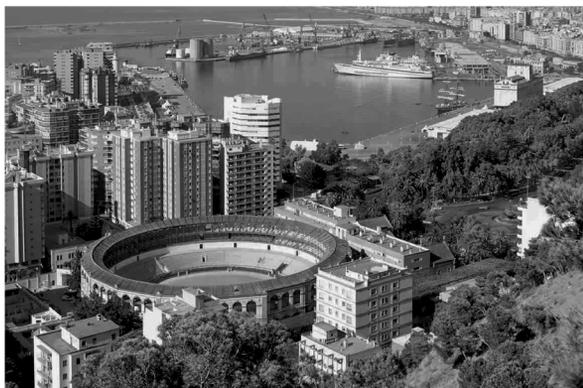


REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2007



78

MONOGRÁFICO XIV Jornadas de Estudios Andaluces Modelos de financiación autonómica y financiación de los servicios básicos: Educación, Sanidad y Servicios Sociales

Ponencias

Santiago Lago Peñas. La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: Perspectivas de futuro

Guillem López Casasnovas. La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad

Juan de Dios Jiménez Aguilera. La distribución territorial de los recursos sanitarios: Algunas propuestas

José Sánchez Maldonado, Carmina Ordóñez de Haro y Carmen Molina Garrido. La reforma de la financiación autonómica: Un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto

Alfonso Utrilla de la Hoz. La financiación de los Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas

Juan Hernández Armenteros. La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por Comunidades Autónomas del período 1996 a 2004

Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero y David Patiño Rodríguez. La financiación autonómica de régimen general. Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada

J. Salvador Gómez Sala y José Sánchez Maldonado. Seguridad Social y Comunidades Autónomas

Jesús Sánchez Fernández. Financiación autonómica y población

Comunicaciones

El gasto regional por funciones: Análisis y clasificación de las CCAA

Araceli de los Ríos Berjillos

M^a. Carmen López Martín

Pedro Pablo Pérez Hernández

Universidad de Córdoba

PALABRAS CLAVE: Gasto funcional, Disimilaridades, CCAA, Cluster.

KEY WORDS: Functional expenditure, Dissimilarities, Autonomic communities, Cluster.

Clasificación JEL: H40, H50, H70, H72

RESUMEN

El objetivo de la financiación autonómica es dotar a las regiones de los recursos para financiar las competencias transferidas, sin embargo, nos parecía que una cuestión que había sido poco tratada por la literatura era el comportamiento del gasto autonómico por funciones, por esta razón el objetivo principal de este trabajo es el análisis de los gastos de las CCAA según dicha clasificación, durante el periodo comprendido entre los años 1989 y 2002.

El estudio se estructura en dos partes diferenciadas, aunque complementarias: por una parte se calcula un índice de disimilitud, en concreto el que emplean Sanz y Velázquez (2002) para, en una segunda parte, realizar una clasificación de las CCAA de régimen común según la estructura funcional del gasto. El estudio nos permite extraer conclusiones sobre las siguientes cuestiones: qué gastos explican las similitudes entre CCAA, qué regiones se asemejan en cuanto a la composición del gasto, y si en el periodo analizado se ha producido una convergencia de las regiones por tipos de gasto o si, por el contrario, las diferencias han ido aumentando.

ABSTRACT

The aim of the autonomic financing is to proportionate the regions enough resources in order to finance the transferred competencies. In spite of that, we have got the impression that a question of great importance has been little considered in the literature, we are referring to the behaviour that Autonomic expenditure has in relation to its functions. For that reason, the main aim of our investigation is the analysis of the Autonomic Communities expenditures according to the above mention classification along the period 1989-2002.

Our work is structured in two well differentiated parts although they complement each other. Firstly, the index of dissimilitude is calculated, using Sanz and Velázquez method (2002) and secondly, we make a classification of common system Autonomic Communities according to the functional structure of the expenditure. This investigation let us draw conclusions on the following questions: which expenditures explain similarities between Autonomic Communities; which regions present similarities in relation with the expenditure composition and if in the analised period there has been a convergence between regions according to type of expenditure or if, on the contrary, differences between them have increased.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución del sistema de financiación autonómica y las disparidades interregionales, en cuanto al grado de autonomía financiera, han sido cuestiones que han centrado la atención de los expertos y políticos en todos estos años. En la última década otras cuestiones como la eficiencia del gasto público están surgiendo. A lo anterior hay que añadir que, sin duda, algunas de las principales carencias del sistema de financiación autonómica tienen su origen en el proceso de descentralización y en cómo se determinaron las necesidades de gasto, a través de la metodología del coste efectivo (o coste presupuestario), sin que en ningún momento se abordaran estudios económicos que explicaran el comportamiento del gasto de las principales competencias transferidas a las CCAA.

