

# Jordi Sevilla Segura

## EL ESTADO AUTONÓMICO Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

*El objeto de este trabajo es echar la vista atrás todo lo que las series de macromagnitudes nacionales, regionales y autonómicas permitan, para hacer una evaluación económica de los progresos de la Administración Pública española en el marco del Estado de las Autonomías. Una Administración que hoy integran, en el mismo plano de igualdad y corresponsabilidad, el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Se trata, así, de aportar evidencias sobre el hecho de que la progresiva descentralización en la prestación de los servicios públicos que ha traído consigo el mayor nivel de autogobierno de las Comunidades Autónomas ha tenido efectos significativos en el crecimiento económico y el empleo, tanto por la mayor eficiencia que ha ido alcanzando el gasto público como por la generación de externalidades, a través del gasto corriente y de la constitución de un stock de capital público que, de facto, han generado factores productivos adicionales para la competitividad del sector privado de la economía española.*

**Palabras clave:** descentralización administrativa, transferencia de competencias, financiación de las Comunidades Autónomas, eficiencia económica, servicios públicos, España.

**Clasificación JEL:** R00, O52.

### 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 progre-

so 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 multiplicativo sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

Bien es verdad que sólo si se cree en la capacidad del sector público se estará dispuesto a trabajar para que responda a esas exigencias y no se limite a reflejar el tópic de la incompetencia. Y que esa creencia 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 que acaba de aprobar el Gobierno español, de forma que responda 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 contrastables, 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 y en el marco de los principios contenidos en la Constitución.

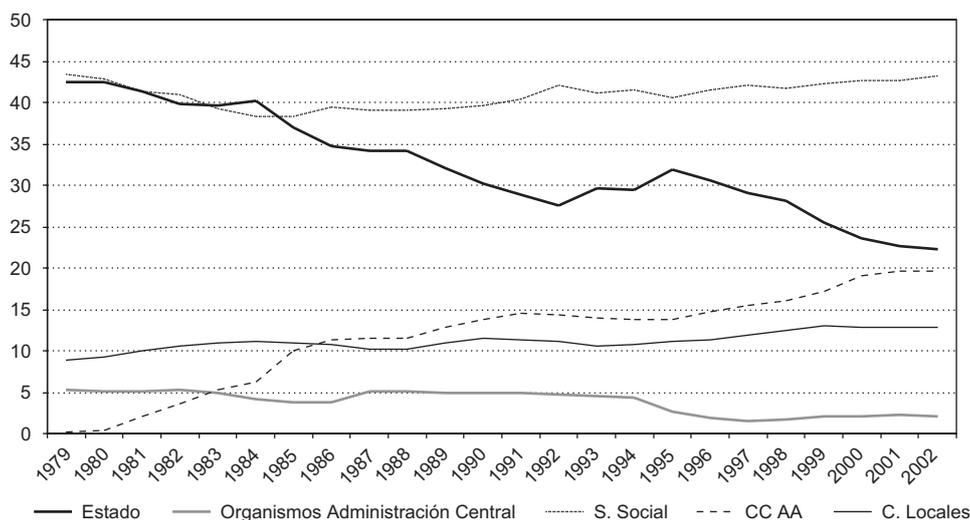
A ese respecto, un reto añadido para nuestro país ha venido dado por el proceso de descentralización producido por el desarrollo del Estado autonómico, que ha supuesto una estructura administrativa más próxima a los ciudadanos, pero también más compleja. Y en la que se sigue avanzando con el desarrollo 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, aun a costa de una estructura más compleja. 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, y tal como se refleja en el Gráfico 1, 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 Locales. 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 el hito de la reciente 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.

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 el Cuadro 1. Se trata de

GRÁFICO 1

### GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR COMPONENTES INSTITUCIONALES, 1979-2002



FUENTE: INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas*.

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, se han 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 administraciones disponen hoy casi del 80 por 100 de los empleados públicos españoles mientras que, 20 años atrás, ésta 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 principio de cooperación entre administraciones como preferible 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

CUADRO 1

**EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO,  
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CORPORACIONES LOCALES**

	1983		2005	
	N.º	%	N.º	%
1. Administración General del Estado . . . . .	1.357.000	80	542.353	23
Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado . . . . .	—	—	307.839	—
AGE (excluidas Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado) . . . . .	—	—	234.514	—
— Servicios Centrales . . . . .	—	—	100.299	—
— Administración Periférica . . . . .	—	—	127.199	—
— Servicio Exterior . . . . .	—	—	7.037	—
— Trabajo y Asuntos Sociales . . . . .	—	—	47.611	—
— Economía y Hacienda . . . . .	—	—	45.014	—
Universidades . . . . .	—	—	92.547	4
2. Administraciones Autonómicas . . . . .	107.000	6	1.162.057	49
3. Administración Local . . . . .	232.000	14	563.392	24
<b>Total . . . . .</b>	<b>1.696.000</b>	<b>100</b>	<b>2.358.864*</b>	<b>100</b>

NOTAS: \* El total de efectivos en 2005 (datos a enero de dicho año) incluye también el personal de Universidades.  
FUENTE: INAP (datos de 1983) y Registro Central de Personal.

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 que cuenten 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, pero 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 calidad de la burocracia, 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 intangi-

bles 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 Producto Interior Bruto y a 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 International 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 el Cuadro 2.

España ocupa el lugar 14<sup>o</sup> en el *ranking* global de competitividad, tanto en 2003 como en 2004, pero sus posiciones son más avanzadas cuando se observan su desempeño económico y su eficiencia gubernamental, factores en los que ocupa la 9<sup>a</sup> posición mundial en 2004, ganando posiciones respecto de 2003. En contrapartida, España ocupa el lugar 13<sup>o</sup> mundial en los factores de eficiencia de los negocios y de infraestructura.

Tomando como referencia a los primeros países del *ranking* global de competitividad, que resultan ser tres países de la UE, Dinamarca, Finlandia e Irlanda, excluido Luxemburgo, clasificado en tercer lugar mundial por su reducida dimensión, la posición española según la puntuación alcanzada en los cuatro principales factores se ofrece en el Gráfico 2. La eficiencia de la Administra-

CUADRO 2

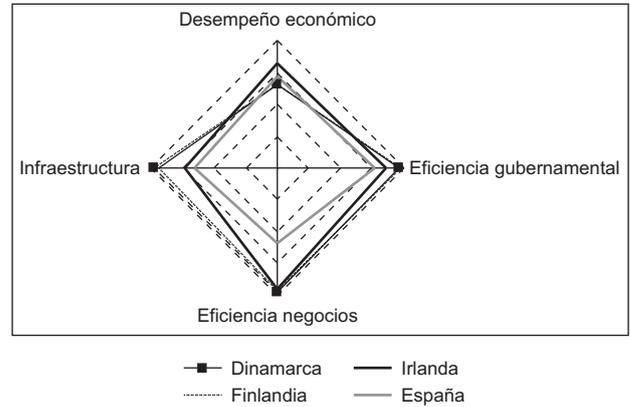
**PRINCIPALES FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LOS PAÍSES**

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

FUENTE: IMD (International Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook*.

