

CLIENTELISMO POLÍTICO Y GASTOS DE CAPITAL EN LOS MUNICIPIOS GALLEGOS

Xaquín Álvarez Corbacho y Gustavo Rego Veiga

Universidade de A Coruña

1. INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es analizar las relaciones presupuestarias básicas, con incidencia en los gastos de capital, mantenidas por la comunidad autónoma y los municipios de Galicia durante los últimos años. Para ello se identifican primero los diversos mecanismos utilizados al respecto, mostrando a continuación la cuantía y dinámica de los recursos destinados a tal fin. El fondo autonómico de cooperación local, otras transferencias de capital no regladas y determinadas inversiones discrecionales que afectan a competencias y servicios municipales, constituyen los instrumentos más relevantes de estas relaciones económicas.

El gráfico 1 visualiza estos vínculos institucionales protagonizados por las cuentas de capital autonómica (CKa) y municipal (CKm), con efectos en las inversiones que realizan los municipios (Im) y también las inversiones autonómicas (Ia) de carácter discrecional que también inciden sobre el mismo ámbito competencial. En lo que respecta a ingresos municipales por transferencias de capital, sólo se consideran aquí los recursos que integran el Fondo de Cooperación Local (FCL) ignorando de momento las transferencias no regladas.

En el diseño normativo de los mecanismos redistributivos estables destinados a canalizar la solidaridad territorial y la colaboración entre administraciones, se enfatiza y reconoce habitualmente la presencia racionalizadora de variables económicas, demográficas, fiscales, etc., ocupando un protagonismo menor la dimensión política de los mismos. Pero la ciencia política y la teoría de la elección pública reiteran que esas influencias pueden ser importantes o incluso decisivas a la hora de explicar la asignación espacial de los recursos públicos¹. Los períodos electorales, los grupos de presión o el clientelismo político son, por ejemplo, buena muestra de ello².

El clientelismo se consideró inicialmente como una relación de intercambio social recíproco, donde una persona de “status” superior (patrón) utiliza sus influencias y recursos para proteger a otra persona de “status” inferior (cliente), que le ofrece a su vez servicios y

¹.- Véase, por ejemplo, Caciagli (1996), Máiz (1994, 1996), Eisenstadt y Roninger (1984) y Muller (1989)

² - Eisenstadt y Roninger (1984), Bonolis y otros (1979) y Muller (1989).

fidelidad. El clientelismo es en este sentido una relación personalizada, desigual, dependiente y difusa³.

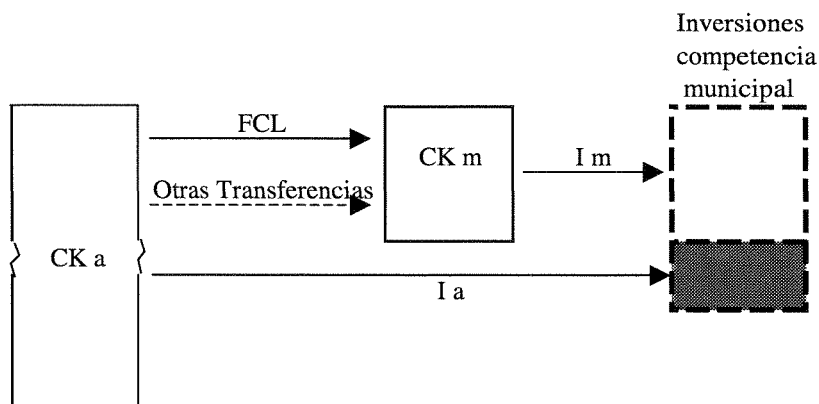
El clientelismo de viejo cuño reproduce esa relación vertical. Está asociado a sociedades campesinas o premodernas y en ellas los notables locales (propietarios de la tierra, élites diversas, etc.) intermedian e influyen políticamente –bajo una coacción más o menos implícita– para conseguir los apoyos electorales oportunos. El nuevo clientelismo político es ya más complejo, de corte horizontal y vinculado a los partidos de masa. Los “bosses” locales y los hombres de los aparatos son ahora quienes diseñan y realizan los intercambios, utilizando claramente el poder político para ofertar favores individuales (subsidios, empleos, recomendaciones) o colectivos (obras públicas)⁴.

En todo caso, el clientelismo político provoca múltiples perversidades. Daña gravemente la equidad social, dificulta la transparencia presupuestaria y eterniza la genuflexión del súbdito. Su efecto más pernicioso es generar una cultura política propia, con lenguajes y ritos propios, que otorga a estos hechos status de normalidad. Cambiar favores y subvenciones por fidelidades y votos, utilizando el patrimonio público, es una tentación a la que sucumben ciudadanos y gobernantes de todos los tiempos. La enfermedad del clientelismo no distingue así entre autocracias y democracias, aunque sus formas y maneras de operar sean diferentes. Pero sólo la democracia permite la denuncia pública y la posibilidad de establecer oportunas correcciones. Verificar empíricamente el peso relativo de los criterios económicos y políticos así como la influencia de ciertas hipótesis convencionales utilizadas para explicar esa distribución territorial de recursos, constituye el núcleo central del trabajo.

³ - Caciagli (1996), Máiz (1994, 1996).

⁴ - Boissevain y otros (1974), Máiz (1995).

GRAFICO 1
RELACIONES PRESUPUESTARIAS BASICAS ENTRE LA COMU-
NIDAD AUTÓNOMA Y LOS MUNICIPIOS GALLEGOS



CK a = Cuenta de Capital autonómica

CK m = Cuenta de Capital municipal

I a = Inversiones (discrecionales) autonómicas sobre competencias municipales.

I m = Inversiones municipales

FCL = Fondo de Cooperación Local

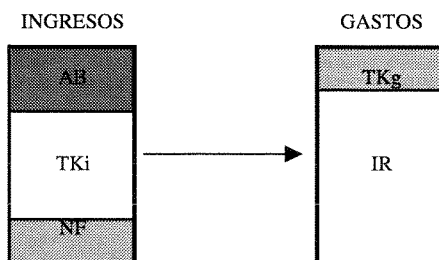
Con esta intención se estructura su contenido en los siguientes apartados. En primer lugar, analizaremos ciertos aspectos de la cuenta de capital asociada a los municipios gallegos con menos de 50.000 habitantes (98% del total), para resaltar sus diferencias principales con respecto a la contabilizada en los municipios españoles de similar población. A continuación se estudian las diversas formas de cooperación local establecidas por la comunidad autónoma desde 1987, con la intención de aflorar sus motivaciones políticas y efectos sobre la equidad municipal. Finalmente, se realizan diversas estimaciones econométricas para verificar empíricamente que variables resultan más solventes o significativas en las decisiones inversoras del gobierno autonómico. El trabajo finaliza resumiendo las diferentes conclusiones parciales obtenidas a lo largo del mismo.

