



FUNDACION BBV

Núria Bosch y Javier Suárez

**HACIENDA LOCAL
Y ELECCIÓN PÚBLICA:
EL CASO DE LOS
MUNICIPIOS ESPAÑOLES**



La Fundación BBV, a través de su Centro de Estudios sobre Economía Pública y dentro de su objetivo de fomentar el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y plantear alternativas para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales, tiene entre sus líneas de investigación más importantes la de la descentralización territorial del sector público español.

"Hacienda Local y Elección Pública: El caso de los Municipios Españoles" estudia el comportamiento del gasto público local en España, atendiendo a sus determinantes económicas (estructura del sistema de financiación, tipo de impuestos utilizados y deuda pública inicial), político-ideológicos (ideología política de los gobernantes, afinidad de éstos con los gobernantes en otras instancias administrativas y libertad de acción de los respectivos gobiernos a la luz de los resultados electorales) e institucionales (capitalidad, competencias de las respectivas CC.AA. y carácter foral o general de éstas).

Los profesores Núria Bosch, de la Universidad Central de Barcelona, y Javier Suárez, de la Universidad de Oviedo, han sabido responder aquí de forma brillante al gran interés y atención que los estudiosos del sector público están prestando últimamente al análisis del comportamiento económico de los municipios, que son las administraciones públicas más próximas a los ciudadanos.

La Fundación BBV con este libro aporta un material empírico difícilmente comparable con el generalmente incluido en este tipo de investigaciones y ofrece al lector un aspecto novedoso del tema y, a la vez, relevante consistente en el análisis de la importancia de las variables políticas e institucionales en las decisiones de gasto de los municipios. Así, a las variables económicas y demográficas que determinan la evolución del gasto municipal se une un especial peso de los factores de tipo político, que son analizados a lo largo del texto.

La evolución y los determinantes de los gastos de los municipios españoles en la democracia se hallan estructurados en esta obra en dos partes perfectamente diferenciadas. La primera se dedica a presentar los principales argumentos teóricos que han sido desarrollados en el campo de la elección colectiva con particular referencia a su aplicación a los niveles locales de la Administración. La segunda parte contiene el análisis empírico: se contrastan econométricamente diez hipótesis de trabajo (cinco de tipo político-electoral, dos de tipo económico-fiscal y tres de tipo institucional) sobre la base de una muestra de 256 municipios de más de 20.000 habitantes. Cierra el estudio un conjunto de conclusiones y consideraciones finales que completan la investigación y potencian su utilidad.



FUNDACION BBV

HACIENDA LOCAL Y ELECCIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Núria BOSCH ROCA

Universidad de Barcelona

Javier SUÁREZ PANDIELLO

Universidad de Oviedo

© FUNDACIÓN BBV
DOCUMENTA

Plaza de San Nicolás, 4 - 48005 Bilbao

Depósito legal: BI-719-94
ISBN 84-88562-22-5

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE.	
ELECCION PÚBLICA Y HACIENDA LOCAL.	
LAS BASES TEÓRICAS	
1.- INTRODUCCIÓN	15
2.- LOS DETERMINANTES POLÍTICOS DEL GASTO LOCAL	17
2.1.- El elemento institucional	18
2.2.- El elemento ideológico	31
2.3.- La solidaridad partidista	36
2.4.- El voto cautivo	40
2.5.- Las manos libres	44
2.6.- Otros argumentos teóricos: Ciclos electorales, burocracia y grupos de interés	51
3.- INSTITUCIONES FISCALES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	61
3.1.- La influencia de las instituciones de ingreso sobre el comportamiento de los individuos. El fenómeno de la ilusión fiscal	61
3.2.- La estructura del sistema tributario local	64
3.3.- La financiación local a través de transferencias intergubernamentales	67
3.4.- El endeudamiento local	69
3.5.- El sistema de financiación municipal en España	70
SEGUNDA PARTE.	
ELECCIÓN PÚBLICA Y HACIENDA LOCAL.	
EVIDENCIA EMPIRICA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES	
1.- INTRODUCCIÓN	79
2.- HIPÓTESIS SOBRE LAS RELACIONES	

POLÍTICO-ECONÓMICAS EN EL ÁMBITO DE LA HACIENDA LOCAL	81
3.- FORMALIZACIÓN DEL MODELO A CONTRASTAR	89
4.- LOS RESULTADOS	95
CONCLUSIONES	125
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	133

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya a través de su Centro de Estudios sobre Economía Pública, y dentro de su objetivo de fomentar el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y plantear alternativas para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales, tiene entre sus líneas de investigación fundamentales la de la descentralización territorial del sector público español.

La actuación de los municipios, como administraciones públicas más próximas a los ciudadanos, ha centrado la atención y el interés de los estudiosos del sector público para analizar su comportamiento económico. En esta línea se enmarca el libro "Hacienda Local y Elección Pública: El caso de los Municipios Españoles", de los profesores Núria Bosch de la Universidad Central de Barcelona y Javier Suárez de la Universidad de Oviedo.

Su contenido se centra en el análisis del comportamiento del gasto público local en España atendiendo a sus determinantes económicos (estructura del sistema de financiación, tipo de impuestos utilizados y deuda pública inicial), político-ideológicos (ideología política de gobernantes, afinidad de éstos con los gobernantes en otras instancias administrativas y libertad de acción de los respectivos gobiernos a la luz de los resultados electorales) e institucionales (capitalidad, competencias de la respectiva C.C.A.A. y carácter foral o general de ésta).

En la investigación que sirve de base al libro el aspecto más novedoso y, a la vez, relevante es el análisis de la importancia de las variables políticas e institucionales en las decisiones de gasto de los municipios. Así, a las variables económicas y demográficas que determinan la evolución del gasto municipal se une un especial peso de los factores de tipo político, que son analizados a lo largo del texto.

El estudio sobre la evolución y los determinantes de los gastos de los municipios españoles en la democracia está estructurado en dos partes diferenciadas. La parte primera se dedica a presentar los principales argumentos teóricos que han sido desarrollados en el campo de la elección colectiva, haciéndose particular referencia a su aplicación a los niveles locales de la Administración. La segunda parte contiene el análisis empírico: se contrastan econométricamente 10 hipótesis de trabajo (cinco de tipo político-electoral, dos de tipo económico fiscal y tres de tipo institucional) sobre la base de una muestra de 256 municipios de más de 20.000 habitantes. Finalmente, cierra el estudio un conjunto de conclusiones y consideraciones finales.

- 8 Este trabajo, del que no existe en la actualidad material empírico comparable al que ofrecen los autores, contribuirá sin duda a enriquecer los estudios sobre las haciendas locales en el sector público español, desde la perspectiva de la elección pública, que abre un amplio campo de análisis. La Fundación BBV a través de su Centro de Estudios sobre Economía Pública recoge así una aportación de indudable interés en el ámbito del sector público español.

FUNDACIÓN BANCO BILBAO VIZCAYA

INTRODUCCIÓN

Cada vez es mayor el interés que despierta, tanto en la profesión académica como en la misma opinión pública, la interrelación existente entre la política y la economía.

En el ámbito académico, ello lo demuestra la proliferación de revistas especializadas en este campo de estudio¹ y la presencia cada vez mayor de artículos referentes a esta materia en otras revistas de economía menos específicas.

La preocupación de la opinión pública por estos asuntos se pone de manifiesto cada vez que se elabora un sondeo por algún organismo especializado. Entonces se observa cómo los ciudadanos, sin despreocuparse de otros asuntos públicos, piensan fundamentalmente en la economía a la hora de declarar su intención de voto. Así, se muestran más o menos disconformes con el nivel de la presión fiscal, con las actitudes adoptadas por el gobierno para solucionar el problema del paro o con las directrices en materia de revisión salarial.

El objetivo de este trabajo es explorar las interrelaciones político-económicas generadas en el nivel local de la administración, a la luz de la teoría de la elección pública, esquema desarrollado, entre otras cosas, para afrontar el estudio de los problemas originados por el comportamiento humano en el terreno de las decisiones colectivas, a través de los instrumentos analíticos de la teoría económica.

Conceptualmente, la teoría de la elección pública parte de negar cualquier tipo de conducta esquizofrénica en los ciudadanos, en el sentido de suponer irracional que un mismo individuo adopte comportamientos en distintos escenarios que le lleven a maximizar funciones contrapuestas. Así, se rechaza el planteamiento teórico que asigna a los gestores públicos (políticos y burócratas) la tarea de servir al bienestar general al margen de sus propias intereses (dictadores benevolentes y similares) y por el contrario se supone que estos agentes actúan en el sector público siguiendo unas pautas análogas a las utilizadas cuando ejercen de consumidores o empresarios en el sector privado, es decir buscando su bienestar particular.

¹ A título de ejemplo pueden citarse revistas como *Public Choice*, *Kyklos*, *European Journal of Political Economy*, *Journal of Regulatory Economics* y como revista de más reciente aparición *Constitutional Political Economy*.

10 Por lo tanto, este enfoque sugiere que los resultados esperados en el terreno económico de la actuación de estos agentes públicos distan mucho de ser exógenos y depender exclusivamente de la voluntad de los contribuyentes-votantes. Más bien cabría esperar que éstos vinieran en buena medida determinados por la conducta maximizadora de dichos agentes y por el juego de equilibrios que supone su presencia en el "mercado político" con objetivos particulares no siempre compatibles. Por ejemplo, se dice que los políticos desean alcanzar el poder, y una vez instalados, mantenerse en él, mientras que los burócratas o funcionarios públicos desean obtener las mejores condiciones laborales, prestigio, salarios elevados, influencia, etc., y los votantes elegir la combinación de servicios públicos y privados que maximice su nivel de utilidad, objetivos que no tienen por qué alcanzarse con las mismas medidas.

Por otra parte, las asimetrías en la distribución de la información entre los distintos agentes tienden a provocar imperfecciones en el "mercado político", cuya consecuencia principal puede ser la explotación de ciertos poderes de monopolio por parte de aquellos que se encuentren en situación de ventaja comparativa en este terreno.

El estudio de todo este conjunto de interrelaciones es particularmente atractivo en el ámbito local y ello por varias razones.

Por un lado, el nivel local de la administración es el más próximo a los ciudadanos y por tanto aquél en el que el control político-electoral de las tareas realizadas por los gestores públicos puede ser más directo y los cortocircuitos en el sistema de transmisión de la información son menos plausibles.

Además, los gobiernos locales dependen en buena medida, no sólo financiera, sino también legislativamente, de instancias superiores de la administración, lo que permite analizar la incidencia que estas relaciones intergubernamentales, sobre todo en el terreno fiscal, tiene sobre las conductas de los diferentes agentes locales.

Finalmente, y desde un punto de vista pragmático, el número de entes locales es abrumadoramente superior al de otras instituciones, lo que facilita en términos relativos la realización de análisis empíricos acerca de estos fenómenos, tarea más difícil de realizar a otros niveles, sobre todo en países como España en los que la democracia consolidada no es precisamente longeva.

Pues bien, este trabajo aborda, como decíamos, la tarea de analizar el sector público local español desde una perspectiva de elec-

ción pública. Para ello dividiremos el mismo en dos partes claramente diferenciadas. Así, la primera de ellas se dedica a presentar los principales argumentos teóricos que han sido desarrollados en el campo de la elección colectiva, haciendo siempre una particular referencia a su aplicación a los niveles locales de la administración. Por su parte la segunda de ellas será destinada a realizar una aproximación empírica a la realidad institucional española, para lo cual trataremos de contrastar una serie de hipótesis emanadas del análisis teórico sobre la base de una muestra suficientemente amplia de municipios españoles de dimensión media y alta.

Una sección tendente a resumir las principales conclusiones obtenidas finalizará el trabajo.

**PRIMERA PARTE.
ELECCIÓN PÚBLICA Y HACIENDA
LOCAL. LAS BASES TEÓRICAS**

Dedicaremos esta primera parte a desarrollar con cierto detalle una serie de teorías que intentan explicar el comportamiento de los agentes encargados de adoptar las decisiones públicas sobre la base de las interrelaciones esperadas con la conducta de los ciudadanos como votantes o electores.

En concreto, la segunda sección abordará el análisis de los determinantes políticos del gasto local entendidos en sentido amplio, o en otros términos, cómo determinadas restricciones de tipo ideológico, elementos de tipo institucional o actitudes especialmente interesadas como las de los funcionarios públicos o los grupos de presión pueden afectar al volumen del gasto gestionado por el sector público, particularmente en el nivel local de la administración.

Por su parte, la tercera sección se dedicará al estudio del lado de los ingresos, con especial atención al fenómeno de la ilusión fiscal, como fenómeno psicológico de minusvaloración del coste de los servicios públicos, producido principal aunque no exclusivamente a través de diversas formas de ocultación de la carga tributaria.

El objetivo general de esta primera parte será pues exponer el estado de la cuestión de la investigación teórica y algunas referencias al análisis empírico realizado en este campo como soportes metodológicos y pasos previos al diseño y contrase de algunas hipótesis particularmente relevantes en relación con el comportamiento de los agentes que determina las actuaciones del sector público local.

En esta sección vamos a discutir algunos argumentos relativos a la presunta incidencia que pudieran tener ciertos factores de tipo político-institucional a la hora de determinar el nivel de gasto público en la esfera del gobierno local. Algunos de estos argumentos han sido profusamente analizados por la literatura especializada en temas de elección colectiva², en tanto que otros tienen su base en intuiciones más o menos aceptadas acerca del comportamiento efectivo de las instituciones políticas en el marco de los sistemas democráticos pluripartidistas, especialmente en lo que respecta a las prácticas de quienes ejercen alguna cota de poder ejecutivo.

Por otra parte, el referir este tipo de análisis al nivel local de la administración impone la necesidad de explicitar algunas restricciones de tipo institucional que pudieran afectar de un modo diferencial a la conducta de las distintas autoridades, en función del territorio. Así, por ejemplo, dada la incapacidad constitucional que tienen las corporaciones locales españolas para autolegislarse (debido a la obvia ausencia de cámaras legislativas a nivel local), podría ser razonable esperar comportamientos diferentes entre aquellas localidades que dependen básicamente de la regulación estatal y las que, por el contrario, estén radicadas en jurisdicciones en las cuales las competencias de desarrollo local hayan sido mayormente descentralizadas en favor de las Comunidades Autónomas.

Puesto que como ya hemos manifestado con anterioridad este estudio tiene como marco territorial e institucional el referente a la realidad municipal española, comenzaremos, como paso previo, por definir el soporte legal a las actuaciones locales en materia de gasto público, tal y como emana de las competencias que dichas instituciones tienen encomendadas por las principales normas que les son aplicables (Constitución y Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local)³, para posteriormente examinar los previsibles efectos de algunas variables de tipo político sobre el tamaño del gasto público local, tales como la propensión de los ciudadanos a participar en las elecciones o a agruparse y constituir grupos de interés, la ideología más o menos explícita en las ofertas electorales de los distintos partidos políticos o la posición de partida de los gobiernos locales una vez celebradas las elecciones.

² Vid. MUELLER (1989), como manual más completo de la materia.

³ Prescindiremos a estos efectos de tratar el régimen especial por razón del territorio que afecta a los municipios comprendidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de las peculiaridades recogidas en su Estatuto de Autonomía.

El artículo 140 de la Constitución española establece las bases fundamentales de la democracia municipal y constituye en consecuencia la primera referencia institucional clave para analizar el comportamiento de las autoridades locales. Concretamente el susodicho artículo viene expresado en la siguiente forma:

"La Constitución garantiza la *autonomía* de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante el *sufragio universal igual, libre, directo y secreto* en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán *elegidos por los Concejales o por los vecinos*. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto"⁴.

Obsérvese cómo el mencionado precepto constitucional sienta los que podríamos denominar tres pilares básicos de la democracia local, cuales son la *autonomía de gestión*, que permitirá a sus órganos de gobierno elaborar sus propios presupuestos y manifestar en ellos sus prioridades en materia de gastos dentro de sus competencias, las condiciones del *sufragio*, que garantiza como no podía ser menos el derecho con carácter de generalidad a la participación política sobre la base del respeto a los principios de igualdad y libertad políticas, y el carácter predominante de *democracia representativa*, por cuanto el máximo órgano ejecutivo del municipio (el Alcalde) es elegido generalmente por los Concejales⁵, los cuales a su vez son elegidos por los vecinos de acuerdo con una ley electoral que instaura el sistema de votación por listas *cerradas y bloqueadas*, y que atribuye la condición de representantes electos (Concejales) mediante el conocido procedimiento de la regla D'Hont⁶.

⁴ El énfasis es nuestro.

⁵ En la práctica, el sistema de *democracia directa*, constituido por el régimen de concejo abierto previsto en la Constitución no pasa de ser meramente anecdótico, dada la amplia preponderancia del sistema representativo como procedimiento electoral en el ámbito local.

⁶ El sistema D'Hont consiste en atribuir los distintos puestos de representante (o escaños) en función de los restos resultantes de dividir sucesivamente el número de votos obtenidos por cada partido o coalición electoral entre los dígitos correspondientes al número de representantes a elegir. Para una más amplia explicación, incluyendo ejemplos numéricos, vid. NOHLEN (1981), pp. 129 y ss.

Se ha argumentado con reiteración que este tipo de sistemas electorales presenta el inconveniente fundamental de potenciar en exceso el poder de los aparatos administrativos de los partidos políticos en perjuicio de la participación electoral. En efecto, si analizamos el sistema con lógica económica encontraremos que el hecho de negarle a un votante cualquiera la posibilidad de secundar con su sufragio a un candidato determinado y de obligarle, en su caso, a respaldar en su conjunto a una lista completa y ordenada sin su participación podría alentar en este votante-tipo un cierto efecto-alienación que le llevara a un comportamiento tipo "free rider", máxime en aquellas jurisdicciones en las que ya de por sí, dado su tamaño (grandes ciudades) pudiera sentir acentuada la insignificancia de su voto. En estas circunstancias un votante tipo podría considerar excesivo hasta el más mínimo coste de informarse acerca de la relevancia para sus intereses de las propuestas políticas de los distintos grupos participantes en las elecciones en relación con la escasa probabilidad de que entre los grandes números su voto fuera realmente determinante ⁷.

Por su parte, el artículo 148.1 de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de Régimen Local. Concretamente, el punto segundo del mencionado artículo se refiere a "las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local". Este precepto anuncia la posibilidad de que exista un cierto grado de diversidad en las relaciones de dependencia institucional, según las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren asentados los municipios hayan asumido o no las correspondientes competencias de regulación. Evidentemente, este hecho no es baladí, por cuanto de la diferente sensibilidad descentralizadora de las autoridades que rijan las Administraciones Públicas en los niveles superiores de gobierno dependerá en buena medida la dimensión que alcance el sector público local, sea sobre la base de la imposición de estrictas restricciones en materia presupuestaria, o por el contrario, incluso mediante la incorporación de la descentralización de nuevas competencias con implicaciones en el campo del gasto público.

Por otra parte, no todas las Comunidades Autónomas españolas se rigen por las mismas reglas, sino que por el contrario existen importantes diferencias entre ellas susceptibles de incidir notable-

⁷ En realidad, el incentivo a comportarse como "free rider" podría existir incluso con sistemas electorales más "participativos"; vid. DOWNS (1973). Sin embargo, parece razonable pensar que un sistema de listas cerradas y bloqueadas lo acentuará al incrementar los "costes de alienación".

20 mente en el comportamiento de las Haciendas Locales. Tres serán, en este sentido, los subconjuntos a considerar:

1°.- Por razón del *rango competencial* distinguiremos entre Comunidades de competencias amplias y Comunidades de competencias reducidas. Las primeras han asumido las competencias previstas para quienes aprobasen sus respectivos Estatutos de Autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, destacando las competencias en materias de Educación y Sanidad, en tanto que las segundas ven mucho más limitado el conjunto de sus competencias y por tanto de su volumen de gasto.

2°.- Por razón del *sistema de financiación* diferenciaremos las Comunidades de régimen foral de las de régimen común. Las primeras se financian sobre la base de un sistema mucho más descentralizado, en el sentido de que las instituciones forales de los llamados territorios históricos de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra (Diputaciones Provinciales en el País Vasco y Comunidad Autónoma en Navarra) recaudan la práctica totalidad de los impuestos en sus territorios efectuando posteriormente (sobre la base de un Concierto o Convenio entre las respectivas Comunidades Autónomas y el Estado) una aportación o cupo para financiar los servicios que el Estado Central suministra en dichos territorios. Por su parte, las Comunidades Autónomas de régimen común se financian de acuerdo con el esquema dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que en la práctica hace depender sustancialmente la financiación autonómica de una transferencia general o incondicionada procedente del Estado Central bajo el nombre de Porcentaje de Participación en Impuestos Estatales (PPI) ⁸.

3°.- Por razón del *número de provincias* que integran, las dividiremos en Comunidades Autónomas Uniprovinciales y Comunidades Autónomas Pluriprovinciales. Las primeras, al estar compuestas por una única provincia han asumido las competencias que antes ostentaba la Diputación Provincial, institución esta desaparecida con objeto de evitar innecesarias duplicidades administrativas. Por el contrario, las segundas coexisten con las Diputaciones Provinciales, formando éstas un primer nivel local de gobierno que se configura como nivel intermedio entre la Comunidad Autónoma y los municipios allí radicados.

⁸ Un reciente análisis del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se encuentra en MONASTERIO Y SUÁREZ PANDIELLO (1993). Para estudiar el régimen foral, vid. los trabajos contenidos en el número 13 de la Revista *De Economía Pública*.

Desde el punto de vista municipal las tres divisiones efectuadas pueden tener una cierta relevancia en cuanto a su presunta incidencia sobre los presupuestos locales, de modo que podríamos esperar comportamientos fiscales y financieros diferentes, *ceteris paribus*, para los municipios según el grupo de Comunidades en el que estuviesen radicados. Lo que no es fácil determinar apriorísticamente es el signo de estas diferencias, dada la posible confluencia de efectos distintos procedentes de la política económica de los entes autonómicos.

Así, el estar radicado en una Comunidad de competencias amplias pudiera suponer que el mayor gasto de ésta liberara recursos locales produciéndose un menor gasto municipal, debido a la posible confluencia de competencias entre las dos administraciones y la consiguiente localización del gasto autonómico en el territorio de la localidad ⁹. En estas circunstancias se estaría produciendo un efecto *sustitución* del gasto local por gasto autonómico que haría disminuir el peso relativo del sector público local en los municipios situados en Comunidades de competencias amplias. Sin embargo, a pesar de los recursos liberados en nuestro municipio por causa de la intervención autonómica podría igualmente provocarse un efecto de signo opuesto por un doble motivo. En primer lugar porque ahora nuestros municipios al ser conscientes de las actuaciones autonómicas cambian sus prioridades de gasto dirigiéndolas hacia otros sectores de la actividad económica municipal no atendidos por otras administraciones. Por otra parte, porque algunas intervenciones autonómicas pueden tomar la forma de inversiones financiadas sobre la base de transferencias compensatorias ¹⁰, que comprometen por consiguiente el presupuesto municipal. El resultado final de los dos efectos contrapuestos es por lo tanto ambiguo.

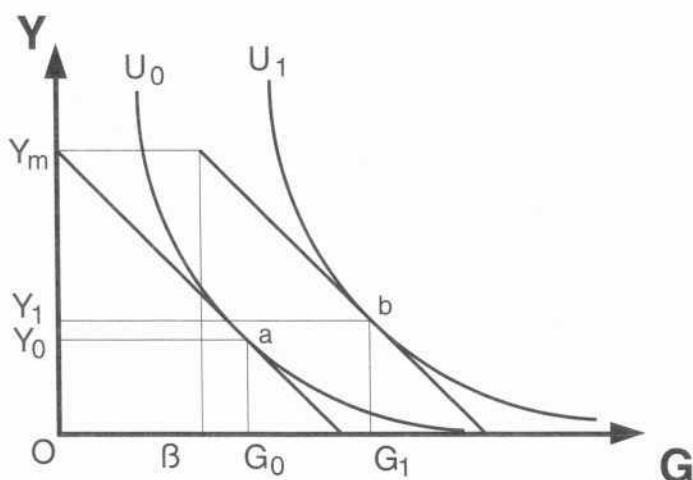
Los gráficos 1 y 2 presentan dos de las posibilidades en este sentido. El eje vertical de los citados gráficos muestra la renta municipal después de impuestos (Y), mientras que el eje horizontal muestra el gasto público (G) localizado en el municipio. Las U_i son curvas de indiferencia social en el sentido habitual, es decir, cada una muestra el lugar geográfico de las combinaciones de gasto público y renta que reportan a la sociedad idéntica utilidad, y cuanto más alejados nos encontramos del origen estamos en una posición preferida, es decir, en el gráfico 1, por ejemplo, $U_1 > U_0$.

⁹ No estamos diciendo con ello que no pudiera existir una cierta confluencia de competencias también en el caso de las Comunidades de competencias reducidas, sino que la probabilidad de que ésta sea significativa aumentará con el rango de competencias autonómicas.

¹⁰ Vid KING (1988), cap. 3.

- 22 La situación de partida viene representada por el punto a , donde la restricción presupuestaria (la recta de pendiente negativa que arranca en Y_m) es tangente a la curva de indiferencia más alta que puede alcanzar (en este caso U_0). En consecuencia el gobierno local ha obtenido impuestos de sus residentes por valor de $Y_m Y_0$ que emplea en suministrar servicios públicos por valor de $O G_0$, suponiendo que el ayuntamiento es la única administración pública en localizar ahí gasto público.

GRÁFICO I



Supongamos ahora que dado que el municipio está situado en una Comunidad de competencias amplias existe una cierta confluencia de competencias entre ambas administraciones que lleva al gobierno autonómico a localizar una cantidad $O B$ de gasto público en nuestro municipio, por ejemplo como inversión en la creación de un centro de salud. La respuesta del gobierno local sería en nuestro ejemplo modificar su política fiscal, tanto desde la óptica tributaria como en materia de gasto. El gráfico I ilustra este caso, análogo a la concesión de una subvención condicionada a tanto alzado. Como no ha cambiado la estructura de precios relativos, la pendiente de la restricción presupuestaria permanece constante. Sin embargo la localización actual de gasto autonómico en nuestro municipio desplaza el origen de coordenadas relevante a efectos locales en una cuantía igual a $O B$ en el eje de abscisas. En estas circunstancias, y dada la forma de las curvas de indiferencia el gobierno local elegirá situarse en el punto b , donde su nueva restricción presupuestaria alcanza ahora a la curva de indiferencia U_1 . En

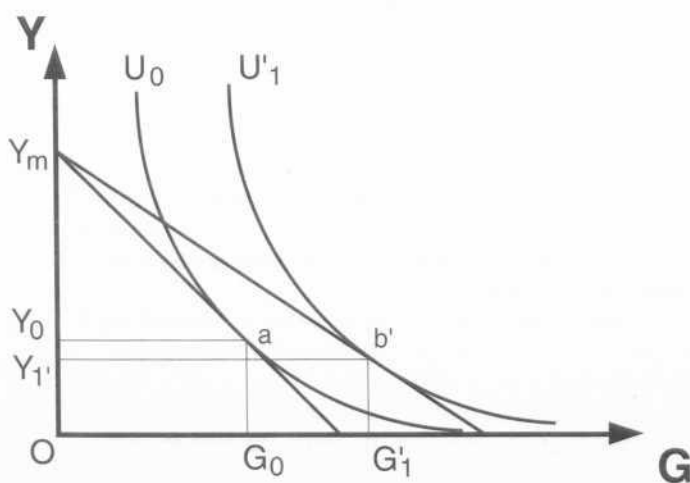
esta situación, los tributos exigidos ascienden a $Y_m Y_1 < Y_m Y_0$, en tanto que el gasto local será ahora $\beta G_1 < OG_0$. En consecuencia el efecto sustitución ha primado en este caso, dado que el peso del sector público local ha disminuido, si bien en una cuantía menor que el gasto autonómico localizado en el municipio, puesto que

$$OG_0 - \beta G_1 < O\beta$$

Imaginemos por otra parte que la decisión del gobierno autonómico es acometer un proyecto de inversión en nuestro municipio, pero hacerlo bajo la condición de que la hacienda local se responsabilice de una parte de la financiación del proyecto. Dicho de otra manera, el ente autonómico concedería una subvención compensatoria a nuestro municipio consistente en financiar un determinado porcentaje del centro de salud citado.

El gráfico 2 presenta esta nueva situación. La subvención compensatoria ha abaratado ahora el precio relativo del gasto público en términos de renta neta de impuestos, por lo que la pendiente de la restricción presupuestaria ha cambiado. En estas circunstancias, y dada una vez más la forma de las curvas de indiferencia, el gobierno local decidirá instalarse ahora en el punto b' donde su nueva restricción presupuestaria alcanza a la curva de indiferencia U_1 . Obsérvese cómo ahora la presión fiscal en nuestro municipio ha aumentado hasta $Y_m Y_1'$, y también lo ha hecho el gasto localizado en el municipio (hasta OG_1'), si bien parte de éste último se debe a la Administración Regional, y por lo tanto habrá aumentado el peso del sector público local.

GRÁFICO 2



24 Argumentos análogos a los empleados hasta aquí podrían ilustrar los casos de las restantes dicotomías. Por ejemplo, en el caso de los municipios radicados en Comunidades Pluriprovinciales la existencia de más de una administración intermedia entre éstos y el Estado Central sugeriría para ellos un comportamiento análogo al de los situados en Comunidades con competencias amplias en relación con el resto, en el sentido de que es más probable la intervención externa cuanto mayor sea el número de administraciones competentes, del mismo modo que decíamos que era más probable la intervención en el terreno local de las Comunidades con mayor rango de competencias. Una vez más, sin embargo, el resultado final es ambiguo dado que cabría esperar que la actividad económico-financiera de las Diputaciones Provinciales originase los mismos efectos contrapuestos analizados anteriormente.

Finalmente, los municipios situados en territorios forales se encuentran con una restricción presupuestaria diferente del resto, debido a las peculiaridades del régimen foral. Entre los factores diferenciales no es el menos importante el derivado de los distintos orígenes de la dependencia financiera respecto a los municipios situados en Comunidades de régimen común. Concretamente, estos últimos reciben el montante principal de sus transferencias incondicionadas del Estado Central conforme a unas reglas uniformes para todo el territorio nacional (excepto obviamente el País Vasco y Navarra), mientras que cada Diputación Foral establece su propio marco de relaciones intergubernamentales en el territorio de su competencia, lo que origina fórmulas diferentes para la distribución de las transferencias incondicionadas. Dado el importante peso relativo de las transferencias en la financiación local, sería de esperar comportamientos diferenciados entre las localidades según si el territorio en el que radican es de régimen común o foral, si bien el sentido de las diferencias es impredecible a priori.

