5,15 (1,52)	3,04 (1,34)	5,25 (2,42)
D 1986	5,82 (1,10)	5,64 (1,09)	5,62 (1,62)	5,44 (1,65)
D 1987	14,49 (2,72)	14,95 (2,89)	12,33 (3,54)	12,79 (3,86)
D 1988	21,01 (3,89)	20,95 (4,00)	16,93 (4,81)	16,87 (5,03)
D 1989	33,39 (6,12)	31,49 (5,94)	25,26 (7,09)	23,36 (6,89)
D 1990	43,89 (7,97)	42,19 (7,89)	33,46 (9,31)	31,76 (9,28)
D 1991	53,99 (9,68)	51,41 (9,49)	37,61 (10,33)	35,03 (10,11)
Observaciones	105	105	105	105
R ²	0,88	0,88	0,68	0,68

Los distintos componentes de gasto, y el PIB, son valores *per capita*, en miles de pesetas constantes base 1986.

EDU es una variable ficticia con valor 1 para Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia.

SAN es una variable ficticia con valor 1 para Andalucía y Cataluña en todos los años, y para Valencia a partir de 1988, y cero para el resto.

PROV es una variable ficticia con valor 1 para Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia, las cinco comunidades uniprovinciales, y cero para el resto.

D 1986-D1991 son variables ficticias temporales de los respectivos años. Los valores entre paréntesis son estadísticos *t*.

Las variables ficticias que representan los distintos tipos de comunidades, tienen, en general, coeficientes con el signo esperado. *EDU*, variable con valor uno para las comunidades con competencias en educación, y cero para el resto, tiene un valor estimado superior al del término constante, indicando que el gasto

per capita en las comunidades que tienen competencias en educación es más del doble que el de aquellas comunidades multiprovinciales sin esta competencia. SAN tiene valor uno para Andalucía y Cataluña en los siete años de la muestra, para Valencia a partir de 1988, y para Galicia en 1991. El coeficiente estimado indica que por el hecho de tener competencias en sanidad, las comunidades gastan en promedio alrededor de 32.000 pesetas *per capita* más que sin esa competencia. PROV toma valor uno para aquellas comunidades regidas por el artículo 143 que son uniprovinciales (y por tanto con un gobierno autónomo que asume las responsabilidades que eran propias de la Diputación), y cero para las restantes. El coeficiente estimado, aunque positivo, no es estadísticamente significativo, sugiriendo que estas comunidades no disponen de un presupuesto significativamente mayor que las comunidades multiprovinciales con el mismo nivel de competencias.

Las variables ficticias temporales presentan coeficientes estimados que se ajustan a las previsiones que se harían al tener en cuenta los cambios de normativa y de esfuerzo fiscal a lo largo del período analizado. La variable ficticia para el año 1986 no es significativamente distinta de cero, mientras que para el resto de los años los coeficientes son significativos, y crecientes en el tiempo. Este resultado es consistente con los cambios experimentados por el sistema de financiación español. Cabe recordar que en Noviembre de 1986 se produjo un cambio importante en la fórmula de asignación del valor de las transferencias a las comunidades, lo cual se refleja en un valor positivo del coeficiente de la variable ficticia para 1987. En los años sucesivos, la cuantía destinada a la financiación autonómica aumenta, lo que se refleja en los coeficientes de las variables ficticias de los sucesivos años. Como comprobaremos mas adelante, los coeficientes de las variables ficticias temporales tienen valores cualitativamente similares a través de las diversas especificaciones de la variable dependiente, así como para las diferentes submuestras.

Los resultados de la segunda columna corresponden a una especificación en que la variable dependiente es el gasto total menos el gasto correspondiente al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)⁷. Como es bien sabido, el FCI está diseñado con el propósito de redistribuir recursos entre comunidades, e impulsar el desarrollo económico de las comunidades más pobres. Si el efecto redistributivo está concentrado en la acción del FCI, el gasto remanente una vez substraído el FCI debería dejar de ser redistributivo, y tener una elasticidad renta positiva. Nuestro análisis empírico muestra que, efectivamente, una parte importante del efecto redistributivo es debida al FCI, ya que el coeficiente para la renta *per capita* deja de tener un valor significativo, aunque sigue siendo negativo. Dado el carácter redistributivo del FCI y la importancia de esta transferencia para aquellas comunidades con menor responsabilidad fiscal, la disminución en valor absoluto del coeficiente estimado de la renta *per capita* no es sorprendente. Lo que sí sorprende es que este coeficiente mantenga un signo negativo, aunque no sea estadísticamente significativo, cuando sería de esperar que fuera positivo en comunidades con verdadera autonomía fiscal. De hecho, una vez substraído el FCI, una relación positiva entre *gasto per capita* y *renta per capita* se correspondería con el principio de que los bienes y servicios suministrados por el sector público son

(7) Los datos del FCI proceden de los números 40, 41 y 42 de *Nota d'Economia*, publicación del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya. Los valores utilizados en este estudio incluyen, para los años 1990 y 1991, la compensación transitoria.

bienes normales, y que por tanto las comunidades relativamente más ricas preferirían gastar una cantidad *per capita* mayor en bienes y servicios públicos que las comunidades menos ricas. El caso español parece ir a contracorriente respecto a los gobiernos autónomos de países con larga tradición en federalismo fiscal.