2. LA CUENTA DE CAPITAL DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS

La cuenta de capital de las administraciones públicas es un poderoso instrumento analítico destinado a medir la incidencia, financiación y protagonismo institucional de las inver-

siones públicas⁵. A través de la misma conoce cuando una administración gestiona directamente el gasto (inversiones reales) o cuando transfiere una parte de esos recursos a terceros (transferencias de capital). Además, la cuenta de capital proporciona información relevante sobre la importancia relativa de los distintos ingresos que explican su financiación. Así, cuando el ahorro bruto (AB) es relevante, se refuerza la autonomía política y la suficiencia financiera. Cuando la financiación se fundamenta en transferencias (TK), se abren interrogantes legítimos sobre la dependencia externa y la solidaridad territorial. Cuantificar el volumen y dinámica de la necesidad de financiación (NF), partida de ajuste en la cuenta de capital, es aproximarnos a los problemas de déficit y de solvencia institucional. El gráfico 2 ordena y visibiliza estas variables económicas que integran las operaciones de capital.

GRAFICO 2
ESTRUCTURA DE LA CUENTA DE CAPITAL



AB = Ahorro Bruto
 TKi = Transferencias de Capital (ingresos)
 NF = Necesidad de Financiación
 TKg = Transferencias de Capital (gastos)
 IR = Inversiones Reales

La liquidación de los gastos de capital de los municipios gallegos y españoles con menos de 50.000 habitantes (1989-1994), agrupados a su vez por estratos de población, se muestran en el cuadro 1. Como es fácil advertir, estos gastos son el Galicia inferiores a los contabilizados por los municipios españoles, si bien existen variaciones relevantes según los estratos considerados. Así, los municipios gallegos con menos de 10.000 habitantes (81% del total) tienen un gasto de capital que oscila en torno al 60% del gasto que realizan los municipios españoles, registrándose cifras más elevadas en los municipios de 10.000 a 20.000 habitantes. Por el contrario, los municipios de 20.000 a 50.000 apenas superaban en 1994 el 42% del gasto realizado por los municipios españoles.

Pero a esta descapitalización municipal aparente hay que añadirle también una creciente dependencia financiera, medida en este caso por el peso relativo que tienen las subvenciones (transferencias de capital) con respecto al gasto liquidado. El cuadro 2 ofrece los resultados registrados en el período, donde existen cifras que oscilan entre el 41 y 72 por 100 del gasto municipal. Estos porcentajes son de nuevo bastante superiores a los contabilizados en

⁵.- Véase Álvarez Corbacho, Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1998)

los municipios españoles de similar población. En todo caso, esta descapitalización relativa de los municipios gallegos se compensa, como veremos posteriormente, con otras transferencias e inversiones (no regladas) de la comunidad autónoma y diputaciones provinciales en bienes y servicios de competencia local.

Es decir, los municipios gallegos realizan menos inversiones que los municipios españoles y mantienen además una elevada dependencia financiera de las administraciones autonómica y provincial. Esto afecta a su autonomía política y debilita además su utilidad social en la democracia. Son los costes implícitos, todavía no muy valorados socialmente, de un mal diseño institucional y de generar estrategias políticas fundamentadas en discriminaciones ideológicas y rentabilidades electorales.

CUADRO 1
GASTOS DE CAPITAL EN LOS MUNICIPIOS GALLEGOS
Y ESPAÑOLES. 1989-94
(En pesetas/habitante)

a) Municipios de menos de 50.000 habitantes

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	9.119	10.450	14.434	11.423	11.628	11.884
España	14.329	18.866	17.317	17.641	17.672	17.801
G/E %	63,64	55,39	83,35	64,75	65,80	66,76

b) Municipios de menos de 10.000 habitantes

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	8.915	9.972	16.057	13.134	13.112	13.741
España	14.588	20.173	20.140	21.391	21.620	22.599
G/E %	61,11	49,43	79,73	61,40	60,65	60,80

c) Municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	9.195	11.634	14.691	11.005	11.730	11.935
España	14.350	18.273	15.413	14.669	14.273	12.762
G/E %	64,07	63,67	95,32	75,02	82,18	93,53

d) Municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes.

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	9.782	9.530	7.705	5.928	5.904	5.509
España	13.786	16.750	13.418	12.849	12.941	13.041
G/E %	70,95	56,90	57,42	46,14	45,63	42,24

Fuente.- Banco de Crédito Local. Elaboración propia

CUADRO 2
INGRESOS POR TRANSFERENCIAS DE CAPITAL EN MUNICIPIOS
GALLEGOS Y ESPAÑOLES 1989-94
(En porcentaje sobre los gastos de capital total)

a) Municipios menores de 50.000 habitantes

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	45,7	47,3	49,7	65,8	68,8	57,0
España	30,2	37,4	43,6	49,9	48,9	48,0
G - E	15,5	9,9	6,1	15,9	19,8	9,0

b) Municipios de menos de 10.000 habitantes

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	49,4	52,7	54,3	70,2	72,1	61,9
España	31,7	43,6	48,4	54,5	51,6	49,6
G - E	17,7	9,1	5,9	15,7	20,5	12,3

c) Municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	41,3	44,2	42,0	57,8	63,5	45,9
España	28,8	31,5	35,8	42,9	45,7	47,8
G - E	12,5	12,7	6,2	14,9	17,7	-1,9

d) Municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Galicia	41,8	33,2	43,7	62,0	64,4	63,6
España	28,3	27,6	36,8	41,6	43,2	42,6
G - E	13,4	5,7	6,9	20,4	21,2	20,9

Fuente.- Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

En lo que sigue a continuación estudiaremos de forma más pormenorizada como son las relaciones presupuestarias entre la comunidad autónoma y los municipios gallegos, centrandó la atención analítica en los programas de cooperación local y en determinadas inversiones autonómicas con incidencia en los servicios municipales.