GRÁFICO 2

**COMPETITIVIDAD COMPARADA: ESPAÑA Y TRES PRIMEROS PAÍSES UE**



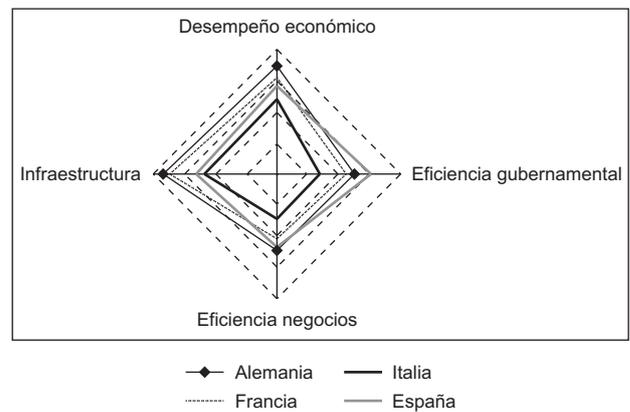
FUENTE: IMD (International Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook*.

ción 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, cuyas posiciones comparadas con la española se visualizan en el Gráfico 3. 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 como la que se ofrece en el Gráfico 4, nuestro país ya se sitúa en una favorable posición frente a los restantes socios de la UE, con el avance de dos posiciones frente al ranking de 2003, lo que sucede previsiblemente por la incidencia de la descentralización del gasto público por

GRÁFICO 3

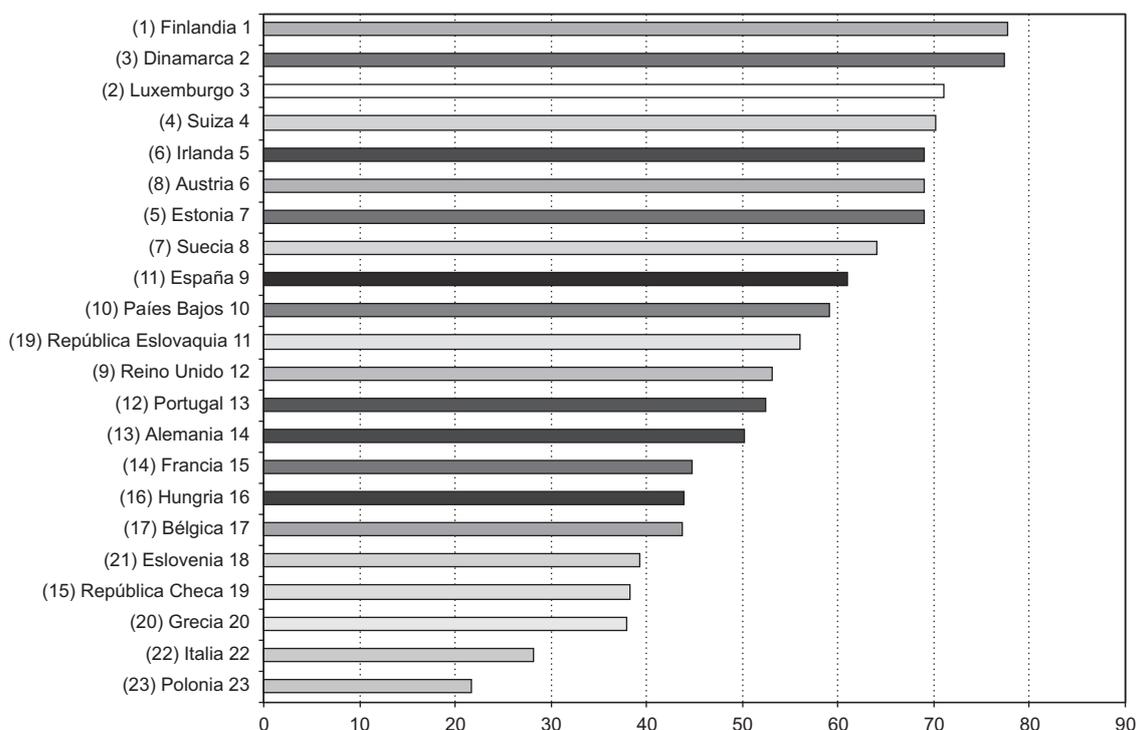
**COMPETITIVIDAD COMPARADA: ESPAÑA Y MAYORES PAÍSES UE**



FUENTE: IMD (International Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook*.

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.

GRÁFICO 4

**RANKING DE EFICIENCIA GUBERNAMENTAL EN EUROPA: 2003 Y 2004\***

NOTA: \* Entre paréntesis el puesto correspondiente a 2003

FUENTE: IMD (International Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook*.

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 mediante el que se eluda todo abuso de poder y se eviten las prácticas inadecuadas, más allá de lo establecido en la legislación. Un Código de Buen Gobierno de la Administración, en definitiva, que incorpore a lo público las mejores prácticas del sector privado, que haga efectivas las recomendaciones de las principales organizaciones internacionales, como la OCDE, el Consejo de Europa o la ONU, y que introduzca 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 del portal de Internet *ciudadano.es*, en el que se facilitan los ejercicios 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 conociemien-

to 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. Una unidad que no implica uniformidad, y que tiene ante sí el reto de profundizar en el reconocimiento de la diversidad sin que ello entrañe discriminación.

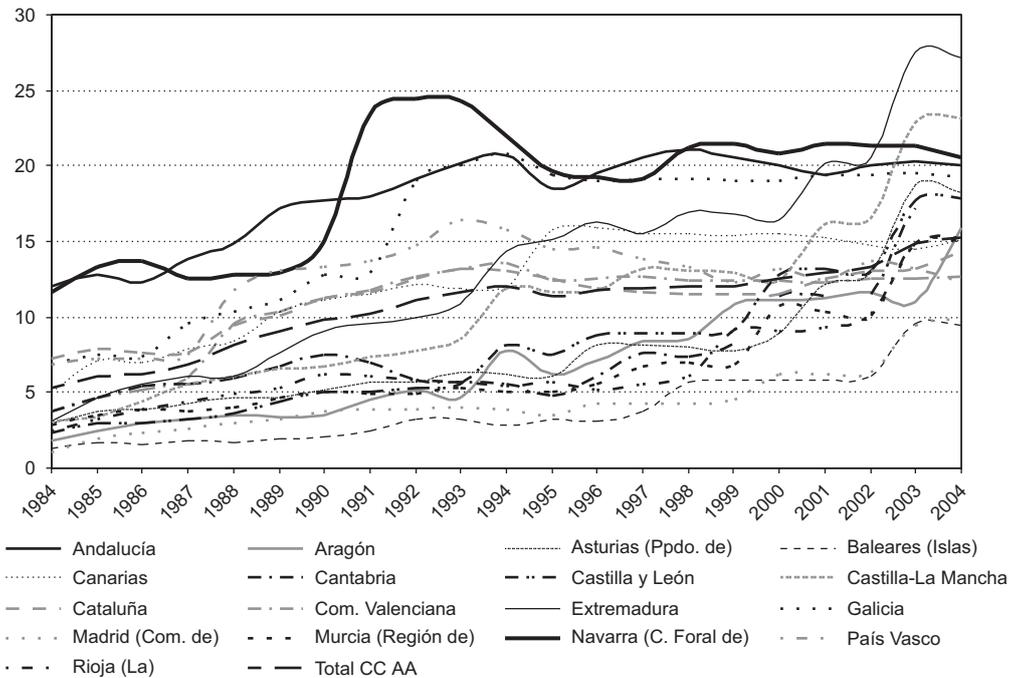
El desarrollo del Estado Autonómico ha supuesto, indudablemente, un potente proceso de descentralización. Para hacerlo patente, basta con considerar que, en 1982, la llamada Administración Central, excluida la Seguridad Social, suponía el 53 por 100 del gasto consolidado de las administraciones públicas españolas, en tanto que las administraciones territoriales sólo representaban el 14,5 por 100 de dicho gasto público. En 2003, esa Administración Central era ya, también en este sentido, la administración pública más pequeña, y tan sólo respondía, excluida igualmente la Seguridad Social, del 24,2 por 100 del gasto público consolidado, que incluso se rebajaba hasta el 19,7 por 100 si se excluyen los intereses de la deuda. El contrapunto, en ese mismo año de 2003, lo ponían unas administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y Entes Locales, que ya respondían del 45,3 por 100 del gasto público consolidado de las administraciones públicas españolas, o del 49 por 100, si se excluyen los intereses de la deuda.