Los resultados de la tercera columna corresponden al caso en que la variable dependiente es aquella parte del gasto que es común en todas las comunidades, es decir el gasto total menos los gastos en educación y sanidad. Las estimaciones indican una relación gasto-renta *per capita* negativa y altamente significativa, con una elasticidad renta de $-0,37$. Así pues, la relación negativa entre gasto y renta *per capita* es más fuerte para este tipo de gasto común que para el gasto total. Aunque la variable dependiente en esta regresión no incluye el gasto en educación y sanidad, mantenemos las variables ficticias para captar posibles diferencias de comportamiento entre los distintos grupos de comunidades, y en especial la variable ficticia de educación, pues representa las cinco comunidades del artículo 151 y permite contrastar la hipótesis de posibles diferencias de comportamiento entre las comunidades con mayor o menor nivel de competencias. El coeficiente de la variable ficticia EDU es positivo y significativo, lo cual sugiere, o bien que las cinco comunidades del artículo 151 reciben un trato preferente en relación a las cinco comunidades multiprovinciales del artículo 141, o bien que las primeras reasignan parte del presupuesto de educación a otras actividades que están incluidas en la categoría de gastos comunes de todas las comunidades. Con los datos disponibles nos es imposible discernir entre estas dos hipótesis, aunque dadas las características del sistema español, nos inclinamos por la segunda de las alternativas como la más probable. Si ello es así, se puede entender que las cinco comunidades del artículo 151 están operando, en cuanto a su partida de gastos comunes, bajo restricciones presupuestarias más fuertes que las que sufren el resto de las comunidades.

Los resultados de la cuarta columna corresponden a la ecuación en que la variable dependiente es el gasto total menos los gastos de educación, sanidad y FCI. Esta medida del gasto tiene interés en cuanto que permite analizar el gasto común una vez abstraído el FCI, que es por construcción redistributivo. Los resultados de la estimación confirman de nuevo la relación negativa entre gasto y renta, con una elasticidad renta de $-0,21$.

Es interesante resaltar que la relación negativa entre gasto y renta *per capita* es robusta en el tiempo, pues estimaciones con subperiodos muestrales confirman estos resultados. En García-Milà y McGuire (1990) se analiza el período 1985-88, obteniéndose resultados similares, con coeficientes para la renta *per capita* muy parecidos a los obtenidos para la presente muestra.

2.2. Análisis de submuestras

Las importantes diferencias en la normativa y el grado de responsabilidad fiscal de las comunidades con mayores competencias respecto a las regidas por el artículo 143 plantea la posibilidad de que estos dos grupos de comunidades tengan funcionamientos tan diferenciados, que la estimación conjunta de la pseudo función de demanda de bienes públicos no sea la especificación más adecuada.

Con el objeto de analizar esta cuestión, estimamos de nuevo la relación entre gasto y renta *per capita* en dos especificaciones adicionales. En la primera permitimos que el coeficiente de la renta *per capita* pueda diferir para los dos grandes grupos de comunidades, manteniendo comunes los coeficientes de todas las variables ficticias. En la segunda estimamos por separado las ecuaciones, permitiendo

Cuadro 3: SUBMUESTRAS: (a) CCAA ARTÍCULO 151; (b) CCAA ARTÍCULO 143

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(6)		
	Gasto total (a)	Gasto total (b)	Total-FCI (a)	Total-FCI (b)	(a)	(b)	(a)	(b)	
Constante	55,00 (4,18)	41,05 (8,45)	43,78 (3,49)	29,39 (6,22)		38,27 (7,65)		26,41 (5,54)	
PIBPC	0,0006 (0,04)	-0,021 (-4,38)	0,008 (0,59)	-0,013 (-2,72)	-0,002 (-0,23)		-0,022 (-4,36)	0,005 (0,49)	-0,014 (-2,80)
EDU						-2,57 (-0,30)		-1,43 (-0,18)	
SAN	24,34 (4,35)		24,94 (4,67)			-5,12 (-1,57)		-4,61 (-1,48)	
PROV		3,20 (1,52)		5,39 (2,64)		3,26 (1,46)		5,44 (2,56)	
D 1986	4,79 (0,48)	6,32 (1,62)	5,28 (0,56)	5,81 (1,53)		5,61 (1,65)		5,43 (1,68)	
D 1987	17,69 (1,77)	12,65 (3,22)	18,64 (1,95)	12,88 (3,37)		12,15 (3,55)		12,62 (3,88)	
D 1988	31,35 (3,08)	16,27 (4,11)	31,34 (3,23)	16,19 (4,20)		16,75 (4,85)		16,70 (5,07)	
D 1989	51,20 (4,94)	24,72 (6,19)	49,47 (5,00)	22,75 (5,85)		24,95 (7,13)		23,07 (6,92)	
D 1990	67,31 (6,42)	32,42 (8,04)	65,84 (6,58)	30,61 (7,81)		33,14 (9,38)		31,46 (9,35)	
D 1991	87,00 (8,12)	38,49 (9,48)	84,16 (8,22)	36,02 (9,12)		37,36 (10,45)		34,79 (10,22)	
Observaciones	35	70	35	70		105		105	
R ²	0,87	0,69	0,88	0,68		0,70		0,70	

Las variables son las mismas que en el Cuadro 2.

por lo tanto, que no solamente el coeficiente de la renta *per capita* difiera, sino que también puedan ser diferentes los coeficientes de las variables ficticias relevantes.

