



EL IMPACTO ECONÓMICO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Jordi Sevilla Segura *

1. Introducción

Durante demasiado tiempo ha estado en boga la crítica sistemática al Sector Público, bajo el argumento de su incapacidad “*per se*” para alcanzar un nivel estimable de eficiencia. En contrapartida, y también sin una adecuada contrastación comparada, se defiende la eficiencia “*natural*” del sector privado, como el único que, casi por su propia naturaleza, puede ser eficiente.

Sin embargo, durante los últimos años se ha puesto en evidencia que los países con un Sector Público fuerte y eficiente pueden enfrentarse con más posibilidades de éxito a situaciones de crisis económica. Tal y como ha ocurrido en los países del Norte de Europa, en los que un potente Sector Público ha sido el factor coadyuvante para superar esas crisis de manera eficaz, con el apoyo de sociedades cohesionadas, bien estructuradas y avanzadas.

La lógica interna de esa adecuada imbricación entre la Administración Pública y la sociedad radica en la doble virtualidad de los servicios públicos, que, por una parte, hacen efectiva la igualdad de derechos entre los ciudadanos, mediante un desarrollo social que elimina cualesquiera obstáculos derivados de la condición personal o social de cada uno. Y que, por otra, constituyen un auténtico motor de desarrollo, mediante la puesta a disposición de los agentes económicos y sociales de una estructura de interrelación que facilita que el progreso de cada uno se vea acompañado por el progreso conjunto, con lo que se multiplican las posibilidades de un crecimiento ordenado, que es el único que ofrece frutos duraderos. En definitiva, para que el sector privado sea eficiente es importante que el sector público también lo sea. La eficiencia del sector público no sólo no es incompatible con la eficiencia del sector privado, sino que la estimula, generando un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

Bien es verdad que sólo si se cree en la capacidad de ser eficiente del Sector Público se estará dispuesto a trabajar para que responda a esas exigencias y no se limite a reflejar el tópico de la incompetencia. Una capacidad que debe apoyarse:

1. En la configuración de las Administraciones Públicas como instrumentos esenciales para constituir un factor de progreso y una garantía de equidad y cohesión social.
2. En su actuación bajo los principios de la gobernanza, regida por un Código de Buen Gobierno explícito, como el aprobado por el Gobierno español, de forma que respon-

* Ministro de Administraciones Públicas.

da con precisión a las demandas de la sociedad y fomente la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público.

3. En la oferta de unos servicios públicos de calidad, contrastables en su eficacia y eficiencia, y en la apuesta por mejorar la capacidad de gestión del Estado, para potenciar su función reguladora y dinamizadora, más que por el incremento de las dimensiones del sector público, o por el mayor intervencionismo estatal en la economía.

Se trata, en suma, de reivindicar y hacer efectivas, y verificables, la capacidad y suficiencia de las Administraciones Públicas para la prestación de servicios públicos que respondan de la mejor manera y con la mayor rapidez a las demandas sociales. Lo que implica una mayor eficacia de la Administración, con sus dimensiones actuales, en el cumplimiento de objetivos y la obtención de resultados, teniendo en cuenta los costes de prestación de sus servicios y dentro del marco de los principios contenidos en la Constitución.

A ese respecto, un reto añadido para nuestro país ha venido dado por el proceso de descentralización producido por el desarrollo del Estado autonómico, que ha supuesto una estructura administrativa más próxima a los ciudadanos, pero también más compleja. Y en la que se sigue avanzando, con el desarrollo del gobierno local, que constituye un compromiso del Gobierno y que se basa en los requisitos de la Unión Europea para la aplicación del principio de subsidiariedad.

Es una situación que enriquece la perspectiva del Estado, aún a costa de la complejidad en su estructura. Y lo dota de tres niveles de administración territorial con autonomía política que actúan simultáneamente para proporcionar los servicios públicos que demandan los ciudadanos. Esta estructura del Estado está ya consolidada en el ámbito autonómico, y se va a desarrollar con rapidez en el local, y es bien distinta de la que inspiró los usos administrativos tradicionales en España. Su evolución, desde la emergencia del actual marco constitucional, pone en evidencia cómo los órganos de la Administración Central del Estado han ido perdiendo protagonismo en el gasto total de las Administraciones Públicas, en favor de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales¹. Y sustenta claramente la necesidad de disponer de un modelo de Administración todo lo abierto y dinámico que sea posible, para hacer efectiva la participación de las diversas administraciones y asegurar la eficacia y eficiencia del gasto público dentro de la complejidad existente. Un modelo que ha de estar basado en la cooperación y la corresponsabilidad entre las administraciones territoriales, y hacia el que ya se camina, desde hitos como la instituida Conferencia de Presidentes autonómicos, inédita en la historia de nuestro Estado Autonómico y que ha demostrado la voluntad común de concertación entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Autonomías.