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar las diferencias de gasto existentes entre las CCAA, atendiendo a la clasificación funcional del mismo (Cuadro 1), cuestión ésta que también ha sido menos estudiada que la clasificación económica del gasto.

CUADRO 1
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO AUTONÓMICO

<p>0. Deuda pública</p> <p>1. Servicios de Carácter General</p> <p>1.1 Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno</p> <p>1.2 Administración General</p> <p>1.3 Relaciones Exteriores</p> <p>1.4 Justicia</p> <p>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</p> <p>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</p> <p>3.1 Seguridad y Protección Social</p> <p>3.2 Promoción Social</p> <p>4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social</p> <p>4.1 Sanidad</p> <p>4.2 Educación</p> <p>4.3 Vivienda y Urbanismo</p> <p>4.4 Bienestar Comunitario</p> <p>4.5 Cultura</p> <p>4.6 Otros Servicios Comunitarios y Sociales</p>	<p>5. Producción Bienes Carácter Económico</p> <p>5.1 Infraestructuras Básicas y Transportes</p> <p>5.2 Comunicaciones</p> <p>5.3 Infraestructuras Agrarias</p> <p>5.4 Invest. Científica, Técnica y Aplicada</p> <p>5.5 Información Básica y Estadística</p> <p>6. Regulación Económ. de Carácter General</p> <p>6.1 Regulación Económica</p> <p>6.2 Regulación Comercial</p> <p>6.3 Regulación Financiera</p> <p>7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos</p> <p>7.1 Agricultura, Ganadería y Pesca</p> <p>7.2 Industria</p> <p>7.3 Energía</p> <p>7.4 Minería</p> <p>7.5 Turismo</p> <p>9. Transferencias</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia.

La metodología seguida es la empleada por Sanz y Velázquez (2002) con el objeto de evaluar los efectos de la integración europea sobre la composición funcional del gasto público; para ello comparan las diferentes estructuras de gasto de los países de la Unión Europea y de la OCDE. En nuestro caso, el período de estudio comprende desde 1989 hasta 2002, utilizando los datos procedentes de los informes sobre las liquidaciones de presupuestos de las comunidades autónomas en términos per cápita. En general se ha trabajado con las nueve funciones de gasto recogidas en los presupuestos de las CCAA; únicamente cuando ha sido posible se ha descendido a un análisis más detallado de las funciones de gasto (los datos disponibles –procedentes de la Dirección General Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT)– no nos han permitido trabajar con un mayor nivel de desagregación hasta 2002).

2. CONVERGENCIA REGIONAL EN EL GASTO POR FUNCIONES

Para evaluar la convergencia del gasto regional se ha calculado el índice de disimilitud propuesto por Sanz y Velázquez (2002), que responde a la siguiente expresión:

$$IDG_t = \left(\frac{1}{s} \right) \sum_{f=1}^s \left(\frac{1}{n} \right) \sum_{p=1}^n \left| \frac{g_{fpt}}{\frac{1}{n} \sum_{p=1}^n g_{fpt}} - 1 \right|$$

donde:

f , p y t , se refieren, respectivamente, al tipo o función de gasto, la región o comunidad autónoma y el período de tiempo o año.

g_{fpt} , es el peso de cada tipo de gasto f sobre el gasto total de la comunidad autónoma p en el año t .

s , es el número de funciones de gasto consideradas, 9 en nuestro caso.

n , número de CCAA, 17.

