

Financiación autonómica e infraestructuras de transporte como fuentes de desequilibrios territoriales en las regiones españolas: una visión comparada a través del SIG (2002-2011)

N. Vercher Savall¹, J.J. Serrano Lara²

¹*Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia. Edifici d'Instituts, 4º planta, C/Serpis 29, 46022 Valencia.*

²*Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Valencia. Av. Blasco Ibañez, 28, 46010 Valencia.*

nesversa@gmail.com, j.javier.serrano@uv.es

RESUMEN: El presente artículo persigue analizar la distribución de los recursos económicos entre las diferentes regiones españolas. Para ello, se examinan los resultados de las balanzas fiscales oficiales, la financiación autonómica junto al gasto y esfuerzo presupuestario en sanidad y educación, así como las cifras de stock e inversión en infraestructuras de transporte. Mediante una metodología de corte cuantitativo se obtienen diversos indicadores referidos en su mayoría al periodo 2002-2011, los cuales son representados en forma de mapas a través de técnicas cartográficas. Con ello, se hacen notoriamente visibles algunos desajustes y diferencias entre comunidades autónomas. Los principales resultados apuntan a escenarios de infrafinanciación en algunas regiones -como la Comunidad Valenciana- y a la falta de criterios visibles en la asignación de las infraestructuras de transporte. De esta manera, según los patrones distributivos que desvelan los datos, la solidaridad interterritorial parece disiparse en favor de unos flujos difusos alejados de una lógica de eficiencia económica y carentes de una despejada justificación.

Palabras clave: balanzas fiscales, financiación autonómica, infraestructuras de transporte, desequilibrios regionales.

1. INTRODUCCIÓN

La distribución de los recursos estatales entre las diferentes regiones españolas constituye un debate de total actualidad en nuestro país. El sistema de financiación autonómica y las infraestructuras de transporte representan algunas de las cuestiones más vigentes en este campo y, a su vez, incidentes en las capacidades de desarrollo de los territorios. La financiación que recibe una comunidad es fundamental para llevar a cabo una adecuada provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, así como para apoyar la actividad económica a través de políticas sectoriales, culturales, de infraestructuras o de innovación. La financiación, a parte de ser recibida desde un nivel administrativo superior, también puede recaudarse en el propio territorio mediante la gestión propia de los tributos. En el caso español, la mayoría de las regiones dependen de los recursos financieros distribuidos por el Estado y, en menor grado, de determinadas competencias transferidas. Cuando las transferencias del Estado representan la mayor parte de la financiación de un territorio se genera dependencia de este último con el nivel central de gobierno y, si además estas transferencias no son suficientes para las necesidades de gasto, el gobierno regional puede verse abocado al endeudamiento, al incremento del déficit y a más endeudamiento de nuevo (Pérez et al., 2013).

Con la transición democrática se establecieron las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el primer sistema de financiación autonómica o modelo transitorio de financiación de 1978. En ese momento, los principios básicos de la financiación territorial fueron recogidos en la Constitución española (art.156-158) siendo la autonomía financiera de las regiones, la solidaridad interterritorial, la igualdad y la coordinación con la Hacienda Pública estatal los aspectos más relevantes. La carta magna concedió en la disposición adicional primera el régimen foral para el País Vasco y Navarra. Con ello, ambos territorios reciben un trato excepcional y diferenciado al del resto de regiones de régimen común que se fundamenta en el convenio económico para el caso navarro y el concierto económico para el caso vasco. En la práctica, el sistema foral consiste en la recaudación casi completa de los tributos y la gestión total de los gastos a cambio de una "contribución" o "cuota" al Estado por servicios prestados en términos de defensa o aduanas, entre otros. En una línea similar, las Islas Canarias, Ceuta y Melilla reciben tratos especiales en el seno de las comunidades de régimen común. Esto se debe a la insularidad para el primer caso y a la condición de

ciudades con estatuto propio de autonomía en el segundo y tercer caso. Sin embargo, sus peculiaridades no generan tantas diferencias regionales como los casos forales.

Los modelos de financiación autonómica conocidos hasta la fecha en España han sido muy diversos. En total han tenido lugar seis experiencias diferentes: el modelo transitorio (1978-1986), el llamado modelo “definitivo” (1987-1991), el primer modelo de los noventa (1992-1996), el segundo modelo de los noventa (1997-2001), el modelo de “inflexión” (2002-2009), y el actual modelo en vigencia (2009). De entre todos ellos, resulta imprescindible comprender cómo fue configurado el modelo transitorio, pues su funcionamiento ha condicionado los resultados de todo el resto de sistemas. Este modelo establecía la financiación de cada comunidad autónoma de forma anual a partir de negociaciones entre el gobierno central y cada gobierno regional en reuniones bilaterales, las conocidas Comisiones Mixtas Paritarias. El eje clave de este modelo fue el “coste efectivo”, esto es, en las comisiones se trataban de calcular los costes -efectivos- de provisión de los servicios públicos durante el periodo previo al democrático y, a partir de estos, de establecer las cuantías que cada región debía recibir. Pero el acierto de dichos cálculos resulta cuestionable. Por un lado, el sistema contable de la Administración Central no disponía de los medios necesarios para calcular los costes reales de los servicios que el gobierno franquista prestaba. Por otro lado, este método significa que el cálculo asumía como buena la distribución de recursos que realizaba un gobierno no democrático (León, 2009). Como consecuencia, a partir del 1978 se genera un status quo u orden regional en la recepción de recursos el cual no sufre alteraciones notables en ninguno de los posteriores modelos aun cambiar significativamente la realidad socioeconómica de los territorios (Pérez, Cucarella y Hernández, 2015; Cucarella, 2015; Vercher, 2015).