En este proceso de descentralización administrativa han participado de forma activa los sucesivos gobiernos del PSOE. Entre 1978 y 2004, 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 1.777 trasposos de competencias desde la Administración Central. Y, de ellas, 1.359 lo fueron durante las cuatro legislaturas que, entre 1982 y 1996, fueron responsabilidad de Gobiernos del PSOE.

Y 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 su capacidad de autogobierno con el principio constitucional de igualdad de todos los españoles para el acceso a los servicios públicos. Quedan, bien es verdad, algunos flecos pendientes en las transferencias que todavía se tienen que hacer. Quedan también, sin lugar a dudas, reivindicaciones de nuevas transferencias, que están implícitas en los procesos de reformas estatutarias que se están poniendo en marcha en algunas Comunidades Autónomas. Pero lo sustancial 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 el mismo servicio público ágil, moderno, eficiente y de calidad contrastable.

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 CC AA ha tenido una influencia determinante en ello. Entre 1984 y 2004, como pone de manifiesto el Gráfico 5, la participación media del gasto público de las CC AA respecto del PIB regionalizado ha pasado del

GRÁFICO 5  
EVOLUCIÓN DEL GASTO/PIB POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
(En %)



FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

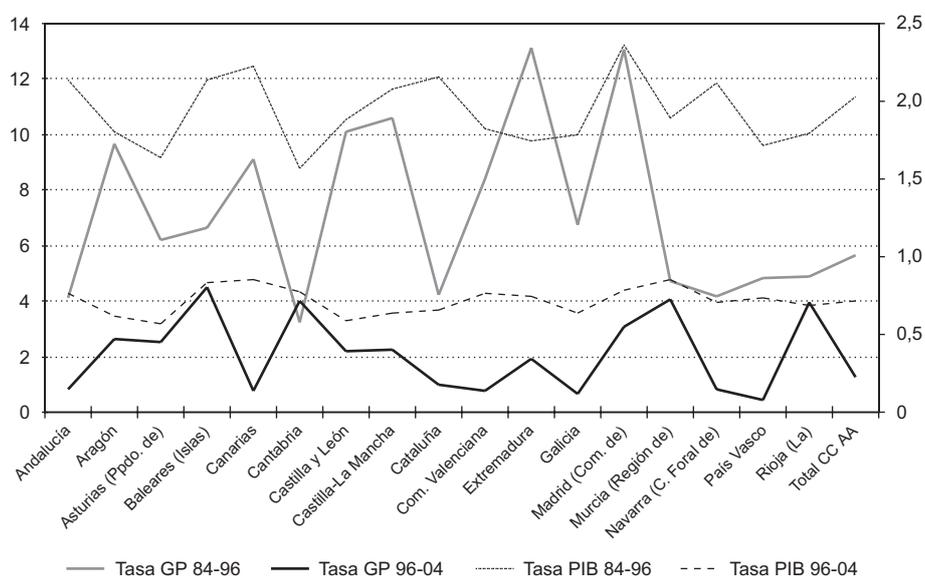
5,33 por 100 al 15,25 por 100, con casos de comunidades como Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra, en los que esa relación entre el gasto público y el PIB regional sobrepasa en 2004 el 20 por 100.

La relación entre las tasas de variación de ese gasto público descentralizado hacia las CC AA 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 del Gráfico 6, en el que se representan las tasas de variación del gasto público y el PIB en las CC AA españolas durante los períodos 1984-1996, con gobiernos del PSOE en España, y 1996-2004, con gobiernos del PP. Se

puede observar cómo las tasas de crecimiento del PIB son sistemática y notablemente superiores durante el período 1984-1996, y cómo, salvo casos singulares, se acompañan 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, aun con tasas de variación relativamente modestas del gasto público, en Andalucía y la Región de Murcia.

GRÁFICO 6

## TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO Y DEL PIB POR CC AA: 1984-1996 Y 1996-2004

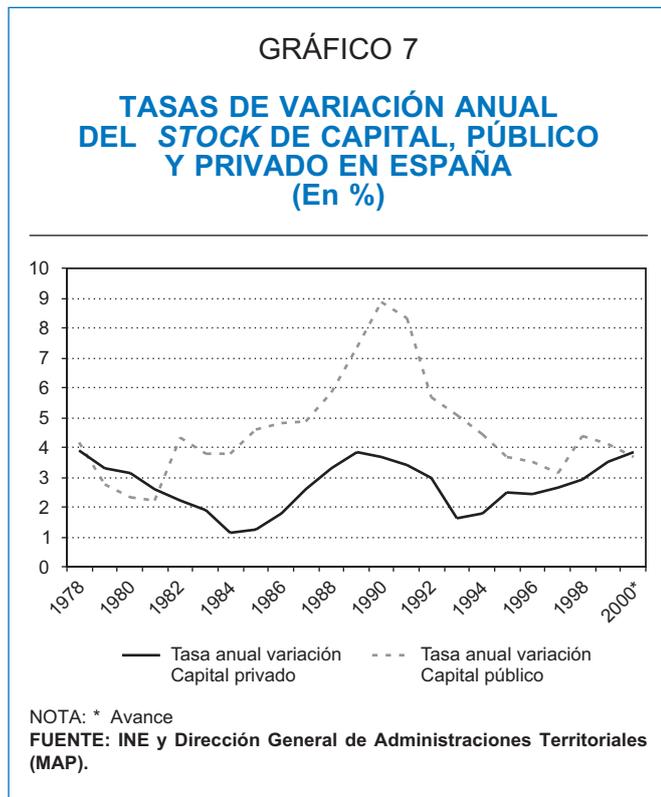


FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

La descentralización del gasto público por CC AA, junto con el papel asignador de la Administración Central en materia de inversión pública, complementa el panorama anterior sobre los efectos del Estado autonómico sobre la economía. Una inversión, como variable flujo anual, que se consolida en la variable *stock* de capital público y cuya evolución comparada con el capital privado se muestra en el Gráfico 7, desde 1978 hasta el último año disponible, con carácter de avance, de 2000. 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 CC AA, 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, como puede apreciarse en el Gráfico 8, entre 1978 y 2000 el peso del *stock* de capital público en el *stock* de capital total español sólo ha crecido del 13,75 por 100 al 19,45 por 100.