Para decidir qué modelo de los estimados es el más adecuado, realizamos sucesivos test de Chow. El primer test de Chow plantea como hipótesis nula el modelo más restringido, es decir aquel común para todas las comunidades (el presentado en la sección anterior), y como alternativa el modelo en el que el coeficiente de la renta *per capita* es distinto para los dos grupos, pero manteniendo efectos comunes de las variables ficticias. El segundo test de Chow contrasta la hipótesis nula de que el coeficiente de la renta es distinto pero las variables ficticias son comunes, frente a la alternativa de que los dos grupos de comunidades se comportan de forma distinta en cuanto a la elasticidad renta y el impacto de las variables ficticias.

La estimación de los dos modelos adicionales, y los test de Chow, se realizan para las cuatro variables gasto definidas anteriormente. Para las variables *Gasto Total* y *Gasto total-FCI* los dos test de Chow rechazan claramente la hipótesis nula⁸, lo cual indica que la estimación para las submuestras de forma separada es la preferida.

Para las variables *Gasto común* y *Gasto común-FCI*, el modelo más restringido es rechazado en los dos casos, sin embargo el segundo test de Chow no rechaza la hipótesis nula, es decir el modelo con coeficiente de la renta *per capita* distinto pero variables ficticias iguales es preferido al modelo con todos los coeficientes distintos⁹.

El Cuadro 3 recoge las estimaciones de los modelos escogidos al realizar los test de Chow. Las primeras cuatro columnas corresponden a estimaciones de los modelos en que se separan las 35 observaciones de las comunidades con mayores competencias, y las 70 observaciones de las diez restantes comunidades. En las estimaciones de las columnas 5 y 6 se utiliza toda la muestra, es decir las 105 observaciones, permitiendo una pendiente distinta para los dos grupos de comunidades autónomas. Los resultados para todas las definiciones de gasto coinciden en un aspecto importante: el coeficiente de la renta *per capita* para las comunidades con mayor nivel de competencias no es significativo, mientras que para las comunidades con menores competencias en todos los casos el coeficiente es significativo y negativo.

Estos resultados parecen indicar que el peso de los presupuestos de educación y sanidad en las comunidades con mayores competencias es suficientemente importante como para que su estructura, basada en una asignación por habitante, domine incluso en las definiciones de gasto que incluyen el FCI.

Los resultados presentados en el Cuadro 3 difieren, en parte, de los obtenidos para el período 1985-88¹⁰, pues para las variables gasto que incluyen el FCI, *Gasto total* y *Gasto común*, el coeficiente de la renta *per capita* en la submuestra de comunidades con mayores competencias presentaba un valor nega-

(8) Para la variable *Gasto total* el estadístico F es 16,34 para el primer test, y 7,66 para el segundo. Para *Gasto total -FCI* los valores son 16,56 y 8,02 respectivamente. Los valores críticos para un nivel de significación del 5% son respectivamente $F(1,93) = 3,9$ y $F(6,87) = 2,2$.

(9) Para la variable *Gasto común* el estadístico F es 4,60 para el primer test, y 0,74 para el segundo. Para *Gasto común -FCI* los valores son 4,44 y 0,74 respectivamente.

(10) Véase García-Milà y McGuire (1990).

tivo y significativo (aunque solo marginalmente para el *Gasto total*). Ello parece indicar que el FCI pierde peso relativo en los últimos años en ese subconjunto de comunidades.

2.3. El gasto autofinanciado

Hasta ahora hemos estado considerando distintas definiciones de gasto sin tener en cuenta de qué forma era financiado. Aunque una parte muy importante de la financiación del gasto de las comunidades autónomas proviene de las transferencias recibidas del gobierno central, no todo el gasto queda cubierto por estas

Cuadro 4: GASTO AUTOFINANCIADO

	(1)	(2)	(3)
	Autofinanciación	Autofinanciación (a)	Autofinanciación (b)
Constante	-14,98 (-3,10)	-10,22 (-0,86)	-8,63 (-2,73)
PIBPC	0,021 (4,43)	0,038 (2,84)	0,015 (4,89)
EDU	18,69 (6,07)		
SAN	-5,02 (-1,44)	-9,19 (-1,81)	
PROV	5,13 (2,11)		5,37 (3,93)
D 1986	0,31 (0,08)	-3,55 (0,40)	2,22 (0,87)
D 1987	1,18 (0,32)	-2,36 (-0,26)	2,67 (1,04)
D 1988	5,72 (1,52)	4,54 (0,49)	6,30 (2,45)
D 1989	10,39 (2,73)	12,48 (1,33)	9,12 (3,51)
D 1990	16,58 (4,31)	22,66 (2,38)	13,29 (5,06)
D 1991	23,84 (6,13)	35,91 (3,70)	17,93 (6,78)
Observaciones	105	35	70
R ²	0,64	0,67	0,72

Las variables son las mismas que en el Cuadro 2.

partidas. De hecho existe, vía los impuestos cedidos y los tributos propios, la posibilidad de obtener recursos adicionales, aunque éstos sean limitados. Por otra parte los gobiernos autónomos han recurrido con mayor frecuencia y cuantía a la financiación vía deuda pública en los últimos años. No pretendemos hacer un análisis en detalle de cada una de las partidas de financiación distintas a las transferencias, sino tan solo analizar las características de la parte del gasto que no queda cubierto por las transferencias.