Tal y como indican los propios autores¹, el indicador cumple las propiedades exigidas a cualquier medida de disimilitud: es simétrico, está definido en un rango positivo y sólo sería nulo en caso de que la estructura de gasto de las CCAA fuera la misma. Otras propiedades que destacan los autores es que al trabajar con los pesos de cada tipo de gasto sobre el total, se centra la atención en la estructura y no en el tamaño del sector público regional, en consonancia con la literatura más reciente sobre gasto público y crecimiento. Por otra parte, aunque se construye un indicador general o total, se pueden comparar las disimilitudes de todas las funciones de gasto, pues se trabaja en términos relativos respecto al valor medio del peso de cada tipo de gasto en las CCAA españolas.

En el siguiente cuadro se recogen los resultados obtenidos para el primer y último año de la serie, así como para un año intermedio. Téngase en cuenta que el valor oscila entre 0 (lo que indicaría igualdad absoluta de la composición del gasto por funciones en las CCAA) y $2(s-1)/s$ (1,78, para $s = 9$ tipos de funciones de gasto consideradas).

CUADRO 2
CONVERGENCIA EN GASTO POR FUNCIONES DE LAS CCAA

	1989	1997	2002	Variación 1989-2002
Servicios de Carácter General	0,42	0,51	0,47	11,90%
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1,15	1,17	1,03	-3,93%
Seguridad, Protección y Promoción Social	0,32	0,35	0,19	-40,63%
Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	0,30	0,42	0,12	-60,00%
Producción Bienes Carácter Económico	0,42	0,33	0,25	-40,48%
Regulación Económ. de Carácter General	0,53	0,66	0,37	-30,19%
Regulac. Económ. de Sectores Productivos	0,44	0,73	0,58	31,82%
Transferencias	1,12	0,42	1,23	9,82%
Deuda Pública	0,58	0,34	0,38	-34,48%
IDG total	0,59	0,55	0,51	-13,56%

Fuente: Elaboración propia.

1 I. Sanz y F.J. Velázquez (2002), pp. 49.

Los valores obtenidos nos permiten extraer varias conclusiones:

- En general, el índice total muestra que las diferencias interregionales no son muy elevadas, además, estas diferencias se han reducido en un 13,56% entre 1989 y 2002.
- Las funciones de gasto en las que las diferencias son mayores corresponden a los gastos de protección civil y seguridad ciudadana y los gastos en transferencias. Además, en estas funciones de gasto es donde la variación del período 1989-2002 ha sido menor; no obstante, en el primer caso las diferencias se han reducido y en el segundo (gasto de transferencias) las disimilitudes han aumentado casi un 10%.
- La mayor convergencia se ha producido en los gastos correspondientes a la producción de bienes públicos de carácter social, lo cual responde a los avances en el proceso de descentralización de competencias y a la igualación de los techos competenciales, que tiene lugar con el traspaso de educación y sanidad a las CCAA del artículo 143 de la Constitución. Esta cuestión nos lleva a analizar por separado la convergencia entre los gastos de las CCAA del 151 y del 143 de la Constitución, así como de las comunidades forales.

CUADRO 3

CONVERGENCIA EN GASTO POR FUNCIONES SEGÚN NIVELES COMPETENCIALES DE LAS CCAA

	CCAA		CCAA		Forales	
	1989	2002	1989	2002	1989	2002
Servicios de Carácter General	0,47	0,72	0,47	0,39	0,23	0,15
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	0,74	0,61	0,75	0,63	4,09	0,63
Seguridad, Protección y Promoción Social	0,28	0,09	0,37	0,21	0,24	0,21
Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	0,40	0,11	0,30	0,12	0,27	0,12
Producción Bienes Carácter Económico	0,56	0,23	0,39	0,27	0,38	0,27
Regulación Económ. de Carácter General	0,48	0,44	0,59	0,31	0,44	0,31
Regulac. Económ. de Sectores Productivos	0,48	0,45	0,46	0,67	0,37	0,47
Transferencias	1,29	0,74	1,09	1	0,89	2,85
Deuda Pública	0,37	0,27	0,69	0,35	0,48	0,38
IDG total	0,56	0,41	0,57	0,44	0,82	0,60

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar las diferencias en la estructura del gasto por funciones según el nivel de competencias de cada región se observa que son las comunidades forales las que elevaban el valor general del índice del total de regiones (en 1989 el IDG total era 0,59 y en el 2002 toma el valor 0,51, según se recoge en el Cuadro 2), ya que para las CCAA del 151 y las del 143 los valores que toma el índice en 1989 y 2002 son semejantes. La convergencia en los gastos, durante el período 1989-2002, ha sido similar entre los tres grupos de regiones españolas, ya que la variación del índice ha sido de -26,78% para las CCAA del 151, -22,8% para las CCAA del 143 y del -26,8% para las comunidades forales.