Por último, y en el ámbito estrictamente local, el capítulo tercero del título segundo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local contiene las competencias encomendadas con carácter de generalidad a los municipios españoles. Con independencia de que la legislación propia de las diferentes Comunidades Autónomas pudiera complementar alguna de estas materias, es esta la norma básica en la que se encuadran las distintas opciones de gasto, por lo que pasamos, dado su interés a reproducirlo en su integridad.

Competencias**Artículo 25**

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria a la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de servicios sociales y de promoción e inserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento

de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

ll) Transporte público de viajeros.

m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2^o.

Artículo 26

1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios:

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:

Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:

¹¹ El reseñado artículo 2 hace referencia básicamente al derecho que asiste a los municipios y demás entidades locales a intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses y a la regulación por medio de Leyes Básicas del Estado de los distintos ámbitos competenciales.

Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:

Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.

3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como a la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley ¹².

Artículo 27

1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia en la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

¹² Las funciones referidas son la de secretaría, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

2. En todo caso, la Administración delegante podrá para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.

Artículo 28

Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

De la regulación legal transcrita es posible extraer tres consecuencias de especial interés para un estudio como el presente que intenta combinar las variables políticas y las económicas.

Por una parte, parece evidente que el campo de actuación de los municipios españoles se encuadra dentro de lo que Musgrave (1967) llama *función de asignación*, esto es actividades de regulación y provisión de bienes y servicios públicos, con especial atención a determinados bienes que pudieran adoptar el carácter de *bienes preferentes o de mérito*¹³, tales como los contenidos en el artículo 28. El nivel local de la administración es por tanto caracterizado como agente suministrador de servicios públicos, prescindiendo por tanto sus competencias de objetivos diferentes en el campo de la política económica, como pudieran ser la redistribución de la renta o la estabilización económica¹⁴.

Evidentemente, las decisiones de gasto adoptadas por las administraciones públicas podrían dar lugar a algún tipo de consecuencias distributivas, ya que podría suceder que no todos los individuos se beneficien en la misma medida de los servicios públicos suministrados por la administración (incidencia por el lado de los usos), o que la remuneración de los factores ligados a la provisión de estos servicios no tuviera efectos neutros (incidencia por el lado de las fuentes), aunque en este último caso sería más probable que sus efectos se diluyeran, al menos parcialmente, fuera de los límites de la localidad¹⁵.

Sin embargo, del contenido de la legislación presentada, no cabe esperar que las localidades españolas actúen de modo beligerante en el campo de la redistribución de la renta por la vía del gasto, dado que para acometer intervenciones semejantes sería necesario que las autoridades municipales conocieran la distribución interpersonal de las preferencias, distribución que además debería ser cuanto menos relativamente homogénea por grupos de población susceptibles de tratamiento diferenciado, cuestiones ambas harto improbables.

¹³ Vid. MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992), pág. 68 y ss.

¹⁴ En este sentido puede decirse que la regulación legal de las competencias municipales en España sigue los dictados más ortodoxos de la teoría económica del federalismo fiscal, según la cual es ésta precisamente la misión que más eficientemente pueden desempeñar los niveles subcentrales de gobierno. Vid. por todos OATES (1977). Una recopilación de los principales artículos de este autor en el campo de la descentralización fiscal se encuentra en OATES (1991,a). Del mismo modo, para un interesante "survey" del estado de la cuestión en la literatura hacendística vid. OATES (1991,b).

¹⁵ Vid. BAREA ET AL. (1990), para un análisis de la incidencia distributiva del gasto en España.

30 Comentarios semejantes podrían realizarse desde la óptica de la estabilización económica, aún cuando aquí las restricciones son todavía, si cabe, mayores, dada la imposibilidad que los gobiernos locales tienen de controlar las magnitudes monetarias. No obstante, algunas decisiones tomadas por las autoridades municipales, tales como por ejemplo el volumen concreto de la oferta pública de empleo para un ejercicio concreto, producen cierta influencia sobre las magnitudes macroeconómicas relevantes en este campo.

En cualquier caso, sería necesario diferenciar las consecuencias "fortuitas" de la política local, de las actuaciones discrecionales en materia de provisión de bienes y servicios públicos que constituyen el eje sustantivo de la operatividad de las autoridades municipales¹⁶.

En segundo lugar, se observa cómo la dimensión de los municipios constituye otro núcleo de especial interés, y ello por un doble motivo. En primer término, porque como muestra el artículo 26 de la Ley apuntada las competencias que obligatoriamente deben asumir los entes municipales difieren notablemente según el tamaño de dichos entes, de manera que los grandes municipios necesitan obviamente un mayor aparato administrativo dado el mayor volumen de sus responsabilidades. Por otra parte, si bien ligado a lo anterior, en términos de operatividad, sería de esperar precisamente en estos municipios un mayor impacto de los comportamientos de tipo burocrático generadores de ineficiencias asignativas y/o productivas¹⁷ fruto precisamente de esa mayor complejidad administrativa, así como diferentes conductas por parte de los residentes como votantes ante las diversidades en materia de transparencia de la gestión pública.

Por último, es preciso subrayar el alcance del artículo 27 en relación con el tamaño del municipio, no tanto en términos de población, cuanto del peso económico del mismo desde la óptica del volumen de las intervenciones públicas. En este sentido, dada la existencia en el mencionado artículo 27 de una puerta abierta para la ampliación de competencias locales por la vía de la delegación de las mismas por parte de niveles administrativos superiores, las diferencias de sensibilidad en materia de descentralización entre los órganos dirigentes de las diferentes Comunidades Autónomas pueden dar lugar a divergencias no sólo cuantitativas, sino también cualitativas en el modo de actuar de los diferentes

¹⁶ Sobre las implicaciones fiscales de la mayor o menor beligerancia de las entidades locales en materias redistributiva y estabilizadora, vid. SUÁREZ PANDIELLO (1991), pp. 113 y ss.

¹⁷ Vid. la sección 2.6 de este mismo trabajo destinada a resumir la literatura referente a las conductas burocráticas.

territorios y en las fórmulas de coordinación en materias presupuestarias entre los distintos niveles de la Administración Pública¹⁸.

Al margen de las indicaciones legales comentadas, todavía queda un aspecto institucional que comentar, cuyas implicaciones políticas no son en absoluto deducibles. Nos estamos refiriendo a la condición de capitalidad que ostentan algunas corporaciones, condición que lleva aparejada una especial singularidad a la hora de manifestar sus preferencias presupuestarias.

En este sentido, cuando hablamos de capitalidad no nos estamos refiriendo únicamente a la capitalidad del Estado, sino que por el contrario esta especialidad puede alcanzar, evidentemente con todos los matices o graduaciones que queramos explicitar, a un numeroso grupo de localidades. Así, podemos hablar de mayor a menor grado de particularidad, en términos de complejidad de sus funciones administrativas, de municipios que son capitales de comunidades autónomas, capitales de provincia, capitales comarcales o únicamente capitales zonales. El común denominador de todas ellas es el atractivo sea administrativo o meramente comercial que tales municipios ejercen sobre los residentes en otras localidades colindantes, lo cual les fuerza a suministrar un volumen de servicios públicos superior al que sería óptimo de tener en cuenta únicamente las necesidades de sus vecinos. Dicho en otros términos, la actuación de los municipios con algún componente de capitalidad produce "spillovers" o efectos externos más allá de sus fronteras naturales, lo cual presenta como principal implicación política un cierto grado de asimetría entre la distribución de los contribuyentes-votantes propios del municipio y los beneficiarios de los bienes y servicios públicos proporcionados por tales instituciones públicas. Como consecuencia cabe esperar la persistencia de algún tipo de sesgo en las actitudes de los residentes en estos territorios a la hora de manifestar sus preferencias a través del voto.

Seguidamente pasamos a analizar la presunta conexión entre algunos factores esencialmente políticos y el volumen de gasto de las entidades municipales desde una óptica teórica y siempre dentro del contexto del sistema democrático integrado en la realidad institucional de la Administración Local española.

2.2.- *El elemento ideológico*

Una primera hipótesis ampliamente extendida en el ámbito de las relaciones entre política y economía es que la ideología se proyec-

¹⁸ Una sugerente visión de las relaciones fiscales intergubernamentales es ofrecida por MUSGRAVE (1991).

32 ta de un modo trascendente en las decisiones económicas de los partidos gobernantes.

El concepto de ideología ha sido definido por Downs como "imagen verbal de la sociedad buena y el principal medio para construirla"¹⁹. Analizadas desde este prisma, no cabe duda de que las ideologías podrían jugar un papel importante en el desarrollo de las iniciativas públicas, y ello fundamentalmente por el notable efecto de simplificación que ejercen en los campos de comparación y por tanto de elección, bajo condiciones de incertidumbre.

Las teorías positivas más asumidas en el campo de la elección pública demuestran que obtener resultados consistentes de la revelación de preferencias por parte de los ciudadanos acerca del volumen de bienes y servicios públicos que deben ser provistos no es precisamente una tarea fácil de desempeñar bajo premisas de eficiencia. En realidad, desde que Arrow probó su *Teorema de la Imposibilidad* sabemos las dificultades existentes para construir funciones de bienestar social que respeten condiciones mínimas no excesivamente rígidas, como la ordenación completa y transitiva de las preferencias, la independencia de las alternativas irrelevantes, y la condición de Pareto, todas ellas bajo premisas democráticas, o lo que es lo mismo en ausencia de dictadura²⁰.

Por otra parte, el teorema del votante mediano formulado por Duncan Black²¹ establece dos requisitos más fuertes, cuales son la unimodalidad de las preferencias individuales y la unidimensionalidad de las mismas. Normalmente es difícil hallar supuestos en el mundo real de las democracias representativas que cumplan estas dos condiciones, sobre todo el carácter unidimensional de las preferencias, dado que las ofertas electorales de los grupos en competición (partidos políticos y coaliciones de partidos o grupos independientes) abarcan habitualmente a campos muy diversos de las actividades públicas, poco susceptibles por tanto de ser comparados bajo premisas de homogeneidad. En este sentido, las ideologías pudieran aparecer como fórmulas de diferenciación del "producto político" que permitirían a los votantes reducir sus costes de información. Utilizando una vez más palabras de Downs "la existencia de ideologías de partido diferentes se debe únicamente a que la incertidumbre impide demostrar que una de ellas es superior"²².

¹⁹ Cfr. DOWNS (1973), pág. 103.

²⁰ Vid. ARROW (1974).

²¹ Vid. BLACK (1958).

²² Cfr. DOWNS (1973), pág. 121.

En consecuencia, las ideologías pudieran tener la misión fundamental de reducir a una única dimensión el campo de la elección pública, agrupando en una serie de conductas esperadas suficientemente homogéneas, obviamente mediante la correspondiente simplificación, todos los datos relevantes, y permitiendo de este modo la adscripción de los votantes potenciales a un campo que entonces sí sería susceptible de análisis en el marco del teorema del votante mediano.

Varias serían las implicaciones de la hipótesis ideológica, a la luz de lo hasta ahora expuesto:

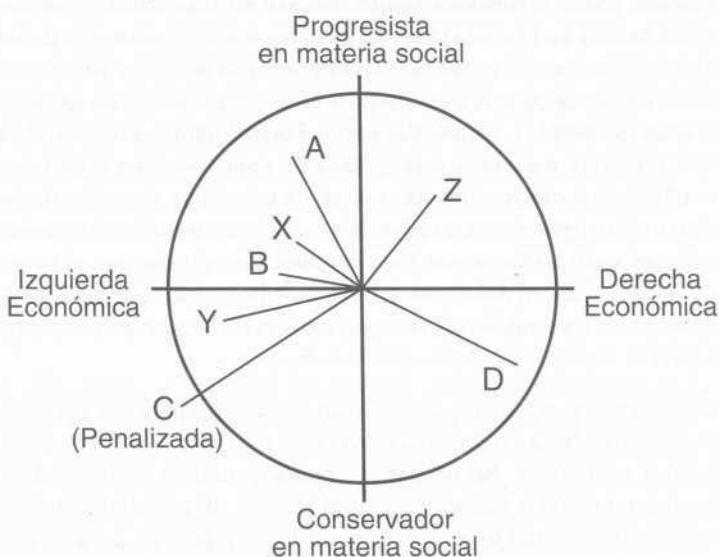
Por una parte, el funcionamiento racional en la práctica de un sistema basado en premisas ideológicas requeriría la existencia de un amplio número de partidos, claramente diferenciados por razón de sus postulados teóricos frente a por lo menos uno de los problemas sometidos a consideración. Formalmente, esto significa que si existen n asuntos susceptibles de controversia y h partidos confrontados electoralmente, nunca sucederá que para dos partidos no coaligados sus propuestas políticas coincidan en todos ellos, es decir, si llamamos P_{ik} a la política propuesta por el partido i ($i = 1, 2, \dots, h$) frente al problema k ($k = 1, 2, \dots, n$), para cualquier par de partidos (i, j) siempre existirá al menos un problema k para el cual no se cumpla que $P_{ik} = P_{jk}$.

Las diferencias por tanto que marcan las ideologías de los partidos pueden atender a campos muy diversos, y no sólo al terreno de la política económica. Así un partido puede presentar postulados liberales en materia económica, en el sentido de rechazar el intervencionismo estatal en materia de producción pública, propugnando por tanto la gestión privada incluso en materia de los principales servicios públicos, tales como educación, sanidad o comunicaciones y simultáneamente defender posturas progresistas en el campo social, en materias tales como la protección de los derechos de las minorías, tolerancia en materia de costumbres o talante abierto ante el problema de la inmigración, y viceversa, podría existir quien presentara propuestas socializantes en materia económica, ampliando el campo de actuación del sector público mediante la nacionalización de determinados sectores productivos hoy en manos privadas o la ampliación de la progresividad impositiva y del montante de las transferencias a grupos de baja renta, combinados con políticas más conservadoras en el terreno por ejemplo de la moral familiar, de las creencias religiosas o de la política militar. El gráfico 3 ilustra este tipo de conductas, bajo la hipótesis simplificadora de que sólo existen esos dos campos de comparación (el terreno económico y el social o "de costumbres")²³.

²³ Cfr. MCDONALD et al. (1991), pág. 1111.

- 34 Como se puede observar el gráfico presenta dos dimensiones, midiendo en el eje de abscisas la posición que ocuparía cada partido en materia económica, bajo el esquema típico de que la izquierda es más proclive a la intervención pública y la derecha más "respetuosa" de las reglas del mercado. Por su parte, el eje vertical recoge las preferencias de cada partido en materia social o de costumbres, en asuntos tales como sus posturas ante el aborto, el servicio militar obligatorio, la financiación de las confesiones religiosas, etc.

GRÁFICO 3



Sobre estas bases, habría que suponer que cada partido ofrecería a los votantes "su" imagen de la buena sociedad, es decir su ideología, mediante un programa que suponga una posición geográfica en ese terreno, posición que en todo caso representará una combinación de aspectos económicos y sociales que permitirán "diferenciar su producto". Gráficamente, esas posiciones vienen representadas por los siete vectores que parten del origen y cuya dimensión mide la intensidad de las preferencias en cada materia, de forma tal que permite ser valorada convenientemente por los votantes. Obsérvese igualmente que el gráfico supone la existencia de un campo relevante a efectos de adopción de posiciones, campo que viene delimitado por la circunferencia dibujada. La hipótesis que subyace aquí es que propuestas llevadas más allá de ese umbral (la propuesta C en el gráfico) serían tan extremistas que la mayoría de la población las penalizaría por cuestionar la esencia misma del sistema.

Por otra parte, la sintonía de las distintas ofertas electorales con las preferencias de los electores sobre bases ideológicas a efectos de lograr un resultado eficiente debe basarse en la pervivencia de los postulados principales. Una alta volatilidad de los compromisos electorales haría desconfiar a los votantes de la fiabilidad de la ideología que respaldan, o lo que es lo mismo les induciría a dudar de la verdadera "bondad" de la sociedad propuesta por el partido que así se comporta.

Finalmente, y centrándonos en el terreno local, cabría esperar que el comportamiento "ideológico" de los electores fuera tanto menor cuanto menor fuese igualmente la dimensión de la circunscripción electoral, y ello por dos razones fundamentales:

- Una de mero pragmatismo que nos llevaría a pensar que ante elecciones restringidas a un escaso número de personas (municipios pequeños) jugarían un papel más determinante en las decisiones de voto factores tales como el conocimiento previo de los candidatos y la afinidad personal o incluso familiar con los mismos.

- La otra de mayor contenido económico está relacionada con las competencias a desarrollar por las diferentes localidades. Como expusimos con anterioridad, dependiendo del tamaño de los municipios las tareas a desarrollar divergen no sólo cuantitativa, sino, lo que a nuestros efectos es más significativo, cualitativamente. Así, mientras los grandes municipios deben hacer frente a importantes responsabilidades en la prestación de servicios públicos que pudieran requerir en buena parte juicios de valor ideológicos (por ejemplo la proporción de su presupuesto que debe ser destinada a suministrar servicios sociales, protección del medio ambiente o transporte colectivo de viajeros), las competencias asumidas por los pequeños ayuntamientos, tal y como se recoge en el artículo 26.1 letra a) de la Ley de Régimen Local, ya citado, apenas permite la discusión ideológica.

En consecuencia, y por lo que respecta a las haciendas locales, y más en particular al tamaño y estructura del gasto local, de tener alguna importancia el elemento ideológico, esta quedará circunscrita exclusivamente al ámbito de las localidades de tamaño medio y alto.

Cuestión aparte susceptible de ser analizada es la posible presencia de la ideología como variable con su propio peso específico en las relaciones fiscales intergubernamentales. Seguidamente, nos ocupamos de este asunto.

Si asumimos la posibilidad de que exista un cierto grado de comportamiento ideológico por parte de los ciudadanos en el terreno local, aun cuando quede circunscrito a los municipios de mayor dimensión según lo expuesto hasta aquí, tal hipótesis presenta un variado espacio de análisis en el terreno de la elección pública.

Por una parte, suponer que la ideología "importa" implica admitir la posibilidad de que exista algún tipo de incidencia en los resultados de las elecciones locales fruto de las conexiones políticas intergubernamentales.

Varios son los argumentos que podrían ser esgrimidos en este ámbito. Por una parte, se podría esperar que el comportamiento político de los partidos que rigen las Administraciones de los niveles superiores (gobierno central y gobiernos autonómicos) ejerciera algún tipo de impacto sobre las decisiones de voto de los electores locales. Así, políticas del gobierno central juzgadas como positivas por los ciudadanos de un municipio concreto aumentarían la propensión a votar al mismo partido que sustenta al gobierno central en las elecciones locales y viceversa. Es decir, en términos económicos el gobierno central estaría provocando una *externalidad* (positiva o negativa) sobre su propio partido en el ámbito local, y lo mismo podría entenderse en el caso de los gobiernos autonómicos para los municipios de su territorio.

Los gráficos 4, 5 y 6 ilustran esta situación. Imaginemos que las decisiones acerca del voto a ejercer por los ciudadanos de un municipio en la próxima consulta electoral dependen exclusivamente del residuo fiscal²⁴ que estimen que van a obtener a la luz de las propuestas contenidas en los programas electorales de los diversos partidos políticos. Formalmente esto implica que

$$V_i = L(F)$$

siendo

$$\delta L / \delta F > 0$$

con V_i representando a la propensión marginal a votar por el partido i , y F , midiendo el residuo fiscal esperado de la política del citado partido.

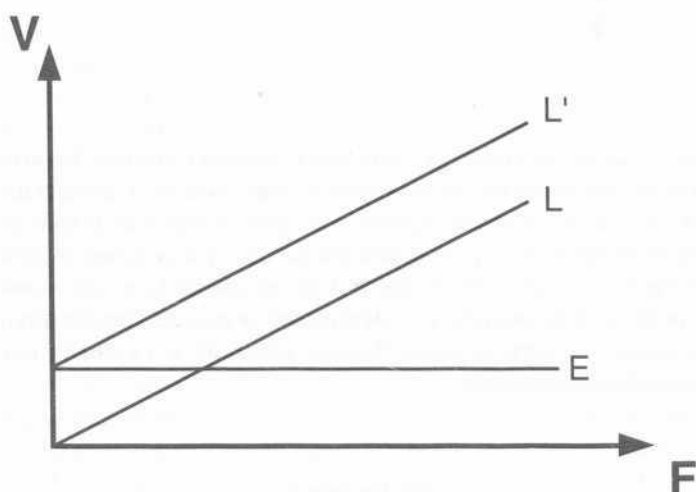
El eje de abscisas de los citados gráficos muestra el tamaño de dicho residuo (F) para diversas propuestas políticas municipales del partido que respalda al gobierno de la nación. La línea L (crecien-

²⁴ Vid. BUCHANAN (1950).

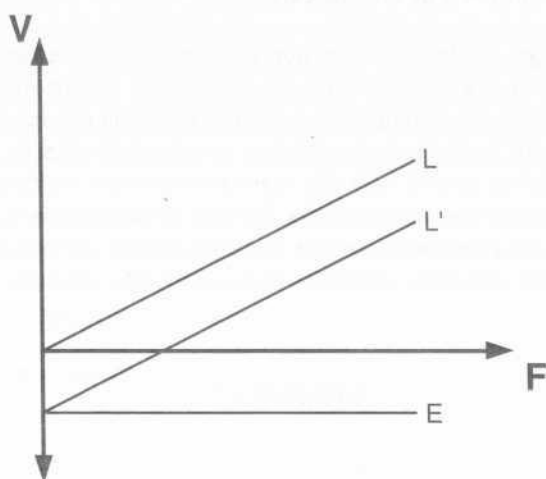
te) muestra los votos esperados por dicho partido en nuestra localidad en ausencia de efectos externos.

Sin embargo, pudiera suceder que los electores locales se vieran influenciados a la hora de elegir sus autoridades consistoriales por la percepción que obtengan de la política realizada por los compañeros de los candidatos que ejerzan responsabilidades de poder en el gobierno central (idéntico razonamiento sería válido para el caso de gobiernos autonómicos). En tales circunstancias la disposición de los ciudadanos a votar por este partido se verá modificada por los prejuicios derivados de la valoración realizada.

GRÁFICO 4

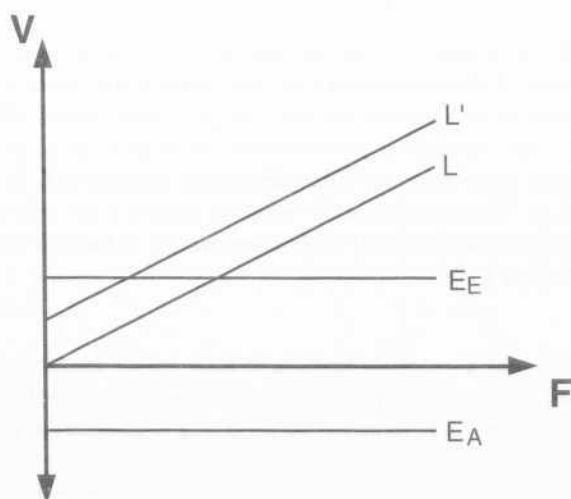


El gráfico 4 muestra el caso de una valoración positiva del gobierno central. A efectos electorales, esto implica que nuestro elector tipo parte de una disposición positiva para votar en las elecciones locales a los candidatos presentados por el partido en el gobierno, la cual viene representada por la línea horizontal E. En consecuencia, la "función electoral" relevante pasará a ser ahora L', obtenida como suma vertical de la primitiva L y la función de valoración externa E.



Por su parte, el gráfico 5 muestra la situación inversa. En este caso, la valoración que nuestro elector tipo hace de la política del gobierno de la nación es negativa, y en consecuencia el "prejuicio" existente opera ahora en contra del partido que lo sustenta. Ello se representa gráficamente por la línea horizontal E, la cual se encuentra en esta ocasión por debajo del origen de coordenadas. Consiguientemente, la nueva "función electoral" L' se situará por debajo de la primitiva L.

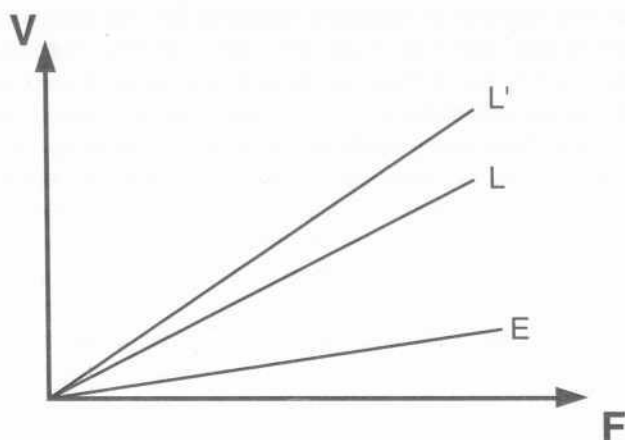
GRÁFICO 6



Finalmente, el gráfico 6 representa una situación en la que el mismo partido gobierna el Estado central y la Comunidad Autónoma donde está radicado el municipio relevante. En este caso además el votante tipo valora de modo diferente la política realizada en los dos ámbitos. Así, la línea horizontal $E\bar{E}$ situada en la parte positiva del eje de ordenadas indica la conformidad de nuestro votante con la política desarrollada por el gobierno de la nación, en tanto que la línea $E\bar{A}$, situada por debajo del origen de coordenadas muestra el rechazo a la política llevada a cabo en la Comunidad Autónoma por ese mismo partido. Tal y como se han dibujado las líneas, el efecto externo dominante (neto) es positivo (puede más lo bueno del gobierno central que lo malo del autonómico) y en consecuencia la disposición a votar al partido en el gobierno aumenta en relación a la posición independiente ($L' > L$).

Por otra parte pudiera darse el caso de que en el terreno de la gestión pública existiese un cierto grado de solidaridad partidista. En este sentido, la base de la argumentación tiene una vez más una raíz ideológica, que llevaría a los gobiernos de los niveles superiores de la Administración a prestar una mayor ayuda a los gobiernos locales con los que exista una mayor concordancia. Esto podría concretarse en medidas tales como el apoyo financiero por medio de subvenciones de capital a las iniciativas locales en relación con proyectos de nuevas inversiones o en la localización diferencial en el territorio de los gobiernos afines de mayores cantidades de recursos sobre la base de iniciativas propias. Se entiende que de este modo el partido en el gobierno generará una nueva "externalidad" positiva en favor de sus compañeros de ideología desde el momento en que una cantidad apreciable de electores pudieran percibir el mayor despliegue de servicios públicos en su municipio como prueba de una gestión pública acorde con sus preferencias, máxime si tal despliegue va acompañado de la correspondiente financiación externa a la propia Administración Local, lo que haría diluirse más allá de su territorio el coste de provisión de tales servicios.

El gráfico 7 representa esta situación. La curva de beneficios externos (E) tiene ahora pendiente positiva, lo que viene a indicar que nuestro elector tipo atribuye al gobierno local una parte del residuo fiscal que obtiene como consecuencia de la actuación del gobierno central en su territorio.



Finalmente, podría suceder que aun sin existir evidencia de conductas políticas basadas en relaciones intergubernamentales privilegiadas entre administraciones con gobiernos afines ideológicamente, las expectativas de los ciudadanos fuesen en ese sentido. En tales circunstancias, los electores esperarían ganancias netas de la confluencia de dos gobiernos del mismo signo, lo que nos llevaría a una situación análoga a la descrita en el gráfico 7.

2.4.- *El voto cautivo*

Hemos supuesto hasta aquí que la conducta electoral de los ciudadanos depende exclusivamente de su valoración del residuo fiscal que esperan obtener a la vista de los programas electorales de los distintos partidos, bajo la hipótesis implícita de neutralidad política apriorística, o, cuanto menos ausencia de militancia activa por parte de los electores. No queremos decir con esto, evidentemente, que los ciudadanos no tengan sus preferencias políticas por ideologías determinadas, cuestión esta que negaría la validez de las premisas ideológicas comentadas, sino que cada votante en particular es indiferente ante la "etiqueta" concreta que cada partido presenta como "distintivo de marca" electoral. Consiguientemente, un ciudadano puede identificarse, por ejemplo, como conservador, liberal, socialdemócrata o socialista e identificarse con los postulados ideológicos de los grupos que sintonicen con tales ideologías, pero ello no impediría que existiese una multitud de partidos encuadrados en cada ideología con ofertas electorales diferentes en algún punto concreto. En nuestro

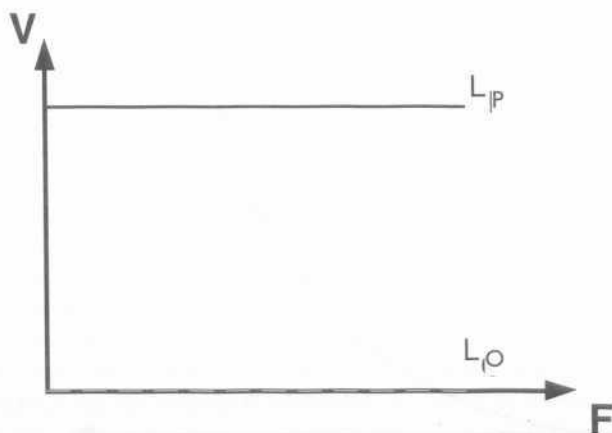
análisis anterior suponíamos implícitamente que no existía un determinismo previo que llevase a un votante particular a identificar su ideología con el logotipo correspondiente a un partido concreto.

Sin embargo, es cierto que en la realidad existe la militancia política, y ello lleva a modificar algunas de las respuestas electorales esperadas.

En primer lugar, podemos definir al militante de un partido como un individuo que, en tanto mantiene su militancia, identifica su función de utilidad con la del grupo en el que milita, de manera que, sea por convicciones ideológicas profundas, o bien por otras razones (por ejemplo como resultado de un proceso de "búsqueda de rentas") su actuación en el "mercado político" irá encaminada en todo caso a colaborar en la conquista del poder político para su partido, tanto con el ejercicio del propio sufragio, como mediante la difusión y defensa de sus postulados.

El gráfico 8 muestra las funciones de disposición al voto bajo condiciones de militancia activa. La línea L_P muestra la disposición marginal del militante a votar por su propio partido. Evidente, tal disposición será siempre la máxima, por lo tanto, constante e independiente del residuo fiscal esperado de la plasmación de su política. Por el contrario, la disposición a votar por cualquier otro partido será siempre nula, lo cual viene representado en el gráfico 8 por la línea horizontal L_O , sobre el eje de abscisas.