1 Según los datos de la Intervención General de la Administración del Estado, en 2004 el gasto público de la Administración General del Estado representaba el 20,2% del total, el de los Organismos de la Administración Central el 3,2%, el de la Seguridad Social el 29%, el de las Comunidades Autónomas el 35% y el de los Entes Locales el 12,6% del total del gasto público.



Tabla 1. Empleados públicos en la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales

	1983		2006	
1. Administración General del Estado	1.357.000	80%	546.716	22,5%
Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad del Estado			232.891	
AGE (excluidas Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado)			233.440	
Administración de Justicia			24.284	
Entidades públicas empresariales y Organismos públicos con régimen específico			56.101	
Universidades			94.008	3,9%
2. Administraciones Autonómicas	107.000	6%	1.223.129	50,1%
3. Administración Local	232.000	14%	572.319	23,5%
TOTAL	1.696.000	100%	2.436.172*	100,0%

* El total de efectivos en 2006 (datos a enero de dicho año) incluye también el personal de Universidades.
 Fuente: INAP (datos de 1983) y Registro Central de Personal (datos de 2006).

Como resultado de ese proceso de descentralización, la Administración General del Estado (AGE) es ya la administración más pequeña en el ámbito del empleo público, como pone de manifiesto la Tabla 1. Se trata de un fiel reflejo de la profunda transformación producida en la estructura del Estado, que ha acercado el ejercicio de la función pública al entorno de los ciudadanos. Y que es de tal magnitud que, en poco más de 20 años, ha permutado prácticamente las proporciones que representan los funcionarios de la Administración Central y las Administraciones Territoriales, de 80/20 a 20/80. Es decir, que estas últimas administraciones disponen hoy casi del 80 por ciento de los empleados públicos españoles mientras que, veinte años atrás, ésa era la proporción de los que dependían de la Administración Central.

El Estado de las autonomías ha hecho de España un país más democrático, con mejores servicios públicos y en el que se reconoce la singularidad de los pueblos que lo constituyen, con unos gobiernos territoriales cercanos a los ciudadanos y dotados de amplísimas competencias, lo que ha situado nuestro nivel de descentralización incluso en un nivel superior al de algunos Estados federales consolidados. Y esos logros requieren una mejora en el diseño de la Administración Central, para perfeccionar su capacidad de coordinación y para aumentar su capacidad evaluadora de la eficacia y la eficiencia económicas, con el establecimiento de parámetros claros que permitan la comparación y la aportación conjunta de soluciones a los problemas detectados.

En lo relativo a garantizar la calidad de los servicios públicos, se precisan asimismo nuevas formas de gestión, que introduzcan el deseable principio de cooperación entre administraciones para la prestación de determinados servicios, a los que no se puede hacer frente adecuadamente con la asignación exclusiva de competencias, habitual hasta ahora. Se debe avanzar, de este modo, hacia la implantación de un modelo organizativo que se base en el principio de cooperación o cogobernanza entre las diversas administraciones, y que garantice

su flexibilidad y eficacia de cara a los ciudadanos. Y se debe contar, además, con una supervisión constante de la calidad de los servicios públicos, mediante la creación de una Agencia de Calidad, para mejorar las actuales capacidades de evaluación de los servicios que ofrece la Administración Central.

En ese marco, de permanente búsqueda de mayor eficacia y eficiencia de lo público, se insertan tanto la revitalización del proceso destinado a mejorar el papel de representación territorial del Senado como la reforma de los estatutos de autonomía para adecuarlos a la actual realidad española, dentro del respeto al marco constitucional vigente y siempre contando con un amplio consenso político y social. La modificación de determinados aspectos estatutarios debe servir para mejorar el sistema autonómico en general, lo que significa que todos los ciudadanos han de salir beneficiados de estos cambios, los cuales no pueden conllevar, por tanto, la introducción de ningún factor de discriminación o de freno al impulso a la cohesión social que caracteriza a nuestro Estado autonómico. El objetivo último de la mejora del autogobierno es que las administraciones autonómicas puedan actuar con más eficacia, en beneficio de los ciudadanos, y sin que ello suponga una quiebra en el marco de convivencia que nos hemos dado y del que está satisfecha una amplia mayoría de los ciudadanos.

2. Perspectiva internacional: factores de competitividad de una Administración Pública moderna

El reto de la eficacia y la eficiencia comparadas adquiere una especial relevancia en un contexto como el actual, en el que hechos como la globalización y la emergencia de áreas económicas integradas como la Unión Europea imponen la competitividad comparada a todos los agentes, ya sean públicos o privados, de cara al crecimiento económico y al fomento del empleo. Este objetivo ya se exponía claramente a los europeos en el Informe del Grupo Ciampi, encargado por el Consejo Europeo celebrado en Essen, informe que ponía un énfasis especial en la necesidad de estimular la competitividad en la UE conforme la integración hiciera perder importancia a los artificios del tipo de cambio o las políticas monetarias y presupuestarias “ad hoc”. Este Informe destacaba, como líneas prioritarias de actuación:

1. La potenciación de las infraestructuras y la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
2. La implantación de políticas en favor del desarrollo empresarial y la conservación del medio ambiente.
3. El soporte prioritario a las pequeñas y medianas empresas, y en especial a las PYME innovadoras.
4. El apoyo a la formación continuada.