En general, en todas las funciones de gasto y en los tres grupos de CCAA el valor del índice se reduce; destaca la mayor convergencia que tiene lugar en los gastos de producción de bienes públicos de carácter social y de seguridad, protección y promoción social en las CCAA de régimen común. En el grupo de CCAA del 151, sólo aumentan las diferencias en el gasto de servicios de carácter general, como consecuencia del elevado peso que dicho gasto tiene, en el año 2002, en la comunidad autónoma andaluza con respecto al resto de las CCAA del mismo grupo. En las comunidades autónomas del artículo 143 y en las comunidades forales crecen las diferencias en los gastos de regulación económica de los sectores productivos y, además, en las forales se produce un fuerte aumento de las diferencias en el gasto de transferencias, al que ya se ha aludido.

La mayor reducción de las diferencias en el peso de los gastos de bienes sociales en las CCAA de régimen común (tanto las CCAA del 151 como del 143), podría deberse, entre otros factores, a las reglas de modulación y garantías mínimas establecidas en el sistema de financiación de estas regiones respecto al gasto sanitario. Por este motivo, se ha estudiado con más detalle el valor que toma el índice en cada uno de los bienes sociales que quedan recogidos en esta función de gasto; los resultados se recogen en el Cuadro 4 y sólo se refieren al año 2002, ya que es el primer año en que la información desagregada es recogida para todas las CCAA en los informes de la DGCHT.

CUADRO 4
**DIFERENCIAS EN EL GASTO DE PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL
(AÑO 2002)**

	CCAA 151	CCAA 143	Forales
Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	0,11	0,12	0,19
Sanidad	0,16	0,16	0,15
Educación	0,15	0,14	0,26
Vivienda y urbanismo	0,28	0,36	0,30
Bienestar comunitario	0,32	0,72	0,37
Cultura	0,30	0,22	0,18
Otros servicios comunitarios y sociales	1,23	0,88	5,4

Fuente: Elaboración propia.

Los datos del Cuadro 4 muestran que en educación y sanidad las diferencias son menores que en el resto de bienes sociales; sería interesante analizar si, como se apuntaba antes, la mayor convergencia en el gasto correspondiente a los servicios sociales de educación y sanidad responde al diseño del sistema de financiación autonómica de régimen común que, para el año 2002, en concreto, establecía la obligación de que las CCAA destinaran al gasto sanitario los recursos percibidos de los impuestos indirectos transferidos, además de establecer que el crecimiento mínimo del gasto sanitario debía ser al menos igual al del PIB.

3. CLASIFICACIÓN DE LAS CCAA EN FUNCIÓN DEL GASTO

Con la finalidad de profundizar en las similitudes en la estructura funcional del gasto de las CCAA españolas, se ha realizado un análisis cluster; los resultados y las principales conclusiones se muestran a continuación.

Se ha trabajado con los pesos estandarizados, para evitar que los gastos con más peso determinen la formación de grupos, además, de esta forma se elimina la presencia de algunos ceros en algunos datos, que también podían incidir en la formación de los cluster.

Un paso previo a la aplicación del análisis de conglomerados es analizar las correlaciones entre las variables que se van a utilizar; éstas no deben ser ni demasiado altas, ni demasiado bajas. A título de ejemplo se muestran en el Cuadro 1 del anexo las correlaciones bivariadas para 2002, en general, y para los años analizados, no se detecta la presencia de multicolinealidad, lo que podría condicionar la formación de los grupos.

A continuación se muestran los resultados alcanzados en los años 1989, 1997 y 2002.