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 un largo trecho por recorrer para dar solución a estos retos, como se colige del Gráfico 9. Con datos de 2002, había seis, de las nueve CC AA, 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 CC AA

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 CC AA 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, el Gráfico 10 refleja la variación sustancial que se ha producido en el modelo de financiación autonómico desde las transferencias, corrientes y de capital, hacia los impuestos directos y, sobre todo, indirectos, lo que constituye un reflejo del sistema de financiación autonómica que se introduce en 2002.

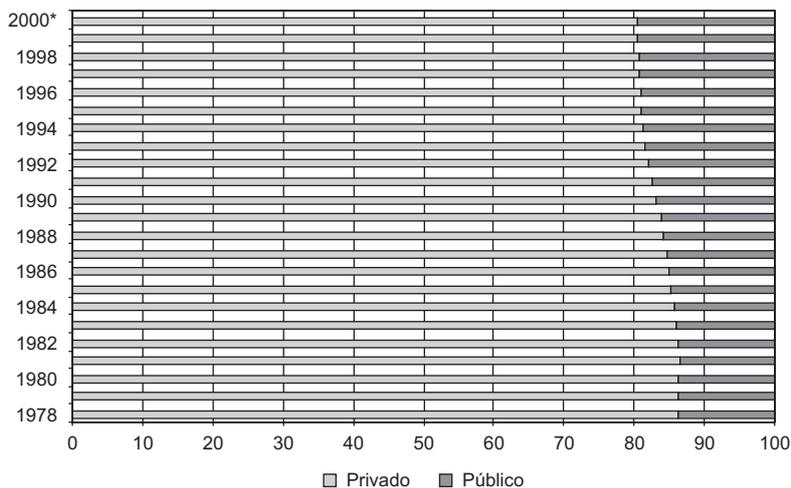
El nuevo sistema pasó a ajustar a la baja las transferencias de la Administración Central según la proporción de impuestos cedidos o concertados a las CC AA, y considerando asimismo el efecto neto de otras posibles aportaciones y de las competencias o financiaciones atípicas propias de cada Comunidad. Se introducían asimismo mecanismos compensatorios y de solidaridad entre Comunidades, como los Fondos de Suficiencia, con 27.000 millones de euros aproximadamente, en 2005, para las 13 CC AA con saldo positivo y por tanto receptoras de los mismos, y los Fondos de Compensación Interterritorial, con 1.000 millones de euros, aproximadamente, para las 10 CC AA y las dos Ciudades Autónomas beneficiarias en 2005.

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 por 100 de los impuestos directos y el 56,67 por 100 de los impuestos indirectos ya forman parte de los ingresos de las CC AA. Pero su distribución por CC AA sigue siendo muy dispar, al depender de la capacidad de exacción tributaria de cada Comunidad.

Y de ahí que las diferencias entre Comunidades subsistan, como pone en evidencia el Gráfico 11, en el que se representa la estructura comparada de ingresos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Si se exceptúa el caso específico del Concierto Vasco, Comunidades con elevado nivel de renta como 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, Canarias o Andalucía, siguen basando sus ingresos en las transferencias.

GRÁFICO 8

**PARTICIPACIÓN DEL STOCK DE CAPITAL PRIVADO Y PÚBLICO EN EL STOCK DE CAPITAL TOTAL DE ESPAÑA  
(En %)**

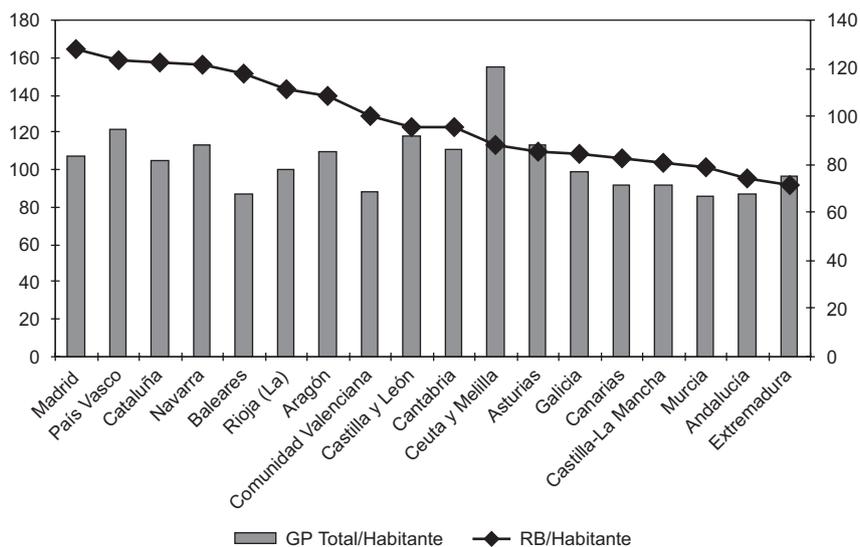


NOTA: \* Avance

FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

GRÁFICO 9

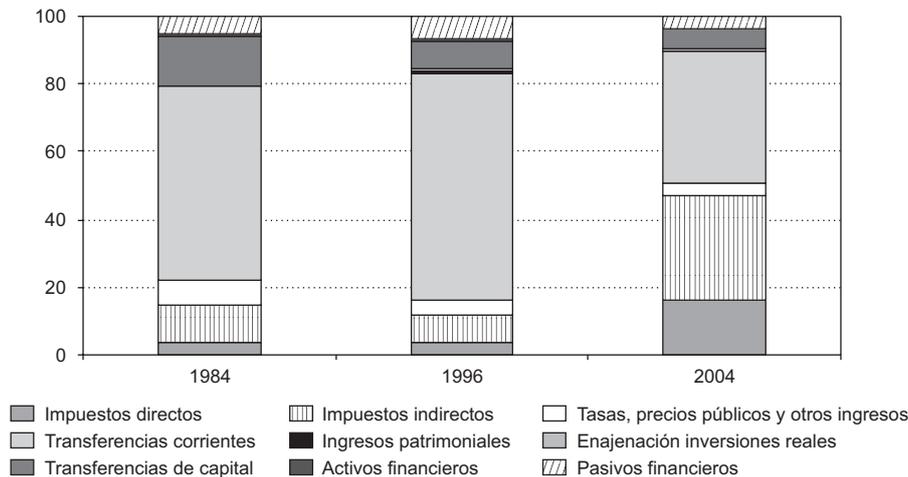
**GASTO PÚBLICO Y RENTA BRUTA INTERIOR POR HABITANTE POR CC AA, 2002  
(En % s/media de España)**



FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

GRÁFICO 10

**EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS POR CC AA: 1984, 1996 Y 2004 (En %)**



FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

Por el lado del gasto público de las CC AA, el Gráfico 12 también evidencia cambios estructurales entre 1984 y 2004. 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 CC AA 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 CC AA 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.