En estas líneas estratégicas ya se prefiguraba el doble papel de la Administración Pública en una economía avanzada: como agente económico que proporciona la infraestructura básica de un país y presta servicios públicos a los ciudadanos de forma eficiente, y también como coadyuvante del desarrollo y la competitividad del sector empresarial, generando los recursos intangibles que están detrás de las ventajas competitivas de un país.

En ese doble papel, la Administración Pública está sometida a la evaluación de su propia eficiencia, mediante la percepción de la calidad en la provisión de los servicios públicos, la generalización y suficiencia de los mismos para los ciudadanos, la competencia de los empleados públicos, la independencia de la función pública respecto de las presiones políticas y la credibilidad de los compromisos políticos del gobierno. Pero también lo está por los resultados de su gestión, al condicionar ésta las posibilidades de que un país pueda, bajo condiciones de libre mercado, producir bienes y servicios que superen la prueba de los mercados internacionales, al tiempo que mantenga e incremente la renta real de su población en el largo plazo.

Es una difícil tarea, dado que la Administración está compelida tanto a su propia eficiencia en el gasto público como a la generación de factores de competitividad para la economía, ya sean de estructura o de entorno, entre los cuales adquieren un especial relieve factores intangibles como la educación y el desarrollo tecnológico. Además, la Administración debe tener una estructura organizativa moderna, flexible y participativa que permita pasar de la información al conocimiento, y que combine, en las proporciones adecuadas, competencia, regulación, defensa de los intereses públicos y bienestar.

La competitividad de un país, en suma, no puede reducirse solamente al incremento del Producto Interior Bruto y de la productividad, porque en el desempeño de las empresas también influyen los ámbitos políticos, sociales y culturales con los que interactúan. De ahí el papel relevante de la Administración Pública, que ha de participar en la generación de un ambiente que potencie la inversión en infraestructuras, el desarrollo de las instituciones y las políticas que coadyuven a la competitividad de las empresas.

A ese respecto, el Anuario de Competitividad Mundial del Internacional Institute for Management Development proporciona un elemento de comparación de la competitividad por países que se viene publicando sin interrupción desde 1989. En su última edición, analiza las 60 principales economías mundiales, a las que clasifica atendiendo a cuatro grandes factores de competitividad, que a su vez se desagregan en diversos subfactores, evaluados mediante variables cuantitativas y cualitativas, encuestadas, cuya síntesis puede verse en la Tabla 2.

España ocupaba el lugar 14 en el ranking global de competitividad, tanto en 2003 como en 2004, pero sus posiciones resultaban más avanzadas al observar su desempeño económico y su eficiencia gubernamental, factores en los que ocupaba la 9ª posición mundial en 2004, ganando posiciones respecto de 2003.

Tabla 2. Principales factores de competitividad de los países

<p>1. Desempeño Económico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economía doméstica • Comercio Internacional • Inversión Internacional • Empleo • Precios 	<p>3. Eficiencia Gubernamental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzas públicas • Política fiscal • Estructura institucional • Legislación comercial • Educación
<p>2. Eficiencia de los Negocios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Productividad • Mercado de trabajo • Mercados financieros • Prácticas de gestión • Impacto de la globalización 	<p>4. Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura básica • Infraestructura tecnológica • Infraestructura científica • Salud y ambiente • Calidad del sistema

Fuente: IMD (Internacional Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook*.

La eficiencia de la Administración Pública española y de sus políticas, en Finanzas públicas, Política fiscal, Estructura institucional, Legislación comercial y Educación, está bien próxima a la de los países punteros de la UE y del mundo. Esa eficiencia incluso sobrepasa a la de los mayores países de la UE, Alemania, Francia e Italia. En ambas comparativas, sin embargo, las dotaciones de infraestructuras, tanto en infraestructura básica, tecnológica y científica, como en salud y ambiente, o en calidad del sistema, evidencian ser las tareas pendientes para los agentes públicos y privados españoles, ya que la posición de nuestro país en este importante factor de competitividad sólo supera, entre los países que se han considerado, la posición italiana.

El dato a retener, no obstante, es el hecho de que, en una perspectiva global de la eficiencia gubernamental, nuestro país ya se sitúa en una favorable posición frente a los restantes socios de la UE, lo que sucede previsiblemente por la incidencia de la descentralización del gasto público por administraciones territoriales, que permite una mayor eficiencia en la ejecución de ese gasto público, a cargo de administraciones que están cada vez más próximas a las necesidades de los ciudadanos.