CUADRO 5
CLASIFICACIÓN DE LAS CCAA EN FUNCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GASTOS

1989		1997		2002	
Cluster 1	Cluster 2	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 1	Cluster 2
Aragón	Andalucía	Aragón	Andalucía	Aragón	Andalucía
Asturias	Canarias	Asturias	Canarias	Asturias	Cataluña
Baleares	Castilla-La	Baleares	Cataluña	Baleares	País Vasco
Cantabria	Mancha	Cantabria	Galicia	Canarias	
Castilla y León	Cataluña	Castilla-La	Navarra	Cantabria	
Extremadura	Galicia	Mancha	País Vasco	Castilla-La	
Murcia	Madrid	Castilla y León		Mancha	
Rioja	Navarra	Extremadura		Castilla y León	
	País Vasco	Madrid		Extremadura	
	Valencia	Murcia		Galicia	
		Rioja		Madrid	
				Murcia	
				Navarra	
				Rioja	

Fuente: Elaboración propia

Los dos grupos identificados hasta 2001 están integrados por las mismas CCAA, aunque en algunos años se producen algunas variaciones de alguna región concreta. En general, un cluster está formado por las CCAA del 143 y el otro por las CCAA del 151 y las comunidades forales.

En las tablas ANOVA, 2, 3 y 4 del anexo, pueden observarse qué gastos resultan significativos para un nivel de confianza del 95% y que, por tanto, inciden en la formación de grupos. El año 2002 parece mostrar un punto de inflexión en la estructura de gasto de las regiones españolas, en el siguiente sentido. Hasta 2002 las principales funciones de gasto que inciden en la formación de grupos son: producción de bienes públicos de carácter social, y de carácter económico y el gasto en regulación económica de sectores productivos. En este mismo período el gasto en servicios de carácter general y el gasto en protección civil y seguridad ciudadana no resultan significativos. En 2002 las funciones que antes no resultaban significativas son las que más parecen incidir en la formación de los grupos y las que resultaban significativas dejan de serlo. En concreto, cabe destacar que el gasto de producción de bienes de carácter social es significativo todos los años, exceptuando el año 2002, por lo que cabe deducir que hasta esa fecha, las diferencias en el nivel de competencias, determinan, lógicamente, una estructura del gasto funcional diferente, (de ahí que los cluster agrupen, por una parte a las CCAA que tenían transferida la sanidad y la educación y, por otra, a las que no). La igualación de los techos competenciales a partir de 2002, da lugar a que sean otras variables las que más inciden en la formación de los grupos.

La información obtenida también nos permite extraer conclusiones sobre las características de cada grupo, así como sobre las diferencias entre los grupos. Para ello nos basamos en el análisis de los centros de los conglomerados, es decir, el valor que toma cada variable (función de gasto) en el centro de cada grupo². En el Cuadro 6 se recogen los valores de los centros de cada grupo.

Los centros de los conglomerados finales nos permiten corroborar las conclusiones extraídas del análisis de la varianza respecto a qué funciones de gasto inciden en mayor medida en la formación de los cluster, pero además nos permiten profundizar en las características de la estructura del gasto en cada grupo. En concreto, al comparar 1997 con 2002 se aprecia como en el grupo 2 el peso de la producción de bienes sociales es mayor

2 El análisis de conglomerados construye cada grupo en función de la menor distancia de cada caso (comunidad autónoma) a un centro, de tal forma que se minimice la distancia de cada caso al centro de su grupo, y se maximice la distancia entre los grupos. De esta forma los grupos son más homogéneos.

que en el grupo 1, mientras que en 2002 esta diferencia ya no se da, al transferirse la sanidad a las CCAA del 143. En 2002 se observa cómo en la estructura de gasto del cluster 2, el peso de los servicios de carácter general, protección civil y seguridad es mayor que en el cluster 1; también llama la atención el elevado peso que la deuda tiene en la estructura de gasto de las CCAA del grupo 2 con respecto al grupo 1; en el resto de funciones de gasto no hay diferencias que merezca la pena destacar. Teniendo en cuenta esto último, se puede extraer la conclusión de que, una vez igualados los techos competenciales, la agrupación de las CCAA viene dada por otros factores como es, en concreto, el elevado peso que la deuda tiene en la estructura funcional del gasto, de ahí, que el grupo 2, en el año 2002, esté formado por Andalucía, Cataluña y el País Vasco.

CUADRO 6
CENTROS DE LOS CONGLOMERADOS FINALES

	1989		1997		2002	
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2
Servicios de carácter general	0,51	-0,46	0,08	-0,11	-0,30	1,41
Protección civil y Seguridad ciudadana	-0,33	0,29	-0,31	0,44	-0,29	1,35
Seguridad protección y promoción social	-0,04	0,03	0,66	-0,94	0,23	-1,06
Producción de bienes sociales	-0,59	0,52	-0,73	1,04	0,01	-0,04
Producción de bienes económicos	0,70	-0,62	0,67	-0,96	0,20	-0,92
Regulación económica general	0,44	-0,39	0,38	-0,54	0,19	-0,89
Regulación económica de sectores productivos	0,86	-0,77	0,51	-0,72	0,08	-0,35
Transferencias AAPP	-0,67	0,59	-0,14	0,20	0,01	-0,04
Deuda Pública	0,50	-0,44	0,43	-0,61	-0,28	1,30

Fuente: Elaboración propia

Similitudes entre las CCAA

A partir de la distancia de los casos (comunidades autónomas) al centro de su grupo, podemos analizar la similitud entre las CCAA que pertenecen a un mismo *cluster*; para ello nos basamos en la tabla 5 del anexo en la que se recoge el valor medio, mínimo, máximo y la desviación típica de la distancia al centro en cada uno de los dos grupos. Un valor más pequeño de la distancia media indicaría que las CCAA de ese grupo son más parecidas entre sí en cuanto a la estructura de gastos; lo interesante es analizar si la distancia media ha ido aumentando y, por tanto, las CCAA del grupo son más diferentes entre sí, o si por el contrario se ha reducido, y, por tanto, las CCAA han aumentado sus semejanzas. Esto puede comprobarse en el cuadro número 7.

CUADRO 7
DISTANCIA MEDIA AL CENTRO DE GRUPO

	1989	1997	2002
Grupo 1	2,36	2,37	2,46
Grupo 2	2,24	1,98	2,69

Fuente: Elaboración propia.

Comparando ambos grupos, se observa que, aunque las diferencias entre las CCAA han aumentado en el período de estudio, el grupo 1 es más homogéneo y es el que más estable se ha mantenido en cuanto al grado de similitud de las CCAA que lo integran. En el grupo 2 la homogeneidad es mayor en 1997 pero las diferencias entre las comunidades autónomas que lo forman aumentan considerablemente en 2002. Una vez igualados los

techos competenciales, la agrupación que cabría esperar es la que separaría a las comunidades forales y al resto de CCAA; sin embargo, los resultados obtenidos nos indican que la estructura del gasto en Navarra y el País Vasco es distinta, como también indicaba el valor del índice de disimilitud calculado en el epígrafe anterior. Será interesante analizar, con los datos de los próximos ejercicios, si se mantiene la composición del cluster 2, que agrupa en 2002 a Andalucía, Cataluña y el País Vasco.

Para explicar la dispersión entre las variables también se ha calculado la correlación entre la distancia al centro y las funciones de gasto; en el cuadro 8 se muestran los resultados para 1997 y 2002, si bien, las correlaciones obtenidas no son muy significativas.

CUADRO 8
CORRELACIONES ENTRE LA DISTANCIA AL CENTRO Y LAS FUNCIONES DE GASTO

	Servicios Generales	Protec- ción Civil y Segu- ridad_ Ciuda- dana	Seguri- dad Pro- tección y Pro- moción Social	Prod. Bienes Sociales	Prod. Bienes Económi- cos	Regula- ción eco- nómica general	Regula- ción eco- nómica sectores producti- vos	Transfe- rencias AAPP	Deuda Pública
Distancia 1997	0,309	0,561	-0,004	-0,307	0,310	0,041	0,212	0,055	-0,163
Distancia 2002	0,213	0,281	0,211	-0,456	0,226	0,240	0,018	0,378	-0,372

Fuente: Elaboración propia.

Aproximación entre los grupos

Una vez analizadas las diferencias entre las CCAA que forman parte de un mismo grupo, vamos a analizar si se ha producido un acercamiento entre los dos grupos. Para ello nos basamos en la distancia euclídea entre los centros de ambos *clusters*. Los valores obtenidos se recogen en el siguiente cuadro.