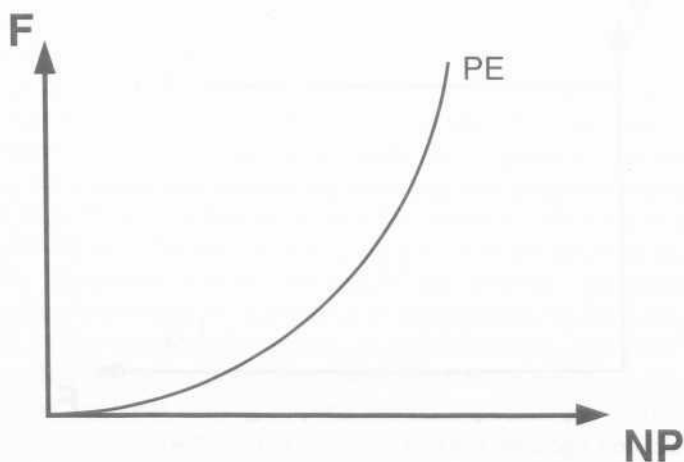
GRÁFICO 8



42 En los términos expuestos, la militancia política puede ser vista en el proceso electoral como una forma de "voto cautivo", que en cuanto afecte al partido en el gobierno le permite relajar su nivel de "lucha competitiva" por captar al electorado. En otras palabras, la militancia concedería a los partidos un cierto poder de monopolio, tanto mayor, cuanto más significativo sea su peso relativo, que intentaría, sin duda, ser explotado en favor de los monopolistas (militantes) de un modo análogo al comportamiento esperado en cualquier otro sector donde aparezcan poderes monopolísticos.

Una forma de combatir este poder de monopolio podría ser incentivar lo más posible la participación ciudadana en los procesos electorales, por cuanto sería de esperar que cuanto mayores fueran los índices de abstención que se dieran en un territorio, mayor sería a su vez la probabilidad de que el "voto cautivo" fuera determinante de los resultados, dada la actividad desplegada por los militantes. Por lo tanto una población altamente participativa forzaría a los diferentes partidos políticos a cuidar más sus propuestas electorales dada la mayor significación del voto marginal. El gráfico 9 ilustra esta situación, mediante la representación de las propuestas políticas (función PE) a realizar por un grupo cuya militancia sea razonablemente alta, en unos ejes de coordenadas que miden respectivamente el nivel esperado de participación electoral (NP) en el eje de abscisas y el residuo fiscal perceptible (F) en el de ordenadas.

GRÁFICO 9



Como se observa, la hipótesis subyacente de comportamiento político para nuestro partido es que con un bajo grado de participación, o lo que es lo mismo, una alta abstención, el voto de sus militantes le será suficiente para ganar las elecciones, mientras que a medida que aumenta la participación esperada en las elecciones su victoria requerirá la elaboración de ofertas cada vez más importantes en términos de residuo fiscal. Nótese que la forma funcional prevista en nuestro gráfico se puede expresar como

$$F = PE(NP)$$

con

$$\delta PE / \delta NP > 0 \quad \text{y} \quad \delta^2 PE / \delta NP^2 > 0$$

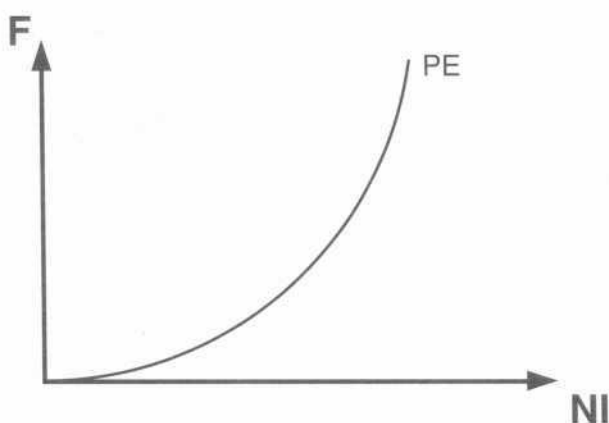
lo que quiere decir que la pérdida del poder de monopolio llevaría a los partidos políticos a realizar promesas electorales cada vez menos prudentes, ya que la oferta de márgenes desmesurados de residuos fiscales para los ciudadanos únicamente puede ser entendida en el contexto de un muy elevado nivel de gasto público financiado sobre la base de instrumentos generadores de ilusión fiscal (impuestos ocultos, transferencias intergubernamentales o endeudamiento). En cualquier caso el *residuo fiscal percibido* por los votantes (que es el relevante a efectos electorales) será sustancialmente mayor que el *residuo fiscal real*, en el que se compute el verdadero coste de los servicios públicos suministrados. Volveremos más adelante sobre el importante tema de la ilusión fiscal.

Por otra parte, y como en cualquier otro mercado, es condición necesaria para el desarrollo de una actividad competitiva la existencia de flujos de información que permitan el intercambio de conocimientos acerca de la conducta de todos los agentes que intervienen en el escenario político, de manera que los electores (consumidores) conozcan todos los datos relevantes de las políticas propuestas (productos) y los grupos políticos (oferentes) tengan acceso a las preferencias de los ciudadanos. Una vez más, al igual que en los mercados de bienes y servicios, la importancia de la persuasión a través de técnicas publicitarias puede incidir en el acceso a la información también en el campo político. Desde el momento en que algún grupo sea capaz de cortocircuitar el sistema en beneficio propio (bien por lograr una más amplia difusión de sus postulados, por hacer llegar a los ciudadanos información tergiversada de sus contrincantes o por disponer de información privilegiada en algún campo), obtendrá un poder de monopolio o "mercado cautivo", cuyas implicaciones podrían ser semejantes a las citadas en el caso de la militancia.

El cuadro 10, análogo al 9, ilustra esta situación. La única diferen-

44 cia radica en que ahora medimos en el eje de abscisas el nivel de información disponible para los ciudadanos, suponiendo que nuestro partido (aquel cuyas políticas representamos en el gráfico) siempre es capaz tanto de recibir, como de trasladar la información relevante a sus intereses. En consecuencia, cuanto más nos desplazemos a la derecha del eje de abscisas, mayor será la información general de los ciudadanos y menor, por lo tanto, nuestro poder de monopolio.

GRÁFICO 10



2.5.- Las manos libres

Hasta el momento hemos analizado cómo diversos factores de índole político-institucional pueden afectar a las ofertas electorales elaboradas por los distintos grupos políticos en materia fiscal y más en concreto en relación con el tamaño del gasto público²⁵, con objeto de alcanzar el poder. En esta sección y en las siguien-

²⁵ En realidad, hasta ahora hemos hablado casi siempre de residuo fiscal, lo cual incluye tanto el lado del gasto público como el de los ingresos. La relación implícita entre el residuo fiscal percibido y el gasto público depende del modo de financiación elegido aunque la podemos suponer normalmente positiva, a más gasto, ceteris paribus, más residuo, ya que parece razonable esperar que a medida que aumente el gasto aumente también el peso relativo de los instrumentos de financiación menos perceptibles, si bien la existencia de "fugas incontroladas" por el lado del gasto, vía por ejemplo conductas de tipo burocrático, o incluso casos de corrupción, podría tener efectos contrarios sobre el residuo fiscal obtenido por los contribuyentes.

tes, analizaremos la conducta esperada en ese mismo campo por parte de los gobiernos, es decir una vez que se han celebrado las elecciones y un partido político o coalición de partidos se ha hecho con las riendas del poder.

Un primer argumento en este sentido enlazaría con el análisis realizado hasta aquí, en el sentido de que cabría esperar que el grupo gobernante tratara de llevar a la práctica durante el período de su mandato el programa electoral ofrecido a sus votantes. Si el objetivo de los políticos es mantenerse en el poder, la credibilidad de sus ofertas futuras dependerá en gran medida del respeto que su acción ejecutiva guarde sobre las ofertas pasadas. De este modo, cuanto más pura sea la competencia electoral, mayores incentivos tendrán los partidos para cumplir sus programas electorales. Por el contrario, la existencia de "votos cautivos" generadores de poder monopolístico pudieran relajar, como hemos visto, la conducta de los gobernantes.

Sin embargo, el cumplimiento electoral no es algo que dependa en exclusiva de la voluntad de quien gobierna, sino que pudieran existir causas externas capaces de mediatizar la labor del gobierno, llevándola por sendas distintas de las prometidas en la campaña electoral.

Un factor importante que opera en este sentido es el peso relativo del respaldo electoral obtenido por el partido en el gobierno. En este sentido, no es lo mismo evidentemente gobernar con el apoyo de un grupo que ha obtenido mayoría absoluta en las elecciones, o hacerlo tras una coalición post-electoral que garantiza en todo caso una estabilidad en el gobierno, que hacerlo en minoría, necesitando negociar en cada caso el apoyo de otros partidos para sacar adelante las propuestas de gobierno. Dicho de otra manera, para que el respeto de la acción de gobierno a las promesas electorales de un partido dependa exclusivamente de la voluntad de los elegidos, estos necesitan tener las "manos libres" de ataduras en el ejercicio del poder, lo cual únicamente es posible en el supuesto de haber obtenido un suficiente respaldo electoral.

Las implicaciones de este tipo de argumentos sobre el tamaño del sector público pueden ser varias.

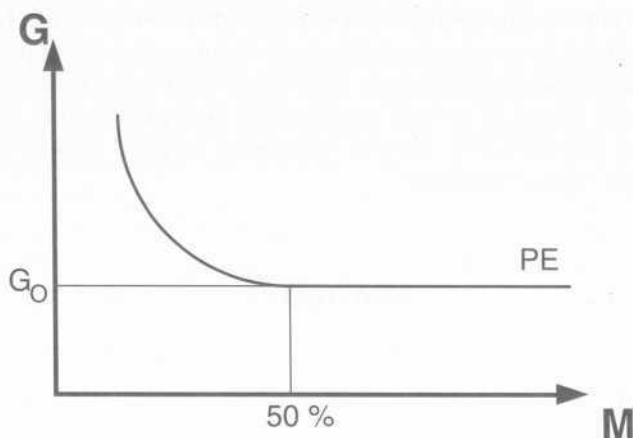
Por una parte, podríamos pensar que el proceso político postelectoral tuviera un efecto expansivo sobre el tamaño del sector público cuando los electores no hubieran concedido su apoyo mayoritario a ningún partido o coalición preelectoral. En tales circunstancias, el partido ganador necesitaría negociar con el resto de los grupos, bien la formación de una coalición postelectoral sobre la base de un programa común de gobierno, lo que le garanti-

46 zaría la capacidad de gobernar durante toda la legislatura, en el supuesto de que los pactos fueran respetados, bien el apoyo independiente de cada proyecto por parte de un mínimo número de representantes de la oposición, lo que requeriría efectuar algún tipo de concesión a las propuestas de dichos representantes. Probablemente, en ambos casos el resultado sería multiplicar el gasto público, puesto que la aprobación de los proyectos de gasto contenidos en el programa electoral del partido ganador iría acompañado de la aprobación de algún "gasto extra" realizado por iniciativa de los grupos de la oposición con objeto de "comprar" la gobernabilidad de la jurisdicción. En principio sería de esperar que los incrementos del gasto derivados de intercambios de votos²⁶ serían mayores en el segundo caso (gobierno en minoría), que en el primero (coalición postelectoral), debido a la mayor reiteración en las demandas de apoyo del gobierno, si bien en todo caso el gasto público superaría el nivel que tendría en caso de gobierno mayoritario, debiéndose buscar el origen de este fenómeno en el efecto electoral positivo que los diversos partidos esperan de la expansión del gasto público²⁷. El gráfico II representa esta situación.

En él representamos el nivel de gasto público (G) a realizar por el gobierno en el eje de ordenadas y el porcentaje de votos (M) que han respaldado en la última consulta electoral al partido vencedor en el de abscisas, bajo el supuesto de que el sistema electoral es perfectamente proporcional, o lo que es lo mismo el porcentaje de concejales electos de cada partido coincide exactamente con el de votos obtenidos. El gráfico muestra cómo si nuestro partido obtuviese la mayoría de los votos emitidos ($M > 50\%$), el gasto se mantendría fijo en el nivel G_0 , que coincidiría con el nivel ofertado en la campaña electoral. Por el contrario, cuanto más próxima al origen se encontrase la variable M (y en todo caso, para valores inferiores al umbral del 50 %) mayor sería la necesidad de negociar el respaldo de otros grupos, para lo cual sería imprescindible apoyar alguna de sus iniciativas, lo que revertiría en un mayor gasto público ($G > G_0$).

²⁶ Los intercambios de votos han sido relativamente bien modelizados en la literatura de la elección pública. Vid., a título de ejemplo, como referencias disponibles en castellano, BUCHANAN y TULLOCK (1979) y TULLOCK (1980).

²⁷ Evidentemente, cada partido espera ser capaz de convencer a los ciudadanos cara a futuras elecciones de su decisiva participación en la aprobación de las partidas relevantes de gasto, que habrían supuesto una mayor cantidad y/o calidad de los servicios públicos suministrados y por tanto serían positivamente valoradas por éstos.



La forma funcional que se desprende del gráfico para las políticas de gasto esperadas por el gobierno (PE) sería por tanto,

$$G = PE(M)$$

con

$$\delta PE / \delta M < 0$$

$$\text{si } M \leq 50 \%$$

$$\delta^2 PE / \delta M^2 < 0$$

y

$$\delta PE / \delta M = 0$$

$$\text{si } M > 50 \%$$

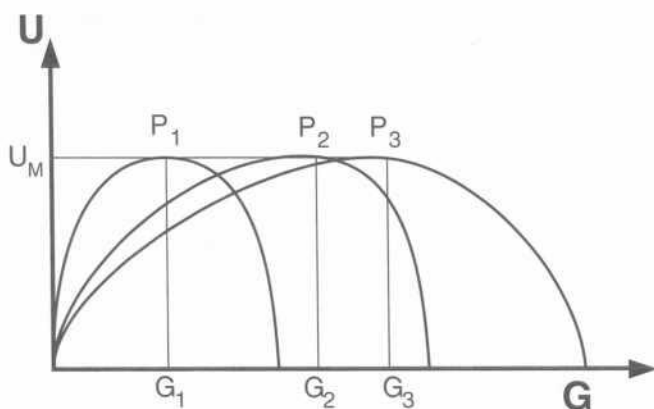
lo que indica que cuanto menor sea el respaldo electoral obtenido por el partido gobernante mayores serán las concesiones a realizar y mayor por tanto el gasto público.

El razonamiento expuesto hasta aquí parte de la hipótesis implícita de que todos y cada uno de los partidos estarían dispuestos a utilizar el incremento del gasto público como baza electoral en provecho propio. Sin embargo, de la competencia política post-elecciones cabría esperar también otro tipo de conductas.

Supongamos que únicamente existen tres partidos políticos (P_1 , P_2 y P_3) que compiten electoralmente por obtener el poder de gobierno en una jurisdicción dada. Supongamos además que las preferencias de estos tres partidos acerca del volumen de gasto pú-

48 blico deseable para su localidad (preferencias que manifestarán en sus respectivos programas electorales) son las representadas en el gráfico 12, haciendo abstracción de la aplicación práctica del gasto público a programas concretos. Puede observarse que, bajo la hipótesis de que fuera posible medir la intensidad de las preferencias de los distintos grupos (U en el eje de ordenadas del gráfico), ésta alcanzaría un nivel máximo (U_M) igual para los tres, nivel que se alcanzaría con distintos volúmenes de gasto público (G_1 , G_2 y G_3 respectivamente)²⁸.

GRÁFICO 12



Si tuviéramos que prever el comportamiento postelectoral de cada uno de los partidos, en estas condiciones podríamos esperar los siguientes escenarios, según cuáles fueran los resultados electorales:

1°.- Mayoría absoluta de cualquiera de los tres partidos

En estas circunstancias, la política esperada sería, en ausencia de otros condicionantes, como por ejemplo la presencia significativa de "votos cautivos" u otros tipos de poder de monopolio, el respeto a lo prometido en el programa electoral, es decir, el nivel de

²⁸ No nos interesan por el momento las razones por las que un partido pudiera preferir más o menos volumen de gasto público, aunque dichas razones podrían estar motivadas por ejemplo en argumentos de tipo ideológico, respecto al grado de intervencionismo deseable para el sector público.

gasto público sería fijado tras las elecciones en G_1 , G_2 o G_3 , según el partido vencedor fuera respectivamente P_1 , P_2 o P_3 .

49

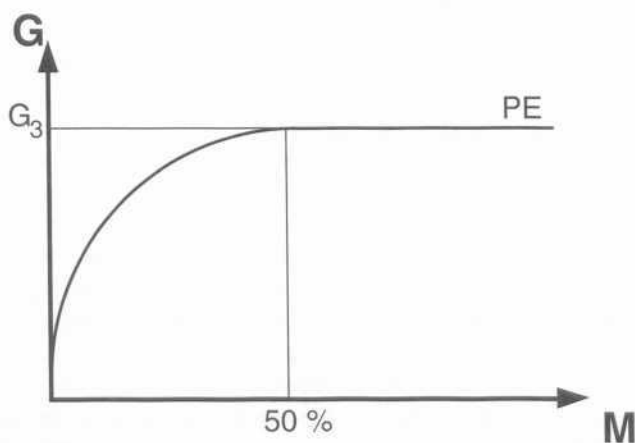
2°.- Victoria de P_1 sin alcanzar la mayoría absoluta

En este caso, el resultado esperado sería alguno de los comprendidos en el gráfico 10 anterior, con $G_0 = G_1$. Puesto que las preferencias del partido ganador muestran una predisposición a gastar que se encuentra muy por debajo de las preferencias del resto de partidos y los resultados electorales no le permiten gobernar en mayoría sería probable que P_1 tuviera que realizar algún tipo de concesión a los partidos derrotados, lo que revertiría en un volumen de gasto superior a G_1 .

3°.-Victoria de P_3 sin alcanzar la mayoría absoluta

Aquí se dan las circunstancias contrarias al supuesto anterior. El partido ganador es ahora el más proclive a la intervención pública, y sin embargo no ha obtenido votos suficientes para conseguir imponer su política. Puesto que necesita votos externos a su grupo, y los demás partidos desean niveles inferiores de gasto, las concesiones a efectuar ahora darán como resultado esperado un volumen de gasto inferior a G_3 . El gráfico 13, ilustra esta situación.

GRÁFICO 13



Obviamente, ahora ha cambiado la forma funcional de la política esperada en relación con la expuesta para el gráfico 11. Concretamente, la expresión será ahora,

con

$$\delta PE / \delta M > 0$$

$$\delta^2 PE / \delta M^2 < 0$$

si $M \leq 50 \%$

y

$$\delta PE / \delta M = 0$$

si $M > 50 \%$

lo que indica que los resultados esperados son ahora contrarios a los anteriores.

4ª.-Victoria de P_2 sin alcanzar la mayoría absoluta

Este es el supuesto en el cual el resultado es más indeterminado. El hecho de que el nivel de gasto deseado por el partido ganador se encuentre entre las dos posiciones extremas hace que resulte apriorísticamente imposible siquiera intuir los resultados finales, ya que ello dependerá de cuál sea el compañero elegido para complementar los votos necesarios para gobernar.

En cualquier caso, existe otra variable que presuntamente podría mediatizar los comportamientos esperados de los gobiernos en minoría. Esta variable no es otra que el grado de *fragmentación* de la oposición que surja de los resultados electorales.

Efectivamente, no es lo mismo gobernar en minoría frente a una oposición muy dispersa, que hacerlo con una oposición más concentrada. En principio, cuanto más fragmentada esté la oposición, en el sentido de que la representación política en las localidades esté muy polarizada con muchos partidos obteniendo escaso peso relativo, menor será la probabilidad de que se fragüe una coalición alternativa que desbanque del poder al partido gobernante. Consiguientemente, la estabilidad prevista para el gobierno será mayor, a pesar de no haber obtenido la mayoría necesaria, y mayores serán también las facilidades que tendrá el partido gobernante para imponer su programa electoral. En términos de los gráficos anteriores, ello significa que el punto crítico, a partir del cual la curva que representa la política de gasto esperada para el gobierno se vuelve horizontal, se situaría a la izquierda del 50 % en el eje de abscisas, o, lo que es lo mismo, la fragmentación de la oposición hace que no sea estrictamente necesaria la mayoría absoluta para que el partido ganador tenga las "manos libres" para cumplir su programa electoral.

Como resultado final, por lo tanto, podemos afirmar que existen

argumentos racionales tan diversos que la incidencia definitiva del respaldo electoral obtenido por un partido sobre el tamaño del gasto público es ambigua y por lo tanto la conclusión es una cuestión empírica que sólo el análisis de la realidad puede determinar.

2.6.- Otros argumentos teóricos: ciclos electorales, burocracia y grupos de interés

Otras contingencias profusamente analizadas en la teoría de la elección pública son las que se refieren a la incidencia de factores como la presencia de "ciclos electorales" en la conducta de las autoridades, la actuación autocomplaciente de los funcionarios públicos y la presión ejercida por determinados grupos de interés sobre la actividad financiera del sector público.

Por lo que se refiere a los ciclos electorales, se ha argumentado que su presencia alteraría de alguna manera el rumbo homogéneo de las políticas públicas. Desde los trabajos seminales en este campo de Nordhaus, MacRae, Frey y Schneider²⁹, la idea principal es que los gobiernos intentarán adoptar las medidas más "populares" en los momentos inmediatamente anteriores a las elecciones, retrasando aquellas que pudieran tener un impacto negativo sobre sus expectativas de voto hasta después de las elecciones. No faltan los ejemplos de actuaciones en este sentido en el campo local, tales como la excepcional calidad de algunos festejos populares en años preelectorales, o los incrementos de impuestos inmediatamente después de celebrados los comicios. Sin embargo, es en el ámbito estatal donde existen más facilidades para su persistencia, dadas las menores restricciones a la política macroeconómica que sufren las autoridades de este nivel de gobierno.

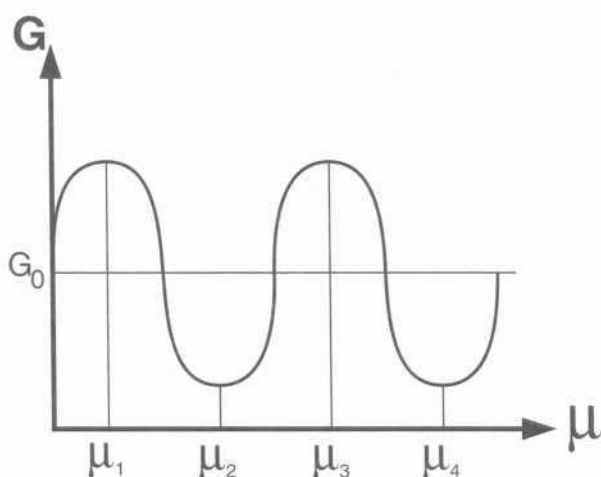
El gráfico 14 muestra un prototipo de ciclo electoral, de dimensiones voluntariamente exageradas a efectos sinópticos, bajo la hipótesis de que las medidas influyentes se circunscriben al lado del gasto. En el citado gráfico se representa el volumen de gasto público (G) presupuestado por el gobierno (eje vertical) a lo largo del tiempo (μ en el eje horizontal). Tal como está construido el gráfico, se observa que el volumen de gasto público oscilaría alrededor de un valor medio (G_0), definiendo las ondas los distintos momentos de la legislatura. Concretamente, los puntos de inflexión (μ_1 y μ_3) marcan los momentos de mayor proximidad a la celebración de las sucesivas elecciones, períodos en los que el

²⁹ Vid. NORDHAUS (1975), MACRAE (1978), FREY (1978,a y 1978,b) y FREY y SCHNEIDER (1978,a; 1978,b y 1979).

52 partido en el poder volcaría todos sus recursos con objeto de ganar la máxima popularidad que le llevara a la reelección. Pasadas las elecciones y cumplido su objetivo³⁰, se relajaría la política de gasto (tramos descendentes del ciclo) hasta que la legislatura estuviera lo suficientemente avanzada como para empezar a pensar en la necesidad de iniciar un nuevo ciclo (momentos μ_2 y μ_4).

Una exposición análoga, si bien con las modas invertidas, podría realizarse desde la óptica tributaria. Aquí el resultado esperado sería una disminución de la presión fiscal en los períodos preelectorales y un incremento posterior de la misma.

GRÁFICO 14



Sin embargo, la existencia de ciclos electorales no es un hecho incuestionable. Por el contrario se han esgrimido argumentos teóricos que ponen en cuarentena la hipótesis de la persistencia de comportamientos cíclicos como los apuntados. Dos son en este sentido los fundamentos principales de la crítica.

Por una parte, se ha dicho que la reiteración de estas conductas es incompatible con la hipótesis de las expectativas racionales, en el sentido de que una manipulación sistemática de las magnitudes

³⁰ Caso de perder las elecciones el partido en el poder, los resultados podrían ser similares, bien porque el nuevo partido ganador tenga los mismos incentivos a comportarse cíclicamente o porque la herencia recibida le lleve a comportarse con mayor prudencia en los años iniciales de su mandato.

presupuestarias sería finalmente captada por los votantes, quienes descontarían este efecto a la hora de ejercer su sufragio³¹. Esta crítica ha sido contrarrestada sobre la base de argumentos tales como la posible existencia de información asimétrica entre votantes y políticos, la ignorancia racional entre votantes o la incertidumbre acerca del resultado de las elecciones³².

Alternativa, y a nuestro juicio más consistentemente, se ha afirmado que aun cuando los partidos en el poder hubiesen diseñado una estrategia tendente a incorporar un comportamiento cíclico en el sentido apuntado, la propia idiosincrasia del proceso de adopción de decisiones en el terreno de la política presupuestaria, en el que las rigideces y las dilaciones temporales son monedas de uso común, hace que resulte difícil la manipulación con objetivos electorales³³.

En el ámbito local, habría que añadir a los argumentos anteriores las mayores restricciones que normalmente afectan a los gobiernos de este nivel territorial, tanto en materia fiscal (bases disponibles, tipos aplicables...), como financiera (límites a su endeudamiento), lo que reduce aún más si cabe las posibilidades de manipulación presupuestaria.

En consecuencia, el grado de incidencia de los ciclos electorales respecto a las variables fiscales y financieras es cuanto menos dudoso, sin que el análisis empírico realizado hasta la fecha resulte concluyente³⁴.

Por lo que se refiere a la incidencia de la conducta de los funcionarios públicos, dos han sido las líneas de argumentación más utilizadas en la literatura. Superada la visión weberiana del tipo puro de funcionario responsable y cumplidor de su misión³⁵, incluso a expensas de sus motivaciones particulares, ha hecho fortuna la visión que asimila a los burócratas al resto de los agentes economi-

³¹ Vid. PALDAM (1981). Sin embargo NORDHAUS (1989), en su revisión de la literatura sobre el tema, concluye que la evidencia empírica disponible sugiere que esta ultrarracionalidad en el comportamiento de los votantes no existe.

³² Vid. ALESINA (1989) y ROGOFF (1990).

³³ Vid. GOLDEN y POTERBA (1980). Sin embargo los retardos temporales pueden ser ellos mismos generadores de ciclos, tal como argumenta SCHELLING (1991) utilizando como metáfora el funcionamiento de los termostatos domésticos en los sistemas de calefacción.

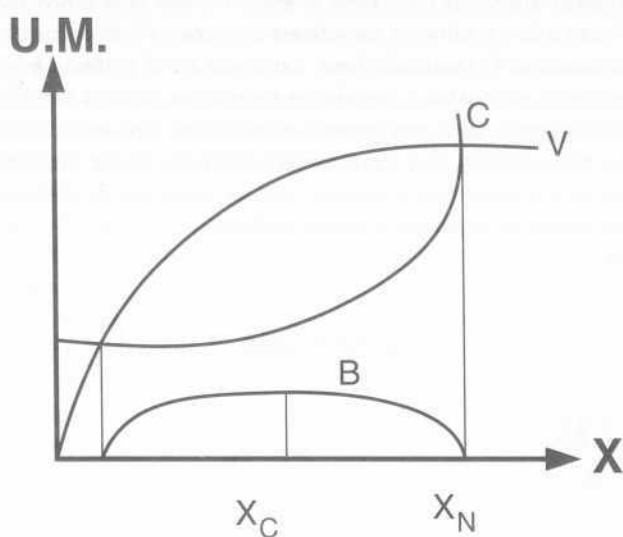
³⁴ Para un reciente resumen de la literatura empírica sobre el ciclo electoral, incluyendo estimaciones propias, vid. BLAIS y NADEAU (1992).

³⁵ Cfr. WEBER (1979), pp. 175 y ss.

54 cos en cuanto a que en su comportamiento tienden a hacer prevalecer sus objetivos personales respecto a unos hipotéticos objetivos sociales definidos a sus espaldas.

Fruto de esta visión ha sido la corriente de pensamiento basada en el trabajo de Niskanen (1971), según el cual los burócratas intentan maximizar un conjunto de valores (salario, prestigio, poder, condiciones de trabajo) todos ellos relacionados positivamente con el tamaño del presupuesto, dentro de un modelo caracterizado por la información asimétrica (saben más acerca de las condiciones de producción de los servicios públicos los burócratas que sus financiadores) y unas condiciones especiales de mercado para sus actuaciones, que pueden ser resumidas en la posición cuasimonopolística que ocupan las agencias burocráticas respecto a la demanda de los factores productivos que utilizan, en la existencia de una especie de monopolio bilateral entre la agencia y el organismo financiador (un sólo oferente y un único demandante) - aunque primando la posición del organismo burocrático debido a la asimetría en la información - y en el hecho de que mientras las empresas tradicionales que operan en el mercado ofrecen unidades de un producto a cambio de un precio unitario, las agencias burocráticas ofrecen un "paquete integrado" o producto total a cambio de un presupuesto global. Además es un supuesto crucial del modelo el hecho de que los burócratas no puedan apropiarse de la diferencia entre ingresos y costes como beneficios personales, al contrario de lo que sucede con los empresarios privados.

El gráfico 15, en el que medimos cantidades en abscisas y unidades monetarias en ordenadas, resume los resultados del modelo de Niskanen, donde C es curva de costes totales (mínimos) en que incurre la agencia burocrática encargada de suministrar el servicio público X , curva que únicamente es conocida por los burócratas, dada la asimetría en la información existente y V es la disposición total a financiar las actividades de la agencia por parte del patrocinador (parlamento, o, en el caso local, gobierno del sector público), que puede ser vista como una función de ingresos totales por la agencia burocrática. La curva B , obtenida como diferencia vertical entre V y C muestra el beneficio derivado de la actividad burocrática.