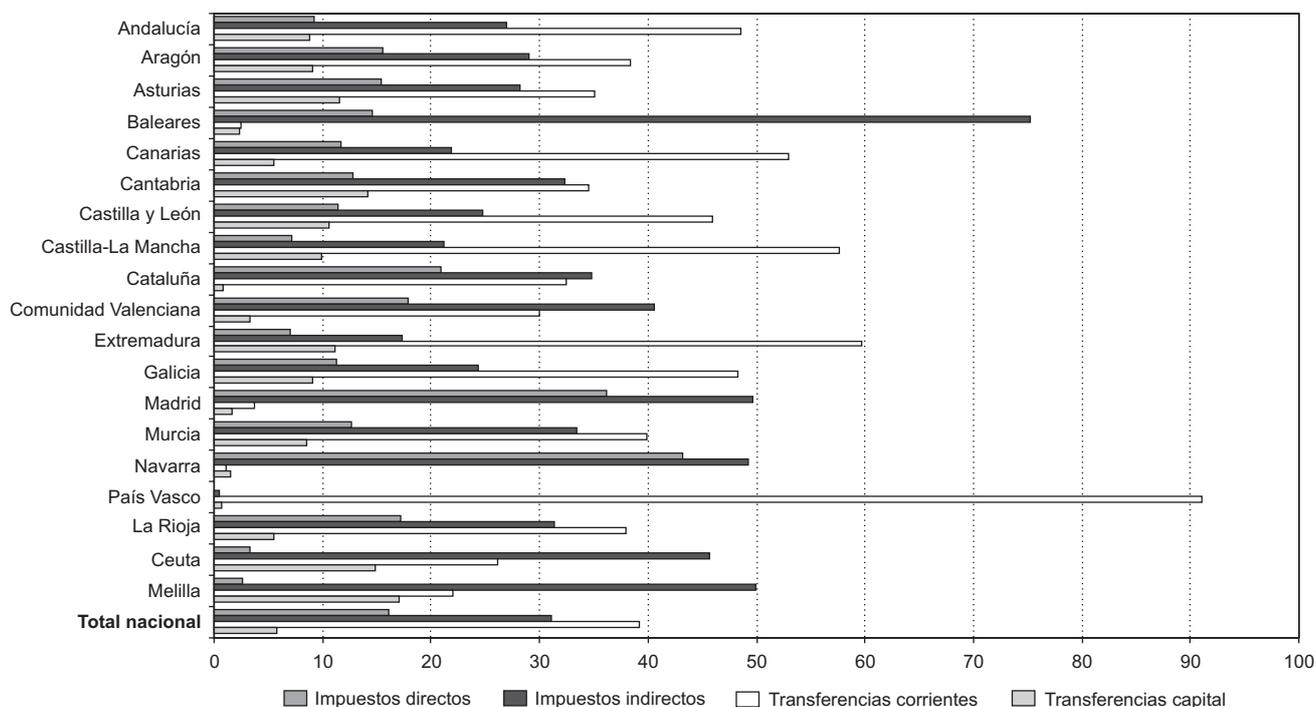
Por CC AA, sin embargo, la estructura de los gastos públicos en 2004 muestra diferencias apreciables, que se visualizan en el Gráfico 13. Las transferencias corrientes son las partidas determinantes del gasto, con un porcentaje igual o superior al 40 por 100 del to-

tal, 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 por 100 del gasto total en el caso de la Comunidad de Cantabria.

Ante un panorama forzosamente dispar, la eficiencia comparada, económica y social, por CC AA 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 reciba cualquier ciudadano del Estado español, y sin que se perju-

GRÁFICO 11

**PRINCIPALES PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DE INGRESOS POR CC AA, 2004**  
(En % de cada presupuesto)



FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

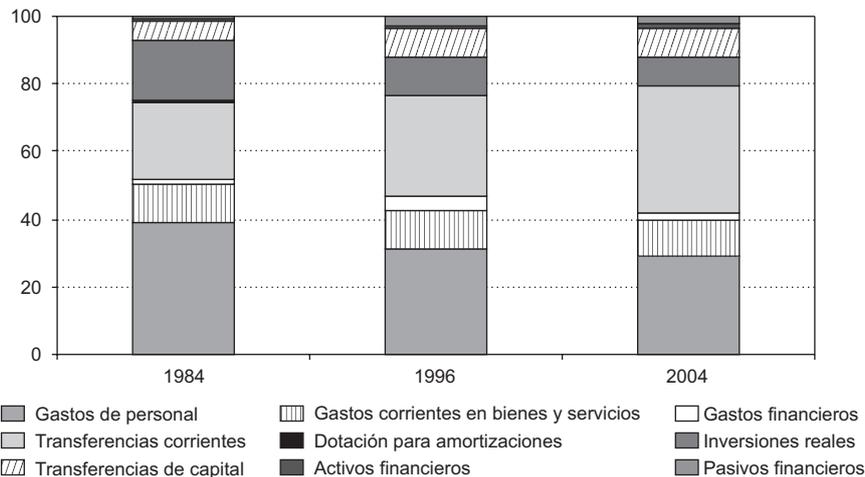
dique la convergencia hacia su suficiencia y su calidad, sea cual sea la Comunidad o Ciudad Autónoma en la que radique.

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 CC AA constituyen un valioso elemento de análisis. Sus datos de 2004, que se reflejan en los Gráficos 14 y 15, 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 por 100 del gasto público de las diferentes

CC AA. 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 homologables. Aun 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, Casti-

**GRÁFICO 12**  
**EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GASTOS POR CC AA: 1984, 1996 Y 2004**  
**(En %)**



FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

lla-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 CC AA 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.