3. LOS PROGRAMAS AUTONOMICOS DE COOPERACION LOCAL

El primer programa de cooperación local se establece en la Ley 1/1987, de 10 de abril, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia (Disposición Adicional Décimo Tercera), mediante la creación del "Fondo Galego de Solidaridade" al que se le asignaron 2.000 millones de pesetas. Gobernaba entonces el PSOE Con esta iniciativa se intentaba producir un giro relevante en la colaboración institucional y en la solidaridad

interna exigidas por la LOFCA y el propio Estatuto de Autonomía⁶. Pero en realidad el programa se diseñó con criterios "ad hoc" y no gozó de una realización brillante. En una liquidación provisional del presupuesto (30/11/87), no se contabilizaba todavía ninguna obligación reconocida que justificara ese gasto⁷.

La Ley 12/1988, de 27 de diciembre, de asignación de recursos para la cooperación local, nace con posterioridad para normalizar esta solidaridad interna en la comunidad gallega. Dicha ley incorpora un exceso de ingresos (3.262 millones de pesetas) generados en la liquidación definitiva del presupuesto de 1987, reforzando así las ayudas anteriores. La cooperación local se articulaba mediante tres subprogramas concretos: a) bienes con destino a uso general (262 millones); b) transferencias de capital a Corporaciones Locales (2.500 millones) y c) transferencias de capital a asociaciones y agrupaciones vecinales (500 millones).

Los criterios distributivos establecidos por la Ley 12/1988 y normativa que la desarrolla (Decreto 335/1988, de 29 de diciembre, y Orden de 20 de febrero de 1989), fueron los siguientes: a) los recursos se destinaban sólo a municipios rurales de Galicia, entendiéndose por tales aquellos que no superaban los 20.000 habitantes; b) tenían prioridad los municipios con menores niveles de renta y de población más dispersa, y c) los recursos deberían aplicarse preferentemente a financiar servicios básicos y de obligado cumplimiento municipal. Además, la subvención podría cubrir el 100% de los proyectos solicitados que en última instancia aprobaba el Conselleiro de Economía e Facenda de manera discrecional.

Esta primera experiencia autonómica de cooperación local, fundamentada en recursos aleatorios, de nula coordinación con las Diputaciones provinciales y apoyada en subvenciones tipo proyecto, abarca el periodo 1987-1989. El total de recursos manejados fue de 6.017 millones de pesetas. Su necesidad objetiva era evidente observando el bajo nivel de infraestructuras, equipamientos y servicios locales, de carácter básico, que tenía Galicia en 1990 (cuadro 3).

Pero estas subvenciones tipo proyecto, concedidas discrecionalmente previa solicitud municipal y que en buena medida dependían de la información disponible y capacidad técnica de la administración solicitante, podrían ocultar también sesgos políticos indeseables en ausencia de medidas correctoras adecuadas⁸. La evidencia empírica confirmó estas preocupaciones, al existir una clara vinculación política entre la distribución territorial de los recursos y los gobiernos locales beneficiados por los mismos. Como ya sucediera en programas autonómicos anteriores⁹.

⁶.- Art. 2.2 de la LOFCA y el artículo 1 del Estatuto de Autonomía de Galicia

⁷.- Véase *A Economía Galega. Informe 1987*.

⁸.- Rosen (1987)

⁹.- Alvarez Corbacho (1985 a; 1985 b)

CUADRO 3
INFRAESTRUCTURAS BASICAS EN MUNICIPIOS CON MENOS DE
50.000 HABITANTES. REGIONES OBJETIVO n°1. (1990)
En porcentajes

	Abas	Sanea	Depur	Pavim	Alum	RSU
Andalucía	99,4	96,7	18,8	96,4	98,0	98,8
Asturias	96,2	67,8	26,7	88,1	84,6	96,3
Canarias	98,3	47,9	29,4	94,0	86,8	99,3
Castilla-León	99,1	98,1	45,8	84,3	97,1	81,7
Castilla-La Mancha	99,4	98,4	42,0	90,9	98,5	96,6
Extremadura	99,4	99,2	12,8	97,2	99,4	98,5
Galicia	64,9	57,3	26,3	94,4	95,6	81,9
Murcia	99,4	94,1	71,2	95,9	98,6	99,6
C. Valenciana	99,7	95,7	50,6	98,5	99,3	99,2

Abas.- Viviendas con servicio público de abastecimiento de agua sobre el total

Sanea.- Viviendas con servicio de alcantarillado público sobre el total

Depur.- Población en núcleos con servicio de depuración de aguas residuales sobre el total.

Pavim.- Viviendas con vías urbanas pavimentadas sobre el total

Alum.- Viviendas con alumbrado público sobre el total

RSU.- Población con servicio de recogida de RSU sobre el total.

Fuente.- MAP (1995)

Los cuadros 4 y 5 son ilustrativos al respecto. Los municipios (menores de 20.000 habitantes) gobernados por el PSOE representaban el 18% del total, suponían el 21% de la población, pero recibieron el 35% de los recursos del programa. Como también se benefició la Coalición Progresista de Galicia en la provincia de Ourense. Por el contrario, los municipios gobernados por Alianza Popular, principal partido político de la oposición, representaban el 50% del total y el 46% de la población, pero apenas recibieron el 30% de los recursos distribuidos. Estos sesgos partidarios se hacen más acusados o desiguales cuando se expresan en términos provinciales. En todo caso, los elementos de naturaleza política oscurecen o anulan los criterios formales y aparentemente objetivos antes mencionados.