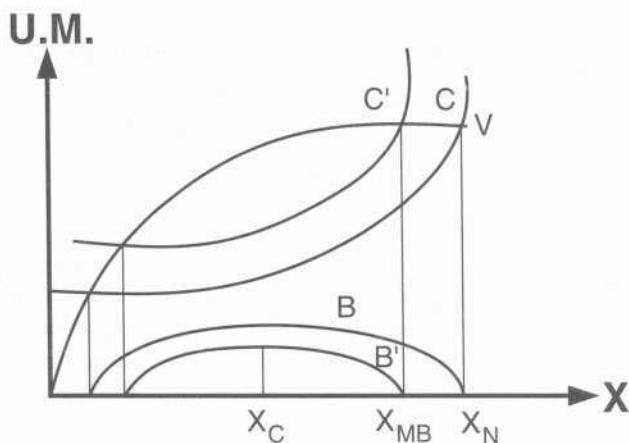
Un empresario competitivo suministraría una cantidad X_C del servicio X , puesto que esta es la cantidad que le haría maximizar sus beneficios. Sin embargo un burócrata no tiene incentivo alguno para situarse en ese punto, dado que no puede apropiarse personalmente de esos beneficios. Niskanen supone que el burócrata intentará maximizar el tamaño del presupuesto que controla sujeto a la única restricción de no incurrir en pérdidas, puesto que esta circunstancia sí sería percibida por el organismo patrocinador, el cual le retiraría automáticamente su financiación. En consecuencia, el burócrata de Niskanen se situaría en X_N , produciéndose una ineficiencia asignativa marcada por la diferencia entre X_N y X_C , y, en última instancia una sobreexpansión del gasto público más allá del óptimo socialmente deseable.

Aunque existen otros muchos modelos explicativos del comportamiento burocrático y su incidencia en el tamaño del sector público³⁶, el modelo de Niskanen ha permanecido como referencia ineludible en este campo, si bien las acotaciones realizadas al mismo por Migué y Bélanger (1974) han complementado notablemente su poder explicativo. Concretamente, Migué y Bélanger critican el análisis de Niskanen en un punto, cual es el hecho de que el burócrata de Niskanen llega a maximizar su presupuesto a través de la maximización de su output, es decir, el residuo fiscal se iguala a cero por el hecho de operar a costes mínimos. Sin em-

³⁶ Vid. ORZECZOWSKI (1977) para una panorámica.

56 bargo, según Migué y Bélanger los burócratas carecen de incentivos para operar a costes mínimos. Por el contrario, tendrán interés en inflar sus costes, máxime si éstos no son conocidos por el ente financiador, y obtener beneficios personales indirectos de estas actuaciones. El resultado final, expuesto en el gráfico 16, en el que las curva de costes y beneficios relevantes pasan a ser C' y B' respectivamente, será una menor producción que en el modelo de Niskanen ($X_{MB} < X_N$) y en consecuencia una doble ineficiencia (asignativa y productiva) al tiempo que se maximiza el presupuesto y por tanto se expande el sector público.

GRÁFICO 16



Centrándonos en el campo local, algunos autores han encontrado cierta evidencia empírica que respalda la hipótesis burocrática. Concretamente, por citar dos especialmente significativos, Spann (1977) atribuye a las conductas burocráticas buena parte de las pérdidas relativas de productividad sufridas por las entidades subcentrales americanas en un estudio referido a seis servicios subcentrales que toma como marco temporal el período 1962-1967, en tanto que Romer y Rosenthal (1982) encuentran una explicación burocrática para los incrementos de los presupuestos en materia educativa surgidos de los referendos realizados en 64 distritos escolares del Estado norteamericano de Oregón³⁷.

En España, dos aproximaciones empíricas a las hipótesis burocráticas han sido realizadas por Monasterio y Suárez Pandiello (1989) y Bosch y Suárez Pandiello (1993,a).

³⁷ Vid MUELLER (1989), para un resumen de otros resultados empíricos de las tesis burocráticas.

La primera, que intenta contrastar la validez de una serie de hipótesis teóricas explicativas del crecimiento del gasto público tomando como base una muestra formada por las liquidaciones presupuestarias de 70 municipios asturianos de diferentes dimensiones para el año 1984, obtiene un signo positivo y estadísticamente significativo para la variable representativa de las conductas burocráticas. Si bien la "proxy" elegida no resulta muy perfeccionada³⁸, contiene un apoyo explícito a la hipótesis burocrática.

La segunda, que intenta como objetivo base contrastar la teoría del Estado-Leviatán formulada originalmente por Brennan y Buchanan (1980), según la cual la descentralización fiscal incentiva la competencia y con ella lleva a limitar la expansión del sector público, plantea como hipótesis a "sensu contrario" que la multiplicación de estructuras burocráticas anexas al proceso de descentralización pudiera llevar a incrementar el tamaño del sector público en lugar de reducirlo. El contraste efectuado, un análisis de corte transversal basado en datos procedentes de 17 países industrializados y 11 países en vías de desarrollo, de acuerdo con la clasificación efectuada por el Fondo Monetario Internacional, utiliza como variable dependiente el gasto público total como fracción del PIB y como medida de la centralización, y por tanto como "proxy" de ambas hipótesis (la de Brennan y Buchanan y la de la burocracia) la proporción que supone el gasto central respecto al total del gasto de las Administraciones Públicas. Los resultados son aquí igualmente favorables a la hipótesis burocrática lo que tiende a contradecir la posición de Brennan y Buchanan.

La otra línea de argumentación que se ha venido consolidando en la literatura financiera sobre las conductas burocráticas es la que trata de buscar una relación entre el crecimiento del gasto público y el comportamiento de los funcionarios como votantes en el proceso político³⁹, línea esta que enlaza con la teoría de los grupos de interés desarrollada a partir del trabajo pionero de Olson (1965). Grosso modo, la idea esencial es que los funcionarios públicos tienen mayores incentivos a pronunciarse por mayores volúmenes de gasto público, ya que además de beneficiarios generales del conjunto de servicios públicos provistos (carreteras, parques, servicios recreativos, culturales,...) son especialmente partícipes del gasto público en el sentido de que sus rentas salariales provienen de esa fuente. Por otra parte, los funcionarios públicos

³⁸ La variable burocrática ha sido definida concretamente como (Gastos de Personal / Gastos Totales) . (Nº de concejales)

³⁹ Vid. BUSH y DENZAU (1977), COURANT, GRAMLICH y RUBINFELD (1979,a), FREY y POMMERHNE (1982) y TULLOCK (1984).

58. tienen igualmente mayores alicientes para participar en los procesos electorales, ya que su presencia en el interior de la administración abarata sus costes relativos de obtener información, minorando de este modo el incentivo racional a adoptar posturas "free rider" que les lleven al abstencionismo. La unión de ambos argumentos llevaría a esperar un incremento del gasto público debido al especial peso que el comportamiento de los funcionarios como votantes tendría sobre los resultados electorales.

Por lo que se refiere al tema concreto de la presencia de los grupos de presión y su incidencia sobre los presupuestos públicos, el sugerente libro de Mancur Olson ha dado origen a una notable colección de trabajos tanto teóricos como aplicados⁴⁰.

El paradigma vigente hasta entonces planteaba que la actividad de los grupos de interés producía resultados razonables en la actividad económica, por cuanto la pertenencia de cada uno de los individuos concretos a más de uno de estos grupos permitía esperar que se desarrollase un juego de equilibrios que impidiese la constitución de grupos dominantes capaces de explotar posiciones relativas ventajosas⁴¹. Por ejemplo un trabajador del sector del automóvil tendría como tal un interés particular en que los salarios de su sector creciesen a un ritmo lo más elevado posible, y con ese objetivo, común al del resto de los empleados en el mismo sector, estaría dispuesto a constituir un sindicato (grupo de interés) que presionase en esa dirección, lo que podría dar lugar, en ausencia de contrapoderes, a salarios por encima del nivel competitivo, con lo que el alza de los costes salariales llevaría a la industria a incrementar los precios finales de venta al público de los automóviles. Sin embargo, ese mismo trabajador, en cuanto consumidor, tendría interés en adquirir su automóvil al precio más barato posible y con ese objetivo, común al del resto de los consumidores, estaría dispuesto a constituir una organización de consumidores (grupo de interés) que luchase contra las prácticas restrictivas de la competencia que conducen a una elevación de los precios de venta de los productos. Simultáneamente podríamos analizar el comportamiento de nuestro trabajador como perteneciente a un grupo especial de contribuyentes (los asalariados, cuyas nóminas están sometidas a retención en origen a efectos del Impuesto sobre la Renta, y por tanto más controladas que los de otros sectores), susceptible por tanto de ser organizado como grupo de interés fiscal, o como residente en un barrio periférico de una ciudad, con necesidades especiales de equipamiento, por

⁴⁰ Vid. MUELLER (1989), cap.16 para un excelente resumen.

⁴¹ Este argumento se puede inscribir dentro de la teoría del poder compensador desarrollada por GALBRAITH (1972). Vid. principalmente los capítulos 9 y 10.

lo cual podría estar interesado en formar parte de la correspondiente asociación de vecinos. Finalmente, nuestro ciudadano pudiera ser aficionado al fútbol y abonado a un club de primera división, por lo que estaría dispuesto a asociarse con objeto de conseguir ayudas oficiales para el sostenimiento de su club, o devoto de la iglesia luterana con lo que se uniría al resto de los fieles con objeto de presionar para la obtención de la mayor cantidad posible de fondos que contribuyeran a la difusión de su fe. Este ejemplo muestra cómo los intereses de cada grupo son tan diferentes, e incluso contradictorios entre sí, que las actuaciones esperadas para nuestro individuo tipo rayarían en la esquizofrenia. La conclusión esperada sería que existiría un juego de equilibrios entre las actuaciones de los distintos grupos que haría insignificantes por sí mismas las ventajas relativas obtenidas por cada uno de ellos por separado, o en términos económicos, la dispersión de las energías de cada uno de los miembros de los grupos de interés entre las actividades de varios de ellos tendería a hacer irrelevante el hipotético poder de monopolio del que éstos pudieran gozar.

Frente a este planteamiento de la compensación de poderes, la obra de Mancur Olson sostiene, amparándose para ello en la teoría general de los bienes públicos que no todos los grupos tienen las mismas probabilidades de ser organizados con objeto de emprender una acción colectiva en defensa de sus intereses comunes, ni, en consecuencia, la misma influencia práctica sobre las magnitudes presupuestarias. Si bien todos los intereses comunes son susceptibles de ser agrupados, Olson mantiene que los grandes grupos de interés (aquellos que aglutinan a un mayor número de personas), como por ejemplo las asociaciones de consumidores o de contribuyentes, permanecerán en estado latente, y con escasas probabilidades de emprender una acción colectiva, debido a los escasos incentivos que cada componente individual de esos grupos tiene para comprometerse personalmente en la acción. El problema planteado por Olson es, como se ve, análogo al de la provisión de bienes públicos, puesto que comparten con éste sus dos principales características, en el sentido de que los hipotéticos logros derivados de la acción colectiva beneficiarían a la totalidad de los miembros del grupo (consumo conjunto) hubiesen tomado parte en ella o no (dificultad de exclusión). Cuando el grupo está constituido por un número suficientemente grande de personas, el incentivo individual es a comportarse como usuarios gratuitos, es decir a no revelar sus preferencias por la organización del grupo (no militar activamente en él, y por tanto no contribuir a su sostenimiento), y esperar beneficiarse de la actividad de quienes sí lo hagan. Desde el momento en que la conducta "free rider" se generalice, el grupo no se constituirá y los intereses del

60 mismo quedarán sin defensa explícita. La conclusión de Olson es que sólo saldrán de su estado latente aquellos grupos capaces de imponer algún tipo de incentivo selectivo para su creación, o dicho de otra manera, la acción colectiva de estos grupos se convertirá en un subproducto, en el sentido de que sus actividades requerirán la presencia inicial de algún acontecimiento que estimule la inmersión de sus componentes. Los colegios profesionales españoles podrían ser un buen ejemplo de grupos con incentivos selectivos suficientemente poderosos, como lo demuestran las actitudes adoptadas recientemente ante las propuestas de cambio en su estatus jurídico⁴².

El planteamiento de Olson lleva pues, a nuestros efectos, a la existencia de una distribución asimétrica de la efectividad de la influencia ejercida por los grupos de interés y, por lo tanto, a negar la compensación interna entre los esfuerzos realizados por los distintos grupos. Por el contrario, esta asimetría tendría consecuencias redistributivas entre grupos, y, en principio, resultados inciertos sobre el tamaño del sector público⁴³, lo que ha dado lugar a una amplia línea de investigación que utiliza como herramienta la teoría de juegos⁴⁴.

Por lo que respecta al campo local y referidos a la realidad institucional española, algunos hechos recientes como la campaña desatada en círculos empresariales como las Cámaras de Comercio contra el Impuesto Municipal sobre Actividades Económicas que ha logrado en no pocos casos rebajas en los tipos aplicados por los ayuntamientos, la proliferación de ciudades que compiten en el mercado de macroconciertos musicales con el patrocinio parcial de sectores hosteleros, o la participación de un buen número de ayuntamientos en la constitución de las Sociedades Anónimas Deportivas bien como instituciones mediadoras o, en la mayoría de los casos, comprometiendo sus presupuestos en la adquisición de importantes paquetes accionariales, pueden ser vistos como ejemplos de la incidencia de grupos de interés en la actividad financiera.

⁴² Vid. ARRUÑADA (1992). Para una crítica de la teoría del subproducto, vid. HARDIN (1991), pp.104 y ss.

⁴³ Una visión sugerente en este sentido es la ofrecida por GROSSMAN (1989), el cual suponiendo que los gobiernos de los distintos niveles de la administración se comportan ellos mismos como grupos de presión en defensa de sus intereses territoriales halla evidencia empírica que demuestra el impacto positivo de estas actitudes sobre el tamaño global del sector público a través fundamentalmente del sistema de subvenciones intergubernamentales.

⁴⁴ Vid. por ejemplo BERNHOLZ (1980), TULLOCK (1989) y HARDIN (1991).

En esta sección vamos a analizar cómo las instituciones fiscales locales de ingreso afectan al comportamiento individual en situaciones de elección colectiva. Por un lado, ello se aborda desde una perspectiva teórica, exponiéndose cómo la teoría de la elección colectiva trata esta cuestión, principalmente bajo el fenómeno de la ilusión fiscal. Por otro lado, se hace referencia a las diferentes aproximaciones empíricas habidas con el fin de contrastar cómo las instituciones de ingreso a nivel local pueden afectar a las decisiones fiscales de los individuos.

3.1.- La influencia de las instituciones de ingreso sobre el comportamiento de los individuos. El fenómeno de la ilusión fiscal

La teoría ortodoxa de la incidencia impositiva, basada en la teoría del bienestar, ordena las diferentes instituciones impositivas de acuerdo con *su eficiencia para promover la racionalidad en el mercado*. En cambio, para la teoría de la elección colectiva, la cuestión esencial en el análisis de las instituciones impositivas es la *eficiencia en la elección fiscal*, es decir, los impuestos más eficientes serán aquellos que permitan a los individuos elegir racionalmente la cantidad de bienes públicos. No obstante, considera Buchanan (1973) que dentro de la imposición directa (impuesto sobre la riqueza, impuesto sobre la renta personal - proporcional y progresivo - e impuesto sobre el gasto personal), el orden jerárquico en que ambas aproximaciones ordenan las diferentes instituciones impositivas según su eficiencia es similar. Así, los impuestos que originan los "excesos de gravamen" relativamente menores en el análisis tradicional de la teoría del bienestar, serán los que permitan elegir al individuo de forma más racional cuando participa en un proceso de elección colectiva. En el caso de la imposición indirecta⁴⁵, según Buchanan los individuos conocen peor la incidencia del impuesto, por lo cual resulta más difícil para el votante-contribuyente conocer el verdadero coste de los servicios públicos, ocasionándole ello incertidumbre a la hora de elegir. Sin embargo, esta regla no se aplicaría en el impuesto sobre consumos especifi-

⁴⁵ Dentro de la imposición indirecta Buchanan incluye el impuesto sobre la renta de las sociedades, dado que la sociedad, sujeto que obtiene la renta, se interpone entre el individuo y la colectividad. Véase Buchanan (1973), págs. 52-57.

En definitiva, desde el punto de vista de la teoría de la elección colectiva, los individuos podrán realizar una elección fiscal eficiente, valorando correctamente las diferentes alternativas, en la medida que puedan atribuir el coste real al precio-impuesto que deban de pagar y que puedan percibir una relación directa entre el pago impositivo y los beneficios que esperan obtener del gasto público.

Ahora bien, esta relación entre el pago impositivo individual y el beneficio individual del gasto público irá haciéndose más indirecta en la medida que la institución impositiva afecte *al modo cómo se conceptualizan las diferentes alternativas*.

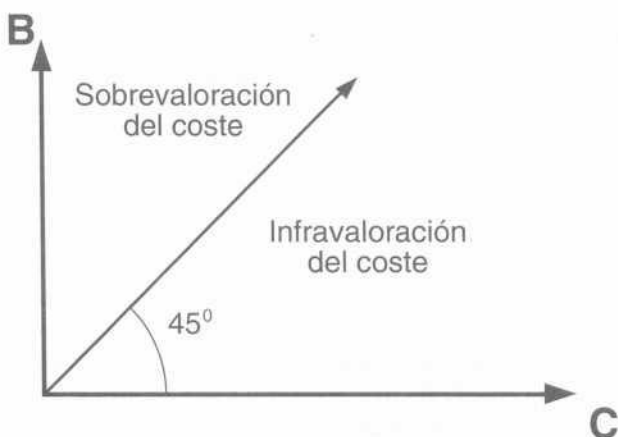
La conceptualización que hace el individuo de las diferentes alternativas en un proceso político de elección fiscal puede verse distorsionada, en primer lugar, por *comportamientos con ignorancia y/o incertidumbre* y, en segundo lugar, por *comportamientos con ilusión fiscal*. Aunque los resultados de ambos comportamientos pueden ser los mismos, resultan diferentes. En el primer caso, quien elige conceptualiza *imperfectamente* las diferentes alternativas. Así por ejemplo, la incertidumbre puede derivarse de las propias interrelaciones entre las decisiones fiscales de los individuos. En la medida que cualquier individuo pueda cambiar su pago impositivo modificando su base imponible, es previsible que los demás individuos puedan hacer lo mismo, con lo cual se incrementará la incertidumbre sobre el pago impositivo y se conceptualizarán las diferentes alternativas imperfectamente. En cambio, en el caso de la ilusión fiscal, quien elige conceptualiza *falsamente* las diferentes alternativas.

Es importante precisar, no obstante, que un comportamiento con ilusión fiscal no es un comportamiento irracional. Los individuos con comportamientos ilusorios realizarán elecciones consistentes. La ilusión fiscal surge como consecuencia de la forma en que se percibe por el individuo el coste o el beneficio de las diferentes alternativas, las cuales se conceptualizan falsamente, generalmente subestimando el lado de los costes de los servicios públicos.

⁴⁶ La teoría tradicional considera que, con una oferta de trabajo fija, cuánto más general es un impuesto sobre el consumo, menor es la distorsión que ocasiona en términos de eficiencia. En este caso, no obstante, sería a la inversa. A medida que el impuesto se hace más general, los efectos externos sobre el comportamiento de los demás individuos tienden a incrementarse, con lo que la incertidumbre se amplía. Contrariamente, cuanto más discriminatorio es el impuesto, sus efectos y su incidencia son más predecibles. Véase Buchanan (1973), pág. 62-63.

El gráfico 17 muestra cómo se comportaría la actividad financiera con ilusión fiscal. En el eje de ordenadas representamos los beneficios derivados de los servicios públicos y, en el de abscisas, los costes. Si los ciudadanos se sitúan a lo largo de la recta que sale del origen, mostrarán una situación de indiferencia ante la actividad financiera. En cambio, si se sitúan a la derecha de dicha recta infravalorarán los costes, y si lo hacen a la izquierda los sobreestimarán. Ambos resultados son fruto de una conceptualización falsa de los costes y/o beneficios de los servicios públicos. En el primer caso, se tenderá a expandir el gasto público, y en el segundo a restringirlo.

GRÁFICO 17



No obstante, resulta un poco sorprendente que el fenómeno de la ilusión fiscal no haya sido analizado hasta el momento suficientemente por la literatura hacendística. Una contribución fundamental al respecto fue la que realizó Puviani (1972) a principios de este siglo. Pero, hasta los años 60, con Buchanan (1973), no se volvió a dar impulso a la literatura concerniente a esta cuestión. Los trabajos más recientes en materia de ilusión fiscal son de carácter empírico, y por lo que respecta a las instituciones del lado del ingreso, han merecido especialmente atención como formas de ilusión fiscal, la estructura y naturaleza del sistema tributario, la financiación mediante transferencias intergubernamentales y el endeudamiento. Seguidamente, y tal como se esquematiza en el cuadro I, vamos a examinar cómo estas tres formas de ilusión fiscal se plasman en las instituciones fiscales modernas del nivel local de la Administración.

LA ILUSIÓN FISCAL EN LOS INGRESOS PÚBLICOS LOCALES

DERIVACIÓN DE LA ILUSIÓN FISCAL	CLASE DE ILUSIÓN FISCAL	INSTITUCIONES FISCALES SOBRE LAS QUE RECAE
Naturaleza y estructura del sistema tributario	Relación de la carga tributaria con sucesos favorables	Impuestos sobre transmisiones patrimoniales recibidas a título gratuito Impuestos sobre el juego Tasas pagadas por acontecimientos favorables (pagos por espectáculos, etc.)
	Ocultación de carga tributaria	Impuestos indirectos Retención de renta para pagos impositivos Complejidad y fragmentación del sistema impositivo
Transferencias intergubernamentales y deuda pública	Ocultación de la participación de los individuos en la financiación de los servicios públicos	

3.2. La estructura del sistema tributario local

Tanto Puviani (1972) como Buchanan (1973) señalaron que ciertas clases de ilusión fiscal podían generarse en función de cuáles sean la estructura y la naturaleza de las diferentes instituciones fiscales. La ilusión fiscal, así generada, puede agruparse en dos categorías básicas: la que proviene de ligar la obligación impositiva a acontecimientos que el contribuyente considera favorables y la que proviene de la ocultación de la carga tributaria (véase cuadro I). Por ejemplo, dentro de la primera categoría debemos colocar a los impuestos sobre las transmisiones, herencias y donaciones; a

los impuestos relacionados con el juego; o a ciertos pagos que pueden realizarse por actividades lúdicas, tales como licencias de caza y pagos por espectáculos (Puviani, 1972). No obstante, los impuestos sobre herencias o donaciones y los impuestos sobre el juego no suelen encontrarse a nivel local, ya que se asignan a niveles de gobierno superiores. Por lo cual, la mayor parte de la ilusión fiscal derivada de la tributación local tendrá lugar porque los contribuyentes no perciben la carga real de los tributos, con lo cual subestimarán los costes de los servicios públicos, traduciéndose en una mayor demanda de los mismos. En el cuadro I hemos diferenciado tres instituciones fiscales de los actuales sistemas tributarios locales que pueden provocar ocultación de la carga tributaria:

- *Impuestos indirectos.* La imposición indirecta, es decir, la imposición que puede trasladarse hacia adelante vía precios, es uno de los casos más claros de ocultación de la carga tributaria, siendo ya mencionado por Puviani (1972). El impuesto queda incluido en el precio del bien, así que el contribuyente intenta ajustar sus compras al punto donde el precio, incluido el impuesto, se aproxime a la utilidad marginal que recibe del bien adquirido. Ello hace que el contribuyente ignore la cantidad del impuesto pagada e, incluso, en muchos casos la propia existencia del mismo. Asimismo, según Puviani, la ilusión fiscal de esta clase de impuestos es mayor al incrementarse el tiempo o periodo de vigencia del impuesto. En la fase inicial de implantación es probable que la carga tributaria sea percibida por el contribuyente, pero después de unos cuantos periodos de vigencia éste no logra percibirla. Los impuestos sobre ventas o consumos específicos de que disponen los gobiernos locales de ciertos países, por ejemplo los de Estados Unidos, serían casos a considerar bajo esta perspectiva de ilusión fiscal. Finalmente, del razonamiento anterior se deduce que siempre que se traslade el impuesto vía precios, incluso en casos de impuestos directos, se puede producir el fenómeno de la ocultación de la carga tributaria y - por tanto - el desconocimiento de la existencia de la misma por quién realmente la soporta. Este podría ser el caso de algunos impuestos locales que gravan los negocios, los cuáles logran trasladar su carga hacia delante, no percibiendo el consumidor-votante dicha traslación. Contrariamente las tasas y precios públicos o los impuestos sobre la propiedad inmueble serían ejemplos de figuras altamente perceptibles para el contribuyente.

- *Retención de renta para pagos impositivos.* Los sistemas fiscales modernos que se basan en impuestos sobre la renta recaudan una gran proporción de los mismos a través de retenciones en

la fuente (retenciones sobre los sueldos y salarios y retenciones del capital mobiliario). Este mecanismo puede ocasionar otro caso de ilusión fiscal por ocultación de la carga tributaria, tal como indicaron Buchanan (1973) y Brennan y Buchanan (1980). El individuo, al no poseer la renta gravada antes del pago del impuesto, no puede "sentir" el mismo efecto que le produciría el pago o desembolso directo del tributo. Por tanto, las instituciones fiscales por retención de renta en origen se comportan como impuestos indirectos. De todas formas, a nivel local no siempre se encuentran estos mecanismos de retención de renta, debido que la imposición local sobre la renta no es una forma de tributación generalizada. Un caso podría el de los gobiernos locales estadounidenses, ya que algunos de ellos exigen impuestos sobre los salarios o nóminas.

- *Complejidad y fragmentación del sistema impositivo.* Buchanan (1973) atribuye esta categoría de ilusión fiscal a Puviani (1972), argumentando que "en la medida que la carga impositiva total que recae sobre un individuo pueda fragmentarse, de modo que tenga que hacer frente a numerosos pequeños impuestos en vez de a unos pocos de mayor cuantía, se crearán con ello efectos ilusorios"⁴⁷. La fragmentación de la carga impositiva hace que al contribuyente le resulte complejo poder evaluar y percibir cuál es su participación en la financiación de los servicios públicos. Otra vez se presenta, por tanto, el problema de la falta de percepción de la carga impositiva por parte del contribuyente, traduciéndose en una subestimación de los costes de los servicios públicos y en un efecto positivo sobre el gasto público local.

Por lo que se refiere a la contrastación de esta hipótesis en la actividad financiera local, cabe citar varios trabajos empíricos. El primer trabajo lo realizó Wagner (1976), adoptando como una medida del grado de fragmentación del sistema tributario local, el índice de Herfindahl. Basándose en una muestra de 50 grandes ciudades estadounidenses, Wagner encontró que la fragmentación tributaria tenía una influencia significativa sobre los gastos corrientes de la muestra de ciudades contrastada. Posteriormente, se han realizado otros trabajos que corroboran los resultados de Wagner. Entre estos cabe citar a los efectuados por Pommerehne y Schneider (1978) a partir de una muestra de 110 municipios suizos de tamaño grande, Baker (1983) y Breeden y Hunter (1985), sobre una muestra de 37 grandes ciudades estadounidenses. No obstante, también se han realizado trabajos que no confirman la hipótesis de la fragmentación. Entre éstos estarían los de Munley y Greene (1978) y Clotfelter (1976).

⁴⁷ Vid. Buchanan (1973), pág. 149.

Sin embargo, respecto a la verificación de la hipótesis de la fragmentación es importante mencionar la reserva formulada por Oates (1988). Este argumenta que la propia estructura del sistema tributario puede ser por sí misma una variable endógena, con lo cual los análisis econométricos están sujetos a un sesgo. La cuestión está en determinar si el nivel de los gastos de los gobiernos locales no condiciona la estructura del sistema tributario. Delante de unos gastos crecientes es probable que las autoridades locales reaccionen diversificando el cuadro tributario local, es decir, buscando nuevas fuentes de ingresos, y -por tanto- nuevas figuras tributarias, incrementándose de este modo la fragmentación y complejidad del sistema. Según Oates (1988) tenemos dos hipótesis a contrastar la de "la complejidad o fragmentación del sistema tributario" y la de "la diversificación del sistema tributario", resultando muy difícil distinguir entre ambas, ya que las dos implican una asociación positiva con el nivel de gastos públicos locales. En palabras de Oates (1988), "lo que nosotros realmente necesitamos es una teoría de determinación de la estructura impositiva que explicara las elecciones de la comunidad entre fuentes alternativas de ingresos". Este, por tanto, es un reto teórico a afrontar en el futuro.

3.3.- La financiación local a través de transferencias intergubernamentales

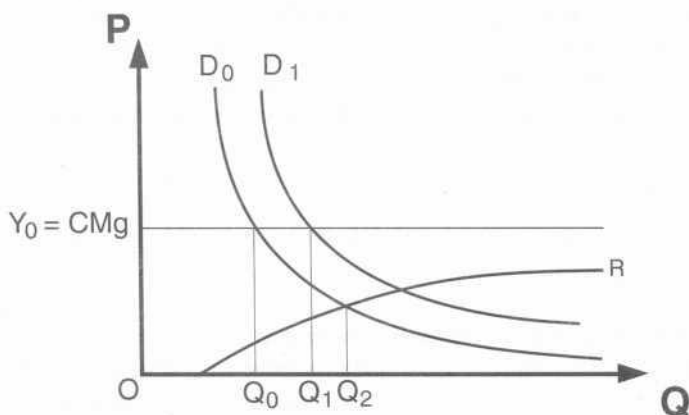
La evidencia empírica ha demostrado que hay una mayor propensión a la expansión del gasto público local en respuesta a la percepción de transferencias a tanto alzado que en respuesta a un mismo incremento de la renta local. A este fenómeno se le ha denominado efecto adherencia ("flypaper effect").

Algunos autores, como Courant, Gramlich y Rubinfeld (1979,b) y Oates (1979), han atribuido el efecto adherencia a un problema de ilusión fiscal. La argumentación es que si los gobiernos locales financian sus servicios públicos a través de transferencias, los individuos pueden subestimar los costes de los mismos al creer que se produce un abaratamiento de su precio-impuesto. El resultado será una demanda superior de servicios públicos y, en consecuencia, un incremento en el nivel de gasto público.