Ahora bien, el hecho de que la posición de la Administración Pública española supere ya en la actualidad a buena parte de los países de la UE, que antaño parecían un referente casi inalcanzable, no puede hacernos olvidar que el reto de la eficiencia de lo público es permanente, y que compromete a todas las administraciones a seguir mejorando en apertura y transparencia ante los ciudadanos, para que éstos puedan evaluarlas con objetividad y exigencia. Sin olvidar tampoco, como ya se ha indicado, que el reto de la eficiencia de lo público se extiende



a la generación y sostenimiento de un marco de innovación y desarrollo tecnológico que fomente la competitividad de las empresas y que, sobre ésta, haga posible el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social.

En estos aspectos de calidad, cualificación e innovación, es importante conseguir que los ciudadanos confíen en que la eficiencia de su Administración Pública es la principal garantía del ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades. Y, para ello, se tiene que asegurar la cooperación entre las Administraciones Públicas, flexibilizar su funcionamiento a través de la promoción de Agencias, introducir sistemas de incentivos para motivar el ejercicio de las funciones de los empleados públicos, y modernizar su gestión mediante una apuesta decidida por la innovación y el desarrollo tecnológicos.

El buen gobierno de la Administración es, a este respecto, la garantía de que los ciudadanos puedan constatar el estricto cumplimiento no sólo del marco legal, sino también de un compromiso ético. Para ello, el Código de Buen Gobierno del Gobierno incorpora a lo público las mejores prácticas del sector privado, hace efectivas las recomendaciones de las principales organizaciones internacionales, como la OCDE, el Consejo de Europa o la ONU, e introduce una herramienta para incrementar la confianza en la gestión de lo público y, al tiempo, un acicate para la mejora continua de la gestión pública, así como de las políticas y los servicios a los ciudadanos.

Admitido que la competitividad de la Administración Pública va unida a la descentralización decisional y a la eficiencia asignativa, sus efectos han de ser palpables para la sociedad, por las vías del crecimiento económico, de la creación de empleo y de la reducción de las posibles desigualdades de partida entre agentes y territorios. Lo cual supone algo tan sencillo, pero a la vez tan importante, como que para establecer objetivos concretos en la mejora de la gestión, en los resultados de las políticas o en los impactos sociales de las mismas, es necesario el conocimiento más riguroso posible de las condiciones y las consecuencias de la acción pública.

Por ello se apuesta de forma decidida desde el Gobierno, al potenciar en las Administraciones Públicas la cultura de la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios, y al procurar un mayor dinamismo en la acción del Sector Público, profundizando en el desarrollo democrático del Estado de las Autonomías y de las Administraciones Locales. En el primer caso, mediante la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, como elemento clave para cumplir el compromiso de una Administración Pública más eficiente en la utilización de sus recursos y más eficaz en la prestación de los servicios públicos. Y, en el segundo, propiciando una Administración participativa, que facilite la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, abierta a la cooperación con las demás administraciones territoriales, tanto Comunidades Autónomas como Entes Locales, enfocada al logro de resultados y, por tanto, medible y auditable en todo momento.

Para poder evaluar la calidad y para incrementar la participación, la Administración electrónica es una pieza esencial. No sólo por la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración, sino por su combinación con algunos cambios organizativos y con la incorporación de nuevas capacidades de los empleados públicos, que mejoran la eficacia, la productividad, la agilidad y la comodidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos. Algunas líneas de actuación concretas, en este sentido, son el desarrollo de un sistema de intercambio electrónico de datos entre las Administraciones Públicas, y entre éstas y los ciudadanos; la expansión del DNI electrónico; la creación de la Red de Atención Integral 060, mediante la que se facilitan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos; y la racionalización y simplificación de las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

La idea motriz de una administración pública moderna, cuyos procesos de toma de decisión sean compartidos entre diversos niveles institucionales y con los ciudadanos, es la de su fundamento en la información. Tanto para el control de la legalidad y la rendición de cuentas interna ante la propia administración, como para la fiscalización externa de los tribunales y cámaras de cuentas, y la aprobación de éstas por los poderes legislativos estatales y autonómicos, en representación de la voluntad democrática de los ciudadanos, así como para cumplir los requisitos de transparencia ante la sociedad que hay que exigir a cualquier asignación de fondos públicos.

La información sobre los ingresos y los gastos de cualesquiera administraciones tiene que facilitar las decisiones de futuro, evaluar los resultados de las decisiones pasadas y crear, en definitiva, un acervo de conocimiento sobre lo público. Y de ahí los requisitos de rapidez en su presentación, fiabilidad en su elaboración, homogeneidad en su estructura e indicadores, y comparabilidad entre niveles de la administración. Sin los cuales, no sólo sería una información baldía y separada de las decisiones de la administración pública, sino que podría convertirse en una información *ad hoc*, con la que algunas partes interesadas sustentarían argumentos parciales, cuya réplica se vería condicionada más por la fuente de información que por la base factual.