Con el cambio de gobierno autonómico en diciembre de 1989, surgen también modificaciones relevantes en la cooperación local. Estos cambios tienen por objeto reforzar el papel político de la Diputaciones provinciales, especialmente las del interior, así como legitimar un proceso de colaboración institucional mediante la extensión del gasto a todos los municipios gallegos con menos de 50.000 habitantes.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN LOCAL
EN GALICIA 1987-1989.
En porcentaje sobre el total

	GM	POB	SUB
AP	50,1	46,1	29,8
PSOE	17,6	21,0	34,8
CPG	19,3	17,7	20,6
OTROS	13,0	15,2	14,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente.- Xunta de Galicia. Elaboración propia

La primera expresión normativa de estas reformas fue el Decreto 373/1990, de 31 de mayo, que crea el Fondo de Cooperación Local (FCL). Mediante esta norma se estructura en FCL en tres programas distintos, se crea la Comisión Galega de Cooperación Local, órgano permanente de colaboración y coordinación de las administraciones implicadas, se establece un criterio de distribución provincial previo de los recursos y se utilizan a las Diputaciones provinciales como organismos técnicos de intermediación.

El Programa 1: **Pequeñas infraestructuras y equipamientos locales**, que absorbe el 75% de los recursos totales del FCL, pretende reducir los desequilibrios territoriales de Galicia, así como ayudar a que los municipios cumplan lo establecido en el artículo 26 de la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sobre la provisión de servicios mínimos obligatorios. Los criterios utilizados para la selección de los proyectos, una vez realizada la distribución provincial previa de recursos, son el tipo de obra, número de habitantes beneficiados, renta per cápita y esfuerzo fiscal. Las solicitudes deben tramitarse a través de las Diputaciones y estas se aprueban definitivamente en la Comisión Galega de Cooperación Local.

El Programa 2: **Colaboración financiera de la Xunta de Galicia en el Programa Operativo Local (POL) del FEDER**, que se financia con el 20% del FCL, tiene por objeto mejorar la coordinación institucional en esta materia y coparticipar en proyectos de solidaridad regional.

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN LOCAL EN GALICIA. 1987-1989.

En porcentaje sobre los totales provinciales

	A CORUÑA			LUGO			OURENSE			PONTEVEDRA		
	GM	POB	SUB	GM	POB	SUB	GM	POB	SUB	GM	POB	SUB
AP	22	17	6	70	71	60	54	50	21	66	69	16
PSOE	30	34	50	13	11	18	12	12	29	13	16	57
CPG	30	28	23	11	9	12	26	28	44	---	---	---
OTROS	18	21	21	6	9	10	8	10	6	21	15	27
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente.- Xunta de Galicia. Elaboración propia

El Programa 3: **Estudios sobre el desarrollo local**, se cubre con el 5% restante del FCL. Su finalidad es mejorar el conocimiento de cada realidad económica local y comarcal, potenciar los recursos endógenos y aprovechar las posibilidades financieras que provienen de la Unión Europea.

Los criterios específicos para distribuir los recursos del FCL se aprobaron con 9 votos a favor y 8 en contra en la Comisión 3ª de Economía, Facenda e Presupostos del Parlamento de Galicia, el 3 de mayo de 1991. Criterios y ponderaciones que se ratificaron después en la Comisión Galega de Cooperación Local y que fueron aplicados, con ligeras modificaciones posteriores, en los siguientes ejercicios presupuestarios.

Por eso conviene estudiar la distribución provincial previa que tuvieron y tienen estos recursos. Los criterios utilizados son el número de habitantes y municipios, las entidades singulares de población, la superficie municipal, la renta per cápita, así como otros parámetros que puedan estimarse oportunos. Su formalización última es como sigue:

$$DP_h = (0,10 \frac{P_h}{P} + 0,15 \frac{S_h}{S} + 0,10 \frac{N_h}{N} + 0,20 \frac{R_h}{\sum_{h=1} R_h} + 0,20 \frac{IC}{\sum_{h=1} IC_h} + 0,125TC) * PIEL$$

donde,

DP_h = Distribución de la provincia h en el FCL

P_h = Población de derecho en los municipios menores de 50.000 habitantes de la provincia h

P = Población de derecho en los municipios con menos de

50.000 habitantes de Galicia

S_h = Superficie de los municipios con menos de 50.000 habitantes en la provincia h

S = Superficie de los municipios con menos de 50.000 habitantes de Galicia

N_h = Número de municipios con menos de 50.000 habitantes en la provincia h

N = Número de municipios gallegos con menos de 50.000 habitantes

R_h = Renta per cápita de la provincia h

R = Renta per cápita de Galicia

IC_h = Ingresos corrientes per cápita en los municipios con menos de 50.000 habitantes de la provincia h

IC = Ingresos corrientes per cápita en los municipios menores de 50.000 habitantes de Galicia

TC = Tamaño del municipio. Variable que toma valor 1 para las provincias de Lugo y Ourense y valor 0 para A Coruña y Pontevedra

Los porcentajes provinciales finalmente obtenidos con esas variables y ponderaciones son los siguientes:

PROVINCIA	%
A Coruña	18,995
Lugo	30,255
Ourense	32,010
Pontevedra	18,740
GALICIA	100,000

A partir de esta primera distribución territorial del FCL, se procede después a su reparto municipal, dentro de cada provincia, aplicando los criterios aprobados para fijar la subvención correspondiente. Los sucesivos Decretos reguladores de la cooperación local acotan de forma reiterativa la naturaleza de los proyectos financiables (abastecimiento de agua y redes de distribución, saneamientos, acceso a núcleos y pavimentación de vías, iluminación pública, recogida y tratamiento de residuos) y regulan además la forma en que las corporaciones locales deben presentar las solicitudes correspondientes. Se flexibilizan así las subvenciones tipo proyecto al integrar los mismos dentro de un crédito municipal genérico. La distribución municipal de estos recursos en cada provincia se determina, desde 1992, mediante los criterios y ponderaciones siguientes:

* Una cuota fija de 3.000.000 de pesetas igual para todos los municipios beneficiados.