El gráfico 18 ilustra el fenómeno de ilusión fiscal explicado. Supongamos que tenemos una comunidad local que provee un servicio público X a un coste marginal por unidad constante (CM_g), definido como el precio-impuesto pagado por el contribuyente a su comunidad. La demanda del votante mediano por dicho servicio viene representada por la curva de D_0 , que - dado el coste marginal del servicio - establece una cantidad a suministrar

68 igual a Q_0 . Supongamos, ahora, que la comunidad recibe una transferencia a tanto alzado como forma de financiación. Dentro del contexto neoclásico se sostiene que este tipo de transferencias producen un efecto renta sobre el nivel de gasto local. En el gráfico 18, tal efecto renta vendrá representado por la traslación hacia la derecha de la curva de demanda del votante mediano, siendo ahora D_1 la curva representativa de la comunidad. Por lo tanto, el efecto expansivo sobre el gasto local de una transferencia a tanto alzado dependerá de la elasticidad-renta de dicho gasto. En el gráfico, por dicho efecto renta el nivel de servicio suministrado pasaría de la cuantía Q_0 a la Q_1 .

GRÁFICO 18



Por otra parte, representamos en la curva R la relación entre el coste total directo soportado por los contribuyentes ($P \cdot Q$) menos la subvención recibida de otros niveles de gobierno y el gasto total efectuado por la localidad en el bien X. Con una subvención a tanto alzado, la pendiente de R es positiva.

Ahora bien, como el votante mediano padece ilusión fiscal, no demanda la cantidad Q_1 , sobre la curva de demanda D_1 , sino una superior, Q_2 , sobre la curva de demanda primitiva D_0 . Esta se establece porque el votante mediano confunde la relación R, que se reduce por la transferencia, con el coste marginal, que permanece invariable después de la transferencia. En otras palabras, el votante mediano se comporta como si hubiera habido un efecto sustitución cuando en realidad se ha producido un efecto renta. El resultado es, por tanto, un mayor incremento en el nivel de gasto

público local que el que se hubiera producido bajo un comportamiento normal.

No obstante, el marco teórico que desarrolla el efecto adherencia ha sido recientemente cuestionado por Barnett (1985). Según este autor, aunque la teoría del "efecto adherencia" surge en respuesta al fallo aparente de la teoría convencional a dar predicciones que puedan ser verificadas por la evidencia empírica, aquélla también establece predicciones que no se corresponden con los resultados empíricos. Así, la teoría "flypaper" predice que una subvención proporcional induce a la misma respuesta por parte del gobierno local que una subvención a tanto alzado. Esta predicción no se vé verificada por la evidencia empírica, por lo cual hemos de cuestionar la teoría "flypaper" como un modelo positivo del comportamiento fiscal local.

Asimismo, tanto Barnett (1985) como Oates (1988) ponen en duda que los trabajos empíricos que se han desarrollado para cuestionar la teoría convencional sean relevantes. Se puede llegar a los mismos resultados con un modelo de comportamiento maximizador del burócrata, tal como desarrolló McGuire (1973). Por tanto, no está demostrado que se precise la existencia de ilusión fiscal para que tenga lugar un resultado "flypaper". Es una de las posibilidades, pero necesita más apoyo empírico.

3.4. *El endeudamiento local*

El endeudamiento como una forma de financiación de los servicios públicos locales alternativa a la tributación, ya fue considerada por Puviani (1972) como una posible forma de ilusión fiscal. Asimismo Buchanan (1973) corrobora la hipótesis de ilusión fiscal de la deuda pública formulada por Puviani. Según Buchanan, en ausencia de ilusión fiscal la financiación mediante deuda o mediante tributación lleva a los mismos resultados, supuesto un mismo patrón de incidencia ("hipótesis de equivalencia Ricardiana"). Ello es así porque si la financiación es efectuada mediante deuda, en el futuro se deberá hacer frente a la amortización de la misma a través de pagos impositivos, cuyo valor descontado presente equivale a los pagos impositivos que se deberían realizar si la financiación fuese efectuada mediante tributación. No obstante, bajo un comportamiento con ilusión fiscal, los individuos subestiman el valor descontado presente de los futuros pagos impositivos a que conlleva la financiación con deuda. El resultado es, por tanto, otra vez la subestimación de los costes de los servicios públicos financiados con deuda, y la expansión del nivel de gasto público local.

70 Por lo que respecta al ámbito local, los efectos de la financiación con deuda fueron ampliamente analizados, bajo una perspectiva teórica, por Oates (1977). En un modelo donde se supone que los individuos se mueven sin costes entre comunidades con diferencias fiscales, de forma que estas diferencias se capitalicen en los valores del suelo, y que tienen acceso libre al mercado de capitales al mismo tipo de interés que las entidades públicas, la financiación de los servicios públicos mediante tributos o deuda pública es equivalente. Así, supongamos que tenemos dos comunidades (A y B) idénticas en todos los aspectos. La comunidad A financia un proyecto de capital con los tributos recaudados en un ejercicio presupuestario, con lo cual toda la carga del gasto recae sobre los contribuyentes de la comunidad en ese momento del tiempo. En cambio, la comunidad B, financia el mismo proyecto a través de la emisión de deuda pública. También se supone que la futura corriente esperada de beneficios del proyecto es igual para ambas comunidades. En este contexto, la corriente futura de pagos asociados a la amortización de la deuda en la comunidad B se capitalizará en forma de valores más bajos del suelo en dicha comunidad. Por lo tanto, no existirá diferencia entre residir en A o en B.

En este modelo, si los individuos padecen ilusión fiscal, la futura corriente de pagos generada por la carga de la deuda no se capitalizará totalmente en los valores de la propiedad de B. Epple y Schipper (1981) realizaron un estudio para contrastar empíricamente este fenómeno de la ilusión fiscal en el caso de la financiación local mediante deuda pública, pero no hallaron ningún soporte empírico que verificara la hipótesis de la ilusión de la deuda. Es necesario, por tanto, seguir trabajando en la línea de la contrastación empírica de esta hipótesis.

3.5.- El sistema de financiación municipal en España

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, es la que configura el actual marco de financiación de los municipios. Según el artículo 57 de la misma, los recursos de la Hacienda Municipal están constituidos por los siguientes conceptos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Los recursos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.

- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público.

En el ejercicio de 1990 el peso presupuestario de la anterior estructura de ingresos era el que se expone en el cuadro 2 y en los gráficos 19 y 20.

CUADRO 2

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (1990)

(En porcentaje sobre el total)

INGRESOS IMPOSITIVOS	26,15
TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	15,11
INGRESOS PATRIMONIALES Y DE CAPITAL	4,04
TRANSFERENCIAS	32,34
- DEL ESTADO	20,83
- DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	4,97
- DE DIPUTACIONES	5,04
- DE OTRAS INSTITUCIONES	1,50
INGRESOS FINANCIEROS	22,36
TOTAL	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Liquidación de los Presupuestos de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1990.

GRÁFICO 19

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN ESPAÑA (1990)

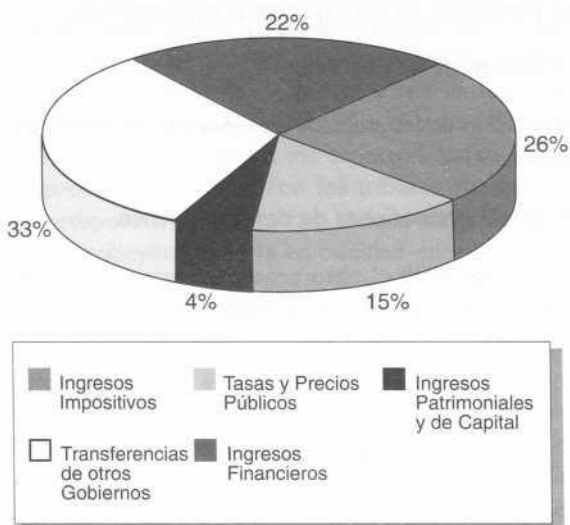
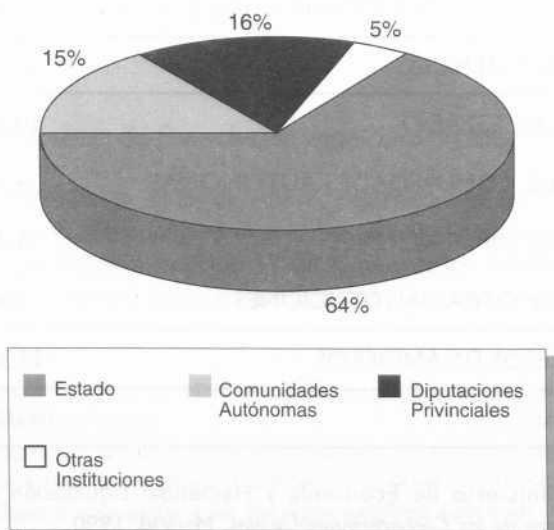


GRÁFICO 20

ORIGEN DE LAS TRANSFERENCIAS RECIBIDAS POR LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES (1990)



La mayor parte de los ingresos municipales provienen de los tributos, correspondiendo un 26,15% del total a los impuestos y un 15,11% a las tasas y precios públicos. El segundo lugar lo ocupan las transferencias, con el 32,34% del total, mayoritariamente procedentes del Estado, y el tercero los ingresos financieros, 22,36%. El resto de los recursos proviene de ingresos patrimoniales y de capital, 4,04%.

Por lo que se refiere a la tipología de los impuestos, el artículo 60 de la citada Ley establece que los Ayuntamientos exigirán tres impuestos con carácter *obligatorio*:

- a) El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).
- b) El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).
- c) El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Asimismo, los Ayuntamientos pueden establecer de forma *potestativa*, y de acuerdo con el citado artículo 60, otros dos impuestos:

- d) El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- e) El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Alrededor del 40% de los ingresos impositivos (véase cuadro 3 y gráfico 21) provienen del Impuesto sobre la Propiedad Inmueble (IBI), el cual se define como un impuesto real y directo que recae sobre el valor catastral (o valor estimado por la Administración) de la propiedad urbana y rústica. Los municipios tienen competencias para establecer el tipo impositivo dentro de los límites que fija la Ley. Asimismo, el impuesto se recauda directamente por la Administración local.

CUADRO 3

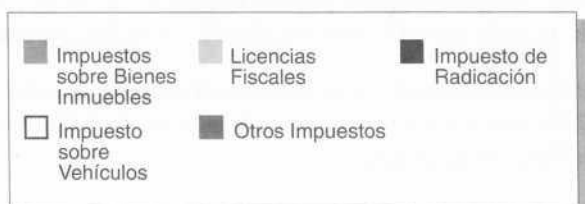
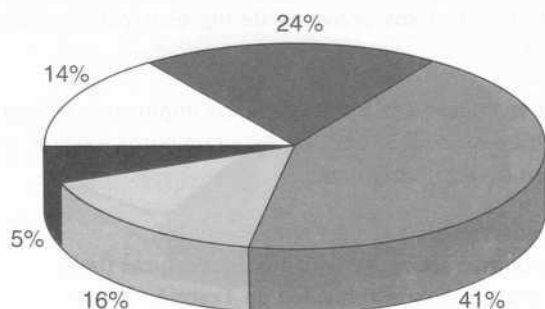
PESO ESPECÍFICO DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES (1990)

(En porcentaje sobre el total)

IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	40,55
LICENCIAS FISCALES	16,19
IMPUESTO DE RADICACIÓN	5,23
IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS	13,99
OTROS IMPUESTOS	24,04
TOTAL INGRESOS IMPOSITIVOS	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Liquidación de los Presupuestos de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1990.

ESTRUCTURA DE LA IMPOSICIÓN MUNICIPAL ESPAÑOLA (1990)



Los impuestos sobre la actividad económica recaudan un 21%, aproximadamente, de los ingresos impositivos. Hasta 1991 han estado vigentes las Licencias Fiscales (16%) y el Impuesto de Radicación (5%). No obstante, la Ley de Haciendas Locales de 1988 crea un nuevo gravamen, el llamado "Impuesto sobre las Actividades Económicas" (IAE), el cual ha empezado a aplicarse en enero de 1992, y ha supuesto la abolición de las dos figuras citadas antes.

La Licencia Fiscal era un impuesto tradicional de cuota fija que recaía sobre las actividades económicas (comercial, industrial, profesional y artística). Las tarifas se establecían por el gobierno central y variaban en función de la actividad. En la práctica, parecía que las tarifas se aplicarían sin la existencia de criterios generales.

El Impuesto de Radicación sólo era de aplicación obligatoria en los municipios capitales de provincia y en los mayores de 100.000 habitantes. En los restantes municipios tenía carácter opcional. La base imponible estaba constituida por los metros cuadrados de superficie del local de negocios, aplicándosele un tipo de gravamen que estaba en función de la categoría asignada a la calle donde estaba situado el local.

La naturaleza y estructura del nuevo Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) no difiere substancialmente de los impuestos a los que ha venido a sustituir. Se define como un impuesto directo y real que grava el mero ejercicio de actividades económicas. Se basa en el establecimiento, mediante legislación estatal, de unas tarifas o cuotas fijas mínimas a pagar para cada actividad, las cuales - a su vez - constituyen la suma de dos subcuotas. Una de ellas es parecida a la desaparecida Licencia Fiscal y la otra es el resultado de gravar los metros cuadrados de superficie del local. La diferencia más importante con el antiguo sistema es que las cuotas mínimas del IAE pueden ser incrementadas a discreción de cada municipio por dos coeficientes, cuyos valores oscilan dentro de unos límites. Uno de ellos depende de la población del municipio, y el otro de la categoría asignada a la calle donde se sitúa el local de negocios de la actividad gravada.

El tercer impuesto obligatorio es el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica que recauda, aproximadamente, el 14% de los ingresos impositivos. Este es un impuesto directo que grava la tenencia de vehículos, y sus cuotas se establecen por la legislación estatal según la potencia en caballos fiscales de los vehículos. Los Ayuntamientos pueden discrecionalmente incrementar dichas cuotas mediante la aplicación de un coeficiente, cuyo límite máximo depende de la población municipal. Una última cuestión a destacar es que el impuesto no se paga al municipio donde el contribuyente tiene el domicilio fiscal, sino al municipio del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo.

Los dos restantes impuestos que configuran el cuadro impositivo local son el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras. El primero de ellos, de carácter directo, grava el incremento de valor presuntamente puesto de manifiesto en el momento de la transmisión de la propiedad de los mismos o cualquier derecho real de goce sobre los referidos terrenos. El tipo de gravamen lo establece libremente cada Ayuntamiento dentro de los límites que fija el gobierno central y que varían en función de la población municipal. En las transmisiones a título oneroso el sujeto pasivo es el transmitente de la propiedad o del derecho real de goce, mientras que en las transmisiones a título lucrativo, lo es el adquirente.

Finalmente, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto que grava la realización dentro del término municipal de cualquier construcción, instalación u obra siempre que sea obligatoria la obtención de la correspondiente Licencia de Obras o Urbanística. La base imponible es el coste de la construcción, y el tipo impositivo mínimo es del 2%, teniendo

76 los municipios potestad para incrementarlo hasta unos límites establecidos por el gobierno central, y que varían en función del número de habitantes de los municipios.

De acuerdo con el análisis teórico realizado, la naturaleza y estructura del sistema de financiación de los municipios españoles podría generar ciertos problemas de ilusión fiscal. Alrededor del 50% de los ingresos municipales provienen de las transferencias intergubernamentales y del recurso al crédito, los cuales, al no ser medios de financiación perceptibles por el contribuyente, son susceptibles de crearle ilusión fiscal.

Además, no todas las figuras tributarias tienen un grado alto de perceptibilidad. Entre las figuras con una carga tributaria claramente visible estarían las tasas y precios públicos, al vincularse su pago a la prestación de un servicio, el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Estos son impuestos que se pagan directamente por el contribuyente y de no fácil traslación de la carga tributaria. En cambio, el Impuesto sobre Actividades Económicas, a causa de su compleja estructura y de la posibilidad de ser trasladado vía precios, podría generar ilusión fiscal. Lo mismo cabe decir del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, que ya de por sí, tiene naturaleza indirecta. Finalmente, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es difícil de analizar, ya que el contribuyente del impuesto puede no ser residente, y por tanto votante, del municipio al que se paga el impuesto, al no coincidir en ciertos casos el municipio de residencia habitual y el municipio donde figura matriculado el vehículo.

**SEGUNDA PARTE.
ELECCIÓN PÚBLICA Y HACIENDA
LOCAL. EVIDENCIA EMPÍRICA EN
LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

Una vez presentados los principales argumentos teóricos que relacionan el comportamiento de los distintos agentes que intervienen en el "mercado político" del nivel local de la Administración Pública, dedicaremos la segunda parte de nuestro trabajo a contrastar la validez de algunas de las principales teorías analizadas en la realidad territorial e institucional de los municipios españoles.

Hasta aquí hemos visto como buena parte de las teorías descritas no resultaban concluyentes, en el sentido de que en no pocas ocasiones era posible encontrar resultados diferentes ante supuestos de comportamiento similares, por lo que se imponía el análisis empírico como forma de verificar la efectividad de las premisas teóricas. Más aún, como hemos indicado con anterioridad no faltan los campos en los cuales ha proliferado este análisis empírico sin que los resultados obtenidos fueran concluyentes dada la diversidad de los mismos.

Es por todo ello por lo que hemos decidido profundizar en el análisis empírico de estos argumentos tratando de conectar el comportamiento de los contribuyentes como votantes o electores en el ámbito local con las decisiones adoptadas por las autoridades encargadas de gestionar la actividad financiera municipal, sobre la base de los postulados teóricos en materias de elección colectiva, para lo cual utilizamos una amplia muestra de municipios españoles de tamaño medio y grande.

Concretamente, y a efectos organizativos, dedicaremos la segunda sección a plantear las hipótesis que serán objeto de contraste a la luz de las teorías analizadas en la primera parte de nuestro trabajo, así como aquellas que por diversas razones renunciamos por el momento a contrastar⁴⁸.

La tercera sección será destinada a la presentación formal del modelo que será estimado, incluyendo descripciones tanto de las variables utilizadas y del comportamiento esperado de las relaciones internas entre ellas, como de la muestra y de las fuentes estadísticas empleadas a nuestros efectos.

Finalmente, presentaremos en la cuarta sección los resultados del análisis empírico y sus implicaciones en relación con los postulados teóricos examinados previamente.

⁴⁸ El trabajo en este punto se basa parcialmente en algunos estudios que hemos realizado con anterioridad, si bien tanto el campo de las hipótesis como el tamaño de las muestras han sido considerablemente ampliados. Vid. no obstante BOSCH y SUÁREZ PANDIELLO (1991; 1993,b).

2.- HIPÓTESIS SOBRE LAS RELACIONES POLÍTICO-ECONÓMICAS EN EL ÁMBITO DE LA HACIENDA LOCAL

81

Si bien las teorías revisadas en la primera parte de este trabajo son todas ellas lo suficientemente sugerentes como para plantear hipótesis susceptibles de ser contrastadas en el terreno empírico, realizar esta tarea para la realidad institucional española no siempre resulta factible. Entre las dificultades inherentes al caso podríamos señalar dos como las más importantes.

En primer lugar, la juventud de la democracia española impide realizar estudios empíricos rigurosos sobre la base de la utilización de enfoques sustentados en datos temporales. A diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno donde han proliferado trabajos de este tipo, algunos de los cuales han sido incluso reseñados en este mismo trabajo, en España únicamente se han celebrado cuatro consultas electorales en el ámbito local desde la restauración democrática (1979, 1983, 1987 y 1991), período demasiado corto como para analizar con rigor la estabilidad de las relaciones político-económicas tanto en lo que respecta a los comportamientos de los electores como en lo referente a los de los gestores de las Administraciones Públicas, máxime si pensamos que las conductas iniciales pudieran venir fuertemente sesgadas por las inercias derivadas del largo período de silencio en cuanto a la revelación democrática de las preferencias.

Por otra parte, las tantas veces citadas carencias de las estadísticas españolas se hacen particularmente importantes en el campo local. Concretamente, salvo raras excepciones (y en todo caso sin homogeneización temporal a lo largo del territorio) no existen estimaciones de los principales agregados macroeconómicos (PIB, renta, consumo, inversión) a nivel municipal, ni siquiera para un número suficientemente importante de los municipios de mayor dimensión. Tampoco existe a este nivel una contabilidad analítica que permita obtener datos reales acerca del coste de los servicios suministrados por las entidades locales. Los datos referentes a la distribución territorial de variables tales como la afiliación sindical, política o empresarial no son de fácil acceso. En fin, incluso resulta extremadamente difícil disponer de los datos referentes a las liquidaciones presupuestarias individualizadas aún con objetivos meramente investigadores⁴⁹.

⁴⁹ En este sentido, este trabajo ha supuesto contraer una deuda impagable con D. Eugenio Estévez, Director de Estudios, Planificación y Control del Banco de Crédito Local de España, sin cuya amabilidad y buena disposición hubiese resultado imposible acceder a los datos básicos para su realización.

82 Debido a estas dos restricciones señaladas hemos renunciado por el momento a contrastar las hipótesis relacionadas con la presunta existencia de ciclos electorales, las conductas burocráticas y las actitudes de los funcionarios como votantes o el impacto electoral de los grupos de interés, centrándonos sin embargo en el análisis empírico de otro amplio elenco de teorías, de acuerdo con el enunciado de una serie de hipótesis planteadas en los términos que pasamos a exponer a continuación.

En primer lugar, y en relación con el comportamiento de quienes desempeñan el rol de autoridades públicas encargadas de la gestión de las competencias locales, vamos a suponer que la ideología política es una variable relevante, en el sentido de que es una de las misiones de los políticos en el poder comportarse de un modo acorde con sus objetivos ideológicos de organización de la sociedad. Así, de acuerdo con clichés convencionalmente atribuidos a las distintas formaciones políticas sobre la base de sus postulados ideológicos, los partidos de izquierda (socialdemócratas, socialistas y comunistas) tradicionalmente más preocupados por las cuestiones de equidad y redistribución de la renta y la riqueza serían más proclives a la intervención pública que los de derecha (liberales o conservadores), más creyentes en las bondades del mercado y más ocupados en garantizar la eficiencia económica. Aún cuando el comportamiento de los partidos en el gobierno en los países de nuestro entorno no parece en los últimos tiempos seguir esta distribución maniquea de funciones, esta hipótesis podría ser articulada para su posterior verificación en el análisis empírico como sigue:

HIPÓTESIS I^a

El gasto per cápita esperado en una localidad gobernada por un partido o coalición de izquierda deberá ser mayor que el efectuado con un gobierno de derecha.

Otro de los argumentos teóricos esgrimidos en la primera parte del trabajo hacía referencia a la forma en la que la negociación política con objeto de garantizar la gobernabilidad de las instituciones afecta al crecimiento del gasto público. En este sentido podríamos plantearnos la eventualidad de que los gobiernos minoritarios se vieran obligados a condescender con las iniciativas de gasto de algún partido de la oposición, con objeto de obtener el respaldo necesario para sacar adelante sus propios proyectos, bajo el supuesto de que todos los partidos intentarán extraer beneficios políticos del gasto público. Aunque este planteamiento de la acción política en una democracia no es incuestionable, como mos-

tramos en el análisis teórico anterior, a nuestro juicio resulta coherente con algunas experiencias concretas de gestión en el ámbito local, en los cuales parece primar más este tipo de conductas que las teóricas preferencias ideológicas de los grupos políticos gobernantes. Complementariamente, se podría atribuir a la fragilidad de la oposición, en el sentido de incapacidad para organizar una alternativa viable de gobierno, el escaso apoyo que eventualmente pudiera prestar el grupo que ejerce el poder a las iniciativas de la oposición. Quiere decirse con ello, que incluso sin haber obtenido mayoría absoluta, un partido podría ejercer tranquilamente su labor de gobierno siempre que la oposición que haya salido de las urnas esté lo suficientemente dividida como para que no sea razonable esperar la formación de una coalición alternativa susceptible de derribar al gobierno minoritario, debido a la gran magnitud de los costes en los que se debería incurrir para adoptar tal decisión, tanto si los medimos en términos del tiempo necesario para llegar a acuerdos de compromiso, como incluso si computamos aspectos de (in)coherencia ideológica, puesto que probablemente la coalición alternativa implicaría aunar los esfuerzos de partidos cuyas ofertas ideológicas se encontrasen en las antípodas unas de otras. Unidos estos dos argumentos y con objeto de analizar hasta qué punto se puede afirmar que está generalizada esta forma de actuar o por el contrario únicamente puede ser vista como conducta excepcional, prevaleciendo por el contrario el argumento que atribuye a la explotación del poder que concede la mayoría absoluta (y por tanto la imposibilidad de frenar las iniciativas del grupo gobernante) el crecimiento del gasto público, sugeriríamos como nueva alternativa a contrastar que

HIPÓTESIS 2ª

El gasto per cápita esperado será menor en aquellas localidades cuyo gobierno esté respaldado por un grupo que haya obtenido mayoría absoluta en las últimas elecciones, o que, aún sin haber obtenido la mayoría absoluta, se enfrente a una oposición fuertemente fragmentada.

Otra línea de actuación es la que hace referencia al estudio de la dimensión real del fenómeno que hemos denominado en el análisis teórico "voto cautivo", o poder monopolístico derivado de la presencia activa de una conducta militante en las formaciones políticas, aún cuando quizás sea excesivo el calificativo de monopolístico, dada la ausencia de barreras a la entrada en el terreno de la militancia referida a partidos diferentes. Como hemos sugerido con anterioridad, una población muy participativa en el proceso político disminuye la probabilidad de que el electorado "cautivo"

84 de un partido sea relevante, lo que implica que en tales circunstancias cabría esperar que el gobierno deba incrementar las medidas tendentes a hacerse con un mayor grado de popularidad que le permita afrontar con ciertas garantías de reelección un nuevo proceso electoral. En términos de política económica, sería ésta una nueva fuerza que empujaría al alza al gasto público, de modo que

HIPÓTESIS 3ª

En ausencia de otras distorsiones, el gasto per cápita del gobierno local será tanto mayor cuanto mayor haya sido la participación ciudadana en las últimas elecciones.

En otro orden de cosas, se puede presumir la existencia de una cierta "solidaridad ideológica intergubernamental" en las relaciones fiscales relevantes entre los distintos niveles territoriales de la Administración, de modo que los gobiernos de ámbitos administrativos superiores (los gobiernos autonómicos y/o el gobierno central) estarían más dispuestos a apoyar a aquellos entes locales cuyos gobiernos concordasen ideológicamente con ellos. Este "apoyo solidario" podría revertir en la localización preferente en esos territorios municipales de proyectos de inversión propios de los niveles superiores, en la coparticipación generosa en la financiación de proyectos comunes, o incluso en la ayuda por medio de la acción diplomática del Estado para la atracción de capitales extranjeros con objeto de instalar en sus territorios nuevas actividades económicas que incrementen las bases imponibles susceptibles de ser utilizadas por las corporaciones locales. En estas circunstancias, la actitud de los gobiernos superiores podría provocar dos tipos de secuelas sobre las actuaciones en materia de política fiscal de los ayuntamientos gobernados por el mismo partido (sobradamente conocidas en la teoría económica y de signo contrapuesto, lo que convertiría en ambiguo el resultado final), cuales son un *efecto sustitución*, según el cual la localización de gasto público ajeno al control del municipio permitiría a éste desentenderse parcialmente de la provisión de determinados servicios, al venir éstos cubiertos por otros gobiernos, con lo que el resultado sería un *menor* gasto local, y un *efecto renta*, por el que la hipotética ayuda financiera recibida de los gobiernos superiores (sobre todo si ésta viene en forma de subvenciones compensatorias), unida al ahorro obtenido por la sustitución de funciones llevadas a cabo por otros niveles de la Administración podrían impulsar a nuestro municipio a ampliar el campo de cobertura de sus actuaciones, acometiendo la prestación de nuevos servicios o mejorando la calidad de los existentes, dando como resultado fi-

nal un mayor gasto local. En consecuencia, y a efectos empíricos podríamos contrastar dos hipótesis alternativas,

HIPÓTESIS 4ª

El gasto per cápita del gobierno local será mayor cuando el partido gobernante en el citado municipio sea distinto del que gobierna en el nivel central y/o regional.

hipótesis que de cumplirse implicaría que el efecto dominante es el efecto sustitución, mientras que si el que prevalece es el efecto renta el supuesto correcto vendría formulado como

HIPÓTESIS 5ª

El gasto per cápita del gobierno local será menor cuando el partido gobernante en el citado municipio sea distinto del que gobierna en el nivel central y/o regional.

Aunque no exclusivamente, el volumen de gasto público a efectuar por parte de las instituciones locales viene determinado por el montante de su restricción presupuestaria, entendida ésta en su sentido más restringido. Quiere decirse con ello que el gasto local depende (o al menos debería depender) de los recursos que los entes locales fuesen capaces de obtener de sus fuentes ordinarias, y en particular de la fiscalidad propia. En este sentido, parece evidente que la estructura relativa de las fuentes de financiación afecta decisivamente al montante del gasto local. Concretamente, y volviendo sobre el importante tema de la perceptibilidad, la posibilidad de aprovechar instrumentos generadores de ilusión fiscal permitiría a las autoridades locales gozar de importantes grados de libertad a la hora de adoptar decisiones presupuestarias beneficiosas para sus expectativas electorales, dado que los contribuyentes-votantes no serían capaces de asignar los verdaderos costes de la intervención pública, sino que por el contrario minusvalorarían la cuantía real de los mismos. En consecuencia, la utilización de instrumentos tales como las transferencias intergubernamentales (que desvían la atención del contribuyente hacia el ente que las concede), el recurso al crédito (que traslada el coste de las decisiones actuales a las generaciones futuras) o los impuestos poco visibles, bien por la complejidad de su entramado legal (juegos de bonificaciones, recargos y tarifas diversas) o por venir ocultos tras la maleza de los precios en el mercado de modo que no resulte sencillo diferenciar lo que es puro componente del mercado (precio) de lo que es distorsión añadida por el sector

86 público (impuesto) abaratarían en términos políticos las decisiones presupuestarias en materia de gasto público, dada la miopía inducida en la percepción de los electores. Por lo tanto de ser cierto lo aquí expuesto sucederá que

HIPÓTESIS 6ª

El gasto total per cápita del gobierno local será tanto menor cuanto mayor sea la proporción que suponen sus ingresos tributarios perceptibles sobre los ingresos totales.