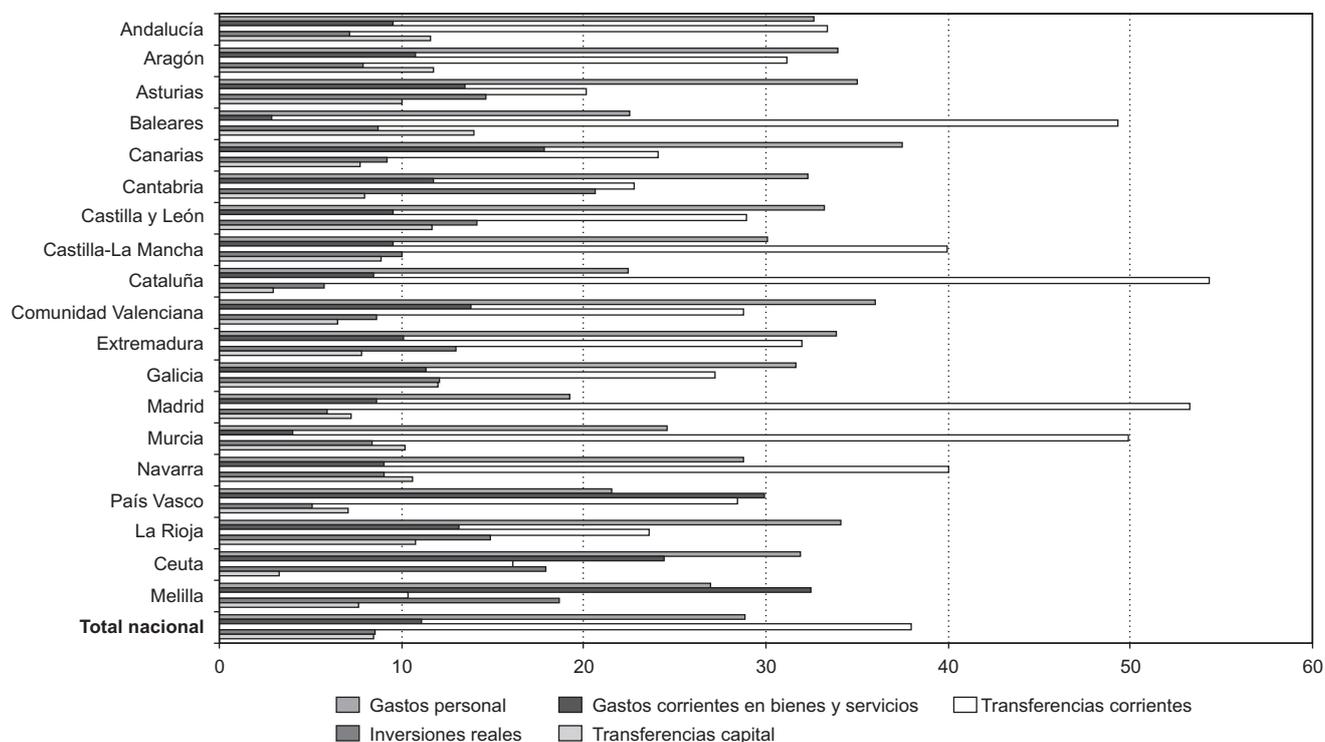
A ese respecto, tampoco puede olvidarse la incidencia del *stock* de capital público de que dispone cada Comunidad, como coadyuvante de la mayor eficiencia del gasto público corriente y como factor de competitividad para el sector privado. Niveles eleva-

dos 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. El Gráfico 16 refleja el *stock* de capital público territorializado por CC AA en 1998, y es una buena prueba de esa percepción, una vez puesto en relación con la estructura de gastos en inversiones reales del Gráfico 13. 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 im-

GRÁFICO 13

**PRINCIPALES PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DE GASTOS POR CC AA, 2004**  
(En % de cada presupuesto)



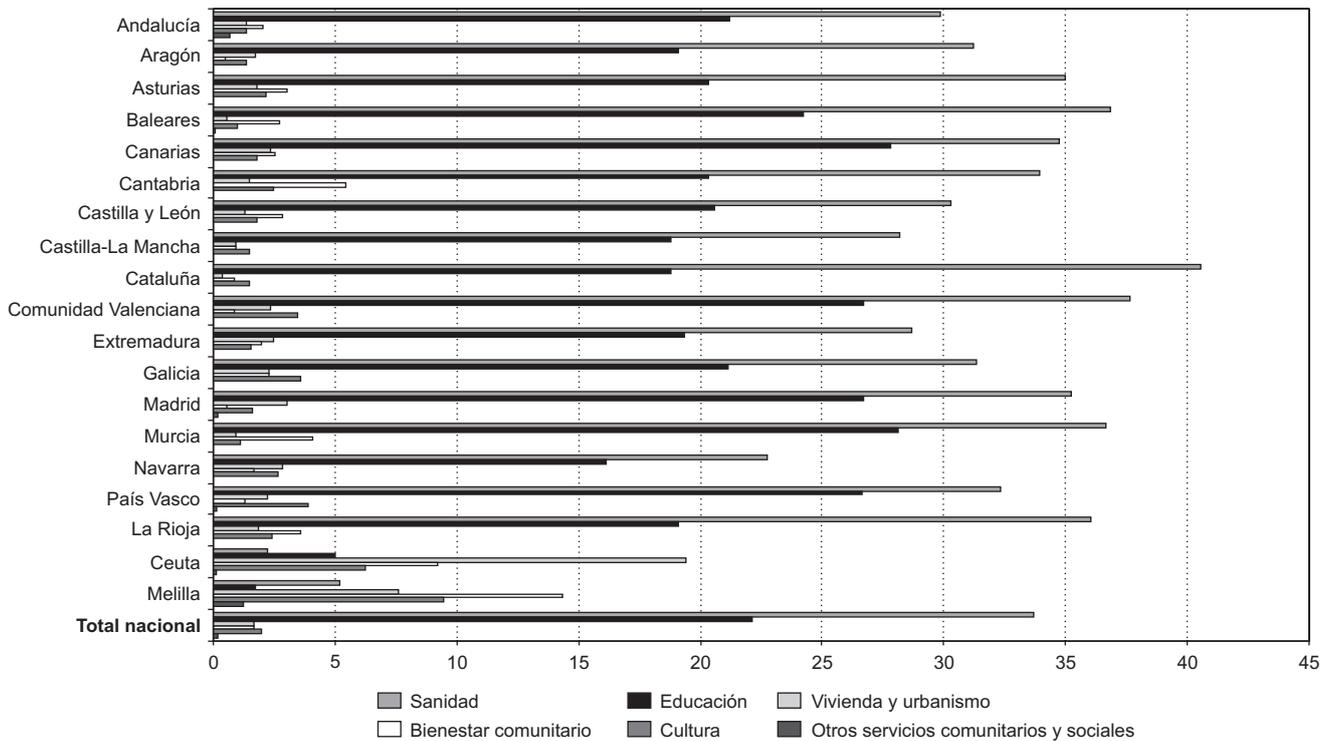
FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

bricación 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, como se hace en el Gráfico 17 para todas las CC AA durante el período 1995-2004, sintetiza el valor creado, y potencialmente inducido, en cada una de ellas por cada unidad de recursos públicos.

El indicador sintetiza, 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, la convergencia de todas las Comunidades en ese efecto multiplicador. Por causa de un mero efecto de la caída del ciclo económico en las de mayor nivel previo; 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 por una caída en la inversión pública que impide mantener el efecto impulsor sobre la economía del mayor gasto público.