* La cantidad resultante de restar la cuota fija al total provincial se distribuye de la siguiente manera:

$$T_i = \left(0,15 \frac{P_i}{P_h} + 0,20 \frac{S_i}{S_h} + 0,20 \frac{EP_i}{EP_h} + 0,15 \frac{\frac{RFD_h}{\sum_{i=1} RFD_i}}{\frac{RFD_i}{\sum_{i=1} RFD_i}} + \right. \\ \left. + 0,30 \frac{\frac{FCL}{\sum_{i=1} FCL_i}}{\frac{FCL_i}{\sum_{i=1} FCL_i}} \right) * DP_h$$

donde,

P_i = Población de derecho del municipio i

P_h = Población de derecho de los municipios con menos de 50.000 habitantes en la provincia h

S_i = Superficie del municipio i

S_h = Superficie de la provincia h ocupada por municipios con menos de 50.000 habitantes

EP_i = Entidades singulares de población del municipio i

EP_h = Entidades singulares de población en municipios de la provincia h con menos de 50.000 habitantes

RFD_i = Renta Familiar Disponible per cápita del municipio i

RFD_h = Renta Familiar Disponible per cápita de la provincia h

FCL_i = Ingresos recibidos por cooperación local de años anteriores en el municipio i

FCL = Ingresos totales de la cooperación local

DP_h = Participación de la provincia h en el FCL

Pero frente a esta aparente objetividad y neutralidad de trato municipal, así como al reforzamiento de la solidaridad interna, se constatan igualmente estrategias partidarias y variables políticas incuestionables.

En primer lugar, porque se refuerza de modo notable el poder y control político de las Diputaciones de Lugo y Ourense, al aplicar una cuestionable distribución provincial previa de los recursos del FCL . Además, estas administraciones consiguen un papel decisivo en la elaboración, selección y gestión de los proyectos municipales solicitados. Este hecho se explica, a nuestro juicio, por el peso relativo que tienen los diputados de esas jurisdicciones en el Parlamento de Galicia. Recordemos al respecto que las provincias de Lugo y Ourense, con el 26% de la población gallega, mantienen un número de parlamentarios que representa el 40% del total. Controlar políticamente estas provincias, equivale casi a conseguir o mantener el gobierno autonómico, lo que no deja de provocar comportamientos perversos que distorsionan las políticas territoriales.

Además, se incrementaron de forma sustancial las transferencias e inversiones no regladas a municipios, decididas y gestionadas por diversas Consellerías, que operan al margen del FCL

y que de hecho pueden desnaturalizar esta funcionalidad originaria de la cooperación local. El volumen de transferencias no regladas, que ahora no se analizan, osciló entre 7 y 12 mil millones de pesetas/año en el periodo considerado (1992-1995). Como ya indicamos anteriormente sólo se considera la distribución territorial de estas inversiones específicas.

La distribución provincial del FCL es cuestionable porque provoca efectos redistribuciones perversos. El cuadro 6 confirma estos hechos. En el mismo se muestra como las provincias de Lugo y Ourense, que reciben el 62% de los recursos del FCL, cuentan con 45 municipios (15% del total) que tienen renta familiar disponible por habitante similar o superior a la media gallega, mientras que los municipios de A Coruña y Pontevedra, donde existen 138 municipios con una RFD/Hab, similar o inferior a la media (90% del total), solo participan en el 38 % de los recursos del FCL¹⁰

Por otro lado, utilizando el coeficiente de Spearman para medir el impacto redistributivo de estas transferencias, objetivo explícito de su regulación, se confirman de nuevo los hechos mencionados. En efecto, el coeficiente de Spearman definido como sigue, oscila entre -1 y 1, donde (x) es el número de orden que ocupa el municipio i en relación al volumen de la subvención recibida, ordenada de menor a mayor; e (y) el número de orden que ocupa el municipio i en función a su renta disponible ordenada de menor a mayor. El número de observaciones practicadas sería (N).

$$e = 1 - \frac{6 \sum_i d_i^2}{N^3 - N}$$

$$\sum_i d_i^2 = \sum_i (x_i - y_i)^2$$

CUADRO 6

RFD/HAB	A CORUÑA		PONTEVEDRA		LUGO		OURENSE	
	Nº MUNIC.	(%)	Nº MUNIC.	(%)	Nº MUNIC.	(%)	Nº MUNIC.	(%)
Superior a la media	-	-	-	-	13	20	10	11
Inferior a la media	52	57	31	53	13	20	10	11
Similar a la media	32	35	23	39	7	11	15	16
SUMA	84	92	54	92	20	31	25	27
RESTO	7	8	5	8	45	69	67	73
TOTAL	91	100	59	100	65	100	92	100

El valor 1 no implica redistribución porque se produce una correlación perfecta entre el puesto que ocupa cada municipio en la escala de la subvención y de la renta. El valor -1 supondría en cambio una relación totalmente inversa, con efectos redistributivos máximos de la subvención¹¹. El cuadro 7 muestra como para el periodo 1991-1994 los resultados

¹⁰.- Los datos de renta para 1994 publicados por el Servicio de Estudios de La Caixa en el "Anuario Comercial de España 1997, confirman estos resultados.

¹¹.- Martín Guzmán y Martín Pliego (1989)

obtenidos son otra vez contrarios al fin perseguido, con cifras más acentuadas en las provincias de Lugo y Ourense.

En resumen, los programas renovados de la CEL, iniciados en 1990 y todavía vigentes en la actualidad, constituyen un poderoso factor de legitimación política y de aparente neutralidad institucional. La extensión de las subvenciones a todos los municipios gallegos inferiores a 50.000 habitantes (el 98% del total), la explicitación de indicadores y ponderaciones para la distribución de los recursos, la creación de un organismo estable de coordinación administrativa (Consello Galego de Colaboración Local) y el reparto provincial asimétrico fundamentado en criterios de solidaridad interna, son los argumentos formales que reitera la Xunta de Galicia.

CUADRO 7
RENTA PER CAPITA Y TRANSFERENCIAS DEL FCL 1991-94
Coefficiente de Spearman

	1.991	1.992	1.993	1.994
A CORUÑA	0,10	0,04	0,17	0,21
LUGO	0,38	0,38	0,50	0,49
OURENSE	0,47	0,49	0,50	0,55
PONTEVEDRA	0,28	0,23	0,11	0,19

Fuente.- Fundación Caixa Galicia. Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Pero las relaciones presupuestarias entre la comunidad autónoma y los municipios gallegos resultan en la práctica muy diferentes. Porque los recursos de la CEL apenas alcanzan cada año el 10% del conjunto de transferencias, inversiones y ayudas diversas destinadas a financiar competencias exclusivas o compartidas de ámbito local¹². Porque el grueso de estas decisiones de gasto se realizan de forma discrecional (no reglada), sin colaboración institucional y sin explicitar sus efectos en la CEL y en la solidaridad territorial. Porque se institucionalizan de este modo transacciones presupuestarias (subvenciones e inversiones a cambio de votos y menos impuestos) que deterioran la democracia y la competencia política local, generando al mismo tiempo subordinación y clientelismo¹³. Porque el reforzamiento de las Diputaciones provinciales de Lugo y Ourense, a través de mayores recursos y de un protagonismo acrecentado en las decisiones e intermediación de proyectos, constituye un elemento sustantivo de control e influencia política.