Un nuevo argumento a considerar tiene su origen en el hecho de que no todo el gasto local se basa en decisiones tomadas exclusivamente por el gobierno que ejerce el poder en cada momento. Por el contrario, existen algunas partidas que provienen de compromisos anteriores o que de algún modo suponen una "herencia recibida" por el gobierno que accede al poder, herencia que es particularmente negativa en el caso de que los gobiernos anteriores se hubiesen endeudado muy fuertemente. Dado que existen límites legales al endeudamiento local (además de las restricciones al uso de determinados pasivos financieros, las cargas financieras derivadas del endeudamiento, es decir, intereses y amortización del principal no deben superar el veinticinco por ciento de sus ingresos ordinarios y no cabe endeudarse para hacer frente a operaciones corrientes), el respeto a tales límites desaconseja consolidar deudas pasadas con nuevo endeudamiento, sobre todo a partir de cierto volumen de deuda viva. Las únicas formas de afrontar este problema en el caso de gobiernos municipales que hubiesen heredado de sus antecesores fuertes cargas financieras serían aplicar políticas de austeridad en materia de gastos, dado que existiría una parte importante del presupuesto comprometida y/o incrementar sustancialmente la presión fiscal con objeto de acortar el déficit y respetar las restricciones institucionales. Sin embargo, un comportamiento responsable como el aquí descrito llevaría a notables contradicciones respecto a la actitud que cabría esperar de políticos maximizadores de su utilidad, medida ésta como la esperanza de ser reelegidos y por tanto mantenerse en el poder. Efectivamente, podría darse el caso, y ejemplos hay en la historia reciente, de que la conducta responsable de determinados gestores públicos que intentaran sanear financieramente sus corporaciones y en consecuencia asumieran una política de austeridad durante su período de mandato les llevara a perder las elecciones, incluso en beneficio del partido causante del endeudamiento heredado. Si existe la miopía descrita anteriormente en el comportamiento de los electores, podría suceder que éstos valorasen negativamente esta política de austeridad, tal vez por el incremento

en la presión fiscal o quizás por la ausencia de inversiones perceptibles para los ciudadanos. Para intentar contrastar hasta qué punto opera en los políticos locales, formulamos la hipótesis de la responsabilidad como

HIPÓTESIS 7ª

El gasto per cápita del gobierno local será tanto menor cuanto mayores hayan sido las cargas financieras heredadas de deudas pasadas, excluidas estas cargas en la medida del gasto.

Finalmente, convendría contrastar algunas hipótesis referentes al modo en que ciertas restricciones institucionales afectan a la dimensión del gasto local. Así, el hecho de ser capital de provincia o de comunidad autónoma presenta características particulares. La capitalidad lleva incorporados unos costes especiales de atracción comercial e institucional a los cuales deben hacer frente las correspondientes localidades, debido a la necesidad de suministrar servicios con un nivel de cobertura superior al de otros entes dado que el número de usuarios potenciales excede al de los residentes en su territorio. La mera concentración en las capitales de centros administrativos supone que la realización de cualquier tipo de trámite burocrático implique la necesidad de desplazarse a ellas para cientos de personas residentes fuera de la jurisdicción. Este movimiento diario incrementa, por ejemplo, las necesidades potenciales de transporte urbano de viajeros, policía local o servicios de aparcamiento. En consecuencia,

HIPÓTESIS 8ª

El gasto per cápita del gobierno local será mayor en aquellos ayuntamientos que ostenten la capitalidad de la provincia o comunidad autónoma en la que estén radicados.

Además, hemos indicado en la parte teórica cómo el marco institucional de las Administraciones Territoriales superiores también puede afectar al gasto local. Así el nivel de competencias que tenga asumido la comunidad autónoma relevante puede traducirse en diferencias en los niveles de gasto, debido por ejemplo a la realización por parte de los gobiernos regionales de proyectos de inversión que pudieran suponer mayor gasto corriente local, o a la sustitución por parte de los municipios de gastos asumidos por los niveles superiores de la Administración. Dada la diversidad de competencias existente entre las distintas comunidades autónomas, la probabilidad de que las intervenciones de éstas afecten al

88 comportamiento local puede diferir, si bien como hemos apuntado en el análisis teórico el resultado final es a priori ambiguo.

Similares argumentos se pueden emplear en relación con el marco financiero de las comunidades autónomas, distinguiendo entre las comunidades de régimen foral y las de régimen común, en el sentido de que la supuesta financiación privilegiada de las comunidades forales pudiera repercutir de algún modo sobre las finanzas locales, con efectos teóricos también ambiguos dada la hipotética presencia conjunta de efectos sustitución y renta. En cualquier caso, lo que sí cabría esperar son comportamientos diferentes en las localidades situadas en comunidades institucionalmente diferentes, sea por razón del ámbito competencial o por la estructura legal de su sistema de financiación. Por lo tanto

HIPÓTESIS 9ª

El gasto per cápita del gobierno local será significativamente diferente (mayor o menor) en las comunidades autónomas cuyo techo competencial sea más elevado y en las comunidades autónomas de régimen foral.

Por último, y ligado a la hipótesis anterior, cabría analizar la posible incidencia que sobre las decisiones municipales en materia de gasto tendría el hecho de que el ayuntamiento se encuentre radicado en una comunidad uniprovincial o pluriprovincial. Recordemos que las comunidades uniprovinciales presentan como característica peculiar el haber asumido las competencias y los recursos financieros que anteriormente correspondían en ese territorio a las diputaciones provinciales, hoy extintas con objeto de evitar innecesarias duplicidades administrativas. Por su parte, en el resto de las comunidades, siguen conviviendo ambas administraciones (la autonómica y la provincial), de modo que los ayuntamientos allí situados tienen por encima tres niveles administrativos, por dos solamente los radicados en comunidades uniprovinciales. Varias son las implicaciones que tal dicotomía pudiera acarrear.

Por una parte, y al igual que comentamos para la hipótesis anterior, se podría esperar que la intervención en el territorio municipal de los gobiernos de niveles superiores impulse en algún sentido (teóricamente no definido, una vez más debido a la confluencia de efectos sustitución y renta con signos opuestos) la política local de gasto.

Por otra parte, la localización en comunidades pluriprovinciales aumenta la probabilidad relativa de que exista concordancia ideo-

lógica entre el gobierno municipal y alguno de los de niveles administrativos superiores (provincial, autonómico o estatal), por el simple aumento del número de gobiernos cuyo campo de actuación territorial coincide parcialmente, con lo que se podrían presentar efectos similares a los descritos en la hipótesis cuarta. En consecuencia, trataremos de contrastar empíricamente si

HIPÓTESIS 10^a

El gasto per cápita del gobierno local será significativamente diferente (mayor o menor) en las comunidades autónomas uniprovinciales que en las pluriprovinciales

Seguidamente pasamos a contrastar estas diez hipótesis, para lo cual comenzaremos por formalizar el modelo.

3.- FORMALIZACIÓN DEL MODELO A CONTRASTAR

En el apartado anterior hemos presentado diez hipótesis susceptibles de ser contrastadas para la realidad institucional española. Todas ellas tienen en común el hecho de relacionar los comportamientos esperados de votantes y políticos gobernantes en el nivel municipal de la administración con la vista fija en las variables de tipo fiscal.

En efecto, las diez hipótesis se centran en la forma en la que sería de esperar que los gobiernos utilizasen las variables fiscales (concretamente el gasto público) con objeto de mantenerse en el poder, a la vista de las restricciones institucionales, políticas y económicas que condicionan su modo de actuar.

Por nuestra parte, para contrastar estas diez hipótesis estimaremos la siguiente función:

$$G = \Phi_3 (ID, VOTG, FROP, PE, CENTD, REGD, IV, CF, CAPIT, CACOMP, CANOFOR, CAPROV)$$

siendo,

G , los gastos por habitante,

ID , una variable dummy que toma el valor 1 si el gobierno municipal corresponde a un partido o coalición de izquierda y 0 caso contrario,

90 VOTG, el porcentaje de votos obtenido por el partido o coalición gobernante en las elecciones de 1987,

FROP, la fragmentación de la oposición medida a través del índice de Herfindahl⁵⁰,

PE, el porcentaje de participación en las elecciones municipales del año 1987,

CENTD, una variable dummy que toma el valor 1 si gobierna el mismo partido en el municipio y en el Estado y 0 en caso contrario,

REGD, una variable dummy que toma el valor 1 si gobierna el mismo partido en el municipio y en la Comunidad Autónoma a la que éste pertenece y 0 en caso contrario,

IV, la proporción que supone la recaudación líquida de los tributos locales más "visibles" (entendiendo como tales el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y las Tasas de Recogida de Basuras, Agua y Alcantarillado) sobre el total de ingresos (corrientes, de capital y financieros) de los municipios..

CF, las cargas financieras (intereses y amortizaciones del principal) por habitante,

CAPIT, una variable dummy que toma el valor 1 si el municipio es capital de provincia o de comunidad autónoma y 0 en caso contrario,

CACOMP, una variable dummy que toma el valor 1 si el municipio pertenece a una comunidad autónoma con competencias del artículo 151 de la Constitución y 0 en caso contrario,

CANOFOR, una variable dummy que toma el valor 1 si el municipio pertenece a una comunidad autónoma de régimen común y 0 si la comunidad es de régimen foral (País Vasco o Navarra), y

⁵⁰ El índice de Herfindahl viene definido a nuestros efectos como $FROP = \Sigma(X_i / \Sigma X_i)^2$, siendo X_i el número de concejales obtenido por el partido político i -ésimo (situado en la oposición) en las últimas elecciones, de modo que un valor $FROP = 1$ implicaría la existencia de una mínima fragmentación de la oposición (estaría formada un sólo partido). Alternativamente, cuanto más próximo se encuentre a cero el valor de la variable $FROP$ mayor será la fragmentación. Vid. SRIVASTAVA y AGGARWALL (1979) como ejemplo de análisis empírico que utiliza el índice de Herfindahl.

CAPROV, una variable dummy que toma el valor 1 si el municipio pertenece a una comunidad autónoma pluriprovincial y 0 en caso contrario.

En cuanto a los signos esperados de las primeras derivadas, tendríamos que,

$$\delta \Phi_3 / \delta ID > 0$$

sería el resultado acorde con la primera hipótesis (la izquierda gastaría más que la derecha);

$$\delta \Phi_3 / \delta VOTG < 0$$

y

$$\delta \Phi_3 / \delta FROP < 0$$

concordarían con la segunda hipótesis (los gobiernos en mayoría gastan menos y una oposición muy fragmentada equivale a un gobierno en mayoría);

$$\delta \Phi_3 / \delta PE > 0$$

sería lo esperado de la hipótesis tercera (a más alta participación electoral, menos voto cautivo);

$$\delta \Phi_3 / \delta CENTD < 0, \text{ o bien } \delta \Phi_3 / \delta CENTD > 0$$

$$\delta \Phi_3 / \delta REGD < 0, \text{ o bien } \delta \Phi_3 / \delta REGD > 0$$

responderían a las hipótesis cuarta o quinta, referentes a la solidaridad ideológica intergubernamental, cuya incidencia habíamos supuesto ambigua;

$$\delta \Phi_3 / \delta IV < 0$$

sería compatible con la hipótesis relativa a la presencia de ilusión fiscal (sexta);

$$\delta \Phi_3 / \delta CF < 0$$

apoyaría la séptima hipótesis (conducta responsable ante deudas heredadas);

$$\delta \Phi_3 / \delta CAPIT > 0$$

respaldaría la mayor necesidad de gastos en las capitales administrativas (hipótesis octava);

$$\delta \Phi_3 / \delta \text{CACOMP} < 0, \text{ o bien } \delta \Phi_3 / \delta \text{CACOMP} > 0$$

$$\delta \Phi_3 / \delta \text{CAFOR} < 0, \text{ o bien } \delta \Phi_3 / \delta \text{CAFOR} > 0$$

concordarían con la novena hipótesis, referente a la incidencia del régimen legal de las comunidades autónomas sobre el gasto local, y finalmente

$$\delta \Phi_3 / \delta \text{CAPROV} < 0, \text{ o bien } \delta \Phi_3 / \delta \text{CAPROV} > 0$$

sería lo esperado para la última hipótesis, relacionada con el número de administraciones que se encuentran por encima de la local y cuyo signo, al igual que en la hipótesis anterior es en principio ambiguo.

En cuanto a la variable dependiente, hemos ensayado cuatro alternativas para definir el gasto público, según el grado de control o margen de maniobra del que disponen las autoridades locales sobre su cuantía. Así, de menor a mayor porcentaje de discrecionalidad, definimos

G1, como los gastos totales por habitante del municipio, incluyendo por tanto gastos corrientes, de capital y financieros;

G2, como G1 menos las cargas financieras por intereses (capítulo III del presupuesto de gastos) y amortizaciones del principal (capítulo IX del presupuesto de gastos) per cápita, de modo que se excluyen los compromisos derivados de los "gastos financieros heredados" de ejercicios anteriores;

G3, como G2 menos los gastos de remuneración del personal (capítulo I del presupuesto de gastos) por habitante, gastos éstos relativamente rígidos dado el status jurídico del personal al servicio de las administraciones públicas, sobre todo en lo que se refiere al personal funcionario;

G4, como las inversiones reales (capítulo VI del presupuesto de gastos) por habitante del municipio. Esta última medida del gasto presenta a nuestro juicio la doble ventaja de ser la que mayor grado de *discrecionalidad relativa* concede a los gestores públicos (no depende, al menos directamente, de las cargas financieras heredadas, ni de las obligaciones contraídas con sus trabajadores preexistentes) y de ser igualmente la que incorpora un mayor grado

El modelo ha sido estimado aplicando mínimos cuadrados ordinarios a una muestra de corte transversal formada por todos los municipios mayores de 20.000 habitantes para los cuales hemos podido disponer de la base de datos completa, excluyendo a priori las grandes metrópolis (Madrid y Barcelona), cuyas singulares dimensiones y problemática pudieran distorsionar gravemente los resultados.

Concretamente, la muestra consta de 246 municipios, de los cuales 94 tienen una población superior a los 50.000 habitantes y la población de los 152 restantes está comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes.

En cuanto al marco temporal, los datos político-electorales utilizados son los resultados obtenidos en las elecciones locales de 1987, según aparecen recogidos en el Boletín Oficial del Estado, y utilizando como fuente complementaria el Anuario del diario EL PAÍS correspondiente al año 1988.

Por su parte, los valores atribuidos a las variables fiscales y financieras (gastos en sus cuatro versiones, tributos perceptibles y cargas financieras), procedentes de la base de datos del Banco de Crédito Local de España, han sido referidos a la media de los años 1988, 1989 y 1990. La razón fundamental estriba en la necesidad

⁵¹ Es importante señalar que un supuesto fuertemente arraigado en la teoría de la elección pública es el que afirma que las decisiones a adoptar por parte de los contribuyentes-votantes se ven mediatizadas por la percepción que éstos tengan de las actuaciones llevadas a cabo por el citado gobierno durante la legislatura que termina en materia fiscal y financiera. En este sentido, sería lo *percibido* por los individuos lo que mueve su conducta y no lo efectivamente *realizado* por el gobierno actual, de manera que los gobiernos tendrán un incentivo importante a disimular las medidas impopulares que deban adoptar y simultáneamente magnificar, haciendo uso en su caso de todos los instrumentos propagandísticos de los que dispongan, aquellas que interpreten como de más favorable valoración. En términos de política de gasto, podríamos suponer que los ciudadanos valoran positivamente sobre todo los incrementos en los gastos de inversión, por cuanto suponen la creación de nuevos servicios o la mejora del nivel de cobertura de los existentes. Evidentemente, esta proposición no es completamente cierta, en el sentido de que una mejora en la calidad de los servicios puede ser obtenida aumentando el gasto corriente en lugar del de capital (por ejemplo contratando profesores más cualificados, y en consecuencia mejor remunerados, se podría mejorar la calidad de la enseñanza), pero entendemos que desde la óptica de la percepción por parte de los usuarios la simplificación es razonable, por cuanto en el sentir popular parece bastante arraigado el erróneo mensaje que identifica como bueno el gasto de inversión (en cuanto que productivo) y malo el corriente (visto como consuntivo y burocratizado).

94 de valorar la conducta fiscal de los gobiernos a lo largo de toda la legislatura, dado que el comportamiento errático de algunas variables (sobre todo las inversiones públicas) volvería arbitraria cualquier referencia a un año concreto. Puesto que los gobiernos municipales son los salidos de la consulta electoral de 1987, parece razonable iniciar el período de análisis en 1988, ya que el presupuesto de 1987 habría sido elaborado por el gobierno anterior y no es por tanto responsabilidad del actual. Aunque la duración de la legislatura es en nuestro país de cuatro años, la ausencia de datos correspondientes a las liquidaciones presupuestarias de 1991 nos hizo centrarnos en los tres primeros años de la misma, período para el cual entendemos que ya es posible esbozar una tendencia de comportamiento.

El cuadro A.1 muestra los resultados de las regresiones efectuadas para las cuatro versiones de la variable de gasto. Puesto que uno de los componentes fundamentales del gasto total es precisamente el importe de las cargas financieras, hemos decidido eliminar la variable *CF* de la ecuación que toma como variable independiente *GI*, puesto que a nuestro juicio daría lugar a una correlación espuria. Esto no sucede con el resto de versiones de las variables de gasto, ya que en ellas han sido excluidas expresamente las cargas financieras.

Una primera lectura de estos resultados sugeriría que únicamente hay dos variables cuyo comportamiento aparece como significativamente relevante en la mayoría de las estimaciones, ya que sus signos permanecen estables y los valores de sus estadísticos *t* son significativos en tres de las cuatro ecuaciones. Estas dos variables son *IV*, proxy de la ilusión fiscal y *CF*, ligada a la hipótesis de la "responsabilidad financiera" de las autoridades locales. El signo negativo de la variable *IV* respalda la hipótesis de la ilusión fiscal, mientras que el signo positivo de *CF* es claramente antitético con la idea del autocontrol municipal, indicando por el contrario que los gobiernos municipales habrían puesto sus intereses electorales por encima de la "salud financiera" de sus instituciones (resultado éste acorde, sin embargo, con el comportamiento esperado de los políticos como maximizadores de su propia utilidad según los postulados teóricos de la elección pública) probablemente mediante la consolidación de las deudas pasadas.

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra general)

	GI	G2	G3	G4
T. INDEP.	67297,520 (3,54)***	56842,774 (4,29)***	41494,675 (3,92)***	16123,086 (2,68)***
ID	-12696,189 (-0,23)	1358,706 (0,27)	727,207 (0,18)	1748,781 (0,75)
VOTG	36,640 (-0,00)	-3038,381 (-1,40)	-19456,417 (-1,14)	-3587,528 (-0,37)
FROP	-2123,409 (-0,06)	23889,757 (0,97)	14711,613 (0,74)	1762,702 (0,16)
PE	1442,217 (0,07)	907,297 (0,06)	-4933,776 (-0,41)	-2259,763 (-0,33)
CENTD	-2529,710 (-0,35)	-1285,631 (-0,26)	-1339,195 (-0,33)	-2905,613 (-1,27)
REGD	-6479,835 (-1,70)*	-2277,042 (-0,85)	-2023,123 (-0,95)	76,862 (0,06)
IV	-65936,670 (-1,58)	-55111,528 (-1,89)*	-39430,804 (-1,70)*	-41179,311 (-3,12)***
CF	—	1,482 (9,46)***	0,998 (7,98)***	0,283 (3,98)***
CAPIT	6239,483 (1,22)	-1171,730 (-0,33)	-774,209 (-0,27)	-182,195 (-0,11)
CACOMP	6725,638 (1,32)	4662,299 (1,32)	3838,441 (1,36)	2334,031 (1,45)
CANOFOR	-2913,468 (-0,41)	-11313,285 (-2,28)**	-6504,222 (-1,65)	2047,913 (0,91)
CAPROV	-270,189 (-0,05)	-7409,093 (-1,80)*	-6060,670 (-1,85)*	-2156,141 (-1,16)
R²	0,0625	0,3246	0,2605	0,1370
F	1,42	9,33***	6,84***	3,08***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

Sin embargo, económicamente los resultados mostrados en el cuadro A.1 no son del todo satisfactorios. El cuadro A.2 presenta la matriz de correlaciones entre las variables independientes utilizadas en las estimaciones.

CUADRO A.2

MATRIZ DE CORRELACIONES (Muestra general)

	ID	VOTG	FROP	PE	CENTD	REGD
ID	1,000					
VOTG	0,273	1,000				
FROP	0,097	0,851	1,000			
PE	-0,071	-0,106	-0,026	1,000		
CENTD	0,849	0,269	0,095	-0,095	1,000	
REGD	0,278	0,104	-0,048	-0,015	0,433	1,000
IV	-0,058	-0,149	-0,080	-0,123	0,023	0,007
CF	-0,111	0,058	0,077	-0,034	-0,112	-0,155
CAPIT	-0,178	-0,163	-0,046	-0,109	-0,126	-0,063
CACOMP	0,025	0,027	0,035	-0,066	0,004	-0,024
CANOFOR	0,155	0,378	0,417	-0,024	0,169	-0,109
CAPROV	-0,097	0,007	0,073	-0,066	-0,066	-0,080
	IV	CF	CAPIT	CACOMP	CANOFOR	CAPROV
IV	1,000					
CF	0,020	1,000				
CAPIT	0,385	0,139	1,000			
CACOMP	-0,132	0,098	-0,216	1,000		
CANOFOR	0,107	0,105	-0,034	-0,195	1,000	
CAPROV	-0,026	0,202	0,099	0,656	-0,058	1,000

98 Aunque la presencia de altos coeficientes de correlación parcial entre variables no es condición necesaria, ni suficiente puede observarse que existen tres coeficientes (resaltados en negrita) lo suficientemente elevados como para intuir la presencia de problemas de multicolinealidad en los resultados expuestos. Efectivamente, la variable *ID*, está fuertemente correlacionada con la variable *CENTD* (coeficiente 0,849), lo mismo que sucede entre *VOTG* y *FROP* (coeficiente 0,851) y entre *CACOMP* y *CAPROV* (coeficiente 0,656). Para eludir este presunto problema, hemos procedido a reestimar nuestras ecuaciones evitando la coincidencia en la misma estimación de dos variables correlacionadas. Además, puesto que las variables *VOTG* y *FROP* (correlacionadas entre sí) afectan a la misma hipótesis (hipótesis segunda, referente a la disposición por parte de los gobiernos de "manos libres" para actuar sin cortapisas), hemos decidido prescindir de una de ellas (*VOTG*) y centrarnos en la fragmentación de la oposición como aproximación a dicha hipótesis.

Los cuadros A.3 al A.6 muestran los resultados de estas nuevas regresiones. Concretamente, cada uno de ellos utiliza una expresión distinta de la variable dependiente (para el A.3 es la *G1*, para el A.4, la *G2* ...) y presenta los resultados en cinco columnas. Las cuatro primeras contienen las distintas combinaciones posibles entre todas las variables independientes sugeridas con la condición de que no coincidan en la misma regresión las variables presuntamente correlacionadas (*ID* y *CENTD* por un lado, y *CACOMP* y *CAPROV* por el otro). Por su parte, las quintas columnas contienen los resultados de estimaciones para las cuales únicamente han sido computadas como variables independientes aquellas cuyos coeficientes se hayan comportado de un modo más estable y estadísticamente significativo en términos de t^{52} .

⁵² Como excepción, hemos incluido la variable *IV* en la estimación realizada en la quinta columna de los cuadros A.3 y A.5, a pesar de no resultar significativa en ninguna de las columnas anteriores, debido a su comportamiento relativamente estable en el resto de las ecuaciones y la situación de sus valores t próximos a la frontera de la significación.

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra general)

Variable Dependiente: GI

T. INDEP.	67600,056 (3,70)***	70890,713 (3,88)***	66689,110 (3,68)***	70047,180 (3,87)***	62264,302 (11,68)***
ID	-3794,057 (-0,95)	-3301,809 (-0,83)	-	-	-
FROP	-2203,044 (-0,12)	-493,989 (-0,03)	-2118,905 (0,11)	-447,878 (-0,02)	-
PE	1834,829 (0,09)	-166,562 (-0,01)	1444,366 (0,07)	-575,193 (-0,03)	-
CENTD	-	-	-3926,667 (-0,99)	-3607,544 (-0,91)	-
REGD	-7011,642 (-2,05)**	-7203,940 (-2,10)**	-6309,153 (-1,72)*	-6503,898 (-1,77)*	-8052,323 (-2,50)**
IV	-67357,67 (-1,64)	-65956,70 (-1,60)	-64848,05 (-1,58)	-63632,13 (-1,55)	-47437,59 (-1,28)
CAPIT	6143,005 (1,28)	3813,552 (0,81)	6261,460 (1,31)	3866,331 (0,82)	-
CACOMP	6537,014 (1,81)*	-	6563,385 (1,81)*	-	5929,243 (1,73)*
CANOFOR	-3238,384 (-0,47)	-5593,786 (-0,82)	-2937,748 (-0,42)	-5254,997 (-0,77)	-
CAPROV	-	5043,858 (1,20)	-	5196,422 (1,24)	-
R²	0,0620	0,0549	0,0623	0,0554	0,0465
F	1,96*	1,72*	1,97*	1,74*	3,94***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO A.4

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra general)

Variable Dependiente: G2

T. INDEP.	50885,027 (3,95)***	55045,351 (4,30)***	51070,37 (3,99)***	55142,824 (4,35)***	50961,606 (10,96)***
ID	-293,925 (-0,10)	-435,663 (-0,16)	-	-	-
FROP	-6199,282 (-0,47)	-4407,832 (-0,34)	-6108,367 (-0,46)	-4329,813 (-0,33)	-
PE	5169,175 (0,35)	3774,147 (0,25)	4809,107 (0,32)	3474,169 (0,23)	-
CENTD	-	-	-919,802 (-0,33)	-915,080 (-0,32)	-
REGD	-3262,844 (-1,35)	-3398,099 (-1,41)	-2951,673 (-1,14)	-3123,737 (-1,21)	-
IV	-48546,28 (-1,68)*	-50106,30 (-1,74)*	-48143,33 (-1,67)	-49655,32 (-1,73)*	-56698,58 (-2,19)**
CF	1,433 (9,19)***	1,470 (9,41)***	1,431 (9,19)***	1,469 (9,40)***	1,451 (9,71)***
CAPIT	-2220,475 (-0,65)	-2113,431 (-0,64)	-2283,595 (-0,67)	-2162,536 (-0,65)	-
CACOMP	515,347 (0,20)	-	541,037 (0,21)	-	-
CANOFOR	-12585,43 (-2,56)**	-13388,62 (-2,81)***	-12338,10 (-2,49)**	-13192,31 (-2,75)***	-12943,29 (-3,10)***
CAPROV	-	-3401,641 (-1,14)	-	-3384,245 (-1,14)	-
R²	0,3095	0,3132	0,3098	0,3134	0,3009
F	11,75***	11,96***	11,77***	11,97***	34,71***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO A.5

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra general)

Variable Dependiente: G3

T. INDEP.	37373,880 (3,64)***	40793,068 (4,00)***	37412,720 (3,67)***	40739,968 (4,03)***	32555,346 (8,77)***
ID	-676,560 (-0,30)	-795,864 (-0,36)	-	-	-
FROP	-4901,437 (-0,47)	-3430,524 (-0,33)	-4819,958 (-0,46)	-3367,685 (-0,32)	-
PE	-2097,698 (-0,18)	-3240,072 (-0,37)	-2428,126 (-0,20)	-3515,299 (-0,30)	-
CENTD	-	- (-0,53)	-1187,263 (-0,54)	-1184,664	-
REGD	-2766,602 (-1,43)	-2877,445 (-1,50)	-2437,814 (-1,18)	-2578,231 (-1,25)	-
IV	-35010,02 (-1,52)	-36304,39 (-1,58)	-34396,03 (-1,50)	-35640,98 (-1,55)	-39910,07 (1,93)*
CF	0,962 (7,73)***	0,92 (7,96)***	0,960 (7,73)***	0,991 (7,96)***	0,982 (8,24)***
CAPIT	-1782,413 (-0,65)	-1683,276 (-0,64)	-1819,231 (-0,67)	-1710,606 (-0,65)	-
CACOMP	395,467 (0,19)	-	418,387 (0,20)	-	-
CANOFOR	-7549,879 (-1,93)*	-8201,875 (-2,16)**	-7319,705 (-1,86)*	-8011,209 (-2,09)**	-7903,986 (-2,37)**
CAPROV	-	-2830,550 (-1,19)	-	-2795,487 (-1,18)	-
R²	0,2452	0,2497	0,2459	0,2502	0,2348
F	8,52***	8,72***	8,55***	8,75***	24,76***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO A.6

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra general)

Variable Dependiente: G4

T. INDEP.	15479,676 (2,66)***	17202,063 (2,96)***	15660,189 (2,72)***	17400,943 (3,03)***	14901,071 (10,54)***
ID	-662,938 (-0,52)	-637,350 (-0,50)	-	-	-
FROP	-2036,935 (-0,34)	-1253,349 (-0,21)	-1910,152 (-0,32)	-1119,808 (-0,19)	-
PE	-1322,404 (-0,20)	-2023,762 (-0,30)	-1829,259 (-0,27)	-2529,045 (-0,38)	-
CENTD	-	-	-1504,973 (-1,20)	-1457,285 (-1,16)	-
REGD	-620,066 (-0,57)	-685,534 (-0,62)	-155,562 (-0,13)	-234,980 (-0,20)	-
IV	-41574,70 (-3,19)***	-41853,31 (-3,21)***	-40857,89 (-3,15)***	-41154,50 (-3,16)***	-43426,40 (-3,74)***
CF	0,272 (3,87)***	0,285 (4,03)***	0,269 (3,84)***	0,283 (4,00)***	0,289 (4,32)***
CAPIT	-659,663 (-0,43)	-949,429 (-0,63)	-735,587 (-0,48)	-1036,453 (-0,69)	-
CACOMP	1053,515 (0,91)	-	1089,277 (0,94)	-	-
CANOFOR	1418,172 (0,64)	842,975 (0,39)	1768,291 (0,79)	1171,053 (0,54)	-
CAPROV	-	-364,114 (-0,27)	-	-339,464 (-0,25)	-
R²	0,1246	0,1219	0,1289	0,1259	0,1163
F	3,73***	3,64***	3,88***	3,77***	15,99***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

Los resultados de estas nuevas estimaciones vienen a confirmar los anteriores, con las variables *IV* y *CF* como más establemente significativas y con los mismos signos que presentaban en las regresiones expuestas en el cuadro A.1.