Para ello definimos la variable *Autofinanciación* como la diferencia entre el gasto total y el total de transferencias recibidas (es decir la suma de las transferencias corrientes, las de capital, y el FCI). Para esta nueva definición de gasto realizamos un análisis similar al realizado para los cuatro tipos de gasto vistos hasta el momento.

El Cuadro 4 recoge los resultados de las estimaciones realizadas con la variable *Autofinanciación* como dependiente. En la primera columna se presentan los resultados obtenidos al estimar un modelo común para todas las comunidades de la muestra. El coeficiente de la renta *per capita* es positivo y significativo, con una elasticidad renta de 0,98. Este resultado, muy distinto a los obtenidos para las otras variables gasto, indica que aquella parte del gasto que depende más directamente de la voluntad de los gobiernos autónomos, crece con la renta de la comunidad. También sugiere que las comunidades relativamente más ricas hacen un mayor esfuerzo en conseguir recursos, o bien simplemente en gastar por encima de los recursos transferidos, que las comunidades relativamente más pobres. Parece pues, que en esta partida de gasto, España se asemeja a otros países en cuanto que el gasto público aparece como un bien normal. El resultado es interesante pues parece indicar que la voluntad de las comunidades autónomas es parecida a la de otros gobiernos locales de países con descentralización fiscal, pero que la estructura de financiación del gobierno central frena esa voluntad.

Para contrastar si las comunidades con mayores competencias difieren en sus decisiones de gasto autofinanciado del resto de las comunidades de régimen común, hemos estimado el modelo permitiendo que el coeficiente para la renta *per capita* sea distinto para los dos grupos de comunidades, así como permitiendo que todos los coeficientes difieran, y hemos contrastado de forma sucesiva estas dos especificaciones frente al modelo inicial con coeficientes comunes para todas las variables. Los sucesivos test de Chow rechazan la hipótesis nula, por lo que la estimación de las dos submuestras de forma independiente es el modelo escogido¹¹.

La segunda y tercera columnas del Cuadro 4 recogen los resultados del modelo elegido. Las comunidades con mayor grado de responsabilidad fiscal tienen una relación positiva con la renta *per capita* superior a la de las diez comunidades con menos transferencias. Las elasticidades renta son respectivamente 1,18 y 0,91, lo cual indica que en las comunidades con mayores competencias las diferencias relativas de renta determinan mayores diferencias de gasto *per capita* autofinanciado que en las diez restantes comunidades.

(11) Para el caso en que la hipótesis nula es el modelo con coeficientes comunes frente a la alternativa de pendiente distinta, el estadístico F es 12,93. En el caso en que la hipótesis nula es el modelo con pendiente distinta, y la hipótesis alternativa es el modelo con estimadores distintos para las dos submuestras, el estadístico F es 2,52. Los valores críticos son, como antes, $F(1,93) = 3,9$ y $F(6,87) = 2,2$ respectivamente.

Dado que la deuda ha ido cobrando importancia en la financiación del gasto de las comunidades autónomas, hemos considerado de interés analizar su comportamiento dentro del mismo marco en que hemos analizado el gasto¹². Para ello estimamos un modelo en el que consideramos la deuda por habitante como variable dependiente, y como variables explicativas el mismo conjunto de variables que se han incluido en las ecuaciones del gasto. Los resultados de esta estimación aparecen en el Cuadro 5. Las estimaciones para el conjunto de la muestra, que aparecen en la columna 1, indican que existe una relación positiva entre la deuda por habitante y la renta *per capita*, es decir que las comunidades relativamente más ricas utilizan en mayor medida el recurso de la deuda pública para cubrir sus necesidades.

Si estimamos el modelo permitiendo pendiente distinta para las comunidades con mayor y menor nivel de competencias, el test de Chow nos indica que ésta especificación es preferida a la más restringida, y también a la estimación de modelos independientes para las dos submuestras¹³.

Las cinco comunidades con mayores competencias presentan una clara relación positiva entre deuda y renta *per capita*, con una elasticidad renta de la deuda de 1,46, mientras que las diez comunidades restantes presentan un coeficiente estimado positivo pero no significativo. Los coeficientes de las variables ficticias arrojan información de interés. Por una parte, el coeficiente negativo, aunque no significativo, de la variable ficticia que agrupa a las cinco comunidades con mayores competencias indica que en promedio éstas se endeudan menos, pero tienen sin embargo una elasticidad renta mucho mayor. Las comunidades uniprovinciales se endeudan más, en promedio, que el resto de las comunidades regidas por el artículo 143. Por último, los valores positivos y significativos de los coeficientes de las variables ficticias temporales de los dos últimos años de la muestra, 1990 y 1991, recogen el hecho de que las comunidades autónomas han recurrido con mayor fuerza al recurso de la deuda para financiar su gasto.