4. INVERSIONES DISCRECIONALES CON INCIDENCIA MUNICIPAL

Analizar la naturaleza, cuantía y distribución territorial de las inversiones discrecionales realizadas por la Xunta de Galicia (1992-1995), que afectan a competencias exclusivas o compartidas de los municipios y que protagonizaron distintas Consellerías, es tarea que desarrollaremos a continuación. Porque dichas inversiones pueden modificar los objetivos

¹².- Estas ayudas oscilaron entre 25.000 y 30.000 millones de pesetas cada año en el periodo considerado. Véase VV.AA. (varios años).

¹³.- Alvarez Corbacho (1995), Máiz (1993).

formales de la solidaridad territorial establecidos en la cooperación local y también generar otros efectos relevantes asociados al ciclo político electoral¹⁴.

El cuadro 8 muestra la evolución que tuvieron estas inversiones en los años 1987-1995, donde se observa un crecimiento notable en el último periodo considerado. Son inversiones en infraestructuras, equipamientos y servicios locales, financiados totalmente por la comunidad autónoma, que hacen referencia a saneamientos, abastecimientos de agua, iluminación de calles, acceso a núcleos, recogida y tratamiento de residuos sólidos, centros culturales, instalaciones deportivas y reparación de colegios. Su importancia cuantitativa la proporciona el siguiente dato: en el periodo 1992-1995 estas inversiones equivalen al 28% del endeudamiento neto llevado a cabo por la comunidad autónoma en esos mismos años.

CUADRO 8

INVERSIONES NO REGLADAS EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 50.000

HABITANTES. 1987-95

En millones de pesetas

	Inversión	
	Total	Media anual
Periodo 1987-1989	11.760	3.920
Periodo 1990-1995	85.502	14.250

Fuente.- Xunta de Galicia. Elaboración propia

Investigaciones similares fueron realizadas con anterioridad por Boch y Suárez Pandiello (1992, 1993 y 1994) para los municipios españoles agrupados por estratos de población, así como por Alvarez Corbacho (1995) para las ciudades gallegas. Los primeros mostraron la relevancia empírica de las variables fiscales en la dinámica del gasto municipal, así como el “efecto sustitución” generado en ese gasto cuando el gobierno de la comunidad autónoma y del municipio son de igual color político. El segundo mostró la influencia del ciclo político en el endeudamiento y las inversiones locales.

Pues bien, ante la ausencia de criterios explícitos que permitan comprender y explicar la distribución territorial de las mismas, se construye a continuación un modelo teórico que incorpora hipótesis y variables convencionales para someterlas después a contrastación empírica. Las variables son de naturaleza económica (capacidad fiscal, necesidad de gasto) y también de carácter político (afinidad partidaria, votos recibidos, mayorías absolutas, etc). El modelo se formaliza como sigue:

$$INV = f(RFD, POB, SUP, VIV, NEP, ALC, MA, VOT)$$

donde,

INV es la inversión autonómica o variable dependiente. Se realizan estimaciones econométricas según que el proyecto afecte a un sólo municipio (escenario A) o se incluyan también los proyectos que benefician a varios (escenario B). En este último caso, la imputación municipal se hará en función de la población o superficie, dependiendo de la naturale-

¹⁴.- Véanse, por ejemplo, los trabajos seminales de Buchanan y Wagner (1983), Nordhaus (1978), Tufte (1978), Frey (1978), MacRae (1978) y Tullock (1979), así como otros más recientes de Alesina (1989 y 1995) o Kurer (1993).

za del proyecto. También se considera el tamaño del municipio, estableciendo a tal efecto cuatro ámbitos diferentes: municipios menores de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 10.000, entre 10.000 y 50.000 y municipios menores de 50.000 habitantes.

RFD es una variable de capacidad fiscal y dimensión redistributiva. Cabe esperar, pues, que los municipios de inferior renta reciban inversiones autonómicas en mayor cuantía.

La población de derecho (POB) y la superficie municipal (SUP) son variables que expresan necesidad de gasto, previéndose una relación directa entre las mismas y la variable dependiente. La variable SUP también puede tener una relación inversa.

VIV es una variable que expresa el número de viviendas del municipio (1991) y que mantienen una vinculación estrecha con numerosas inversiones locales (abastecimientos, saneamientos, alumbrado, aceras, recogida de basuras, etc.)

NEP indica el número de entidades singulares de población, que a su vez resulta expresiva de la dispersión poblacional. Es una variable convencional que expresa necesidad de gasto.

ALC es una variable dicotómica que toma el valor 1 cuando el partido político que gobierna el municipio y la comunidad autónoma coinciden y 0 en los demás casos.

MA es otra variable dicotómica que toma el 1 cuando el alcalde y el gobierno autonómicos son afines políticamente, existiendo además mayoría absoluta municipal, y 0 en caso contrario.

VOT expresa los votos obtenidos en cada municipio por el partido que sustenta al gobierno autonómico en las elecciones al Parlamento gallego de 1993.

CUADRO 9
SIGNO ESPERADO DE LAS VARIABLES

ALC	(+)
NEP	(+)
MA	(+)
POB	(+)
RFD	(-)
SUP	(+/-)
VIV	(+)
VOT	(+)

El periodo analizado comprende los años 1992-1995 y la información estadística (más de 2000 proyectos) sobre la naturaleza y cuantía de las inversiones derivan de fuentes diversas (anuncios en prensa, Diario Oficial de Galicia, Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, partidos políticos, etc), lo que plantea ciertos problemas de coherencia cuantitativa (cifras de licitación o adjudicación) y la necesidad de considerar el análisis como una primera aproximación al tema.

La relación funcional entre variables, cuyo signo esperado se muestra en el cuadro 9, se realiza aplicando un modelo de regresión múltiple. Como es bien conocido, una correcta especificación del mismo implica la inclusión de variables relevantes, así como la exclusión

de variables poco significativas. En todo caso, realizar una regresión múltiple por etapas del tipo "stepwise", no evita mantener cierta prudencia en su uso¹⁵.