GRÁFICO 14

**PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL POR CC AA, 2004**  
(En % de cada presupuesto)



FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

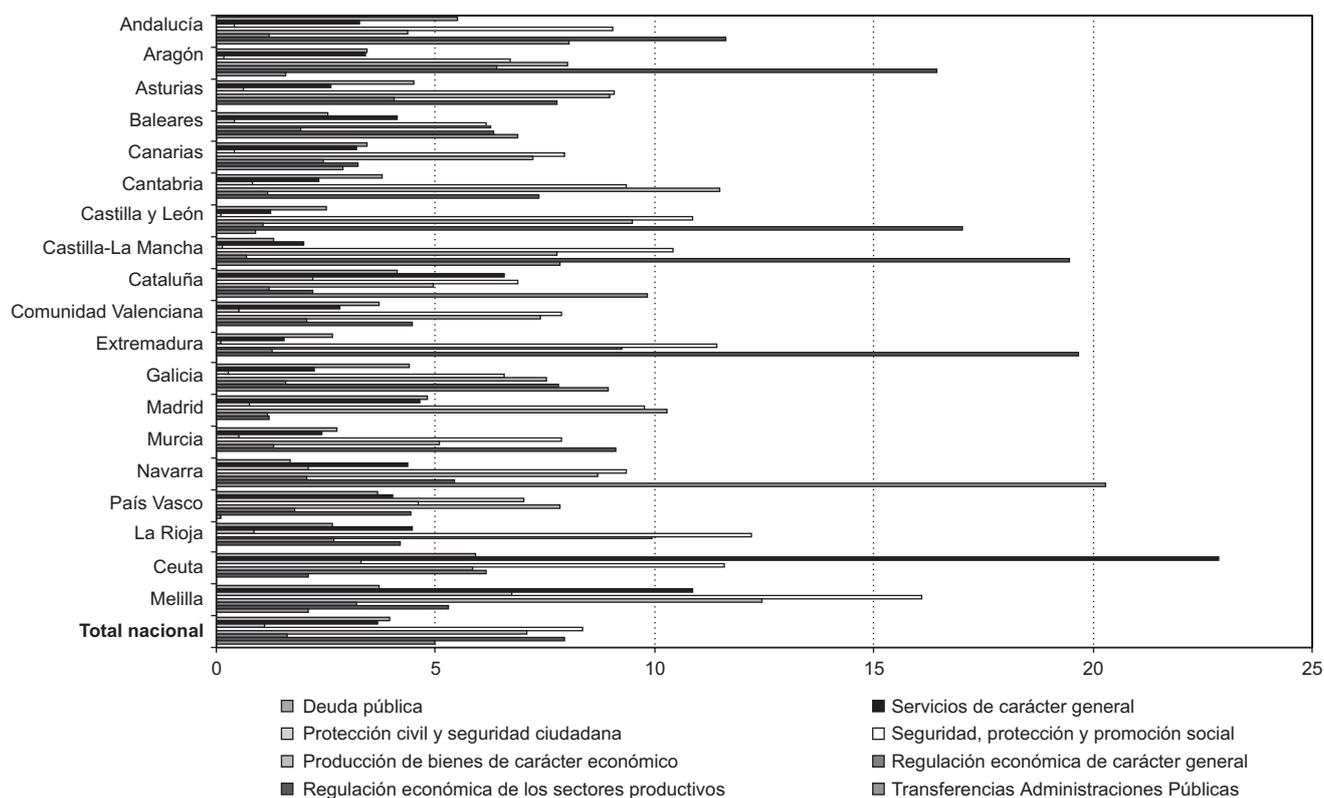
Queden todas éstas como percepciones sujetas a análisis y contrastaciones más detallados. Pero hay que dejar también constancia de que esa evolución del efecto multiplicador ha sido diferente, por CC AA, durante el período considerado. El Gráfico 18 lo pone de manifiesto, representando los valores de la ratio en cuatro momentos concretos: 1995, 1998, 2001 y 2004, año este último en el que ya estaba en vigor el actual sistema de financiación autonómica, y que parece introducir una mayor homogeneidad en la ratio entre todas las Comunidades. No obstante, 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**

Este trabajo aporta 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. Se cuestiona, por tanto, la crítica tradicional a la supuesta e inherente ineficiencia del Sector Público.

**GRÁFICO 15**  
**PRESUPUESTOS POR FUNCIONES (EXCEPTO BIENES PÚBLICOS SOCIALES)**  
**POR CC AA, 2004**  
**(En % de cada presupuesto)**



FUENTE: INE y Dirección General de Administraciones Territoriales (MAP).

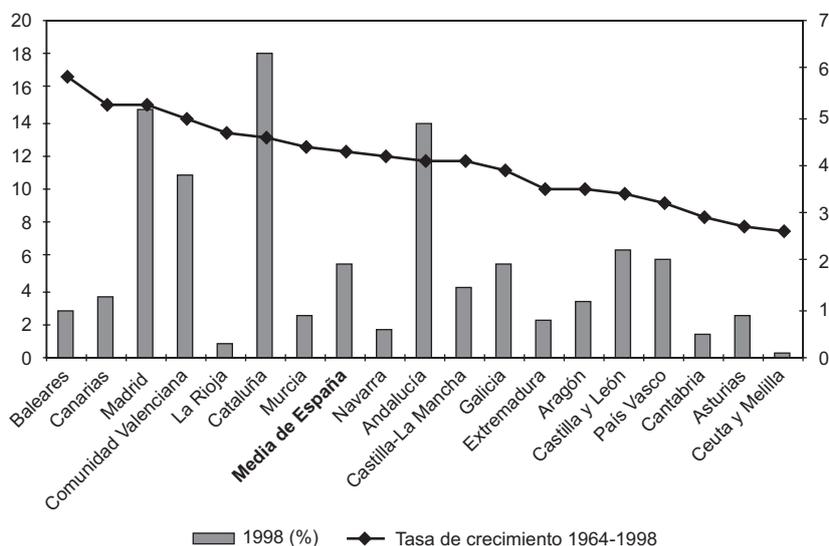
Lo que se pone de manifiesto, además, es la doble virtualidad de una Administración Pública moderna para una sociedad avanzada, que radica en que garantiza una efectiva igualdad de derechos entre los ciudadanos, y en que constituye un auténtico motor de desarrollo. La actual estructura del Estado configurada 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.

En perspectiva internacional comparada, la Administración Pública debe configurarse como un agente económico que proporciona la infraestructura básica de un país y que presta servicios públicos a los ciudadanos de forma eficiente, y como factor coadyuvante del desarrollo y la competitividad del sector empresarial, ge-

GRÁFICO 16

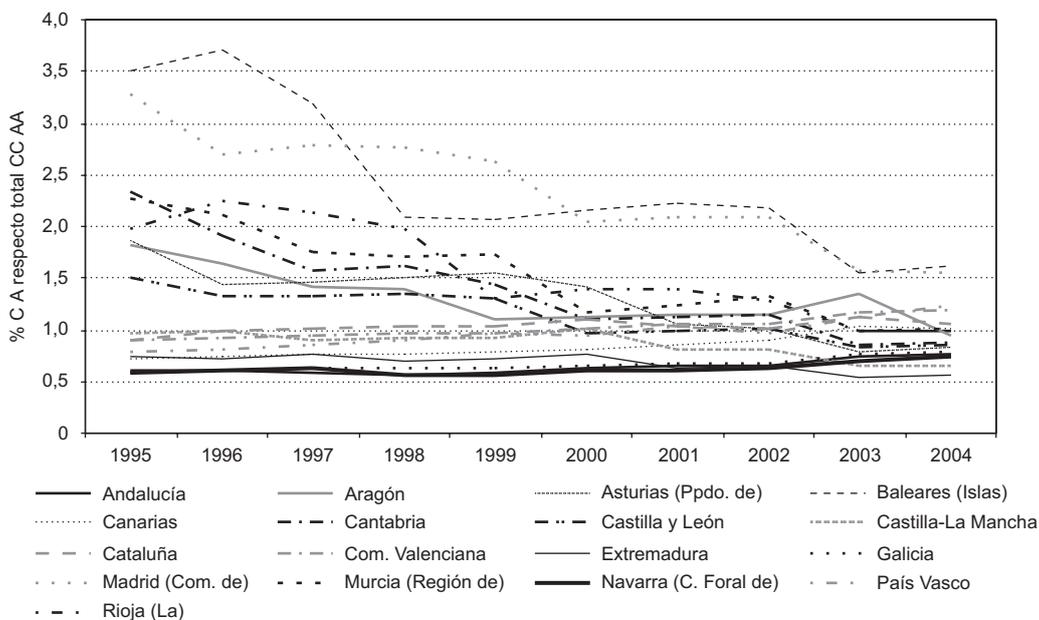
**STOCK DE CAPITAL PÚBLICO TERRITORIALIZADO: ESTRUCTURA PORCENTUAL (1998) Y TASAS DE VARIACIÓN (1964-1998)**



FUENTE: Fundación BBV e IVIE.