De todo ello podemos concluir que las comunidades con mayor nivel de competencias tienen una estructura de deuda elástica a la renta, y que su gasto autofinanciado responde también de forma positiva a un aumento de la renta per cápita. Esta elasticidad renta positiva del gasto autofinanciado también se observa en las diez comunidades regidas por el artículo 143, aunque en menor grado, siendo no significativa su elasticidad renta respecto a la deuda.

3. EVOLUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES. RELACIÓN CON EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO

En el Cuadro 1 recogíamos algunos aspectos de las diferencias entre comunidades a nivel de renta y gasto *per capita*. Una de las cuestiones a plantear

(12) Los valores de la deuda son la suma de la deuda de la Administración general, y de la deuda de los Organismos y Entes Públicos dependientes de las Comunidades Autónomas, que aparecen en Alvarez Blanco (1992). Se ha elegido esta fuente estadística por ser la que ofrecía mayor garantía de reflejar la situación real de endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

(13) El modelo más restringido se rechaza al obtenerse una $F(1,93) = 7,90$, valor que se sitúa claramente en la región de rechazo de la hipótesis nula. Cuando la hipótesis nula es el modelo con pendiente distinta, y la alternativa es el modelo con coeficientes distintos para todas las variables, se obtiene una $F(6,78) = 0,63$, con lo que no se rechaza la hipótesis nula.

Cuadro 5: EL PAPEL DE LA DEUDA

	(1) Deuda	(a)	(2) Deuda	(b)
Constante	-10,62 (-2,67)		-5,0 (-1 ,15)	
PIBPC	0,01 (2,59)	0,027 (2,94)		0,004 (0,99)
EDU	8,77 (3,46)		-10,64 (-1,45)	
SAN	6,45 (2,24)		4,93 (1,74)	
PROV	16,09 (8,03)		16,33 (8,44)	
D 1986	1,68 (0,55)		1,67 (0,57)	
D 1987	1,71 (0,56)		1,51 (0,51)	
D 1988	0,86 (0,28)		0,66 (0,22)	
D 1989	5,23 (1,67)		4,88 (1,61)	
D 1990	10,35 (3,27)		9,98 (3,26)	
D 1991	18,78 (5,86)		18,49 (5,97)	
Observaciones	105		105	
R ²	0,64		0,67	

Las variables son las mismas que en el Cuadro 2.

es si estas diferencias en renta se han reducido a lo largo del período analizado, o si quizás, por el contrario, las diferencias se han hecho mayores. Por otra parte nos gustaría saber si el sistema de financiación autonómica ha tenido alguna influencia en la estructura económica de las comunidades, y en concreto si el FCI ha conseguido su objetivo, es decir fomentar el crecimiento de las regiones más pobres y conseguir que éstas se acerquen a las comunidades más ricas.

Abordamos la primera cuestión, la reducción o no en las diferencias regionales, a través de dos conceptos de convergencia que se utilizan a menudo en la

literatura de crecimiento, la *convergencia en sigma*, y la *convergencia en beta*¹⁴.

La *convergencia en sigma* se refiere a la disminución de la varianza de la renta *per capita* del conjunto de comunidades a lo largo del tiempo. Si las comunidades autónomas presentan convergencia en sigma, deberíamos observar una menor dispersión en las rentas *per capita* a medida que transcurre el tiempo. En el Cuadro 1 recogimos las diferencias en renta *per capita* de las comunidades en el período inicial de la muestra, y en el final, así como las varianzas en cada período para el conjunto de comunidades y para los dos subgrupos allí especificados.

Para el total de comunidades autónomas, las varianzas del primer y último año de la muestra son respectivamente 34.082,5 y 54.957,4, lo que a primera vista parece indicar que en lugar de convergencia, hay divergencia en el período 1985-1991. Sin embargo, es conveniente analizar estos resultados con un poco de cautela. Por una parte, si contrastamos la hipótesis nula de igualdad de varianzas, ésta no se rechaza¹⁵. Por otra parte, si consideramos los coeficientes de variación, su valor para el primer período es de 0,232, y para 1991 su valor es de 0,227. Por lo tanto, aunque no hay evidencia de convergencia en el período analizado, tampoco parece que la hipótesis de divergencia sea muy sostenible. Los datos parecen indicar que las desigualdades regionales se mantienen a niveles muy similares durante este período.

Si consideramos el subgrupo de comunidades del artículo 151, los resultados son parecidos, aunque la posibilidad de divergencia cobra mayor peso. Recordemos que las varianzas son 25.695,1 para el primero período, y 58.668,7 para el segundo. La hipótesis de igualdad de varianzas tampoco se rechaza¹⁶, pero el coeficiente de variación aumenta de 0,209 a 0,237. Observamos un aumento de varianza en el tiempo, aunque no es significativo, y un pequeño incremento de los coeficientes de variación. Lo que parece claro es que no se observa convergencia, y que sin embargo la idea de una cierta divergencia se podría sostener, aunque de forma débil.

Finalmente, para el grupo de comunidades del artículo 143, la hipótesis de una pequeña convergencia sería más sostenible. Inician el período con una varianza de 40.878,2 y un coeficiente de variación de 0,249. En el año 1991 los valores son respectivamente 59.322,6 y 0,235. La hipótesis de igualdad de varianzas tampoco se rechaza en este caso¹⁷, aunque cabe notar que el aumento en la varianza es menor que en el caso de las cinco comunidades del otro grupo. Así mismo, el coeficiente de variación disminuye un poco durante el período muestral, por lo que aunque sea muy aventurado afirmar que se observa convergencia en estas comunidades, sí parece claro que la dispersión no aumenta tanto como en el grupo anterior de las cinco comunidades históricas.