Habrà que conocer, pues, la matriz de correlaciones que afecten a las variables independientes. Así, en el cuadro 10 se resaltan con negrita los coeficientes de correlación parcial que presentan valores significativamente altos, a los efectos de evitar posibles problemas de multicolinealidad¹⁶. Como la variable POB muestra una elevada correlación con otras variables independientes (VIV, VOT, y RFD), puede suprimirse sin que la medida implique una pérdida de información relevante, al incorporarse la misma en la variable VIV.

CUADRO 10
MATRIZ DE CORRELACIONES

	ALC	NEP	MA	POB	RFD	SUP	VIV	VOT
ALC	1,0000							
NEP	0,0665	1,0000						
MA	0,8562	0,0523	1,0000					
POB	-0,2049	0,3784	-0,2436	1,0000				
RFD	-0,1390	0,0170	-0,1610	0,5270	1,0000			
SUP	0,0868	0,6052	0,0863	0,0899	-0,2222	1,0000		
VIV	-0,1775	0,3566	-0,2161	0,9650	0,5680	0,0785	1,0000	
VOT	-0,0261	0,4833	-0,0658	0,9341	0,4597	0,1916	0,8965	1,0000

Los cuadros 11 y 12 muestran finalmente que variables resultaron significativas en las regresiones realizadas, así como los mejores resultados conseguidos, de acuerdo a su significación estadística y económica, para los distintos escenarios y campos de estudio.

Como es fácil advertir, cuando las inversiones se localizan en un sólo municipio (escenario A) y el campo de estudio incluye a todos los municipios considerados, las variables que mejor explican la distribución territorial de las inversiones son VIV y ALC. Esta situación se reitera para los municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes. En los de 5.000 a 10.000 habitantes es significativa además la mayoría absoluta. Pero en los municipios rurales (menores de 5.000 habitantes) son las variables políticas ALC y VOT las más significativas, junto a la variable RFD, que presenta un signo contrario al esperado.

Cuando el análisis incluye las inversiones que afectan a varios municipios (escenario B), los resultados que se obtienen son ya más contundentes. Porque las variables políticas aparecen como decisivas para explicar la distribución territorial de las inversiones (VOT Y ALC) y porque los argumentos principales que inspiran el discurso oficial (dispersión de la población y menor renta per cápita) ofrecen signos contrarios a los esperados. En este sentido, los efectos reales de la inversión autonómica sobre la equidad, colaboración institucional o solidaridad territorial, objetivos explícitos del FCL, resultan devastadores.

¹⁵ - Schoeder, Sjoquist y Stiephan (1986)

¹⁶ - Agradecemos a los profesores Juan Ramón Cancelo, María Ramil y Xosé Manuel Martínez del Departamento de Economía Aplicada II (Estadística y Matemáticas) de la Universidad de A Coruña, sus útiles comentarios al respecto.

CUADRO 11
SIGNOS DE LAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS EN LAS REGRESIONES REALIZADAS

	CAMPO	VARIABLES						
		ALC	NEP	MA	RFD	SUP	VIV	VOT
ESCENARIO A	G1	(+)	(-)	(+)		(-)	(+)	(+)
	G2	(+)		(+)		(-)	(+)	(+)
	G3	(+)		(+)	(+)		(+)	(+)
	G4	(+)		(+)	(+)		(+)	(+)
ESCENARIO B	G1	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
	G2	(+)	(-)	(+)		(-)	(+)	(+)
	G3	(+)		(+)	(+)		(+)	(+)
	G4	(+)		(+)	(+)		(+)	(+)

G1.- Todos los municipios

G2.- Municipios con población inferior a 5.000 hab.

G3.- Municipios con población entre 5.000 e 10.000 hab.

G4.- Municipios con más de 10.000 habitantes

CUADRO 12
PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS REGRESIONES

VARIABLE INDEPENDIENTE	ESCENARIO A			
	CAMPO DE ANALISIS			
	G1	G2	G3	G4
ALC	128.435.371,5 [6,213]***	50.550.944,0 [2,885]***	---	331.015.962,8 [4,236]***
NEP	---	---	---	---
MA	---	---	126.149.482,5 [3,812]***	---
RFD	---	331,8 [3,793]***	---	---
SUP	---	---	---	---
VIV	69.200,0 [15,900]***	---	66.724,0 [3,479]***	103.999,7 [6,278]***
VOT	---	70.285,9 [3,839]***	---	---
Constante	-97.744.511,1 [-4,521]***	-134.194.909,5 [-3,648]***	67.942.826,5 [-1,216]	-458.199.097,3 [-3,628]***
R2 Ajustado	0,5	0,2	0,3	0,5
F	132,33468***	17,74034***	1352144***	24,53276***

Continuación....

VARIABLE INDEPENDIENTE	ESCENARIO B			
	CAMPO DE ANALISIS			
	G1	G2	G3	G4
ALC	100.738.434,2 [4,400]***	---	---	237.256.524,7 [2,764]**
NEP	-729.799,4 [-4,411]***	---	---	---
MA	---	---	---	---
RFD	289,1 [2,345]**	447,3 [3,939]***	636,8 [2,664]**	---
SUP	---	---	---	-1.986.619,9 [-3,425]***
VIV	---	---	---	---
VOT	128.822,3 [12,900]***	94.532,4 [4,269]***	126.574,1 [3,027]***	168.261,4 [5,787]***
Constante	-149.245.474,6 [-2,767]**	-144.269.922,0 [-3,130]***	-311.798.282,2 [-2,568]**	-165.988.415,4 [-1,425]
R2 Ajustado	0,5	0,2	0,2	0,5
F	74,06405***	1862942***	9,22865***	15,9576***

G1, G2, G3 y G4 igual cuadro 12

*** Nivel de confianza do 99%

** Nivel de confianza do 95%

* Nivel de confianza do 90%

[t].- Valor del estadístico t

5. CONCLUSIONES GENERALES

Resumiendo ahora las principales ideas y resultados parciales obtenidos a lo largo del trabajo, podemos mencionar y articular ya algunas conclusiones solventes que estimamos de interés.