3. Descentralización del gasto público, crecimiento económico y solidaridad

España es un país plural, y el Estado de las Autonomías que emerge de la Constitución de 1978 lo ha convertido, además, en un país descentralizado. El reconocimiento de su pluralidad constituye la mejor garantía de su unidad, frente a la imposición o el enfrentamiento.

El desarrollo del Estado Autonómico ha supuesto, indudablemente, un potente proceso de descentralización. Para hacerlo patente, basta con considerar que, en 1982, la llamada Administración Central, excluida la Seguridad Social, suponía el 53% del gasto consolidado de



las administraciones públicas españolas, en tanto que las administraciones territoriales sólo representaban el 14'5% de dicho gasto público. En 2005, esa Administración Central era ya, también en este sentido, la administración pública más pequeña, y tan sólo respondía, excluida igualmente la Seguridad Social, del 23'5% del gasto público consolidado, que incluso se rebajaba hasta el 19'7% si se excluyen los intereses de la deuda. El contrapunto, en ese mismo año de 2005, lo ponían unas administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y Entes Locales, que ya respondían del 47% del gasto público consolidado de las administraciones públicas españolas, o del 49%, si se excluyen los intereses de la deuda.

En este proceso de descentralización administrativa han participado de forma activa los sucesivos gobiernos de España. Entre 1978 y 2006, tanto las Comunidades Autónomas que accedieron a sus Estatutos de Autonomía en virtud del Artículo 151 de la Constitución como las que, posteriormente, lo hicieron a través del Artículo 143, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, han visto aprobarse 1.840 traspasos de competencias desde la Administración Central. Y, de ellas, 1.423 competencias han sido transferidas durante las cuatro legislaturas que, entre 1982 y 1996, fueron responsabilidad de Gobiernos del PSOE, y en el tiempo transcurrido en la actual legislatura, también gobernada por este partido.

Hoy, cuando las políticas que ejecutan las Comunidades Autónomas ya suponen más gasto público y mayor número de funcionarios que los que suponen las de la Administración Central, desde el actual Gobierno socialista tenemos clara nuestra responsabilidad en la tarea de conjugar el incremento de la capacidad de autogobierno con el principio constitucional de igualdad de todos los españoles para el acceso a los servicios públicos. Para ello, pensamos que lo sustancial, ahora, de la relación entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central es la necesidad de encontrar espacios de diálogo, de negociación, de acuerdo y de cooperación, con un objetivo que debe ser común e irrenunciable: que los ciudadanos que acudan a un Ayuntamiento, a una Comunidad Autónoma o al Gobierno central reciban un servicio público igual de ágil, moderno y eficiente, con una calidad contrastable en todos los casos.

Los datos disponibles sobre el proceso de más de 25 años de descentralización y de consolidación de un Estado Autonómico en España ofrecen un balance globalmente positivo. Y la asignación del gasto público por parte de las Comunidades Autónomas ha tenido una influencia determinante en ello. Entre 1984 y 2005, la participación media del gasto público de las Comunidades Autónomas respecto del PIB regionalizado ha pasado del 5'33% al 14'72%, con casos de Comunidades como Extremadura, Castilla-La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra, en los que esa relación entre el gasto público y el PIB regional sobrepasa en 2005 el 20%.

La relación entre las tasas de variación de ese gasto público descentralizado hacia las Comunidades Autónomas y las del crecimiento de su PIB no sólo evidencia una clara vinculación, sino que permite deducir una mayor incidencia sobre el crecimiento cuando se tiene la convicción política en la eficiencia del gasto público. Tales son las percepciones que se deducen cuando se

analizan las tasas de variación del gasto público y el PIB en las Comunidades Autónomas españolas durante los períodos 1984-1996, con gobiernos del PSOE en España, y 1996-2004, con gobiernos del PP. Las tasas de crecimiento del PIB son sistemática y notablemente superiores durante el período 1984-1996 y salvo casos singulares, se acompañan también de tasas igualmente superiores de crecimiento del gasto público. Existen casos concretos, como el de Aragón, que parecen responder a factores estructurales que explican un menor efecto multiplicador del gasto público sobre el PIB, o como los de Cataluña, Navarra, País Vasco y La Rioja, en los que un elevado nivel de desarrollo previo hace que disminuya la incidencia de una menor tasa de crecimiento del gasto público. Ese grado de desarrollo previo, cuando es reducido, parece estar detrás también del mayor crecimiento económico, aún con tasas de variación relativamente modestas del gasto público, en Andalucía y la Región de Murcia.