CUADRO 9
DISTANCIA ENTRE LOS CENTROS DE CADA GRUPO

	1989	1997	2002
Distancia	3,177	3,536	3,513

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse la distancia entre los *clusters* ha aumentado entre 1989 y 2002, si bien es cierto que entre 1997 y 2002 se mantiene prácticamente constante, con una leve reducción. Atendiendo sólo a la evolución en los años más recientes, cabría afirmar que las CCAA de ambos grupos no han aumentado sus diferencias en cuanto a la estructura del gasto.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha comprobado que la estructura funcional del gasto de las CCAA españolas no es tan diferente como a priori cabría esperar, sobre todo teniendo en cuenta que hasta 2002 las competencias asumidas eran distintas. Además, estas diferencias se han reducido, en términos generales, entre 1989 y 2002, un 13,56%. En algunas funciones de gasto la reducción de las desigualdades ha sido de un 40%, por ejemplo,

en la producción de bienes de carácter económico y en seguridad, protección y promoción social y hasta un 60% se han reducido en este período las diferencias en el peso que el gasto en producción de bienes sociales tiene sobre el gasto total.

Por otra parte, la estructura de gasto de las dos comunidades forales presenta una mayor desigualdad en comparación con la desigualdad existente entre las CCAA del 151 y del 143. En cuanto a la agrupación de las CCAA, en función de la estructura del gasto, el fin del proceso de descentralización marca un antes y un después. Hasta 2002 el nivel de competencias parece explicar, como cabría esperar, la agrupación de las CCAA. A partir de 2002 son otras funciones de gasto, entre las que destaca el peso de la deuda pública, las que determinan la formación de grupos de composición diferente.

En cuanto al análisis de las funciones concretas de gasto, cabe destacar la mayor convergencia detectada en el gasto en producción de bienes sociales; el índice de disimilitud en sanidad es bajo (0,15, 014 y 0,15 en las CCAA del 151, del 143 y forales respectivamente en 2002), así como en educación, aunque en esta última función de gasto las diferencias son más elevadas entre el País Vasco y Navarra. Aunque no se analiza en este trabajo, se ha apuntado que la causa más probable de esta mayor convergencia en el gasto en bienes sociales sean los mecanismos de modulación y nivelación que el sistema de financiación autonómica ha establecido para el conjunto de gastos.

BIBLIOGRAFÍA

- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (DGCHT), MEH, *Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas*, varios años.
- GARCÍA DÍAZ, M. A., HERRERO ALCALDE, A y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2005), *La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas*, IEF, Documento de Trabajo, num. 16, pp. 69.
- MARTÍNEZ GARCÍA, E. y COLLDEFORNIS, M. (2003), *Una aproximación cuantitativa de las cargas del Estado y de las CCAA. Distribución de competencias y gasto efectuado*, *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, pp. 143-151.
- RAMAJO, J., MÁRQUEZ, M. A., PEDRAJA, F. y SALINAS, J. (2003), *La Distribución del presupuesto en España: un análisis empírico sobre la composición del gasto público por funciones*, IEF, pp. 31.
- SANZ I. y VELÁZQUEZ F.J. (2002), Determinants of the composition of government expenditure by functions, European Economy Group Working Paper, nº 13, (<http://www.ucm.es/info/econeuro/documentos/documentos/dt132002.pdf>)
- SANZ I. y VELÁZQUEZ F. J. (2002), *Efectos del proceso de integración europeo sobre la composición funcional del gasto público*, *Papeles de Economía Española*, nº 91, pp. 46-59.
- SOLÉ OLLÉ, A. (2000), *Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?*, IEB, Instituto de Economía de Barcelona, Documento de Trabajo 2000/5, pp. 43.