El concepto de *convergencia en beta* está asociado a la idea de que si las regiones convergen, aquellas que inician el período con una renta *per capita*

(14) Para una definición de estos términos y su utilización en el contexto del modelo neoclásico de crecimiento, ver Barro y Sala-i-Martin (1991).

(15) El estadístico F da un valor de 1,61, siendo el valor crítico para un nivel de significación del 5% de $F(14,14) = 2,5$.

(16) El estadístico F es ahora 2,28, y el valor crítico para un nivel de significación del 5% es $F(4,4) = 6,39$.

(17) El valor del estadístico F es 1,45, y el valor crítico correspondiente al 5% es $F(9,9) = 3,18$.

Cuadro 6: EVOLUCIÓN DE LAS DIFERENCIAS REGIONALES

	(1) Crecimiento PIB	(2) Crecimiento PIB	(3) Diferencia Crec.
Constante	0,05 (5,94)	0,04 (11,86)	-0,002 (-0,38)
PIB 1985	-0,0000054 (-0,54)		
FCIACU		0,000088 (0,81)	0,00016 (0,89)
Observaciones	15	15	15
R ²	0,02	0,05	0,06

El crecimiento del PIB es sobre el período 1985-1991.

FCIACU es la suma del FCI *per capita* para los años 1985-1991, es decir el total recibido en concepto de FCI durante el período.

PIB 1985 es el valor del PIB *per capita* en 1985, el primer año de la muestra.

Diferencia de crecimiento es la diferencia entre el crecimiento del PIB en el período 1985-91, y el crecimiento del PIB en el período 1969-79.

inferior crecen más rápido que las que al principio del período son más ricas. Para contrastar esta hipótesis, presentamos una simple regresión del crecimiento del PIB *per capita* en el período 1985-1991 como variable dependiente, y el PIB *per capita* del año 1985 y una constante como variables explicativas. La idea es que si hay evidencia de convergencia, el coeficiente estimado de la variable *renta inicial* será negativo.

Los resultados de nuestra estimación se recogen en la primera columna del Cuadro 6. El coeficiente para el PIB *per capita* del año 1985 es negativo, pero no es significativo, con un R² de la regresión de tan solo 0,02. Estos resultados indican que no hay ninguna relación entre crecimiento y renta inicial, y que por tanto no se observa *convergencia en beta* en las comunidades autónomas españolas de régimen común. No realizamos en este caso análisis para las submuestras definidas anteriormente por no tener suficientes observaciones en cada una de las submuestras.

Los dos análisis de convergencia coinciden en la conclusión de que no hay evidencia clara de convergencia (ni tampoco divergencia) en las regiones españolas durante el período analizado, es decir que las desigualdades regionales no se modifican substancialmente.

3.1. Sistema de financiación y crecimiento

Uno de los componentes de las transferencias del gobierno central a los gobiernos autónomos es el Fondo de Compensación Interterritorial, que tiene como objetivo la ayuda al desarrollo de las regiones más pobres, y está motivado por la solidaridad entre regiones. Si este fondo es efectivo, debería observarse una

mejora en el crecimiento de aquellas regiones que reciben mayores recursos vía esta transferencia. Obviamente, este tipo de ayudas al desarrollo tienen un impacto a largo plazo, y por tanto es difícil evaluar su efecto cuando su implantación es aún reciente. Sin embargo, aunque su historia es corta, contiene suficiente información como para sacar algunas conclusiones que aporten elementos de discusión al debate.

Una forma de valorar la efectividad del FCI en el desarrollo de las regiones es estimando una regresión en que la variable dependiente es el crecimiento de las comunidades durante el período 1985-91, y la variable explicativa es la cantidad total recibida a través del FCI. Para ello definimos la variable *FCIACU* como la suma de las cantidades recibidas en concepto de FCI *per capita* durante el período 1985-91 por cada comunidad autónoma. La idea detrás de esta estimación es que, si el FCI ha sido efectivo, deberíamos observar una relación positiva entre crecimiento y FCI acumulado.

Los resultados de la estimación se presentan en la segunda columna del Cuadro 6. La regresión de la tasa de crecimiento en una constante y *FCIACU*, da como resultado un coeficiente positivo, aunque no significativo, para esta última variable. El R^2 tiene un valor muy pequeño, por lo que podemos concluir que la acumulación del FCI no está relacionada con las diferencias en las tasas de crecimiento de las regiones.

Esta conclusión debe entenderse con reservas dado que este tipo de análisis tiene dos limitaciones importantes que pueden invalidar los resultados obtenidos. La primera limitación es que no se controla por la tasa de crecimiento de períodos anteriores, con lo que una comunidad pobre, que recibe cantidades relativamente grandes de FCI, puede tener una tasa de crecimiento por debajo de la de otras comunidades más ricas, pero sin embargo puede haber experimentado una mejora en su tasa de crecimiento respecto a los años en que no recibía FCI.