La descentralización del gasto público por Comunidades Autónomas, junto con el papel asignador de la Administración Central en materia de inversión pública, complementan el panorama anterior sobre los efectos del Estado autonómico sobre la economía. Una inversión, como variable flujo anual, que conforma la variable stock de capital público y cuya evolución comparada con el capital privado desde 1978 hasta el último año disponible de 2002 es interesante analizar. Hasta 1981, en que sólo disponen de Estatuto de Autonomía las Comunidades del artículo 151, la tasa de variación del stock de capital público crece por debajo de la del capital privado. Desde entonces, y hasta 1996, bajo gobiernos del PSOE en el Gobierno de España y con la participación inversora de las Comunidades Autónomas, esas tasas de crecimiento del stock de capital público superan a las del privado. Hay que poner énfasis en que la inversión pública no sólo constituye un factor básico de competitividad y de vertebración para la economía española en su conjunto, sino que palió progresivamente el déficit de capital público en nuestro país. Con un esfuerzo que debe continuar, ya que entre 1978 y 2002 el peso del stock de capital público, en el stock de capital total español, sólo ha crecido del 13'82% al 19'14%.

Es preciso seguir profundizando, en definitiva, en las políticas de solidaridad, de igualdad y de justicia social, con las modificaciones pertinentes en el modelo de Administración Pública, para que sea más abierto, más dinámico y permita la participación de las diversas administraciones, en aras de asegurar la eficacia dentro de la complejidad existente. Y aún queda camino por recorrer para dar solución a estos retos. Con datos de 2003, había tres, de las nueve Comunidades Autónomas que ofrecían una renta bruta interior por habitante inferior a la media de España, en las que el gasto público total por habitante era también inferior a la media española.



4. Perspectivas para la eficiencia del gasto público por Comunidades Autónomas

La traslación de competencias desde la administración central a las administraciones territoriales supone que tanto una como las otras hayan de evaluarse bajo las mismas pautas de eficiencia, ya sea en los servicios públicos o ya lo sea en la constitución del stock de capital público, y tanto de forma directa, en el grado de bienestar de los ciudadanos, como en sus repercusiones sobre la competitividad del sector privado, por las externalidades inherentes a la actuación pública.

Desde esa perspectiva, una ojeada a la evolución de la estructura presupuestaria de las Comunidades Autónomas y a su formación de capital público durante los últimos años permite tanto corroborar el hecho de la traslación de gastos y funciones a las administraciones territoriales como esclarecer las diferentes prioridades con las que éstas asumen la elección delegada democráticamente por los ciudadanos en los gobiernos autonómicos y locales.

Desde el lado de los ingresos, se ha producido una variación sustancial en el modelo de financiación autonómico, que se ha decantado desde las transferencias, corrientes y de capital, hacia los impuestos directos y, sobre todo, hacia los indirectos, lo que constituye un reflejo del sistema de financiación autonómica que se introduce en 2002.

El nuevo sistema pasó a ajustar a la baja las transferencias de la Administración Central según la proporción de impuestos cedidos o concertados a las Comunidades Autónomas, y considerando asimismo el efecto neto de otras posibles aportaciones y de las competencias o financiaciones atípicas propias de cada Comunidad. Se introducían asimismo mecanismos compensatorios y de solidaridad entre Comunidades, como los Fondos de Suficiencia, con 29.250 millones de euros aproximadamente, en 2006, para las 13 Comunidades Autónomas con saldo positivo y por tanto receptoras de los mismos, y los Fondos de Compensación Interterritorial, con 1.160 millones de euros, aproximadamente, para las 10 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas beneficiarias en 2006.

Como resultado del vigente sistema de financiación autonómica, la última liquidación de ingresos impositivos totales de la Agencia Tributaria pone de manifiesto que, en 2003, el 25'72% de los impuestos directos y el 56'67% de los impuestos indirectos forman parte ya de los ingresos de las Comunidades Autónomas. Pero su distribución por Comunidades Autónomas sigue siendo muy dispar, al depender de la capacidad de exacción tributaria de cada Comunidad.

Y de ahí que las diferencias entre Comunidades subsistan. Si se exceptúa el caso específico del Concierto Vasco, Comunidades con elevado nivel de renta como Baleares, Madrid, la Comunidad Valenciana o Cataluña, en la que también tienen un peso relevante las transferencias, se financian prioritariamente con ingresos impositivos, en tanto que otras con menores

niveles de renta, como Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Canarias o Andalucía, siguen basando sus ingresos en las transferencias.

Por el lado del gasto público de las Comunidades Autónomas, se han producido también cambios estructurales entre 1984 y 2005. Con una reducción ostensible del peso de los gastos de personal, una relativa permanencia de la proporción que representan los gastos corrientes en bienes y servicios, y una clara reducción de la cuota por inversiones reales. Al tiempo, la asunción de deuda por parte de las Comunidades Autónomas justifica el peso creciente de las operaciones con activos y pasivos financieros, aunque con gastos financieros en proporción decreciente por la evolución a la baja de los tipos de interés. Y el papel de las Comunidades Autónomas en la canalización de recursos hacia los Entes Locales está detrás de la cada vez mayor ponderación de las transferencias corrientes y de capital en los gastos totales.