GRÁFICO 17

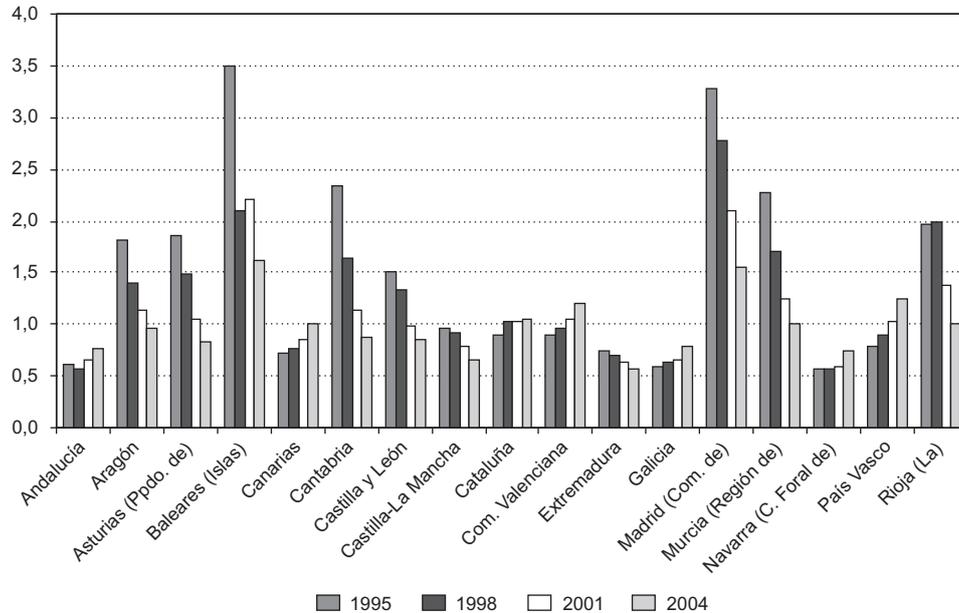
**VAB/GP (PRESUPUESTOS) POR CC AA Y AÑOS, 1995-2004**



FUENTE: INE, Contabilidad Nacional y Regional de España.

GRÁFICO 18

## VAB/GP (PRESUPUESTOS): EVOLUCIÓN COMPARADA POR CC AA



FUENTE: INE, Contabilidad Nacional y Regional de España.

nerando los recursos intangibles que están detrás de las ventajas competitivas de un país. Como ya se ha indicado, según el último *ranking* de competitividad mundial disponible, España ocupa el lugar 14.º, tanto en 2003 como en 2004, pero sus posiciones son más avanzadas cuando se observan su desempeño económico y su eficiencia gubernamental, con una eficiencia de la Administración Pública española y de sus políticas bien próxima a la de los países más desarrollados de la UE y del mundo. Esa eficiencia incluso sobrepasa a la de los mayores países de la UE, Alemania, Francia e Italia. Sin embargo, España ocupa el lugar 13.º mundial en los factores de eficiencia de los negocios y de infraestructura.

Desde el Gobierno se apuesta de forma decidida por la mejora de la eficiencia de las Administraciones Pú-

blicas, 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 la aplicación de Códigos de Buen Gobierno en la Administración, con el impulso a la participación ciudadana 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 25 años de descentralización y de consolidación de un Estado Autonomático en España ofrecen un balance globalmente positivo. La relación entre las tasas de variación de ese gasto

público descentralizado por CC AA 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. 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. De hecho, cuando se analiza la estructura comparada de ingresos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, las diferencias subsisten. Si se exceptúa el caso específico del Concierto Vasco, Comunidades con elevado nivel de renta como 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 rentas, como Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Canarias o Andalucía, siguen basando sus ingresos en las transferencias.

Por el lado de los gastos públicos de las CC AA también se han producido cambios estructurales entre 1984 y 2004, 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 CC AA 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 CC AA 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.

Ante un panorama forzosamente dispar, la eficiencia comparada, económica y social, por CC AA 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 cual-

quier replanteamiento del sistema de financiación autonómica, en el 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 es el nivel mínimo de servicios públicos que se han de garantizar y, en segundo término, determinar el coste efectivo de esos servicios.

Por último, una valoración de la eficiencia que las CC AA consiguen en la transformación de consumos intermedios en producción de bienes y servicios de mercado y de no mercado, a través del análisis del Valor Añadido Bruto puesto en relación con el gasto público total de cada Comunidad, pone de manifiesto las diferencias entre el valor creado, y potencialmente inducido, en cada una de ellas por cada unidad de recursos públicos, durante el período 1995-2004. Asimismo, se evidencia la convergencia de las Comunidades en el efecto multiplicador del gasto público. Desde 1985, en Comunidades como Andalucía, Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia, la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco se produce 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.

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.

Para lograr un nuevo sistema de financiación autonómica que resulte más eficaz, es necesario que las Comunidades Autónomas combinen el compromiso con su

autogobierno, por una parte, y con el resto de España, por otra. Se trata de un asunto especialmente complejo, ya que afecta a cuestiones básicas de convivencia, y respecto al cual el Gobierno cumple unas funciones constitucionales que consisten esencialmente en asegurar la igualdad entre todos los ciudadanos. En definitiva, las fórmulas para mejorar la suficiencia y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que hay que implementar, en el nuevo sistema de financiación autonómica, deben respetar dos premisas fundamentales: en primer lugar, que el sistema resultante tenga aplicación general; en segundo lugar, que se mantenga el principio de la cohesión territorial.

En España, donde disponemos desde hace más de 25 años de una Constitución que nos ha permitido convivir, avanzar juntos y desarrollarnos en nuestra

pluralidad, podemos y debemos hacer lo que sea necesario para mejorar el sistema autonómico, pero lo que hagamos no debe afectar a sus bases, que han demostrado ser válidas y capaces de generar prosperidad para todos.

### Referencias bibliográficas

[1] DURAND, M.; SIMON, J. y WEBB, C. (1992): *OCDE's Indicators of International Trade and Competitiveness*, Working Papers, número 120, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Departamento de Economía de la OCDE, París.

[2] KAUFMANN, D.; KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2003): *Governance Indicators for 1996-2002*. World Bank Policy Research Working Paper 3.106.

[3] WORLD ECONOMIC FORUM (1994): *The World Competitiveness Report*.