ANEXO

CUADRO 1
CORRELACIONES BIVARIADAS 2002

	Deuda Pública	Servicios Generales	Protección Civil y Seguridad Ciudadana	Seguridad Ciudadana y Promoción Social	Prod. Bienes Sociales	Prod. Bienes Económicos	Regulación Económ. General	Regulac. Económ. Productivos	Transferencias AAPP
Deuda Pública	1	,340	,279	-,424	,282	-,307	-,120	-,429	-,129
Servicios Generales	,340	1	,107	-,201	-,179	-,390	-,155	-,088	,072
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	,279	,107	1	-,566	,141	-,141	-,160	-,353	,045
Seguridad Protección y Promoción Social	-,424	-,201	-,566	1	-,497(*)	,748(**)	-,010	,351	,043
Prod. Bienes Sociales	,282	-,179	,141	-,497	1	-,185	,165	-,595	-,581
Prod. Bienes Económicos	-,307	-,390	-,141	,748	-,185	1	,146	,014	-,148
Regulación Económ. General	-,120	-,155	-,160	-,010	,165	,146	1	-,447	,245
Regulac. Eco. Sectores Productivos	-,429	-,088	-,353	,351	-,595(*)	,014	-,447	1	-,116
Transferencias AAPP	-,129	,072	,045	,043	-,581	-,148	,245	-,116	1

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
TABLA ANOVA 1989

	Conglomerado		Error		F	Sig.
	Media cuadrática	gl	Media cuadrática	gl		
Servicios de Carácter General	3,978	1	,801	15	4,964	,042
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1,604	1	,960	15	1,671	,216
Seguridad Protección y Promoción Social	,023	1	1,065	15	,021	,886
Prod. Bienes Sociales	5,231	1	,718	15	7,285	,016
Producción Bienes Económicos	7,331	1	,578	15	12,686	,003
Regulación Económ. general	2,887	1	,874	15	3,302	,089
Regulac. Económ. Sectores Productivos	11,221	1	,319	15	35,223	,000
Transferencias AAPP	6,716	1	,619	15	10,851	,005
Deuda pública	3,767	1	,816	15	4,620	,048

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3
TABLA ANOVA 1997

	Conglomerado		Error		F	Sig.
	Media cuadrática	gl	Media cuadrática	gl		
Servicios Carácter General	,138	1	1,057	15	,131	,723
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	2,342	1	,911	15	2,572	,130
Seguridad Protección y Promoción Social	10,507	1	,366	15	28,695	,000
Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	12,836	1	,211	15	60,864	,000
Producción Bienes Carácter Económico	10,951	1	,337	15	32,539	,000
Regulación Económ. de Carácter General	3,521	1	,832	15	4,232	,057
Regulac. Económ. Sectores Productivos	6,225	1	,652	15	9,552	,007
Transferencias AAPP	,494	1	1,034	15	,478	,500
Deuda pública	4,460	1	,769	15	5,798	,029

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4
TABLA ANOVA 2002

	Conglomerado		Error		F	Sig.
	Media cuadrática	gl	Media cuadrática	gl		
Deuda Pública	6,117	1	,659	15	9,284	,008
Servicios de Carácter General	7,237	1	,584	15	12,389	,003
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	6,599	1	,627	15	10,529	,005
Seguridad Protección y Promoción Social	4,103	1	,793	15	5,174	,038
Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	,005	1	1,066	15	,005	,944
Prod. Bienes Carácter Económico	3,106	1	,860	15	3,613	,077
Regulac. Económ. Carácter General	2,863	1	,876	15	3,269	,091
Regulac. Económ. Sectores Productivos	,452	1	1,037	15	,436	,519
Transferencias AAPP	,005	1	1,066	15	,005	,944

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 5
SIMILITUD ENTRE LAS CCAA QUE PERTENECEN AL MISMO GRUPO

		1989				1997				2002					
		Cluster 2		Cluster 1		Cluster 2		Cluster 1		Cluster 2		Cluster 1		Cluster 2	
Media	2,36001556	Media	2,243875	Media	2,369472	Media	1,97512714	Media	2,45606357	Media	2,68766	Media	2,45606357	Media	2,68766
Desv tip.	0,81005167	Desv tip.	0,89321506	Desv tip.	0,63864265	Desv tip.	0,94880134	Desv tip.	0,7115729	Desv tip.	0,63513882	Desv tip.	0,7115729	Desv tip.	0,63513882
Mínimo	1,47322	Mínimo	1,09905	Mínimo	1,55589	Mínimo	1,0929	Mínimo	1,68514	Mínimo	1,95492	Mínimo	1,68514	Mínimo	1,95492
Máximo	3,95228	Máximo	4,03599	Máximo	3,7948	Máximo	3,7948	Máximo	4,12995	Máximo	3,08087	Máximo	4,12995	Máximo	3,08087

Fuente: Elaboración propia.