El principal rasgo de los cambios acaecidos desde 1978 hasta 2009 en los modelos de financiación regional es el aumento de las competencias de gasto cedidas a las regiones. El momento de máximo fulgor se alcanzó en el 2002 cuando todas las comunidades pasaron a gestionar los servicios de educación y sanidad, poniendo fin así al sistema de dos velocidades en el cual unas regiones tenían estas competencias traspasadas y otras no. Sin embargo, la corresponsabilidad fiscal no se ha incrementado en un grado equivalente (Herrero y Tránchez, 2011). El desequilibrio entre las competencias transferidas en términos de gasto y la cesión de tributos ha favorecido la dependencia de los gobiernos autonómicos con el nivel central de gobierno, presentando a los primeros como responsables del gasto -educación, sanidad, etc.- pero no de los ineludibles ingresos -impuestos, tasas, etc.- (Duran, 2007; Solé-Ollé, 2008). Asimismo, la falta de corresponsabilidad fiscal del sistema ha desembocado en una constante presión de los gobiernos regionales al ejecutivo central para conseguir mayores transferencias de recursos, con lo que las estrategias políticas y los criterios arbitrarios han prevalecido frente a la rigurosidad técnica (De la Fuente y Gundín, 2007; León, 2009; Herrero y Tránchez, 2011).

Junto a la financiación territorial, las infraestructuras de transporte han mantenido un papel destacado en el desarrollo, especialmente, en su vertiente económica. Pero, ¿cuáles son los efectos de las infraestructuras de transporte sobre la realidad socioeconómica de los territorios? ¿Son elementos necesarios y/o suficientes para el desarrollo? ¿Qué consecuencias puede generar una situación de infradotación?

Los impactos territoriales de las infraestructuras de transporte son múltiples, pero la magnitud y relevancia de estos dependen de la perspectiva teórica a la que nos ceñamos. Si bien los planteamientos más clásicos entendían las infraestructuras de transporte como un elemento vital en el desarrollo económico por su capacidad de aproximar territorios con el único fin de mejorar el comercio internacional, postulados más recientes introducen el papel activo del territorio. Por ejemplo, en el desarrollo regional se ha considerado tradicionalmente a las infraestructuras de transporte como una herramienta de redistribución de rentas, empleo y bienestar entre regiones, bien de forma directa -construyendo infraestructuras en territorios relativamente pobres a partir de recursos de comunidades más ricas- o de forma indirecta -acercando e insertando áreas atrasadas en áreas más desarrolladas y dinámicas- (Gallego, 2006; Reig y López, 2009).

Las infraestructuras de transporte reflejan la organización social y espacial de los territorios y, tanto en la fase de construcción como en la de explotación, generan efectos reestructuradores sobre el territorio entendidos como aquellas manifestaciones que implican cambios en el potencial de desarrollo regional o conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales de una comunidad (Vázquez, 1988; Moreno, 2000). Asimismo, Biehl (1986) consideraba las infraestructuras de transporte como uno de los determinantes del potencial de desarrollo de una región junto a la situación geográfica, el grado de aglomeración o la estructura sectorial. Precisamente, la aglomeración de población y unidades productivas favorece la consecución de economías de escala en la provisión de servicios públicos como los de transporte y todo ello, a su vez, contribuye positivamente a formar economías de urbanización (Camagni, 1992). En la misma línea, las economías de red entre empresas o áreas urbanas no concentradas espacialmente estarán condicionadas por la calidad dotacional de las infraestructuras de transporte, aumentando dicha relación directa cuando mayor sea la distancia que separa las unidades nodales de la red (Sorribes, 2012).

De todo esto se desprende que los efectos de mayor contundencia sobre el desarrollo territorial parecen ser los que se perciben en el medio y largo plazo. En términos cuantitativos, Aschauer (1989) avanzó un impacto importante de las infraestructuras de transporte sobre la productividad multifactorial de la economía. La dimensión de dicho impacto se revisó a la baja en algunos estudios posteriores (Munell, 1990; Garcia-Milà y

McGuire, 1992). De hecho, algunas investigaciones han concluido que a medida que la red se amplía más allá de la estructura básica o se reduce la escala geográfica del estudio, los incrementos sobre la productividad agregada generados por nuevas construcciones son muy cuestionables (Mas et al., 1996; Mas y Maudos, 2003). Esto no significa que los efectos locales deban ignorarse, pues el ajuste de los sistemas productivos locales y la expansión y vertebración de los mercados locales de trabajo como respuesta a los desafíos de la competencia global sitúan esta escala territorial en la base de las nuevas demandas de transporte (Moreno, 2000).

Por tanto, el papel de las infraestructuras de transporte en el desarrollo es primordial y de condición necesaria pero, desde luego, no suficiente. Las infraestructuras públicas complementan los factores privados de producción como la cultura empresarial y la iniciativa privada (Reig y López, 2009). Algunos autores, incluso llegan a calificar las infraestructuras de transporte como un elemento no activo en el desarrollo económico a diferencia del capital humano, empresarial o tecnológico (Tomás, 2008). En términos de eficiencia, es importante que la inversión en infraestructuras de transporte se lleve a cabo allá donde la infraestructura sea necesaria y aporte valor a la producción para superar cuellos de botella generados por una dinámica socioeconómica superior al nivel dotacional. De lo contrario, los contextos de infradotación pueden generar estrangulamiento de la actividad económica, pérdida de capacidad competitiva y, en zonas económicamente rezagadas, trasvases de actividades hacia a áreas más desarrolladas y de mayor capacidad (Bel y García-Milà, 2007).

2. OBJETIVO E HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Esta investigación parte de diferentes interrogantes acerca de la distribución de los recursos económicos del Estado entre las diferentes regiones: ¿cómo se reparten los recursos estatales entre las diferentes regiones españolas? ¿existen regiones que representan casos atípicos? ¿se generan desequilibrios entre las diferentes comunidades como consecuencia de la distribución de recursos que realiza el Estado? ¿sobre qué partidas recae mayor responsabilidad de estos desequilibrios? ¿qué patrones se vislumbran en dicha distribución de recursos -si existen-?