Así, cuando se analiza la cuenta de capital de los municipios gallegos agrupados por estratos de población, se observa con nitidez un acusado raquitismo inversor y una elevada dependencia financiera con respecto a otras administraciones públicas. Esta dependencia (autonómica y provincial) responde a una estrategia clientelar e introduce una dimensión política subordinada que resulta decisiva para comprender el funcionamiento de la actividad municipal.

Dentro de las subvenciones autonómicas se presta especial atención al sistema de cooperación local llevada a cabo en el periodo 1987-1995. Por su carácter reglado y por su incidencia relativa en la cuenta de capital de los municipios gallegos. Los resultados obtenidos

muestran, de modo reiterativo, como su distribución aparece sesgada por criterios políticos y clientelismos evidentes, sea cual fuere el gobierno otorgante y sean cuales fueran los objetivos formales a conseguir explicitados en la fórmula distributiva.

Pero el reforzamiento estratégico de esta dependencia financiera municipal se produce en la década de los noventa. Porque se extiende la cooperación local a todos los municipios con menos de 50.000 habitantes, porque se refuerza el protagonismo político de las diputaciones provinciales, porque se establecen múltiples y desconexos programas de subvenciones municipales y porque se amplía de forma significativa las inversiones discrecionales con incidencia en las competencias y servicios locales. La cuantía de todos estos recursos osciló entre 25.000 y 30.000 millones de pesetas/año, cantidad equivalente a casi la mitad del endeudamiento neto generado por la comunidad autónoma en ese mismo tiempo.

Por otro lado, la evidencia empírica que aflora los motivos subyacentes a la distribución de las inversiones autonómicas discrecionales, muestra de nuevo el predominio de variables político-electorales, así como el escaso papel jugado por los criterios normativos que legitiman el discurso político y la solidaridad territorial. Además, el hecho de que la renta per cápita (criterio de capacidad económica) y la dispersión poblacional (criterio de necesidad de gasto) sean aspectos escasamente significativos en esas decisiones inversoras, resulta muy negativo para la equidad formal del FCL.

La dimensión política de esta asignación de recursos resulta, pues, decisiva para comprender las relaciones presupuestarias que mantienen hoy la comunidad autónoma y corporaciones locales de Galicia. Por su dimensión cuantitativa y también por sus efectos negativos sobre la equidad y la democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina, A. (1989): "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, nº 8.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1995): "The political economy of budget deficits", IFM Staff Papers, vol.42, nº 1. (Artículo traducido en *Papeles de Economía Española*, nº 68).
- Alvarez Corbacho, X. (1985a): "Presupuestos autonómicos y propuesta reformadora del Estatuto Gallego", *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas: Galicia*, nº 3.
- Alvarez Corbacho, X. (1985b): "Algunhas reflexións sobre os presupostos da Comunidade Autónoma Galega (1982-1984)", en *Presupostos Autonómicos e Política Económica en Galicia*. Seminario de Estudos Galegos, A Coruña.
- Alvarez Corbacho, X. (1995): *La Agonía del Municipalismo Gallego*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña.
- Alvarez Corbacho X., Monasterio Escudero C. y Suárez Pandiello J. (1998): *Déficit y Endeudamiento de las Haciendas Territoriales Españolas*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña.
- Banesto (1993): *Anuario del mercado español*. Banesto.
- Boch, N. y Suárez, J. (1991): "Seven hypotheses about public choice and local spending. A test for Spanish municipalities". Documento de Trabajo nº 35. Universidad de Oviedo.
- Boch, N. y Suárez, J. (1993): "Fiscal perception and voting". *Environment and Planning Government and Policy*, vol II, 233-238.

- Boch, N. y Suárez, J. (1994): *Hacienda Local y Elección Pública. El caso de los municipios españoles*. Fundación BBV, Bilbao.
- Boissevain, J. y otros (1974): *Clientelismo emitemento político*, Franco Angeli. Editore, Bologna.
- Bonolis, M. y otros (1979): *L'imprenditone assistito*. Società Editrice Ilino. Milano.
- Buchanan, J.M. y Wagner, R.E. (1983); *Déficit del Sector Público y Democracia*. Ed. Rialp, Madrid. (Versión original inglesa de 1977).
- Caciagli, M. (1996): *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Eisenstadt, S. y Roninger, L. (1984): *Patrons, Clients and Friends*. Cambridge University Press.
- Frey, B.S. (1978): "Politico-Economic Models and Cycles", *Journal of Public Economics*, vol. 9, nº 2, abril.
- Kurer, O. (1993): "Clientelism, corruption and the allocation of resources", *Public Choice*, vol.77, nº 2, octubre.
- La Caixa (1997): *Anuario comercial de España*. La Caixa. Servicio de Estudios.
- MacRae, C.D.(1978): "A Political Model of the Business Cycle", *Journal of Political Economy*, vol. 85 nº 2, abril.
- Máiz, R. (1993): *El clientelismo político en Galicia. Un estudio de caso*. Universidad de Santiago de Compostela. Policopiado.
- Máiz, R. (1994): "Estructura y acción: elementos para un análisis micropolítico del clientelismo". *Revista Internacional de Sociología*, nº8
- Máiz, R. (1996): "Estrategia e institución: el análisis de las dimensiones macro del clientelismo político". Robles Egea, A (Com.): *El clientelismo político*. Siglo XXI. Madrid
- Martín Guzmán, Mª P. y Martín Pliego, F.J. (1989): *Curso básico de estadística económica*. 3ª Edición. Editorial AC. Madrid.
- Muller, D.C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- Nordhaus, W.R.(1978): "The political business cycle", *The Review of Economic Studies*, nº 130, abril.
- Rosen, H.S. (1987): *Manual de Hacienda Pública*. Ariel, Barcelona.
- Schroeder, L.D., Sjoquist, D.L. y Stephan, P.E. (1996): *Understanding regression analysis. An introductory guide*. Sage University Paper, 57. Series: Quantitative applications in the social sciences.
- Tufte, E.R. (1978): *Political Control of the Economy*, Princeton University Press.
- Tullock, G. (1979): *Los motivos del voto*, Ed. Espasa Calpe, Madrid
- VV. AA.: *A Economía Galega. Informe* (varios años). Fundación Caixa Galicia.