Sin embargo, la estructura de los gastos públicos en 2005 muestra diferencias apreciables entre Comunidades Autónomas. Las transferencias corrientes son las partidas determinantes del gasto, con un porcentaje igual o superior al 40% del total, en Comunidades como Madrid, Cataluña, Murcia, Baleares, Navarra y Castilla-La Mancha. Los gastos de personal sobrepasan la tercera parte del gasto público total de Comunidades como Canarias, la Comunidad Valenciana, Asturias, La Rioja, Aragón y Extremadura. Y las inversiones reales sobrepasan el 20% del gasto total en el caso de la Comunidad de Cantabria.

Ante un panorama forzosamente dispar, la eficiencia comparada, económica y social, por Comunidades Autónomas en la materialización de esos gastos debería ser una cuestión crucial desde la perspectiva del Estado Autonómico, y constituirse en un indicador relevante de cara a cualquier replanteamiento del sistema de financiación autonómica. Cada Comunidad tiene el legítimo y democrático derecho a poner el énfasis en unas u otras funciones del gasto público, pero sin que ello vaya en menoscabo de la calidad de los servicios públicos que puede recibir cualquier ciudadano español, sea cual sea la Comunidad o Ciudad Autónoma en la que radique.

Desde esa perspectiva de libertad en la elección, igualdad en el servicio público percibido y solidaridad en la cobertura de las necesidades, los presupuestos por funciones de las Comunidades Autónomas constituyen un valioso elemento de análisis. Sus datos de 2005 evidencian que la producción de bienes públicos de carácter social polariza las asignaciones del gasto público. Más en concreto, en la sanidad y la educación que, en conjunto, y salvo en los casos de Navarra, Castilla-La Mancha y Extremadura, suponen más del 50% del gasto público de las diferentes Comunidades Autónomas. Aunque con diferencias ostensibles entre Comunidades, que llevan a una reflexión sobre si la cobertura y la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos en unas u otras son o no equivalentes. Aún dando por supuesto que la mayor cuantía del gasto sólo supondrá mayor calidad en el servicio mediando una actuación eficiente por parte de las administraciones y los funcionarios públicos.



En las restantes funciones del gasto público, las diferencias por Comunidades, aunque de menor importancia relativa, son también evidentes. La apuesta por el papel dinamizador del sector público sobre la actividad económica de los sectores productivos está presente sobre todo en Comunidades como Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón y Andalucía. Pero también por el papel de lo público en la seguridad, protección y promoción social de sus ciudadanos, como sucede, sobre todo, en La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Todo ello es reflejo de unas asignaciones del gasto público que, al igual que sucedía con la producción de bienes públicos de carácter social, están obviamente influidas por el grado de desarrollo relativo de cada Comunidad y por el número de sus habitantes, pero cuyas disparidades por Comunidades Autónomas alertan sobre la necesidad de evaluar la eficiencia con la que se consigue el resultado final y la calidad con la que ese resultado se proporciona a los ciudadanos en cualquier Comunidad o Ciudad Autónoma.

A ese respecto, tampoco puede olvidarse la incidencia del stock de capital público de que dispone cada Comunidad, como coadyuvante de la mayor eficiencia del gasto público corriente y como factor de competitividad para el sector privado. Niveles elevados de este stock permiten asignar recursos a servicios públicos de carácter social que, de otro modo, siempre tendrán el coste de oportunidad de no abordar inversiones reales. Las Comunidades que, como Cataluña, Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía, disponen del mayor stock de capital público, dedican las menores proporciones de sus respectivos presupuestos a inversiones reales. En tanto que estas inversiones reales son mayores en casos como los de Cantabria, La Rioja, Extremadura y Asturias, cuyos stocks de capital público están entre los de menor nivel y, en ciertos casos, también entre los de menor tasa histórica de crecimiento.

Se puede obtener una valoración global y económica del gasto público con una síntesis adecuada de las anteriores observaciones. Global, por la profunda imbricación que existe entre el gasto público, el bienestar social y la competitividad de la economía en su conjunto; y económica, por el objetivo de eficiencia que debe guiar las decisiones de cualquier asignador de recursos públicos. Y para ello parece oportuno recurrir al Valor Añadido Bruto (VAB), como indicador de la eficiencia que se consiga en la transformación de consumos intermedios en producción de bienes y servicios de mercado y de no mercado. Un VAB que, puesto en relación con el gasto público total de cada Comunidad sintetiza el valor creado, y potencialmente inducido, en cada una de ellas por cada unidad de recursos públicos.

El indicador precisa, en primer lugar, la posición relativa de cada Comunidad en cuanto al efecto multiplicador de su gasto público, que parece estar vinculado con el grado de desarrollo económico, la estructura funcional y el nivel del gasto, y la dotación del stock de capital. Pero también, y en segundo término, indica la convergencia que se verifica entre todas las Comunidades con base en ese efecto multiplicador. Ya sea por causa de un mero efecto de la caída del ciclo económico en las de mayor nivel previo; ya sea por un eventual rendimiento decreciente

en la eficiencia del gasto público conforme la cuantía de éste es mayor y no se acompaña de modificaciones en su estructura funcional; o ya lo sea por una caída en la inversión pública que impide mantener el efecto impulsor sobre la economía del mayor gasto público.