A partir de las preguntas de investigación planteadas, formulamos la hipótesis de que la distribución de recursos que realiza el nivel central de gobierno (Estado) genera desequilibrios y asimetrías entre las diferentes comunidades autónomas a causa de la falta de patrones claros en términos de solidaridad interterritorial o eficiencia económica, siendo la financiación regional y las infraestructuras de transporte unas de las partidas económicas con mayor responsabilidad. Así pues, el principal objetivo del estudio pasa por analizar los resultados de las últimas balanzas fiscales de 2011 para determinar los desequilibrios globales y las fuentes principales de dichos desequilibrios. Del mismo modo, esta meta nos exigirá revisar más específicamente la distribución de los recursos del sistema de financiación autonómica, los niveles de gasto en educación y sanidad, el esfuerzo presupuestario en dichas partidas, el reparto de la inversión en infraestructuras de transporte así como las dotaciones o stock, la relevancia de la renta per cápita para explicar los diferentes niveles de financiación autonómica, inversión y stock; y finalmente, las posibles relaciones entre los recursos distribuidos por el sistema de financiación autonómica y el stock e inversión en infraestructuras de transporte.

Todo este análisis se lleva a cabo para el periodo 2002-2011, pues a partir del 2002 se transfieren por completo las competencias en sanidad y educación, y la comparación entre regiones se hace más factible. En el caso del gasto en sanidad y educación y el esfuerzo presupuestario en estos ámbitos, el periodo se expande hasta el 2014. Para las balanzas fiscales no estudiamos ninguna serie ya que la disponibilidad de datos oficiales es muy limitada, por lo que se examina el último año publicado (2011) por el Ministerio de Hacienda a cargo de los autores De La Fuente, Barberán y Uriel (2014). Las técnicas son eminentemente cuantitativas y los indicadores calculados -cifras per cápita, en términos de PIB, correlaciones etc.- se representan mediante la herramienta cartográfica ARGIS 9.2. Por su parte, los datos sobre financiación autonómica provienen del Ministerio de Hacienda y los de stock e inversión en infraestructuras de transporte se recogen de la base datos de la Fundación BBVA-IVIE sobre el Stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial (1964-2012) -en términos constantes de 2005-. En cuanto a las cifras de PIB, provienen del Instituto Nacional de Estadística (INE) -a precios de mercado y en términos corrientes-, al igual que los datos de población -estimaciones intercensales a 1 de julio-.

3. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Nuestro estudio parte del análisis de las llamadas balanzas fiscales incluidas en la última publicación oficial del nuevo sistema de cuentas territorializadas. Este instrumento de contabilidad regional nos permite conocer el saldo fiscal de las regiones, es decir, el resultado de asignar los gastos del Estado a las regiones que se han beneficiado de éstos y descontar los ingresos generados por cada región al conjunto del Estado en términos de incidencia económica, no legal¹ (Instituto de Estudios Fiscales, 2006). En la figura 1

¹ Esta definición se corresponde con el método de carga-beneficio, el único empleado en las balanzas fiscales oficiales publicadas al 2014. Para conocer más acerca de dicho método ver De La Fuente, Barberán y Uriel (2014), y para ampliar los

encontramos representado el saldo fiscal per cápita de cada territorio para el 2011 junto al PIB per cápita (PIBpc) en puntos porcentuales de diferencia hasta la media estatal. En el mapa se observa que cuatro son las regiones que soportan déficit fiscal -per cápita- con el Estado: Madrid (2.575€), Islas Baleares (1.329€), Cataluña (1.119€) y Comunidad Valenciana (394€). Como a priori se espera, son regiones más ricas que la media y que, por tanto, aportan al conjunto del Estado en beneficio -teóricamente- de otros territorios de menor riqueza. Sin embargo, la excepción es evidente, pues la Comunidad Valenciana es la única región con una renta inferior a la media española (11,43 puntos porcentuales por debajo) que soporta déficit fiscal. Asimismo, este gráfico permite ver, en rasgos generales, que la riqueza por habitante se concentra en territorios situados a la mitad norte del Estado. En cambio, las aportaciones de riqueza en términos de solidaridad que muestran las balanzas siguen un patrón este-oeste, con la singularidad del caso madrileño donde el efecto capital merece un análisis específico. Otras excepcionalidades que presentan los datos de las balanzas son las del País Vasco, Navarra, La Rioja o Aragón, todos ellos territorios más ricos que la media -especialmente los forales- pero que se presentan receptores netos de recursos del Estado.

Las cifras del saldo fiscal para la región media española se explican en dos terceras partes por los diferentes ingresos fiscales generados en cada territorio. El tercio restante se explicaría por el desigual gasto público del Estado en cada región en partidas como la financiación regional, ayudas regionales o infraestructuras de transporte (De La Fuente, Barberán y Uriel, 2014). En el caso particular de la Comunidad Valenciana, las principales razones del déficit se hallan en el sistema de financiación autonómica -SFA-, la protección social y las infraestructuras de transporte (Vercher, 2015). De estos tres ámbitos, el sistema de financiación autonómica y las infraestructuras de transporte permiten mayor agravio comparativo por su naturaleza discrecional -son decisiones en su mayoría de competencia estatal-, en cambio el menor gasto en protección social responde a un menor grado relativo de envejecimiento y a las también inferiores cotizaciones salariales de la población valenciana motivadas por unos salarios por debajo de la media española (Pérez et al., 2011; Cucarella, 2015).

Ante el escenario descrito, procedemos a analizar la distribución de los recursos distribuidos entre las diferentes regiones en los ámbitos de la financiación autonómica y las infraestructuras de transporte. La figura 2 nos muestra los recursos per cápita en números índice que recibieron las regiones españolas² de media durante el periodo 2002-2011 junto con el PIB per cápita en puntos porcentuales hasta la media, también para el mismo periodo. Encontramos que las regiones peor financiadas son Islas Baleares (83,27), Murcia (84,45), Comunidad Valenciana (86,51) y Madrid (90,02). Se aprecia claramente que la riqueza por habitante no es un indicador que explique el reparto de los recursos de financiación, pues casos como Asturias y Comunidad Valenciana, con PIB per cápita similar, evidencian la falta de equidad vertical. Al mismo tiempo, el mapa muestra que los territorios con menor financiación per cápita se sitúan al este peninsular -y Madrid- y aquellos con mejor financiación al norte -y Extremadura-.

Tal como señala la Ley Orgánica 3/2009 del 19 de diciembre -en modificación de la Ley Orgánica 8/1980 del 22 de septiembre de financiación de las comunidades autónomas-, el Estado debe garantizar un nivel mínimo de SPF (sanidad, educación y servicios sociales esenciales) para todas las regiones españolas. Además, sitúa dicho nivel mínimo en la cobertura media nacional. Por tanto, el SFA principalmente persigue lograr que todas las comunidades puedan prestar los SPF en unos términos equiparables sin discriminación de riqueza entre ciudadanos de diferentes territorios. Este hecho podría ser una hipótesis explicativa de la baja correlación del PIBpc con los recursos procedentes del SFA. No obstante, cabe preguntarse a qué se deben disparidades, por ejemplo, de 443 €/habitante en la financiación de regiones con un nivel de renta per cápita muy similar -el ya citado caso de Asturias y Comunidad Valenciana-.

Con el objetivo de determinar la cobertura media nacional en SPF³ hemos elaborado la figura 3. En ella se representan, en términos medios del periodo 2002-2014, el gasto público per cápita de los gobiernos regionales en las partidas de educación y sanidad, y el peso de dicho gasto sobre el total del presupuesto autonómico -esfuerzo presupuestario-. Si bien las comunidades forales superan con creces las medias estatales -26 puntos porcentuales el País Vasco y 14 Navarra-; Madrid (85,28), Islas Baleares (87,54), Andalucía (90,66) y Comunidad Valenciana (92,83) suponen las regiones que menor gasto per cápita realizan en sanidad y educación. Como se observaba en la figura 2, estos cuatro territorios reciben una financiación inferior a la media, especialmente Madrid, Islas Baleares y Comunidad Valenciana. Aún más,

métodos existentes -como el del flujo monetario- se recomienda Instituto de Estudios Fiscales (2006), Bosch y Espasa (2006) o Beneyto (2012).

² País Vasco y Navarra no se representan por su diferenciado sistema de financiación, el cual no permite realizar comparaciones rigurosas por falta de homogeneidad con el de las regiones de régimen común. De ahora en adelante, cuando se representen datos de financiación autonómica solo haremos referencia a las regiones de régimen común.

³ Los SPF antes de la Ley Orgánica 3/2009 del 19 de diciembre eran sanidad y educación. Con esta modificación se incluyen los servicios sociales. Para mayor coherencia con nuestro horizonte temporal de trabajo, consideraremos SPF únicamente sanidad y educación.

en el caso de Madrid y Comunidad Valenciana, junto a Murcia, hablamos de las regiones que mayor esfuerzo presupuestario realizan en sanidad y educación. El ranking lo encabeza la Comunidad Valenciana, cuyo gasto en sanidad y educación representa más del 70% de su presupuesto público, siendo tal esfuerzo insuficiente para alcanzar el gasto per cápita medio estatal en las partidas indicadas. Consecuentemente, estos datos nos llevan a plantear en dicha región un escenario de infrafinanciación. En unos términos similares, a la Comunidad de Madrid también se le puede atribuir un contexto de infrafinanciación ya que su gasto per cápita en sanidad y educación es el más bajo registrado en nuestra serie, el esfuerzo presupuestario en esas partidas es el tercero más elevado (66,92%) y su financiación por habitante casi diez puntos inferior a la media nacional. En el caso de Murcia, para alcanzar un gasto per cápita menor que la media en poco más de dos puntos porcentuales, ha de realizar el segundo mayor esfuerzo presupuestario (69,60%). Por lo que todo indica que sus 15,55 puntos de distanciamiento con la financiación media por habitante se deben a una infravaloración de sus necesidades de gasto.

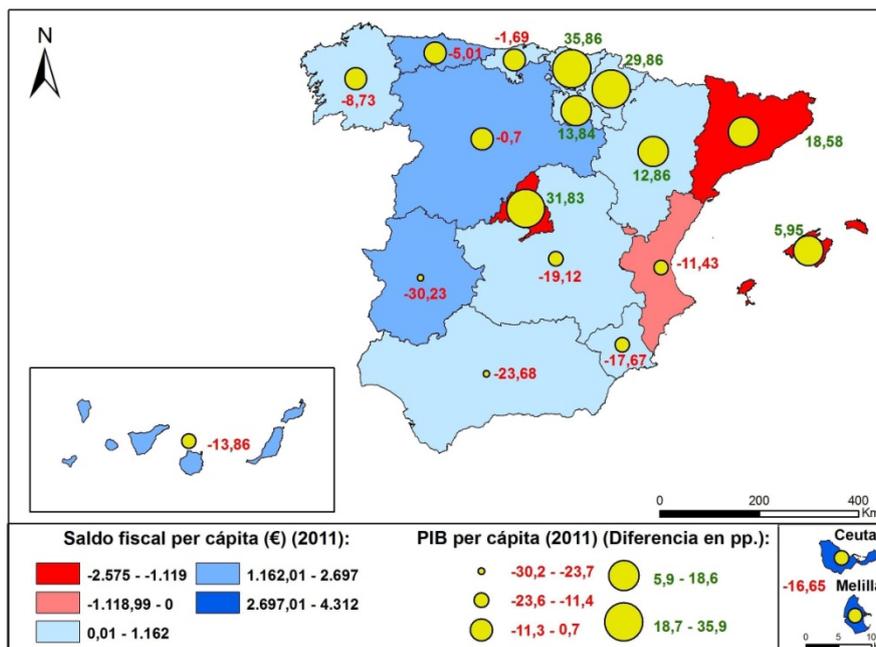


Figura 1. Saldos fiscales y PIB per cápita (2011). Fuente: elaboración propia a partir de datos de De La Fuente, Barberán y Uriel (2014) e INE

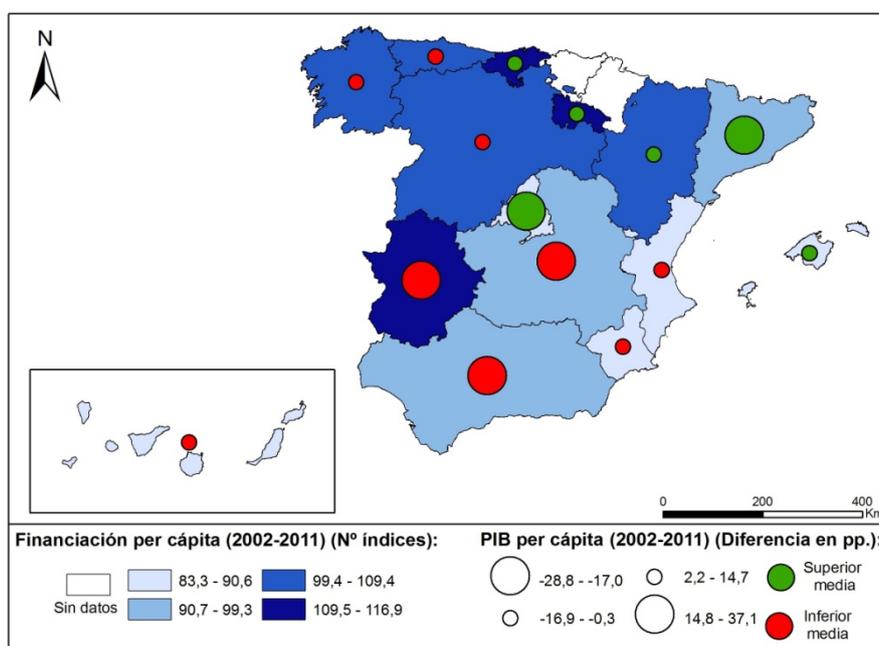


Figura 2. Recursos del SFA y PIBpc (media 2002-2011). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y el INE

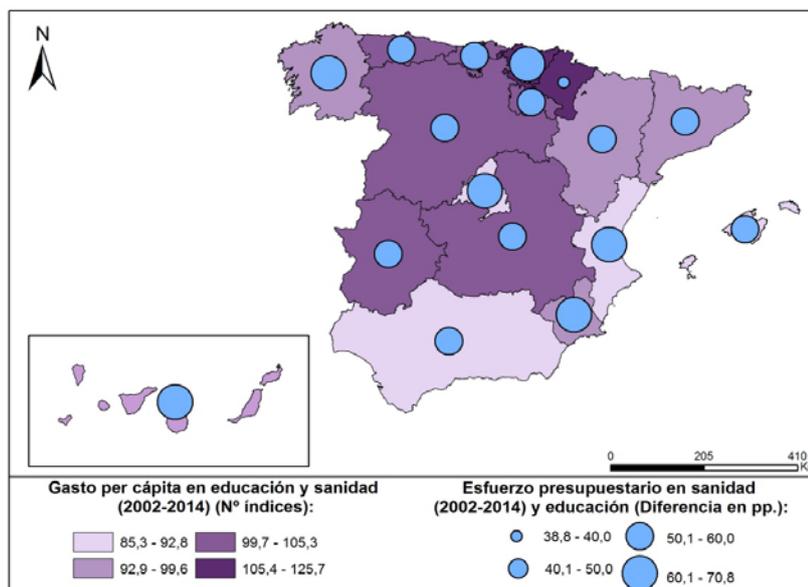


Figura 3. Gasto y esfuerzo presupuestario en educación y sanidad (media 2002-2014). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y el INE

Una vez realizado el acercamiento al reparto de los recursos del SFA y las cifras de gasto y esfuerzo en SFP, nos proponemos analizar la distribución de las infraestructuras de transporte. Tal como apuntábamos, se trata de una de las partidas que, junto a la financiación regional, explica el problema del déficit fiscal de las regiones. Según la literatura revisada, este tipo de inversiones podrían dirigirse a regiones más pobres que el nivel promedio para tratar de mejorar su situación o, por el contrario, a las regiones con mayor actividad económica con el propósito de aprovechar y potenciar las dinámicas que éstas albergan. A partir de la figura 4, observamos que la regiones que reciben inversión per cápita en infraestructuras de transporte en términos inferiores a la media son las Islas Canarias (53,95), Murcia (54,59), Navarra (55,70), Islas Baleares (57,53), Comunidad Valenciana (65,15), Andalucía (76,27), Extremadura (77,54), La Rioja (79,10) y Madrid (91,55). Entre ellas, encontramos tanto regiones con un PIB per cápita superior a la media como inferior, pues la correlación entre ambas variables es muy baja y poco significativa. En consecuencia, se encuentran de nuevo niveles de inversión muy dispares entre regiones con similar renta per cápita -La Rioja y Aragón, Comunidad Valenciana y Asturias o Galicia y Murcia- y no se detecta un patrón distributivo claro en ninguna de las direcciones indicadas anteriormente.

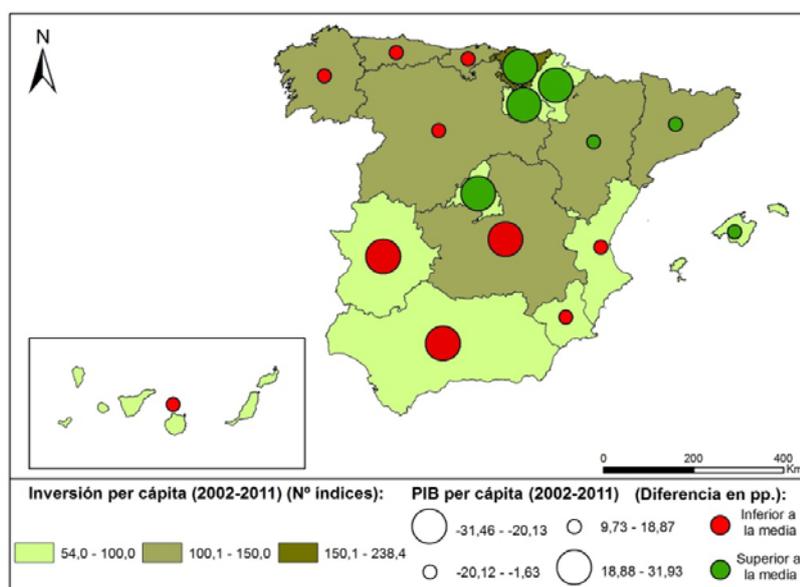


Figura 4. Inversión en infraestructuras de transporte y PIB per cápita (media 2002-2011). Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Fundación BBVA-IVIE y el INE

La otra medida que podemos estudiar en el ámbito de las infraestructuras de transporte es el stock. Evidentemente, la conexión entre inversión y stock es total. La evolución de la primera -de naturaleza más oscilante- determina el nivel de la segunda -de carácter acumulativo y más estable-. Del mismo modo, a mayor stock la exigencia de inversiones es mayor, pues de lo contrario el valor de las dotaciones se reduciría a razón de la depreciación por uso. Así pues, el esquema que presentaría un mapa de la distribución del stock en infraestructuras de transporte sería muy similar al de inversión. Algunos de los cambios que se aprecian son que algunas regiones que tenían una inversión per cápita superior a la media pasan a registrar un stock per cápita inferior al nivel medio. Es el caso de Cataluña (76,06) o Galicia (97,61). Por otra parte, País Vasco multiplica en más de tres la media estatal mientras Murcia (43,01), Islas Baleares (52,08), Comunidad Valenciana (61,65), Islas Canarias (64,48) y Andalucía (65,31) presentan los stocks per cápita más bajos. Con todo ello, el PIBpc sigue siendo poco relevante para determinar las dotaciones en este tipo de infraestructuras y no se visualiza ningún patrón en la distribución de los recursos de transporte en función de la riqueza de las regiones.

Lo mismo se observa si se calculan las inversiones y el stock en términos de PIB de cada región. Para el primer caso, para la media del periodo 2002-2011, encontramos regiones situadas por debajo del promedio nacional (1,80%) y que registran una renta per cápita también inferior a la media -Comunidad Valenciana (1,44%) o Murcia (1,31%)-. Por el contrario, se detecta el caso de Aragón cuyo PIBpc es superior al promedio estatal para dicho periodo y las inversiones en infraestructuras de transporte en términos de PIB (2,29%) se sitúan sobre el caso medio español. Por el lado del stock, encontramos prácticamente la misma situación que en las inversiones, y las diferencias entre regiones se elevan a casi los 30 puntos porcentuales (Vercher, 2015).

El último de los análisis que realizamos en este trabajo trata de poner en relación los recursos del sistema de financiación y el stock e inversión en infraestructuras de transporte. Si observamos la figura 5, encontramos representada la inversión per cápita en números índice para el periodo 2002-2011, así como los recursos per cápita del sistema de financiación autonómica también en números índice para la misma serie temporal. En términos globales, este mapa representa una correlación positiva entre las dos variables -inversión y financiación-, pues el coeficiente de correlación es 0,64. No obstante, la bondad del ajuste no podemos afirmar que sea muy elevada (0,40). De cualquier modo, se entrevé una relación directa entre las regiones que más recursos reciben -en términos poblacionales- del SFA y las que mayores inversiones en infraestructuras de transporte registran. Las comunidades más receptoras serían Cantabria, Castilla y León, Asturias, Galicia y Aragón. Los casos que más se desviarían de la dinámica general serían Extremadura y La Rioja, ambas comunidades altas receptoras de financiación pero, en cambio, con cifras de inversión por debajo de la media estatal. Por su parte, las regiones con cifras que muestran los niveles más bajos de recepción de recursos serían Murcia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Canarias.

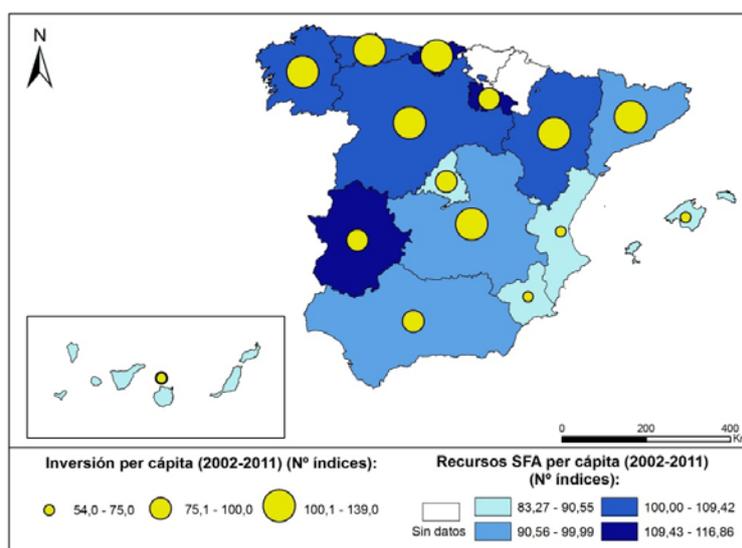


Figura 5. Inversión en infraestructuras de transporte y recursos del sistema de financiación (media 2002-2011). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda, Fundación BBVA-IVIE e INE

Si cruzamos stock y financiación autonómica, los resultados son similares a los del anterior mapa. Como se observa en la figura 6, las comunidades que menos recursos reciben del SFA son las mismas que registran el stock per cápita en infraestructuras de transporte más bajo -Murcia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Canarias y Madrid-. Por el contrario, Cantabria, Castilla y León, Aragón, Asturias, La Rioja y Galicia son regiones con una financiación per cápita superior a la media estatal y, también, con un stock per cápita superior al promedio nacional. La excepción más evidente en este mapa es Extremadura -recibe recursos del SFA muy por encima de la media pero el stock no alcanza ésta-. Así pues, la relación entre las

dos variables representadas es positiva, es decir, aquellas regiones que mayor stock per cápita de infraestructuras de transporte registran son las que más recursos per cápita del sistema de financiación autonómica reciben, y viceversa. En este caso, el coeficiente de correlación se eleva a 0,76 y la bondad del ajuste también se presenta mayor que en el caso de la inversión (0,58). Para completar el análisis de la figura 5 y 6, recordemos que entre las regiones más receptoras y las menos receptoras se encuentran territorios con un nivel de riqueza superior e inferior a la media estatal, pues tal como apuntábamos anteriormente, la renta per cápita no es una variable determinante para explicar el reparto de los recursos per cápita de la financiación autonómica, la inversión en infraestructuras de transporte y su stock.

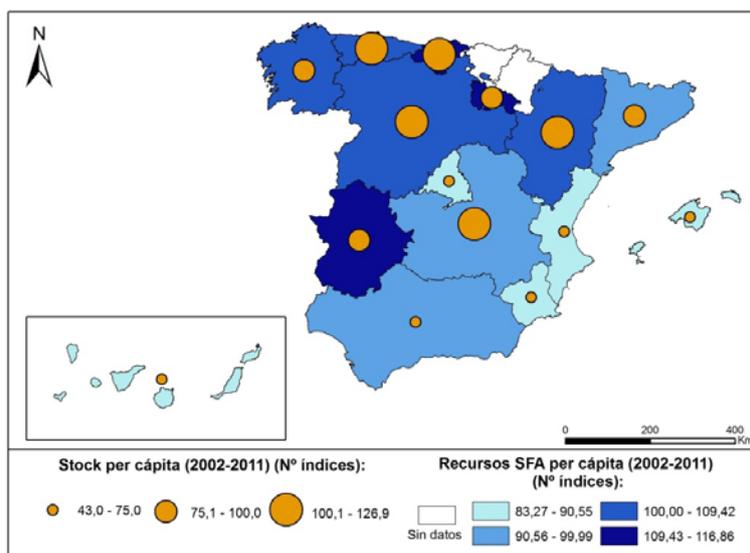


Figura 6. Stock en infraestructuras de transporte y recursos del sistema de financiación (media 2002-2011).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda, Fundación BBVA-IVIE e INE

4. REFLEXIONES FINALES

Los resultados de nuestro estudio nos acercan a entender cómo se distribuyen los recursos económicos del Estado entre las diferentes regiones. El punto de partida ha sido el estudio de los saldos fiscales del 2011 de cada región, a partir de los cuales se detectan casos atípicos como los de la Comunidad Valenciana -territorio pobre que es aportador neto de recursos- o País Vasco, Navarra, La Rioja y Aragón -territorios ricos que son receptores netos-. Con esto, entendemos que existen desajustes en la solidaridad interterritorial del Estado, principio primordial de la Constitución española. Los principales causantes de dichos desajustes distributivos son la financiación regional, la protección social y las inversiones públicas en forma de infraestructuras de transporte. Nuestra especial atención a la financiación regional y a las infraestructuras de transporte se debe a que son, de las tres partidas citadas como responsables de los desequilibrios fiscales, los ámbitos que no responden a una dinámica clara, reconocidamente aceptada y transparente que determine la distribución de los recursos. Es decir, la protección social viene marcada, entre otros, por la cuantía de población en paro y pensionista o el nivel de salarios, por lo que la discrecionalidad que consiente este campo es relativamente baja. Por contraposición, el sistema de financiación autonómica depende completamente de las decisiones políticas del nivel central de gobierno en base a unos factores de necesidad de gasto poco rígidos y faltos de consenso. En la misma línea, las infraestructuras de transporte de mayor calado y envergadura resultan de decisiones de competencia estatal -ferrocarril de alta velocidad, puertos y aeropuertos de interés general o la gran parte de las infraestructuras viarias de gran capacidad-, si bien la distribución exacta de las competencias depende de cada comunidad (Vercher, 2015).

De esta manera, hemos detectado diferentes problemas en los recursos repartidos por los sistemas de financiación autonómica aprobados desde el 2002. En primer lugar, los recursos no se distribuyen en base a la riqueza regional. Esto atiende al objetivo del propio sistema el cual persigue permitir que todas las comunidades puedan prestar unos servicios públicos fundamentales bajo unas garantías mínimas que no generen agravios entre ciudadanos de diferentes territorios del Estado. Sin embargo, la financiación de regiones con similar nivel de riqueza alcanza varianzas casi injustificables y, además, encontramos regiones claramente infrafinanciadas -como la Comunidad Valenciana-. Dicho escenario de insuficiente financiación se confirma al observar que para realizar un gasto inferior a la media en sanidad y educación, las regiones que sufren este

problema realizan un esfuerzo presupuestario mucho mayor que el resto de comunidades. Es por ello, que su financiación inferior a la media no parece responder a unas necesidades de gasto menores sino a un inadecuado cálculo de éstas. Una revisión a la configuración de los diferentes modelos de financiación autonómica permite concluir que los desequilibrios e ineficiencias en materia de financiación regional se deben al cuestionable cálculo del coste efectivo realizado durante el primer modelo de financiación de 1978 y al status quo establecido por éste en la recepción de recursos, y que se ha custodiado a lo largo del resto de modelos implementados hasta la fecha. La infrafinanciación regional es un problema grave que no solo repercute en la calidad y cantidad de los servicios públicos fundamentales. Por un lado, instaura la necesidad de recurrir al endeudamiento público para financiar tales servicios públicos. Por otro lado, limita la capacidad de dirigir recursos económicos a otras partidas de gasto de las cuales emanan políticas de competencia autonómica ligadas a la generación de empleo, el desarrollo económico y el bienestar social -políticas activas de empleo, políticas culturales, políticas de innovación, ayudas a PIMES, políticas turísticas y comerciales, etc.-.

En el ámbito de las infraestructuras de transporte, los datos de inversión y stock por habitante muestran que la renta per cápita de las regiones no es una variable explicativa de su distribución. Igualmente, las infraestructuras de transporte no se ciñen al nivel de actividad económica en términos PIB de cada comunidad, pues la heterogeneidad de casos y las diferencias regionales son notables. Cabe cerciorarse de que entre los territorios que menor cantidad de inversiones y stock -y financiación- reciben se encuentran la Comunidad Valenciana, Murcia e Islas Baleares. Todos ellos disponen de unas infraestructuras, las portuarias, cuya implantación es imposible en otros territorios españoles y que sí se han incluido en los datos analizados. A pesar de ello, estas regiones se mantienen alejadas de los niveles de inversión y stock de la región media. Ante tal contexto, aquello quizás más interesante de nuestro análisis ha sido comprobar que los recursos per cápita distribuidos por las dos grandes partidas aquí estudiadas -financiación regional y stock e inversión en infraestructuras de transporte- tienen a las mismas regiones como máximas receptoras. Es decir, se aprecia una relación directa nada despreciable entre las tres variables, las cuales representan partidas de gasto con fines a priori poco conectados pero que acaban beneficiando -o perjudicando- a las mismas regiones. Ante todo esto, los patrones distributivos en base a la eficiencia económica o la solidaridad interterritorial no quedan nada definidos. Este último queda manifiestamente quebrantado con el caso valenciano. En la misma línea, el patrón de riqueza regional se configura en términos de norte-sur -al norte los territorios de mayor renta per cápita y al sur los de menor-. En cambio, los patrones que se pueden entrever en la distribución de los recursos -en base a las balanzas fiscales, el SFA o las infraestructuras de transporte- no apuntan en la misma orientación. Con la excepción de la Comunidad de Madrid, el esquema global que presentan las balanzas fiscales señala una distribución este-oeste -al este los territorios aportadores y al oeste los receptores-.

En resumen, las decisiones estatales en la distribución de los recursos económicos afectan a las capacidades de desarrollo de los diferentes territorios. Por ello, es necesario emprender reformas que solucionen las asimetrías y desajustes detectados. Por un lado, la financiación regional exige de una reestructuración profunda que mejore la corresponsabilidad fiscal, que pongan fin a las estrategias políticas y la dependencia a las transferencias, que revise las diferencias abruptas en los recursos de que cada región dispone para atender sus necesidades de gasto y, precisamente, que esclarezca los criterios con que dichas necesidades son calculadas. Por otro lado, las infraestructuras de transporte deben atender al nivel de actividad económica de cada comunidad, las dinámicas socioeconómicas existentes en ellas e impedir la generación de cuellos de botella que frenen el crecimiento y/o expulsen actividades hacia otros territorios con mayor capacidad. Esto implica asumir la eficiencia económica en este tipo de inversiones públicas garantizando su sostenibilidad -social, medioambiental y económica-, así como borrar cualquier objetivo “territorial” en la configuración de las políticas infraestructurales, o lo que es lo mismo, evitar la generación de patrones de difícil justificación.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aschauer, D. (1989): “¿Is public expenditure productive?” *Journal of Monetary Economics*, XXII, 2, 177-200.
- Bel, G. y Garcia-Milà, T. (2007): “Dotació i gestió d’infraestructures de transport”. En *Economia catalana: reptes de futur*. Barcelona, BBVA y Generalitat de Catalunya Ed, 295-319.
- Beneyto, R. (2012): *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica*. Demos 2, Valencia, Fundació Nexe,
- Biehl, D. (1986): *The Contribution of Infrastructure to the Regional Development. Final Report of the Infrastructure Study Group*. Bruselas-Luxemburgo, Commission of the European Communities.
- Bosch, N. y Espasa, M. (2006): “Les balances fiscals: concepte, mètode i aplicacions”. *El Clip*, 35. <<http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/c35.pdf>>. Recuperado el 25 de enero de 2015.

- Camagni, R. (1992): *Economía Urbana*. Barcelona, Antoni Bosch.
- Cucarella, V. (2015): *El finançament valencià. De la submissió al canvi necessari*. Valencia, Bromera.
- De La Fuente, A. y Gundín, M. (2007): *El sistema de financiación de las CCAA de régimen común. Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma*. Madrid, FEDEA.
<<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee236.pdf>>. Recuperado el 15 de abril de 2015.
- De La Fuente, A., Barberán, R., y Uriel, E. (2014): *Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España. Metodología y resultados para 2011*. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Durán, J.M. (2007): “La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: un tema aún pendiente”. *Principios*, 7, 109-121.
- Fundación BBVA-IVIE (2014): *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2012)*. Bilbao, Fundación BBVVA-Ivie.
<http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html>. Recuperado el 25 de marzo de 2015.
- Gallego, J.R. (2006): “Desarrollo local y desarrollo global”. En J. Noguera, M^a. D. Pitarch y J. Esparcia (eds), *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia (PUV), 4-15.
- García-Milà, T. y McGuire, T.J. (1992): “The contribution of publicly provided inputs to states economies”. *Regional Science and Urban Economics*, 22 (2), 229-241.
- Herrero, A. y Tránchez, J.M. (2011): “El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica”. *Presupuesto y gasto público*, 62, 33-65.
- Instituto de Estudios Fiscales (2006): *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*. Madrid, IEF. <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Metodologia_BalanzasFiscales.pdf> Recuperado el 12 de febrero de 2015.
- León, S. (2009): “¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 128, 57-87.
- Mas, M. et al. (1996): “Infrastructures and productivity in the Spanish regions”. *Regional Studies*, 30 (7), 641-649.
- Mas, M. y Maudos, J. (2003): “Infraestructuras y crecimiento regional en España diez años después”. XXIX Reunión de Estudios Regionales. Santander, 27-29 de noviembre.
- Moreno, J. (2000): *Transporte, dinámica económica y desarrollo regional*. <<http://www.ehu.es/Jmoreno/TextosTransporte/desarrolloregional.pdf>> Recuperado el 2 de mayo de 2015.
- Munell, A.H. (1999): “Public policies, regional inequalities and growth”. *Journal of Public Economics*, 73, 85-105.
- Pérez, F. et al. (2011): *Las diferencias regionales del sector público español*. Bilbao, Fundación BBVA – Ivie.
- Pérez, F. et al. (2013): *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*. Valencia, Comisión de Expertos nombrada por las Cortes Valencianas.
- Pérez, F., Cucarella, V. y Hernández, L. (2015): *Servicios públicos fundamentales e igualdad de oportunidades*. Bilbao, Fundación BBVA-Ivie.
- Reig, E. y López, M. (2009): “Capital físico y capital tecnológico”. En V. Soler (ed.) *Economía Española y del País Valenciano*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia (PUV), 51-73.
- Solé – Ollé, A. (2008): “Evaluación de la descentralización desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal”. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 69, 178–205.
- Sorribes, J. (2012): *La ciudad: economía, espacio, sociedad y medio ambiente*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Tomas, J.A. (2008). “El desarrollo local sostenible en clave estratégica”. *Ciriec-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 61, 73-101.
- Vázquez, A. (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- Vercher, N. (2015): *Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia (PUV).