Particularmente interesante resulta la alta significación estadística de la variable indicativa de la ilusión fiscal (*IV*) ($t = -3,74$, significativa para un nivel de confianza del 99 por ciento) cuando adoptamos como medida del gasto la inversión real, es decir aquella en la que la discrecionalidad relativa de las autoridades para fijar su cuantía es mayor, lo que viene a demostrar que efectivamente dichas autoridades tratan de aprovechar en la medida de lo posible los instrumentos de financiación que menores costes de impopularidad les originan.

Otro resultado destacable es el que se refiere a la variable *CANOFOR*, una de las representativas de un tipo de peculiaridad institucional, cual es en este caso el régimen financiero de la comunidad autónoma en la que se encuentra radicado el municipio. El signo negativo y los altos valores del estadístico *t* correspondientes a esta variable en las ecuaciones que toman como variables independientes las medidas intermedias del gasto (*G2* y *G3*) sugieren que las localidades situadas en los territorios de régimen foral (País Vasco y Navarra) gastan significativamente más que las localizadas en el resto del Estado, lo cual podría ser explicado por la presencia dominante de un efecto renta derivado del sistema privilegiado de financiación de estos territorios.

Por último, existe una variable (*CACOMP*) cuyo coeficiente resulta significativo, si bien débilmente (apenas para un nivel de confianza del 90 por ciento), únicamente cuando elegimos el gasto total como variable dependiente. Tal resultado supondría un respaldo a la hipótesis según la cual existiría un comportamiento diferenciado entre los municipios según el nivel de competencias que hubiese asumido la comunidad autónoma a la que pertenecieran. En este caso, el signo positivo de la variable relevante implicaría que los ayuntamientos radicados en comunidades de competencias amplias gastarían significativamente más. Sin embargo, el valor casi fronterizo de los estadísticos *t*, unido al hecho de que sólo sea alcanzado este valor con una de las cuatro versiones de las variables dependientes aconsejan interpretar prudentemente este resultado.

Respecto al resto de las variables, los resultados de nuestras estimaciones no permiten hallar evidencia alguna que respalde la validez de las hipótesis sugeridas, ya que los estadísticos correspondientes nunca alcanzan el nivel mínimo de significación necesario para tenerlos en cuenta.

104 Llegados a este punto, nos ha parecido conveniente repetir las estimaciones dividiendo la muestra general utilizada en dos submuestras que contuvieran respectivamente a los municipios de más de 50.000 habitantes y a los de población comprendida entre 20.000 y 50.000. Dos razones nos han impulsado a ello. Por una parte, y desde la óptica del gasto, dado que el rango de competencias que obligatoriamente deben asumir las localidades depende, como expresamos con anterioridad⁵³, del tamaño del municipio en términos de población, y puesto que los municipios mayores de 50.000 habitantes tienen encomendadas tareas especiales (en particular deben legalmente suministrar transporte colectivo de viajeros y protección del medio ambiente), podría suceder que el comportamiento de las autoridades públicas fuera diferente en ambos tipos de localidades. Además, la ley reguladora de las haciendas locales permite a los ayuntamientos, como también ha sido indicado, fijar libremente los tipos de los impuestos locales dentro de unas bandas que también dependen de su tamaño en términos de población, por lo que las restricciones presupuestarias de ambos grupos de municipio también divergen.

En consecuencia, no sería de extrañar que ante la falta de homogeneidad entre los dos conjuntos, tanto por el lado del gasto, como por el de los ingresos, sus conductas no siguieran el mismo rumbo.

Los cuadros B.1 al B.6 ofrecen los resultados de las estimaciones efectuadas sobre la base de la muestra formada por los 94 municipios de más de 50.000 habitantes.

Al igual que habíamos efectuado para la muestra general, el cuadro B.1 (análogo formalmente al cuadro A.1) incluye cuatro columnas (una para cada medida del gasto público como variable dependiente) e introduce a todas las variables independientes previamente definidas. Del mismo modo, el cuadro B.2 presenta la matriz de correlaciones correspondiente a esta nueva muestra, en la que podemos observar que se siguen presumiendo los mismos problemas que se daban en la muestra general (alta correlación entre los tres mismos pares de variables). Por ello, los cuadros B.3 al B.6 (análogos formalmente a los denotados como A.3 al A.6) expanden el campo de análisis con objeto de evitar problemas de multicolinealidad⁵⁴.

⁵³ Vid. páginas 25 y ss. en este mismo trabajo.

⁵⁴ Puede observarse cómo los cuadros B.3 al B.6 presentan seis columnas, a diferencia de los cuadros A.3 al A.6 en los que sólo había cinco. La razón es que para esta muestra aparecen como variables estadísticamente significativas dos presuntamente correlacionadas (CACOMP y CAPROV), que por lo tanto no deberían coincidir en la misma ecuación, por lo que hemos procedido a duplicar la columna final.

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de más de 50.000 habitantes)

	G1	G2	G3	G4
T. INDEP.	80707,205 (3,57)***	51099,270 (2,74)***	33218,666 (2,09)**	11604,547 (1,20)
ID	-10866,558 (-1,45)	-3425,825 (-0,56)	-3425,896 (-0,66)	-2490,387 (-0,78)
VOTG	-841,094 (-0,02)	-25541,642 (-0,94)	-16471,582 (-0,71)	-843,427 (-0,06)
FROP	-44685,110 (-1,25)	-20344,348 (-0,70)	-18273,799 (-0,74)	-18213,313 (-1,21)
PE	-3567,241 (-0,13)	8014,322 (0,37)	8696,901 (0,47)	12064,913 (1,07)
CENTD	7115,335 (1,00)	5945,834 (1,04)	5331,117 (1,10)	2447,464 (0,83)
REGD	1152,359 (0,32)	3506,788 (1,19)	2594,762 (1,03)	1677,83 (1,10)
IV	-174487,820 (-3,21)***	-55285,148 (-1,17)	-62167,656 (-1,55)	-78035,551 (-3,20)***
CF	—	0,476 (2,18)**	0,225 (1,21)	-0,197 (-1,74)*
CAPIT	4807,902 (1,31)	2398,263 (0,81)	1872,425 (0,74)	-42,045 (-0,03)
CACOMP	6849,395 (1,50)	8946,098 (2,44)**	7904,231 (2,53)**	2648,587 (1,39)
CANOFOR	10503,847 (1,48)	514,465 (0,09)	3777,988 (0,75)	9615,720 (3,14)***
CAPROV	7646,534 (1,48)	-11134,394 (-0,26)	-1285,618 (-0,35)	1769,880 (0,78)
R²	0,2580	0,3018	0,2646	0,1994
F	2,59***	2,92***	2,07**	1,68*

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO B.2

MATRIZ DE CORRELACIONES
(Muestra de municipios de más de 50.000 habitantes)

	ID	VOTG	FROP	PE	CENTD	REGD
ID	1,000					
VOTG	0,255	1,000				
FROP	0,149	0,849	1,000			
PE	-0,152	-0,153	-0,105	1,000		
CENTD	0,871	0,250	0,119	-0,170	1,000	
REGD	0,288	-0,041	-0,214	-0,070	0,419	1,000
IV	-0,172	-0,075	-0,008	0,034	-0,121	0,062
CF	-0,236	0,157	0,182	-0,108	-0,221	-0,238
CAPIT	-0,288	-0,195	0,015	0,050	-0,225	-0,055
CACOMP	-0,034	-0,084	-0,007	-0,243	-0,078	-0,187
CANOFOR	0,217	0,517	0,517	-0,137	0,162	-0,130
CAPROV	-0,187	-0,077	0,086	-0,120	-0,184	-0,229

	IV	CF	CAPIT	CACOMP	CANOFOR	CAPROV
IV	1,000					
CF	-0,164	1,000				
CAPIT	0,048	0,233	1,000			
CACOMP	-0,002	0,062	-0,127	1,000		
CANOFOR	0,347	0,140	-0,012	-0,278	1,000	
CAPROV	0,240	0,261	0,229	0,635	-0,109	1,000

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de más de 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: GI

T. INDEP.	79281,867	91504,103	76731,358	88765,814	72617,755	78071,384
	(3,61)***	(4,42)***	(3,48)***	(4,29)***	(8,21)***	(9,039)***
ID	-4749,057	-4059,451	-	-	-	-
	(-1,17)	(-1,01)				
FROP	-38869,18	-42293,44	-38973,77	-42530,88	-28028,83	-32996,02
	(-1,94)*	(-2,09)**	(-1,92)*	(-2,08)**	(-1,75)*	(-2,04)**
PE	-5642,511	-16284,83	-5339,503	-15482,09	-	-
	(-0,21)	(-0,63)	(-0,20)	(-0,59)		
CENTD	-	-	-1634,506	-1354,305	-	-
			(-0,42)	(-0,35)		
REGD	1946,963	1528,856	1284,303	984,773	-	-
	(0,58)	(0,46)	(0,36)	(0,28)		
IV	-144784,1	-172659,7	-132710,5	-162410,2	-107672,4	-141483,8
	(-2,85)***	(-3,25)***	(-2,65)**	(-3,10)***	(-2,49)**	(-3,17)***
CAPIT	6845,429	3277,654	7565,935	3956,707	7481,297	-
	(2,18)**	(1,02)	(2,42)**	(1,25)	(2,51)**	
CACOMP	10825,790	-	10525,285	-	9283,339	-
	(3,10)***		(3,01)***		(3,14)***	
CANOFOR	9012,263	7035,262	7306,937	5708,724	-	-
	(1,30)	(1,05)	(1,07)	(0,87)		
CAPROV	-	12485,872	-	12376,160	-	12659,49
		(3,13)***		(3,09)***		(3,61)***
R²	0,2286	0,2299	0,2178	0,2219	0,2050	0,1931
F	3,15***	3,17***	2,96***	3,03***	5,74***	7,18***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO B.4

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de más de 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: G2

T. INDEP.	48171,091 (2,67)***	63028,426 (3,57)***	47086,374 (2,64)***	62561,381 (3,59)***	52771,604 (10,50)***	54552,620 (10,43)***
D	1796,959 (0,53)	2276,084 (0,65)	-	-	-	-
FROP	-41708,52 (-2,60)**	-40051,42 (-2,39)**	-42851,96 (-2,68)***	-41103,48 (-2,45)**	-46522,24 (-3,52)***	-48095,26 (-3,52)***
PE	7414,637 (0,34)	-6601,770 (-0,31)	8860,910 (0,41)	-5456,460 (-0,25)	-	-
CENTD	-	-	3042,238 (0,98)	3125,758 (0,97)	-	-
REGD	3879,473 (1,43)	2746,549 (0,99)	3149,208 (1,11)	2086,130 (0,72)	-	-
V	-49178,46 (-1,15)	-5473,45 (-1,15)	-48038,36 (-1,17)	-55381,48 (-1,20)	-	-
CF	0,444 (2,17)**	0,407 (1,84)**	0,455 (2,27)**	0,410 (1,90)**	0,452 (2,50)**	0,411 (2,13)**
CAPIT	3321,793 (1,30)	1329,923 (0,50)	3432,222 (1,36)	1357,247 (0,52)	-	-
CACOMP	8422,697 (3,01)***	-	8469,344 (3,05)***	-	7135,920 (3,00)***	-
CANOFOR	-732,497 (-0,13)	-4268,924 (-0,74)	-913,087 (-0,17)	-4262,696 (-0,76)	-	-
CAPROV	-	5848,793 (1,69)*	-	5895,700 (1,72)*	-	4599,568 (1,56)
R²	0,2861	0,2353	0,2917	0,2399	0,2250	0,1700
F	3,74***	2,87***	3,84***	2,94***	8,71***	6,15***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de más de 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: G3

T. INDEP.	31658,218 (2,06)**	44510,969 (2,95)***	30526,487 (2,01)**	43891,269 (2,95)***	44506,166 (7,43)***	47179,559 (7,87)***
ID	1259,192 (0,44)	1693,748 (0,57)	-	-	-	-
FROP	-31879,72 (-2,34)**	-30238,18 (-2,12)**	-32864,61 (-2,41)**	-31141,96 (-2,18)**	-27131,54 (-2,48)**	-29454,05 (-2,63)***
PE	7675,841 (0,42)	4558,198 (-0,25)	8952,770 (0,49)	-3514,836 (-0,19)	-	-
CENTD	-	-	2500,412 (0,94)	2584,798 (0,94)	-	-
REGD	3101,120 (1,34)	2097,109 (0,89)	2448,967 (1,01)	1507,036 (0,61)	-	-
IV	-59175,25 (-1,63)	-62653,50 (-1,54)	-57336,45 (-1,64)	-62313,14 (-1,59)	-59550,80 (-2,02)**	-75359,23 (-2,43)**
CF	0,199 (1,14)	0,171 (0,91)	0,211 (1,24)	0,177 (0,96)	-	-
CAPIT	2365,783 (1,09)	692,011 (0,30)	2490,059 (1,16)	748,962 (0,34)	-	-
CACOMP	7206,109 (3,02)***	-	7224,106 (3,06)***	-	5727,894 (2,86)***	-
CANOFOR	2924,259 (0,60)	-249,389 (-0,05)	2656,666 (0,57)	-345,755 (-0,07)	-	-
CAPROV	-	4783,696 (1,62)	-	4801,691 (1,64)	-	5107,141 (2,10)**
R2	0,2190	0,1605	0,2254	0,1660	0,1704	0,1370
F	2,62***	1,78	2,72***	1,86	6,16***	4,76***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO B.6

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de más de 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: G4

T. INDEP.	10588,353 (1,13)	15932,943 (1,79)*	9759,856 (1,05)	15157,668 (1,72)*	21337,303 (5,66)***	22884,860 (6,09)***
ID	-231,047 (-0,13)	-175,276 (-0,10)	-	-	-	-
FROP	-17246,83 (-2,08)**	-17858,74 (-2,12)**	-17578,11 (-2,12)**	-18138,07 (-2,15)**	-18408,83 (-2,26)**	-19121,48 (-2,32)**
PE	11602,272 (1,04)	7191,735 (0,67)	12102,571 (1,09)	7673,120 (0,71)	-	-
CENTD	-	-	568,934 (0,35)	530,637 (0,32)	-	-
REGD	2017,105 (1,44)	1748,601 (1,26)	1745,229 (1,19)	1505,477 (1,03)	-	-
IV	-68437,37 (-3,10)***	-78358,32 (-3,27)***	-65875,40 (-3,09)***	-75948,17 (-3,27)***	-66117,75 (-3,25)***	-77093,39 (-3,47)***
CF	-0,168 (-1,59)	-0,208 (-1,87)*	-0,156 (-1,50)	-0,197 (-1,81)*	-0,189 (-1,98)*	-0,236 (-2,32)**
CAPIT	396,875 (0,30)	-606,228 (-0,45)	504,819 (0,38)	-499,177 (-0,38)	-	-
CACOMP	3495,478 (2,41)**	-	3451,218 (2,40)**	-	2572,532 (1,97)*	-
CANOFOR	8972,372 (3,05)***	8364,334 (2,87)***	8628,215 (3,02)***	8062,786 (2,85)***	7924,887 (2,97)***	7909,962 (2,94)***
CAPROV	-	3706,496 (2,13)**	-	3652,474 (2,11)**	-	3077,819 (1,87)*
R²	0,1865	0,1747	0,1875	0,1757	0,1583	0,1548
F	2,14**	1,98*	2,15**	1,99*	3,31***	3,22***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

En cuanto a los resultados concretos de las estimaciones correspondientes a esta muestra varias son las notas a destacar.

En primer lugar, se mantiene el signo y la significación estadística de la variable representativa de la ilusión fiscal. Efectivamente, los coeficientes de *IV* son siempre negativos y exceptuando las ecuaciones que utilizan a *G2* (gasto total menos cargas financieras) como variable dependiente, siempre es posible encontrar estadísticos *t* significativos a los niveles de confianza usuales (particularmente importantes, además, cuando se relaciona esta variable con la inversión real).

No sucede lo mismo, sin embargo, con las cargas financieras (variable *CF*). A diferencia de lo que sucedía con la muestra general, aquí el signo de sus coeficientes varía según cuál sea la variable dependiente con la que se la relacione, de modo que es positiva y significativa en relación con *G2*, negativa y significativa enfrentada con *G4* y positiva pero carente de significación estadística en conexión con *G3*. Puesto que *G4* (inversiones reales) supone un mayor nivel de discrecionalidad relativa para las autoridades locales, podría existir la tentación de concluir que los gobiernos de los grandes municipios tienden a comportarse de manera responsable en términos financieros, dado el signo negativo y significativo del coeficiente que afecta a la variable relevante en este caso. Sin embargo, la contradicción con el resto de supuestos exigiría una mayor prudencia en la conclusión.

Por otra parte, existen otras tres variables cuyos coeficientes resultan generalmente significativos en las estimaciones realizadas con los municipios de mayor dimensión.

Concretamente, la variable *FROP* (fragmentación de la oposición) presenta siempre el signo negativo y estadísticamente significativo a los niveles de confianza habitualmente utilizados. Tal comportamiento resulta plenamente concordante con los postulados teóricos (hipótesis segunda) según los cuales una oposición muy fragmentada permite actuar más libremente al gobierno, evitando tener que efectuar concesiones a las iniciativas de ésta y manteniendo por tanto en niveles inferiores el gasto público. En los municipios de mayor dimensión parece, por tanto, confirmarse esta hipótesis.

Igualmente, existe siempre un signo positivo y significativo para los coeficientes de la variable *CACOMP*. Ello sugiere que los mayores municipios situados en comunidades autónomas que han asumido un amplio rango de competencias gastan significativamente más que los que se encuentran en el resto de las comunidades, resultado éste que ya se apuntaba débilmente en las estimaciones

112 realizadas para la muestra ampliada. Sin embargo, aquí el resultado es más robusto, ya que alcanza a la totalidad de las ecuaciones estimadas. Por lo tanto parece deducirse que la conducta de estas comunidades podría provocar un efecto renta tendente a incrementar el volumen de gasto de sus localidades.

Un efecto similar pudiera haber sido provocado por la actuación de las diputaciones provinciales en aquellas comunidades en las que aún subsisten debido a su carácter pluriprovincial, si nos guiamos por el signo positivo y mayoritaria, aunque no unánimemente significativo de la variable *CAPROV*.

Por último, podemos observar un signo significativamente positivo en el coeficiente de la variable *CANOFOR* cuando utilizamos como medida del gasto la inversión real. Tal resultado, contradictorio con el de la muestra general sugeriría que los grandes municipios situados en los territorios de régimen común invierten significativamente más, quizás porque en este caso pudiera predominar en los territorios forales un efecto sustitución según el cual los municipios de estas comunidades se verían favorecidos por una mayor localización en sus jurisdicciones de inversiones efectuadas por los gobiernos autonómicos, lo que conllevaría menores necesidades de inversión propia.

Una vez más, el resto de las variables deberían ser vistas como irrelevantes en relación con las hipótesis contrastadas, con la única excepción de la capitalidad (*CAPIT*), significativa en las ecuaciones que utilizan como variable dependiente el gasto total y como variable explicativa la representativa del rango de competencias de las comunidades autónomas. El signo es positivo, lo cual concuerda con el análisis teórico (las capitales deberían gastar más debido a la necesidad de suministrar más servicios por su atracción administrativa y comercial), aún cuando el respaldo a esta hipótesis es débil, debido al escaso número de estimaciones para las cuales resulta significativa.

En cuanto a la muestra formada por los 154 municipios de menor dimensión, los cuadros C.1 al C.6 recogen los resultados de las respectivas estimaciones.

Como siempre, el primer cuadro (C.1) incluye a todas las variables definidas, el segundo (C.2) muestra la matriz de correlaciones y, puesto que se sigue manteniendo la correlación entre los tres pares de variables reiteradas, los cuadros C.3 al C.6 amplían el número de estimaciones con objeto de eludir los problemas de multicolinealidad.

CUADRO C.1

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de 20.000 a 50.000 habitantes)

	G1	G2	G3	G4
T. INDEP.	62221,989 (2,29)**	61485,291 (3,59)***	46207,189 (3,41)***	20791,701 (2,77)***
ID	-2023,038 (-0,18)	-1719,794 (-0,24)	-2525,868 (-0,45)	-393,727 (-0,13)
VOTG	-3598,812 (-0,08)	-25754,243 (-0,90)	-16022,765 (-0,70)	-6887,971 (-0,55)
FROP	19169,218 (0,36)	41693,723 (1,24)	26895,011 (1,01)	12561,317 (0,85)
PE	13400,810 (0,44)	2629,413 (0,14)	-2684,963 (-0,18)	-922,634 (-0,11)
CENTD	-3423,088 (0,30)	-197,256 (-0,03)	-444,941 (-0,08)	-2235,921 (-0,72)
REGD	-11705,224 (-2,00)**	-6788,867 (-1,83)*	-5522,306 (-1,88)*	-1315,347 (-0,81)
IV	-126127,730 (-0,849)	-138628,300 (-1,46)	-133218,400 (-1,77)*	-136047,610 (-3,27)***
CF	-	1,911 (9,62)***	1,310 (8,33)***	0,450 (5,16)***
CAPIT	-930,992 (-0,06)	-237,878 (-0,02)	-3084,965 (-0,39)	842,387 (0,19)
CACOMP	6245,329 (0,73)	2944,569 (0,55)	1555,632 (0,37)	2963,644 (1,25)
CANOFOR	-3956,859 (-0,33)	-14876,414 (-1,98)**	-8096,558 (-1,36)	1639,420 (0,50)
CAPROV	-659,159 (-0,07)	-10720,885 (-1,70)*	-7272,815 (-1,46)	-3439,581 (-1,24)
R²	0,0731	0,4512	0,3975	0,2791
F	1,00	9,52***	7,64***	4,48***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO C.2

MATRIZ DE CORRELACIONES
(Muestra de municipios de 20.000 a 50.000 habitantes)

	ID	VOTG	FROP	PE	CENTD	REGD
ID	1,000					
VOTG	0,290	1,000				
FROP	0,072	0,851	1,000			
PE	-0,034	-0,132	-0,028	1,000		
CENTD	0,837	0,290	0,089	-0,055	1,000	
REGD	0,271	0,183	-0,048	0,014	0,440	1,000
IV	-0,087	-0,110	-0,011	0,170	0,104	0,041
CF	-0,052	0,031	0,040	0,016	-0,064	-0,117
CAPIT	-0,149	-0,074	-0,023	-0,084	-0,110	-0,150
CACOMP	0,069	0,064	0,040	-0,033	0,067	0,090
CANOFOR	0,113	0,292	0,345	-0,005	0,185	-0,091
CAPROV	-0,032	0,037	0,050	-0,085	0,230	-0,029

	IV	CF	CAPIT	CACOMP	CANOFOR	CAPROV
IV	1,000					
CF	0,002	1,000				
CAPIT	-0,025	0,007	1,000			
CACOMP	-0,083	0,140	-0,309	1,000		
CANOFOR	0,246	0,098	0,046	0,150	1,000	
CAPROV	-0,081	0,187	0,078	0,665	-0,028	1,000

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de 20.000 a 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: GI

T. INDEP.	62585,785 (2,46)**	64079,010 (2,49)**	60446,879 (2,40)**	61881,346 (2,43)**
ID	-5058,642 (-0,86)	-4755,112 (-0,80)	-	-
FROP	15719,619 (0,59)	16883,566 (0,64)	15441,842 (0,58)	16595,888 (0,63)
PE	15013,880 (0,51)	14877,253 (0,50)	13463,556 (0,45)	13447,568 (0,45)
CENTD	-	-	-5308,925 (-0,90)	-5072,392 (-0,86)
REGD	-12575,66 (-2,43)**	-12620,47 (-2,44)**	-11523,90 (-2,07)**	-11602,19 (-2,08)**
IV	-136848,2 (-0,99)	-137041,6 (-0,98)	-114075,6 (-0,83)	-115299,1 (-0,84)
CAPIT	-1691,533 (-0,12)	-6554,382 (-0,48)	-878,078 (-0,06)	-5970,815 (-0,44)
CACOMP	5725,370 (0,99)	-	5887,009 (1,01)	-
CANOFOR	-4678,699 (-0,40)	-6554,197 (-0,54)	-3956,604 (-0,34)	-5463,655 (-0,47)
CAPROV	-	4418,744 (0,65)	-	4769,226 (0,71)
R²	0,0723	0,0688	0,0728	0,0694
F	1,39	1,32	1,40	1,33

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO C.4

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de 20.000 a 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: G2

T. INDEP.	53663,207 (3,31)***	58364,738 (3,60)***	52516,42 (3,27)***	56854,615 (3,54)***	57856,245 (7,63)***
ID	-2701,395 (-0,72)	-3056,326 (-0,82)	-	-	-
FROP	15719,089 (0,93)	16119,482 (0,97)	15573,51 (0,92)	15966,512 (0,96)	-
PE	7667,290 (0,41)	6118,428 (0,33)	6854,018 (0,36)	5387,121 (0,29)	-
CENTD	-	-	-2803,412 (-0,74)	-2821,350 (-0,75)	-
REGD	-7767,472 (-2,35)**	-7479,405 (-2,28)**	-7220,499 (-2,02)**	-7015,945 (-1,98)**	-8135,210 (-2,63)***
IV	-116350,4 (-1,31)	-122860,7 (-1,40)	-104228,1 (-1,19)	-109374,2 (-1,26)	-
CF	1,867 (9,44)***	1,907 (9,68)***	1,867 (9,44)***	1,906 (9,67)***	1,916 (9,79)***
CAPIT	-6291,163 (-0,69)	-2414,718 (-0,28)	-5852,178 (-0,64)	-1972,992 (-0,23)	-
CACOMP	-3591,926 (-0,96)	-	-3505,423 (-0,93)	-	-
CANOFOR	-16496,69 (-2,23)**	-15905,77 (-2,20)**	-16123,33 (-2,15)**	-15653,48 (-2,13)**	-16793,11 (-2,62)***
CAPROV	-	-8104,875 (-1,87)*	-	-7885,690 (-1,82)*	-7506,287 (-1,76)*
R²	0,4368	0,4468	0,4370	0,4464	0,4329
F	12,24***	12,74***	12,25***	12,72***	28,06***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de 20.000 a 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: G3

T. INDEP.	41208,895 (3,22)***	44336,580 (3,46)***	39735,902 (3,14)***	42525,569 (3,35)***	38369,220 (6,32)***
ID	-3380,636 (-1,14)	-3647,824 (-1,24)	-	-	-
FROP	10761,452 (0,81)	10951,559 (0,83)	10597,490 (0,80)	10771,766 (0,82)	-
PE	635,938 (0,04)	-417,086 (-0,03)	-296,089 (-0,02)	-1273,855 (-0,08)	-
CENTD	-	-	-3297,600 (-1,11)	-3328,471 (-1,13)	-
REGD	-6221,815 (-2,38)**	-6021,957 (-2,32)**	-5626,913 (-2,00)**	-5485,389 (-1,96)**	-6181,407 (-2,52)**
IV	-120248,8 (-1,72)*	-124719,9 (-1,80)*	-105315,7 (-1,52)	-108666,1 (-1,58)	-142994,5 (-2,19)**
CF	1,281 (8,21)***	1,308 (8,40)***	1,281 (8,21)***	1,306 (8,38)***	1,293 (8,36)***
CAPIT	-7255,171 (-1,00)	-4230,550 (-0,62)	-6683,270 (-0,93)	-3697,202 (-0,54)	-
CACOMP	-2893,687 (-0,98)	-	-2798,335 (-0,94)	-	-
CANOFOR	-9238,589 (-1,58)	-8720,029 (-1,52)	-8869,805 (-1,50)	-8436,458 (-1,45)	-
CAPROV	-	-5899,297 (-1,72)*	-	-5639,016 (-1,65)*	-5616,824 (-1,65)*
R²	0,3862	0,3947	0,3859	0,3936	0,3733
F	9,93***	10,29***	9,91***	10,24***	21,89***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

CUADRO C.6

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES
(Muestra de municipios de 20.000 a 50.000 habitantes)

Variable Dependiente: G4

T. INDEP.	19197,1662	1140,324	18211,970	20035,712	21276,473	22229,030
	(2,71)***	(2,95)***	(2,60)***	(2,84)***	(7,31)***	(7,02)***
ID	-2465,945	-2472,634	-	-	-	-2812,634
	(-1,50)	(-1,51)				(-1,84)*
FROP	5744,915	6253,998	5585,184	6093,769	-	-
	(0,78)	(0,85)	(0,76)	(0,83)		
PE	1173,346	635,240	304,699	-167,135	-	-
	(0,14)	(0,08)	(0,04)	(-0,02)		
CENTD	-	-	-2869,365	-2792,693	-3210,434	-
			(-1,74)*	(-1,70)*	(-2,28)**	
REGD	-2083,387	-2001,375	-1452,134	-1408,906	-	-
	(-1,44)	(-1,38)	(-0,93)	(-0,90)		
IV	-138282,7	-140342,1	-126867,4	-128870,4	-124625,2	-138946,1
	(-3,58)***	(-3,63)***	(-3,32)***	(-3,37)***	(-3,47)***	(-3,85)***
CF	0,438	0,454	0,437	0,452	0,459	0,463
	(5,06)***	(5,23)***	(5,06)***	(5,22)***	(5,52)***	(5,55)***
CAPIT	-1391,333	-1798,053	-1023,798	-1521,123	-	-
	(-0,35)	(-0,47)	(-0,26)	(-0,40)		
CACOMP	787,200	-	885,163	-	-	-
	(0,48)		(0,54)			
CANOFOR	750,131	429,049	1235,920	863,300	-	-
	(0,23)	(0,13)	(0,38)	(0,27)		
CAPROV	-	-1062,792	-	-868,120	-	-
		(-0,56)		(-0,45)		
R²	0,2658	0,2662	0,2698	0,2693	0,2574	0,2486
F	5,71***	5,72***	5,83***	5,82***	17,10***	16,32***

NOTA.- Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.
 (***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.
 (**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.
 (*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

Los resultados contenidos en los citados cuadros presentan notables diferencias con los referentes a la muestra de municipios de mayor dimensión. Así, en realidad, la única variable, de entre las que presentan coeficientes significativamente diferentes de cero, que se comporta igual en ambas submuestras es la relacionada con la ilusión fiscal (*IV*), aún cuando aquí sólo afecta de un modo estadísticamente aceptable a las medidas más restringidas del gasto público.