Queden todas éstas como percepciones sujetas a análisis y contrastaciones más detallados. Pero hay que dejar también constancia de que esa evolución del efecto multiplicador ha sido diferente, por Comunidades Autónomas. Desde 1985, Comunidades como Andalucía, Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia, la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco evidencian una continua ganancia en el efecto multiplicador de su gasto público. Mientras que en las restantes Comunidades el efecto es contrario, e igualmente sistemático en la reducción de ese efecto multiplicador.

5. Conclusiones

Tenemos, pues, evidencias sobre el hecho de que la progresiva descentralización en la prestación de los servicios públicos, que ha traído consigo el desarrollo del nivel de autogobierno de las Comunidades Autónomas, ha tenido efectos significativos en la economía española. Con ello se cuestiona la crítica tradicional a la supuesta e inherente ineficiencia del Sector Público.

En definitiva, lo que se pone de manifiesto es la doble virtualidad de una Administración Pública moderna para una sociedad avanzada, que radica en que garantiza una efectiva igualdad de derechos entre los ciudadanos, y en que constituye un auténtico motor de desarrollo. La actual estructura del Estado configurada tanto por los órganos de la Administración Central del Estado, que han ido perdiendo protagonismo en el gasto total de las Administraciones Públicas, como por los de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, indica claramente la necesidad de disponer de un modelo de Administración todo lo abierto y dinámico que sea posible, para hacer efectiva la participación de las diversas administraciones y para asegurar la eficacia y eficiencia del gasto público dentro de la complejidad existente. Un modelo que sólo puede estar basado en la cooperación y en la corresponsabilidad entre las administraciones territoriales.

Desde el Gobierno se apuesta de forma decidida por la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas, con la potenciación de la cultura de la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios; con la profundización en el desarrollo democrático del Estado de las Autonomías y de las Administraciones Locales; con el impulso a la cooperación entre las administraciones; con la aplicación de Códigos de Buen Gobierno del Gobierno; con la promoción de empleados públicos más profesionales, más motivados y mejor formados; y con la incorporación de las más avanzadas tecnologías de la información y las comunicaciones a la Administración.



España es un país plural, y el Estado de las Autonomías que emerge de la Constitución de 1978 lo ha convertido en un país también descentralizado. Los datos disponibles sobre el proceso de más de 27 años de descentralización y de consolidación de un Estado Autonómico en España ofrecen un balance globalmente positivo. La relación entre las tasas de variación de ese gasto público descentralizado por Comunidades Autónomas y las del crecimiento de su PIB no sólo sugiere una clara vinculación entre descentralización y progreso, sino que permite colegir que su mayor incidencia sobre el crecimiento se alcanza cuando se tiene la convicción política en la eficiencia del gasto público. Por su parte, la inversión pública del Estado en las Autonomías se ha consolidado en unas tasas de crecimiento del stock de capital público superiores a las del privado.

Es preciso, sin embargo, seguir profundizando en las políticas de impulso a la cohesión social y económica entre todos los ciudadanos y todos los territorios de España. Ante un panorama forzosamente dispar, la eficiencia comparada, económica y social, por Comunidades Autónomas en la materialización de sus gastos debería ser una cuestión crucial desde la perspectiva del Estado Autonómico, en la que los principios de igualdad en el servicio público percibido y solidaridad en la cobertura de las necesidades deben estar siempre presentes. El Estado debe asegurar un nivel similar de prestación de los mismos servicios públicos en todo el territorio español, para lo cual es preciso, en primer lugar, avanzar en la definición de cuál sea el nivel mínimo de servicios públicos que se ha de garantizar y, en segundo término, en la determinación, acotación y cobertura del coste efectivo de esos servicios.

España es, efectivamente, un país plural, y la tarea que le corresponde al Gobierno de la Nación consiste en, por una parte, coordinar la actuación de las Administraciones Públicas, para procurar la máxima eficacia de la acción pública y garantizar la cohesión social entre todos los ciudadanos y todos los territorios de España. Y, por otra parte, en hacer que funcione lo mejor posible la Administración General del Estado, con la prestación de unos servicios de calidad que sean ofrecidos a los ciudadanos bajo los criterios de transparencia, eficiencia y participación. Es un derecho de los ciudadanos exigirlo y es nuestra obligación procurar que se cumpla.

También en las reformas estatutarias que se están llevando a cabo se está logrando combinar el compromiso de las Comunidades Autónomas con su autogobierno, por una parte, y con el resto de España, por otra, lo que demuestra la gran virtualidad de una Constitución que, desde hace más de 27 años, nos permite convivir, avanzar juntos y desarrollarnos en nuestra pluralidad, así como mejorar el sistema autonómico sin que ello afecte a sus bases, que han demostrado ser válidas y capaces de generar prosperidad para todos.