Con el objeto de controlar esta posible eventualidad, realizamos una segunda estimación en la que la variable dependiente es la diferencia entre la tasa de crecimiento de los años anteriores a la implantación del FCI y la tasa de crecimiento durante el período de análisis. Para ello definimos la variable *Diferencia de crecimiento* como la diferencia entre la tasa de crecimiento de los años 1969-79 y la del período 1985-91. La elección del período 1969-79 como referencia nos parece adecuada por comprender los años anteriores a la implantación del régimen de financiación de las comunidades autónomas, y por ser un período suficientemente largo para poder captar el crecimiento a largo plazo y no únicamente las fluctuaciones a corto. Los datos del PIB para estos años proceden de *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, 1978, Banco de Bilbao.

La tercera columna del Cuadro 6 contiene los resultados de la estimación, que son muy similares a los obtenidos cuando la variable dependiente era simplemente la tasa de crecimiento del período de análisis. Podemos observar que el coeficiente estimado para la variable *FCIACU* es un poco mayor que en la estimación anterior, pero sigue siendo estadísticamente no significativo, y el R^2 aumenta muy poco. Nuestra conclusión no se ve, por el momento, modificada.

La segunda limitación a la que hacíamos alusión se refiere al hecho de que estamos estudiando la relación entre el crecimiento y la acumulación de FCI del mismo período, 1985-91, no dejando por tanto que exista retardo temporal en la efectividad del FCI. Con el objeto de controlar la posibilidad de que el FCI tenga un impacto retardado, hemos realizado estimaciones considerando como variable

dependiente la tasa de crecimiento anual de las comunidades, y como variables explicativas diversos retardos del FCI, además de una constante. Las estimaciones son muy sensibles al número de retardos del FCI incluidos, cambiando el signo de los coeficientes según la especificación estimada. Dado que la serie temporal es aún muy corta, no parece que esta vía de análisis sea aún posible. Todo parece indicar que para sacar conclusiones fiables sobre la efectividad del FCI, deberemos esperar unos años.

La última cuestión que abordamos en este trabajo es si hay diferencias en las tasas de crecimiento de las comunidades reguladas por el artículo 151 de las reguladas por el artículo 143. De hecho, detrás de esta pregunta está la cuestión de si el particular sistema de federalismo fiscal establecido en España, que trata de forma tan distinta a los dos grupos de comunidades, ha tenido algún impacto sobre los resultados económicos de las distintas autonomías. Sin embargo, si hay diferencias entre los dos grupos de comunidades, pueden deberse a otros muchos factores que no están necesariamente ligados al sistema de financiación. En cualquier caso, realizamos un simple contraste de la hipótesis de que las medias de crecimiento de los dos grupos de comunidades son iguales. Recordemos, por la información contenida en el Cuadro 1, que las cinco comunidades con mayores competencias crecen en promedio un 4,81 por ciento anual durante los años 1985-91, mientras que las diez comunidades regidas por el artículo 143 tienen un promedio de crecimiento de 4,23 por ciento anual. La hipótesis nula de igualdad de medias no se rechaza a un nivel de significación del 5%¹⁸, lo que indica que las diferencias en las tasas de crecimiento no son estadísticamente significativas, y por lo tanto podemos concluir que no se observan diferencias importantes en las sendas de crecimiento de los dos grupos de comunidades

4. CONCLUSIONES

El régimen de financiación de las comunidades autónomas españolas es evaluado a través de un estudio de la estructura de gasto, de transferencias y de deuda, y de su relación con la renta por habitante de las distintas comunidades. Usando datos de las quince comunidades de régimen común durante el período 1985-91 se obtiene una relación negativa entre gasto y renta *per capita* para las diez comunidades regidas por el artículo 143 que gozan de un bajo nivel de competencias, y ninguna relación significativa en las cinco comunidades restantes. Este resultado se repite para distintas definiciones de gasto, según se incluya el FCI y los gastos de educación y sanidad.

Estas estimaciones se contraponen a la evidencia empírica existente para países con larga tradición de federalismo fiscal, que indica que en esos países las regiones más ricas eligen un gasto público *per capita* mayor que las más pobres. La falta de relación positiva entre gasto *per capita* y renta *per capita* para las comunidades autónomas del estado español sugiere que éstas actúan bajo fuertes restricciones, y pone en duda la autonomía real en las decisiones de gasto. De hecho, cuando se analiza la parte del gasto que se financia con recursos distintos a los obtenidos por transferencia del gobierno central, la relación entre gasto y renta *per capita* se convierte en positiva, lo que parece indicar que en la medida

(18) El valor del estadístico t es 1,646, siendo el valor crítico para un nivel de significación del 5%, $t(13) = 2,16$.

en que las comunidades deciden su gasto, éste aumenta con la renta, y que por tanto también en España el gasto público es un bien normal.

Esta elasticidad renta positiva del gasto autofinanciado es más elevada en las cinco comunidades con mayor nivel de competencias que en las diez restantes. Una parte importante de este gasto se financia con deuda pública, especialmente en los dos últimos años de la muestra, observándose este fenómeno de incremento de la deuda en todas las comunidades, aunque solamente en las cinco del primer grupo se observa una elasticidad positiva de la deuda respecto a la renta. Por todo ello podemos concluir que para todas las comunidades se observa una inadecuación entre las necesidades a cubrir y los recursos de que disponen, ya sea vía transferencias del gobierno central, o bien por recaudación propia. En las comunidades con mayores competencias se observa además que aquellas más ricas sufren con mayor peso las restricciones, al ser la mayoría de los bienes y servicios que ofrecen elásticos a la renta (tal es el caso de educación y sanidad), por lo que la deuda *per capita* presenta una clara relación positiva con la renta *per capita*.

Bajo el sistema actual las comunidades autónomas dependen de forma importante para su financiación del gobierno central. Aunque la normativa existente permite aumentar los ingresos propios vía recargos en el IRPF, la independencia de esta recaudación respecto a las transferencias recibidas no está totalmente garantizada, por lo que ninguna comunidad mantiene esta vía de recaudación. Es difícil por tanto que las comunidades puedan competir ofreciendo un entorno más atractivo y eficiente como resultado de un desarrollo mayor de los servicios públicos y la infraestructura. Sería bueno que este aspecto se tuviera en consideración en futuras revisiones del sistema de financiación, pues algunos estudios indican que una mayor responsabilidad recaudatoria por parte de las comunidades autónomas podría conllevar una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, tanto privados como públicos¹⁹.

En el supuesto de que una revisión del sistema de financiación conllevara una disminución de la importancia relativa de las transferencias del gobierno central y un mayor peso de fuentes de recaudación propias, es probable que se observaran mejoras en varios frentes. Si los resultados empíricos existentes en la literatura económica respecto a los efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto del gobierno local²⁰, y los efectos del número de gobiernos regionales y locales sobre el gasto público total se traducen al marco español, esperaríamos observar una disminución del gasto total del sector público como resultado de una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos²¹.

Durante el período analizado no se detectan cambios importantes en cuanto a la riqueza relativa de las comunidades, y la hipótesis de convergencia de la renta

(19) En el artículo de McGuire (1990) se puede encontrar una discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la competencia entre gobiernos regionales y locales.

(20) Las estimaciones de la variación del gasto ante modificaciones de las transferencias intergubernamentales dan valores cercanos a la unidad, dependiendo de los estimadores del tipo de gasto y de transferencia considerados. En Gramlich (1977) se presenta un resumen de estos trabajos empíricos.

(21) En Oates (1985), y Oates (1989) se discute si la mayor descentralización conlleva una disminución del gasto público, o bien por el contrario un aumento, y se resumen un conjunto de trabajos empíricos sobre el tema. Aunque las conclusiones de algunos estudios son contradictorias, el autor cree que la evidencia a favor de una relación negativa entre gasto total y grado de descentralización es convincente.

per capita de las comunidades autónomas es rechazada. Tampoco se encuentra evidencia que indique que el sistema de federalismo fiscal establecido en España, y en concreto los fondos de solidaridad interregional, hayan tenido impacto en modificar las desigualdades regionales. Estas se mantienen durante el período analizado sin grandes cambios, y el FCI no parece haber modificado el curso natural del crecimiento de las distintas regiones. Dado el carácter de incidencia a largo plazo de estos fondos, cabe esperar que su impacto se refleje en mejoras regionales en el futuro.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarez Blanco, R. (1992): "Una aproximación al endeudamiento de las administraciones territoriales," *Papeles de Economía Española*, Suplementos sobre el sistema financiero 40.
- Barro, R. J. y X. Sala i Martín (1991): "Convergence Across States and Regions," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- García Milà, T. y T. McGuire (1990): "The Effects of Central Government Financing on Regional Government Expenditures in Spain", en Prud'homme, R. (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Bruselas, International Institute of Public Finance.
- Gramlich, E.M. (1977): "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Oates, W. E., editor, *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- Inman, R.P. (1979): "The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review", en Mieszkowski, P. y Mahlon Straszheim (eds.), *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press.
- McGuire, T.J. (1990): "Federal Aid to States and Localities and the Appropriate Competitive Framework", en Kenyon, D. y John Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, The Urban Institute Press.
- Monasterio, C. y J. Suárez (1993): *Luces y sombras de la financiación autonómica*, Fundación BBV.
- Oates, W.E. (1985): "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, September.
- (1989): "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections", *American Economic Review*, June.
- Solé Vilanova, J. (1989): "Spain: Developments in Regional and Local Government", en Bennett, R. (ed.), *Territory and Administration in Europe*, Amsterdam, North Holland.

Fecha de recepción del original: Julio, 1993

Versión final: Enero, 1994

ABSTRACT

The financing scheme of the Spanish autonomous communities is evaluated by studying the relationship between community spending and income *per capita*. Using annual data for the period 1985-91 covering the fifteen communities under the common regime, we find a negative relationship between expenditures and income *per capita* for the ten low-responsibility communities and no relationship for the five high-responsibility communities. In most countries characterized by fiscal

federalism richer regions spend more on public services, thus these results may indicate that the communities do not have effective authority over spending. However, the portion of spending financed by own revenues and debt is positively related to income. We find no relationship between the financing scheme for the communities, including the redistributive grant known as FCI, and the growth of the regions. Differences across the communities in income *per capita* have not diminished during this period.

Keywords: autonomous communities, public expenditures, regional convergence, fiscal federalism, fiscal autonomy.