En cuanto al resto de las variables explicativas, existen dos que resultan significativamente influyentes sobre tres de las cuatro medidas del gasto público. Estas dos variables son las cargas financieras (*CF*), cuyo signo positivo parece resultar determinante del comportamiento poco responsable que encontrábamos en las estimaciones efectuadas con base en la muestra general, y la concordancia ideológica con el gobierno autonómico (*REGD*), cuyo signo negativo parece confirmar la existencia de una cierta solidaridad ideológica entre gobiernos. En este sentido, una explicación plausible para este resultado podría implicar la preeminencia de un efecto sustitución en la conducta de los gobiernos locales, según el cual aquellos municipios en los cuales no gobierna el mismo partido que lo hace en su comunidad autónoma se habrían visto obligados a asumir por sus propios medios necesidades que en otro caso vendrían cubiertas por el nivel autonómico de la administración.

Por otra parte, los coeficientes de la variable *CANOFOR* presentan un signo negativo cuando son sustancialmente representativos (ecuaciones con *G2* como variable dependiente), que contrasta con el signo positivo de los resultados hallados con la muestra de municipios grandes, pero que sin embargo concuerda con los obtenidos con la muestra general. En consecuencia, el efecto renta derivado de la especial estructura financiera en los territorios de régimen foral tiende a predominar en los municipios de menor dimensión, y a imponerse con carácter general compensando el efecto sustitución dominante en los municipios mayores.

Igualmente, la variable institucional relativa a la existencia o no de diputaciones provinciales como figuras administrativas independientes (comunidades autónomas pluriprovinciales versus uniprovinciales) también diverge en su comportamiento entre las dos muestras. Concretamente, el signo obtenido para sus coeficientes es negativo en los municipios menores, lo que sugiere que los ayuntamientos radicados en las comunidades autónomas uniprovinciales gastan más, quizás por el hecho de que estas comunidades, pese a haber asumido en su territorio las competencias que antes detentaban las diputaciones provinciales, no han sido capaces de mantener el nivel de cobertura de las ayudas a los municipi-

120 pios (tal vez debido a la distracción de fondos para hacer frente a las competencias propias de las comunidades autónomas), provocando un efecto sustitución en el comportamiento de las autoridades locales.

Finalmente, y como novedad, en las ecuaciones que toman como medida del gasto la inversión real aparecen también como variables significativas la concordancia ideológica con el gobierno central (*CENTD*) y la ideología política por sí misma (*ID*). En ambos casos, los signos de los correspondientes coeficientes son negativos, lo que sugeriría la presencia de una cierta solidaridad ideológica entre los gobernantes del Estado y los de las localidades (*CENTD*), análogo al explicado para las comunidades autónomas (*REGD*), en el primer caso, y un comportamiento contrario al esperado en el segundo (la derecha parece gastar más). Sin embargo, la debilidad de los estadísticos *t*, unida a la correlación existente entre ambas variables nos alerta sobre la posibilidad de que las correlaciones halladas entre las variables explicativas y la inversión real sean espurias.

Por último, y a modo de resumen, el cuadro D esquematiza los resultados más relevantes que hemos comentado.

CUADRO D

SIGNOS DE LAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS SEGÚN LOS RESULTADOS DE LAS REGRESIONES

	G1	G2	G3	G4
ID				(-) P
FROP	(-) G	(-) G	(-) G	(-) G
PE				
CENTD				(-) P
REGD	(-) T (-) P	(-) P	(-) P	
IV	(-)G	(-)T	(-) T (-) G (-) P	(-)T (-)G (-) P
CF		(+) T (+) G (+) P	(+)T (+)P	(+)T (-)G (+)P
CAPIT	(+) G			
CACOMP	(+) T (+) G	(+) G	(+) G	(+) G
CANOFOR		(-) T (-) P	(-) T	(+) G
CAPROV	(+) G	(-) P	(+) G (-) P	(+) G

T: Muestra general (todos los municipios)

G: Muestra de municipios grandes (más de 50.000 habitantes)

P: Muestra de municipios pequeños (de 20.000 a 50.000 habitantes)

CONCLUSIONES

Comenzábamos esta investigación con la idea de estudiar un campo relativamente inexplorado en nuestro país, cual es el de las relaciones político-económicas en el nivel local de la administración a la luz de la teoría de la elección pública.

Para ello, en la primera parte del trabajo revisábamos una serie de postulados teóricos referentes a algunas variables especialmente relevantes en esta materia, en cuanto suponen, o podrían suponer, algún tipo de restricción implícita a las decisiones a adoptar respecto al tamaño y la tipología del gasto público local.

Concretamente, además del comportamiento-tipo de una serie de agentes clave, en el sentido de que ocupan una posición especialmente influyente en la gestión pública (como por ejemplo los funcionarios públicos, los políticos como tales, al margen de ideologías, o los individuos en tanto que miembros de colectivos con intereses fiscales particulares) hemos analizado variables susceptibles de ser clasificadas en tres grandes grupos, según cuáles fueran sus características cualitativas predominantes.

Así, estudiamos por una parte el comportamiento esperado de variables de tipo *político-ideológico*, tales como la ubicación "geográfica" de los partidos políticos gobernantes en la izquierda o en la derecha convencionales, la afinidad ideológica entre los partidos gobernantes en diferentes instancias administrativas o la libertad de acción de los respectivos gobiernos a la vista de los resultados electorales obtenidos.

Por otra parte, revisamos también la influencia de factores de tipo *fiscal o de comportamiento económico*, como la estructura del sistema de financiación local y las posibilidades que éste comporta a la hora de disimular los costes de los servicios públicos suministrados a este nivel por medio de mecanismos generadores de ilusión fiscal o las restricciones financieras derivadas de presuntas deudas heredadas de gobiernos anteriores.

Finalmente, investigamos hasta qué punto pudieran resultar determinantes características especiales de tipo *institucional* que pudieran afectar a los municipios, tales como los hechos de ostentar la capitalidad de alguna administración territorial superior, de estar radicados en comunidades autónomas que hayan asumido un mayor o menor rango de competencias o de depender financieramente en mayor medida del Estado (municipios situados en comunidades de régimen común) o de otras entidades (municipios de territorios forales).

En la mayoría de los casos, el análisis teórico y la evidencia empírica disponible hasta la fecha resulta muy poco concluyente, dada la

126 coexistencia en no pocas ocasiones de efectos contrapuestos en los comportamientos esperados de las diferentes variables. Así, por ejemplo, las variables de tipo institucional (exceptuando la capitalidad) eran susceptibles de ser analizadas como factores generadores de *efectos sustitución*, en el supuesto de que las comunidades autónomas respectivas asumiesen el compromiso de suministrar más o mejores servicios públicos en materias cuyas competencias hubiesen asumido e interfiriesen de algún modo con el ámbito competencial local, o bien como causantes de *efectos renta*, si se hubiesen dedicado a profundizar en la descentralización ayudando financieramente al desarrollo de las corporaciones locales. En el primer caso, el resultado sería un menor gasto para las localidades cuya comunidad hubiese adoptado esta postura, mientras que en el segundo el resultado sería el contrario. Esta misma ambigüedad fue encontrada en el comportamiento teórico de otras variables, como la presunta solidaridad entre gobiernos similares de distintos niveles (entre las variables de tipo ideológico), cuyo resultado tampoco aparece definido o en el caso de las deudas heredadas de gobiernos anteriores (entre las de tipo fiscal) y que admite igualmente conductas de signos opuestos.

La forma de abordar los fenómenos teóricamente ambiguos en economía es acudir al análisis empírico y ver que nos dice la realidad al respecto. En este sentido, la segunda parte de nuestro trabajo ha supuesto un intento de afrontar esta tarea para el caso español, para lo cual hemos comenzado por definir diez hipótesis de trabajo relativas a la conducta esperada de los tres bloques de variables, y contrastar su validez para tres muestras de municipios de tamaño medio y grande, una muestra general de 256 municipios de más de 20.000, y otras dos submuestras (94 municipios de más de 50.000 habitantes y 152 con población comprendida entre 20.000 y 50.000) extraídas de la primitiva con la intención de observar si existen diferencias en el comportamiento de los ayuntamientos por razón de su tamaño, dados el distinto rango de competencias que deben asumir y los distintos tipos impositivos que pueden alcanzar.

Las hipótesis a contrastar fueron cinco de tipo político-electoral (concernientes a la ideología política del gobierno local, su concordancia con los gobiernos autonómicos y/o central, el nivel de la participación electoral y el grado de discrecionalidad del que goza el gobierno según la mayoría obtenida), dos de tipo económico-fiscal (relativas a la existencia o no de ilusión fiscal en el sistema de financiación y a la incidencia de las deudas heredadas) y tres de tipo institucional (referentes a la condición de capital y al tipo de comunidad autónoma en el que está radicado el municipio).

El análisis empírico de las diez hipótesis fue realizado sobre la base de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios de una serie de ecuaciones que utilizaban como variables dependientes cuatro medidas diferentes del gasto público local con objeto de computar los diversos grados de discrecionalidad de los que pudieran hacer uso las entidades locales a la hora de determinar su presupuesto según las distintas restricciones a las que se enfrentan conforme a los compromisos adquiridos con anterioridad.

Por su parte, utilizamos doce variables explicativas apriorísticamente relacionadas con las hipótesis definidas, de modo que empleamos tanto variables cualitativas (variables ficticias para computar las restricciones institucionales y algunas de las políticas) como otras de tipo cuantitativo referentes a las hipótesis fiscales y electorales.

Como resultados globales del análisis podemos resumir los dos siguientes:

1°.- En general, y si bien ninguna de las hipótesis planteadas sale reforzada al cien por cien, las variables económico-fiscales se muestran notablemente más influyentes que las políticas e institucionales sobre el tamaño del gasto local.

2°.- Sí se advierte una importante diferencia cualitativa en el comportamiento de los municipios en relación con las variables influyentes por tramos de población, en el sentido de que se aprecian efectos distintos en las actuaciones de los agentes externos a ellos (sobre todo Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales) sobre su volumen de gasto.

Más específicamente, y por tipos de variables, las conclusiones más destacadas obtenidas del análisis empírico son las siguientes:

1°.- Variables Político-Ideológicas

Estas variables no parecen resultar especialmente significativas para los municipios tomados en su conjunto. En contra de las hipótesis especificadas, el análisis empírico no ha podido demostrar la existencia de un comportamiento diferenciado entre los partidos de izquierda y los de derecha, ni tampoco parece que el grado de participación electoral presente especiales implicaciones en materia de gasto.

Sin embargo, para las muestras desglosadas, sí han sido observadas diferencias relevantes. Así, en los mayores municipios el gasto local (para todas las medidas del mismo) es fuertemente sensible al grado de *fragmentación de la oposición* a la cual se enfrenta el gobierno municipal, de modo que parece confirmarse que en estos

128 municipios opera un significativo efecto según el cual los gobiernos minoritarios se ven obligados a incrementar el gasto público tal vez a modo de concesión imprescindible para garantizar la gobernabilidad. Este efecto, sin embargo, no se da en los municipios más pequeños.

Por su parte, los municipios menores aparecen como especialmente sensibles al tipo de gobierno que opera en el nivel autonómico de la administración. Concretamente los municipios regidos por el mismo partido que ejerce el gobierno en su comunidad autónoma gastan significativamente menos que aquellos en los que no se da esta coincidencia, lo que parece indicar que opera en estos municipios un importante *efecto sustitución* según el cual las presuntas ayudas recibidas en forma de localización de gasto autonómico en territorio municipal permitiría a estos gobiernos efectuar un gasto propio relativamente menor. Esta sensibilidad no es detectada en los municipios grandes y no afecta de igual manera a las relaciones entre los gobiernos locales (para ninguna de las muestras) y el gobierno central.

2°.- Variables Fiscales o de Comportamiento económico

Aquí sí parece haber unos resultados generales más acordes con las hipótesis planteadas. La alta significación estadística de la variable *Impuestos Visibles* con el signo esperado (negativo) en la mayoría de las estimaciones parece apoyar la hipótesis de la ilusión fiscal como mecanismo utilizado por las administraciones locales para ocultar el coste de los servicios públicos suministrados, resultado éste que se repite en las tres muestras utilizadas, y que por tanto puede ser visto como una robusta prueba de este tipo de conducta.

En ese mismo sentido cabría explicar el signo positivo y estadísticamente significativo de la variable *Cargas Financieras* en las mayoría de las estimaciones efectuadas. Por el contrario, el signo negativo hallado (único caso) en relación con la inversión para los municipios grandes podría ser interpretado como un muy débil soporte de la hipótesis del comportamiento responsable en este ámbito, dado que es precisamente el gasto en inversión la medida más "controlable" del gasto público.

3°.- Variables Institucionales

Tampoco ha sido posible hallar resultados concluyentes y de validez general para todo tipo de municipios en relación con estas variables. Sin embargo, una vez más se pueden observar resultados significativamente diferentes entre las conductas de los dos bloques de localidades.

Así, las estimaciones efectuadas para la muestra de los mayores municipios han hallado un fuerte respaldo a la relevancia del marco competencial de la Comunidad Autónoma, resultando menos contundente la componente de capitalidad, cuyo signo es únicamente significativo cuando se utiliza la definición más amplia de gasto, lo cual podría sin gran esfuerzo ser explicado sobre la base del mayor endeudamiento de estas localidades, sin que haya sido posible confirmar ambos resultados para la muestra de municipios más pequeños. Por su parte el mayor gasto (cualquiera que fuere su medida) asociado a los municipios asentados en las comunidades que han asumido un mayor volumen de competencias sugiere la presencia determinante de un *efecto renta* asociado al comportamiento de estas comunidades, tal vez debido al uso de transferencias compensatorias para financiar proyectos comunes a las dos administraciones o quizás por la realización de proyectos de inversión de las comunidades autónomas que supongan gasto corriente para los entes locales. El ejemplo de la educación, competencia asumida por estas comunidades autónomas, pero susceptible de generar gastos de mantenimiento a las corporaciones locales pudiera servir para ilustrar este argumento. De hecho, uno de los criterios utilizados para la distribución de la participación local en impuestos del Estado es el número de unidades escolares radicadas en el municipio cuyos gastos de mantenimiento corran a cargo de éste.

Por lo que se refiere a las otras dos variables institucionales, el análisis empírico muestra resultados aún si cabe más contradictorios. En efecto, los municipios relativamente grandes situados en comunidades de régimen foral gastan significativamente menos (en inversión real) que los situados en territorios de régimen común, mientras que los municipios más pequeños de territorios forales gastan más (gasto total menos cargas financieras). Una explicación de estos resultados podría tener su origen en el mayor volumen de transferencias recibidas por los municipios pequeños de las diputaciones forales en virtud de su especial sistema de financiación, lo cual provocaría un importante *efecto renta* en estos territorios. Sin embargo, la fuerte ponderación atribuida a la variable población a la hora de repartir las subvenciones estatales (vía participación en impuestos) a los municipios grandes de los territorios de régimen común, unida a la mayor capacidad fiscal que de por sí tienen los municipios grandes (recuérdese que pueden aplicar tipos impositivos mayores en sus impuestos propios) habría servido para cambiar el sentido del gasto en esta muestra.

Del mismo modo, los municipios grandes radicados en comunidades pluriprovinciales, en las que subsisten con identidad propia las diputaciones provinciales, gastan significativamente más que los situados en comunidades uniprovinciales, en tanto que el compor-

130 tamiento de los municipios relativamente pequeños es el inverso (los situados en comunidades uniprovinciales gastan más). En consecuencia, parece predominar un cierto *efecto renta* en el comportamiento de los municipios grandes análogo al explicado en el caso de las comunidades autónomas de competencias amplias, mientras que para los municipios pequeños sería dominante el *efecto sustitución*. Ello sugiere que las comunidades uniprovinciales no habrían asumido totalmente las competencias heredadas de las antiguas diputaciones al nivel de cobertura previo, distraídas quizás por el nuevo rango de competencias propio de las comunidades autónomas. En tales circunstancias los municipios pequeños radicados en estas comunidades, aquellos que necesitan en mayor medida la ayuda provincial, se habrían visto obligados a suplir los gastos no efectuados por su comunidad, y, en consecuencia, a gastar relativamente más.

En definitiva, los resultados del análisis empírico realizado llevan a reforzar el argumento de que es necesario profundizar en el respeto al principio de equivalencia fiscal en los niveles inferiores de la administración como forma más apropiada de controlar la expansión del gasto público. Tal principio, que sugiere la conveniencia de responsabilizar en la medida de lo posible a los gobiernos encargados de gastar en la tarea de obtener por sí mismos los recursos necesarios para efectuar dicho gasto, necesariamente debería estar sustentado en la utilización de tributos que sean claramente perceptibles por los contribuyentes para así estimular la rendición de cuentas. La alta significación en todos los casos de la variable indicativa de la ilusión fiscal así parece indicarlo, y además podría resultar probablemente extrapolable a la conducta de otras administraciones, como las autonómicas más necesitadas institucionalmente de instrumentos financieros incentivos de corresponsabilidad fiscal.

Por último las diferencias de comportamiento puestas de manifiesto entre los distintos tipos de municipios sugieren la conveniencia de acometer algunas reformas institucionales, con objeto de preservar el principio de equidad territorial. Concretamente, la profundización en la descentralización fiscal, incrementando el techo competencial de las comunidades autónomas de vía lenta podría servir para mitigar algunas de las diferencias halladas. Igualmente, los distintos efectos generados por la actuación de las diputaciones provinciales sobre el gasto municipal, unidos a la situación financiera especialmente preocupante de las comunidades autónomas uniprovinciales deberían ser cuanto menos motivo de reflexión teórica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESINA, A. (1989).- "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", en *Economic Policy*, nº 8, pp. 54-87.

ARROW, K.J. (1974).- *Elección Social y Valores Individuales*, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. (Versión original inglesa de 1951).

ARRUÑADA, B. (1992).- "Profesionales del monopolio", en *Revista de Economía*, nº 14, pp.95-101.

BAKER, S.H. (1983).- "The Determinants of Median Voter Tax Liability: An Empirical Test of the Fiscal Illusion Hypothesis", en *Public Finance Quarterly*, 11, pp. 95-108.

BAREA, J. ET AL. (1990).- *Incidencia del gasto público en España. Análisis del colectivo de beneficiarios*. Monografía nº 91. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

BARNETT, R.R. (1985).- "On the flypaper theory of local government response to grants-in-aid", en *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 3. pp. 341-348.

BERNHOLZ, P. (1980).- "Grupos de presión dominantes y partidos sin poder", en CASAHUGA (1980), pp.361-372. (Versión original inglesa de 1977).

BLACK, D. (1958).- *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press.

BLAIS, A. y NADEAU, R. (1992).- "The electoral budget cycle", en *Public Choice*, vol.74, pp.389-403.

BORCHEDING, T.E. (Ed.) (1977).- *Budgets and Bureaucrats. The Sources of Government Growth*. Duke University Press. Durham, North Carolina.

BORCHEDING, T.E., BUSH, W.C. y SPANN, R.M. (1977).- "The Effects on Public Spending of the Divisibility of Public Outputs in Consumption, Bureaucratic Power, and the Size of the Tax Sharing Group", en BORCHEDING (1977), pp. 211-228.

BOSCH, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991).- "Seven hypotheses about public choice and local spending. A test for the Spanish municipalities", presentado al Meeting of the European Public Choice Society. Beaune (Francia), 3-6 de Abril de 1991. Disponible como *Documento de trabajo* de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo., nº 35, pp. 1-23. Versión Castellana revisada en *Papers de Seminari*, nºs 35-36, 1993, pp. 51-69

BOSCH, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993,a).- "Tamaño del

134 sector público y descentralización fiscal", en *Revista de Economía Aplicada*, nº.3 (Vol.1), Invierno, pp. 181-193.

BOSCH, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993,b).- "Fiscal perception and voting", en *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 11, pp. 233-238.

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1980).- *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.

BREEDEN, C.H. y HUNTER, W.J. (1985).- "Tax Revenue and Tax Structure", *Public Finance Quarterly*, 13, pp-216-24.

BUCHANAN, J.M. (1950).- "Federalism and Fiscal Equity", en *American Economic Review*, nº 40, pp. 583-600.

BUCHANAN, J.M. (1973).- *La Hacienda Pública en un Proceso Democrático*. Ed. Aguilar, Madrid. (Versión original inglesa de 1967).

BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G.(1979).- *El Cálculo del Consenso*, Espasa-Calpe. Madrid. (Versión original inglesa de 1962).

BUSH, W.C. y DENZAU, A.T. (1977).- "The Voting Behavior of Bureaucrats and Public Sector Growth", en BORCHEDING (1977), pp. 90-99.

CASAHUGA, A. (Ed.) (1980).- *Democracia y Economía Política*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

CASAHUGA, A. (Ed.) (1984).- *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

CLOTFELTER, C.T. (1976).- "Public Spending for Higher Education: An Empirical Test of Two Hypothesis", *Public Finance*, vol. 31, nº 2, pp. 177-95.

COLOMER, J.M. (Ed.) (1991).- *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

COURANT, P.N., GRAMLICH, E.M. y RUBINFELD, D.L. (1979,a).- "Public Employee Market Power and the Level of Government Spending", en *American Economic Review*, nº 29, pp. 806-817.

COURANT, P.N., GRAMLICH, E.M. y RUBINFELD, D.L. (1979,b).- "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where it Hits ", en MIESZKOWSKI y OAKLAND (Eds.) (1979). pp.5-21.

- DOWNS, A. (1972).- *Teoría Económica de la Democracia*, Ed. Aguilar. Madrid. (Versión original inglesa de 1957).
- EPPLE, D. y SCHIPPER, K. (1981).- "Municipal Pension Funding: A Theory and Some Evidence", en *Public Choice*, vol. 37, pp. 141-178.
- FREY, B.S. (1978,a).- *Modern Political Economy*, Martin Robertson, Oxford.
- FREY, B.S. (1978,b).- "Politico-Economic Models and Cycles", en *Journal of Public Economics*, n° 8, pp. 203-220.
- FREY, B.S. y POMMEREHNE, W.W. (1982).- "How powerful are bureaucrats as voters?", en *Public Choice*, Vol. 38, pp. 253-262.
- FREY, B.S. y SCHNEIDER, F. (1978,a).- "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the U.S.", en *Review of Economics and Statistics*, n° 60, pp. 174-183.
- FREY, B.S. y SCHNEIDER, F. (1978,b).- "A Politico-Economic Model of the United Kingdom", en *Economic Journal*, n° 88, pp. 243-253.
- GALBRAITH, J.K. (1972).- *El Capitalismo Americano*. Ed. Ariel. Barcelona. (Versión original inglesa de 1952).
- GOLDEN, D.G. y POTERBA, J.M. (1980).- "The price of popularity: The political business cycle reexamined", en *American Journal of Political Science*, n° 24, pp. 694-714.
- GROSSMAN, P.J. (1989).- "Federalism and the Size of Government", en *Southern Economic Journal*, Vol. 55, n° 3, pp. 580-593.
- HARDIN, R. (1991).- "La acción colectiva y el dilema del prisionero", en COLOMER (1991), pp. 81-114.
- KING, D.(1988).- *La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. (Versión original inglesa de 1984).
- MACRAE, C.D. (1978).- "Un modelo político del ciclo económico", en *Hacienda Pública Española*, n° 52, pp. 240-258.(Versión original inglesa de 1977).
- MCDONALD, S.E., LISTHAUG, O. y RABINOWITZ, G. (1991).- "Issues and Party Support in Multiparty Systems", en *American Political Science Review*, Vol. 85, n° 4, Diciembre, pp.1107-1131.
- MCGUIRE, M.C. (1973).- "Notes in grants-in-aid and economic interactions among governments", en *Canadian Journal of Economics*, 6, pp.207-221.

- 136 MIESZKOWSKI, P. y OAKLAND, W. (Eds.) (1979).- *Fiscal Federalism and Grants-in Aid*. The Urban Institute, Washington, D.C.
- MIGUÉ, J.L. y BÉLANGER, G. (1974).- "Towards a General Theory of Managerial Discretion", en *Public Choice*, nº 17, Spring, pp. 27-43.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1989).- "Una aproximación empírica al crecimiento del gasto municipal", en *Revista De Economía Pública*, nº 3, pp. 19-30.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993).- *Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España*. Ed. Fundación BBV. Bilbao.
- MUELLER, D.C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- MUNLEY, V.G. y GREENE, K.V. (1978).- "Fiscal Illusion, the Nature of Public Goods and Equation Specification", *Public Choice*, vol. 33, nº 1, pp. 95-100.
- MUSGRAVE, P.B. (1991).- "Merits and Demerits of Fiscal Competition", en PRUD'HOMME, R. (Ed.) (1991), pp. 281-297.
- MUSGRAVE, R.A. (1967).- *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar. Madrid. (Versión original inglesa de 1959).
- MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1992).- *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Ed. McGraw-Hill. Madrid. (Versión original inglesa de 1989).
- NISKANEN, W.A. (1971).- *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton. Chicago.
- NOHLEN, D. (1981).- *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. (Versión original alemana de 1978).
- NORDHAUS, W.D. (1975).- "The political business cycle", en *Review of Economic Studies*, nº 42, pp. 1969-1990.
- NORDHAUS, W.D. (1989).- "Alternative Approaches to the Political Business Cycle", en *Brooking Papers on Economic Activity*, nº 2, pp. 1-68.
- OATES, W.E. (1977).- *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid. (Versión original inglesa de 1972).

- OATES, W.E. (1979).- "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", en en MIESZKOWSKI y OAKLAND (Eds.) (1979). pp. 23-30.
- OATES, W.E. (1988).- "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", reproducido en OATES (1991,a)), pp. 431-448.
- OATES, W.E. (1991,a).- *Studies in Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing. Vermont.
- OATES, W.E. (1991,b).- "Fiscal Federalism. An Overview", en PRUD'HOMME (1991), pp. 1-18.
- OLSON, M. (1965).- *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press. Cambridge. Mass.
- ORZECZOWSKI, W.E. (1977).- "Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence", en BORCHERING (1977), pp. 229-259.
- PALDAM, M. (1981).- "An essay on the rationality of economic policy: The test case of an electoral cycle", en *Public Choice*, vol. 37, pp. 287-307.
- POMMERHNE, W.W. y SCHNEIDER, F. (1978).- "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending", en *Kyklos*, vol. 31, n° 3, pp. 381-408.
- PRUD'HOMME, R. (Ed.) (1991).- *Public Finance with Several Levels of Government*. Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance. Brussels 1990. Ed. Foundation Journal Public Finance. The Hague/Koenigstein.
- PUVIANI, A. (1972).- *Teoría de la Ilusión Financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. (Versión original italiana de 1903).
- ROGOFF, K. (1990).- "Equilibrium Political Budget Cycles", en *American Economic Review*, n° 80, pp. 21-36.
- ROMER, T. y ROSENTHAL, H. (1982).- "Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda", en *Economic Inquiry*, n° 20, pp. 556-578.
- SHELLING, T.C. (1991).- "Termostatos, cacharros y otras familias de modelos", en COLOMER (1991), pp. 125-152.
- SCHNEIDER, F. y NAUMANN, J. (1982).- "Interest groups in democracies - How influential are they? An empirical examination for Switzerland", en *Public Choice*, vol. 38, pp. 281-303.

- 138 SPANN, R.M. (1977).- "Rates of Productivity Change, and the Growth of State and Local Governmental Expenditures", en BORCHEDING (1977), pp. 100-129.
- SRIVASTAVA, D. K. y AGGARWALL, P.K. (1979).- "Measuring Tax Revenue Centralization in Federal Fiscal Systems: A Case Study of India", en *Public Finance*, n° 3, pp. 414-433.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991).- *Financiación Local. Respuestas a una Crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- TULLOCK, G. (1979).- *Los motivos del voto*. Ed. Espasa Calpe. Madrid. (Versión original inglesa de 1976).
- TULLOCK, G. (1980).- "Un modelo algebraico sencillo de intercambio de votos", en CASAHUGA (1980), pp. 249-266. (Versión original inglesa de 1970).
- TULLOCK, G. (1984).- "Una hipótesis dinámica sobre la burocracia", en CASAHUGA (1984), pp. 585-591. (Versión original inglesa de 1974).
- TULLOCK, G. (1989).- *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Kluwer Academic Publishers. London.
- WAGNER, R.E. (1976).- "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice", en *Public Choice*, vol. 25, pp. 45-61.
- WEBER, M. (1979).- *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México (Versión original alemana de 1944 - cuarta edición -).

NÚRIA BOSCH ROCA

Licenciada y Doctorada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Profesora titular de hacienda pública de esa misma Universidad y miembro del área de finanzas públicas del Centre d'Estudis de Planificació (CEP).

Está especializada en temas de hacienda pública y sector público español, principalmente en la vertiente del federalismo fiscal y la hacienda autonómica y local, sobre cuya temática tiene varias publicaciones y estudios realizados para el *Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya*, el *Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia*, la *Federació de Municipis de Catalunya*, la *Federación Española de Municipios y Provincias*, y para diferentes organismos de la Administración local, autonómica y central. Ha publicado artículos en revistas especializadas como, y entre otras, *Environment and Planning C: Government and Policy*, *Hacienda Pública Española*, *Papeles de Economía Española*, *Planning and Administration*, *Papers de Seminari*, *Presupuesto y Gasto Público*, *Revista de Economía Aplicada* y *Revista de Hacienda Autonómica y Local*.

Asimismo ha participado como ponente en diversos foros internacionales de discusión científica como los congresos del *Institute International of Public Finance* y de la *European Public Choice Society*, y el *Symposium de Análisis Económico de la Universidad Autonómica de Barcelona*.

JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

Nacido en Gijón en 1959. Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo. Profesor titular de Hacienda Pública en esa misma Universidad.

Ha realizado trabajos de investigación para diversos Departamentos de la Administración del Principado de Asturias, el Instituto de Estudios Fiscales, la Fundación FIES y la Fundación BBV.

Es autor de diversas publicaciones en varios campos de la Economía del Sector Público, como la financiación autonómica y local, la imposición sobre la renta y la teoría de la elección pública. Entre las mismas destacan los libros *Experiencias Internacionales de Financiación Local*. INAP, 1988, y *Financiación Local: Respuestas a una crisis*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1991, así como diversos artículos en revistas especializadas, como *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española*, *Presupuesto y Gasto Público*, *Revista de Economía Pública*, *Actualidad Financiera*, *Investigaciones Económicas* y *Environment and Planning C: Government and Policy*. Igualmente ha presentado trabajos en congresos y foros de discusión científica como el *Symposium del Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Barcelona*, el *Congreso del International Institute of Public Finance* o el de la *European Public Choice Society*.



FUNDACION BBV

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA