

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

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

2º EPOCA Mayo-Agosto 2014



100

SUMARIO

Artículos

Jorge Martínez-Vázquez, Panupong Panudulkitti y Andrey Timofeev. Urbanization and the poverty level

Inmaculada Caravaca Barroso, Gema González-Romero y Paloma López Lara. Crisis y desarrollo territorial en las ciudades de Andalucía

María Molinos-Senante, Trinidad Gómez, Rafael Caballero y Ramón Sala-Garrido. Evaluación de la eficiencia económica de estaciones depuradoras de aguas residuales: Un enfoque basado en la metafrontera

Eduardo Ramos y Dolores Garrido. Estrategias de desarrollo rural territorial basadas en las especialidades rurales. El caso de la marca *Calidad Rural*® en España

Ferran Sancho y Manuel Alejandro Cardenete. Instrumentos multisectoriales para la detección de sectores clave en el análisis regional

Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero y Rosario Gómez-Álvarez Díaz. Incidencia de factores políticos en los convenios de inversión del estado con las comunidades autónomas

María José Álvarez, Rosa I. Fernández y Rosario Romera. ¿Es la eco-innovación una estrategia inteligente de especialización para Andalucía? Una aproximación desde el análisis multivariante

Manuel Delgado, Oscar Carpintero, Pedro Lomas y Sergio Sastre. Andalucía en la división territorial del trabajo dentro de la economía española. Una aproximación a la luz de su metabolismo socioeconómico, 1996-2010

Patricio Sánchez Fernández, Elena Gallego Rodríguez, Dolores Rivero Fernández y Santiago Lago Peñas. El impacto de la actividad exportadora sobre las empresas: Evidencia empírica para el caso gallego

Roberto Montero Granados, Angeles Sánchez Domínguez y Juan de Dios Jiménez Aguilera. El voto económico de los andaluces: Una aproximación dinámica por municipios

UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE ANDALUCÍA

Incidencia de factores políticos en los convenios de inversión del estado con las comunidades autónomas

Incidence of political factors in the Investment agreements state-autonomous communities

Luis Ángel Hierro Recio
Pedro Atienza Montero
Rosario Gómez-Álvarez Díaz
Universidad de Sevilla

Recibido, Marzo de 2014; Versión final aceptada, Octubre de 2014.

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, Transferencias discrecionales, Pork Barrel Politics, Coincidencia ideológica, Redistribución territorial

KEYWORDS: Spanish regional financing system, Discretionary transfers, Pork Barrel Politics, Ideological alignment, Territorial redistribution

Clasificación JEL: D72, H77.

RESUMEN:

Los convenios de inversión constituyen unos recursos de las comunidades autónomas (cc. aa.) cuya distribución se basa en la potestad discrecional del estado y el poder de negociación bilateral de cada comunidad autónoma (c.a.). El objetivo de este trabajo es explicitar las variables que dan concreción a esa discrecionalidad en el reparto de estos recursos. En primer lugar, consideramos al beneficio electoral como variable que sustancia ese reparto, como postula la *pork barrel politics*. Segundo, la coincidencia ideológica entre gobierno central y autonómico y la existencia de partidos nacionalistas/regionalistas que se constituyen en pivote para la estabilidad del gobierno central. Y tercero, también se incluyen variables no políticas de reparto, ahora desde una perspectiva de economía ortodoxa. Los resultados muestran que la coincidencia ideológica da contenido a la discrecionalidad así como el apoyo electoral recibido por el gobierno central en cada c.a., existiendo también, en efectos fijos, un efecto de los votantes indecisos (*swing*) a favor de un reparto favorable. Asimismo, el reparto es regresivo, beneficia más a las cc.aa. más ricas y las cc.aa. forales reciben muchísima menor cuantía.

ABSTRACT:

The present study attempts to answer the question of what the unrevealed political motives are which guide the central government to divide among the governments of the Autonomous Communities (ACs - Autonomous Communities, or political-administrative regions) those transfers over which it has a broad discretionary power.

For the majority of the transfers which form part of regional financing in Spain there exist explicit distribution criteria. These distribution criteria are usually variables of an economic nature and representative of efficiency and equity, as postulated by the normative theory of fiscal federalism. However, there exists a source of financing, the joint investment agreements, for which distribution criteria do not exist and which are negotiated bilaterally and without prior public information. Obviously, through this path of distribution we can tell intuitively that the power of negotiation of each AC and the discretionary power of the state are the fundamental criteria for distribution. But what distribution criteria are implicit in that discretionary nature and different negotiation powers of the ACs? In reality, if we are talking of discretionary arrangement funds, it is not absurd to consider that factors of a political/electoral nature determine the result of the distribution.

The fundamental objective of the present study is to attempt to determine whether this is true, ascertaining what would have been the political-electoral motives which would have incised upon the distribution of those discretionary resources among the ACs.

To perform our analysis we adopt the theoretical framework of vote-winning politics, or 'pork barrel politics', for which the variables of an electoral character incise upon the territorial distribution of resources and services. The proposal is that the objective of the central government being to remain in power, electoral profitability is determinant in the territorial distribution of central expenditure. This said, it is necessary to determine whether the governing party estimates that such profitability may be greater if the money is spent in the safest electoral districts, with greatest government support, or whether, by contrast, it is more profitable to favour those districts with a greater number of "swing" voters (those who change their vote for one political option or another on the basis of the profit the voter perceives).

Subsequently, the theory of pork barrel politics is centred on the expenditure directly aimed at the citizens/voters in the form of public services, infrastructure or economic transfers, while in the present study we concentrate on intergovernmental transfers of a discretionary nature. Furthermore, the fact that in our case there exists an intermediate political institution between the government conceding the transfer and the citizens/voters, may imply theoretical predictions different to those indicated by the theory of pork barrel politics. In effect, according to Grossman (1994), the government uses transfers to buy influence from regional politicians and pressure groups, with the objective of positively influencing electoral support towards the central government. But if the two levels of government are of distinct ideology, what incentive would the conceding government have to make the transfer? Only the existence of a need for political support in the parliaments, as occurs in the Spanish case when the party winning the elections lacks an absolute majority and requires support from nationalist or regionalist parties, could lead the government to compensate regional governments of a distinct political hue with special treatment via transfers.

On the other hand, according to Khemani (2007) and Arulampalam *et al.* (2009), when the case is one of intergovernmental transfers which bring with them an increase of expenditure by the recipient government, the electoral incentive for the central government diminishes because the citizen is not fully aware of the origin of the financing. All depends on the level of information of voters, yet even with a high level of information, part of the electoral benefit of the transfer is shifted towards the recipient government. Consequently, given that division of the electoral benefit between the concessionary and recipient governments, it is clear that the former would prefer to assign more transfers to a government of the same political hue.

These arguments lead to our second objective, which is to test the hypothesis that the ideological coincidence or affinity between the two levels of government, and/or the existence of pivotal regional parties, are the important political variables in the distribution of transfers.

The results show, on the one hand, that from the political point of view both the considerations of ideological affinity and those of electoral support are relevant. This can be demonstrated that when both the PP and the PSOE govern simultaneously in the central and regional governments, those regional governments obtain more resources through investment agreements. Similarly, although it is clear that the greater is the electoral support of the party in the central government in a specific

AC, the greater resources it receives, which appears to confirm the hypothesis of Cox and McCubbins (1986), on the other hand, in the fixed effects model, the opposite hypothesis, propounded by Lindbeck, Weibull (1987) y Dixit, Londregan (1998) is also corroborated.

Curiously, the pivot variable is not significant in the basic scenario, but it is in two scenarios of the fixed effects model with a negative sign. This introduces a certain contradiction into the results, since it would appear to indicate that the allies which supply political support to sustain the central government receive fewer resources. With regard to the explanatory factors of an economic nature, representative of normative hypotheses, the results show that these transfers are characterised by their regressive character.

Finally, from the results we can also deduce that this type of transfer is used as a compensatory system for the distributive results of the remaining transfers. Thus, as the system of autonomous financing favours the ACs with lowest GDP, above all in the financing of investment, it appears that the central government utilizes the discretionality permitted by the investment agreements to compensate those who lose. This conclusion is reinforced when we observe the opposite bias affecting the ACs in the foral system, which barely receive transfers of this type. This may be the consequence of the fact that, as the foral system produces financing distinctly greater to that of the ACs in the common system, the central governments are not willing to transfer additional resources by the path of investment agreements.

With respect to the possible partisan and political use of these discretionary transfers, there is also in play the fact that homogenised data regarding them ceased to be published precisely when they reached their greatest level.

The study is structured as follows: after the introduction section, the next section reviews the empirical literature, followed by a specification of the econometric model employed, with a description of the variables and data sources; subsequently we present the results and we finish with a brief discussion section.

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo intentamos responder a la pregunta de cuáles son los motivos políticos, no revelados, por los que se guía el gobierno central a la hora de repartir recursos financieros entre los gobiernos autonómicos en forma de transferencias sobre las que tiene un amplio poder discrecional.

En la mayor parte de las transferencias que forma parte de la financiación autonómica existen unos criterios explícitos incorporados en una fórmula de reparto que incluye variables de naturaleza económica representativas de eficiencia y equidad, tal como la teoría normativa del federalismo fiscal postula¹. Sin embargo, los convenios de inversión conjunta son partidas que se dotan y reparten en base a negociaciones bilaterales y opacas, donde en la información pública sobre la financiación autonómica

1 Esta teoría postula que las consideraciones de eficiencia y equidad guían la distribución de las transferencias entre los distintos territorios de un país (Musgrave (1969), Oates (1972), Gramlich (1977), King (1984)), siendo particularmente estudiada con profusión la transferencia de nivelación (Buchanan (1950), Scott (1964), Graham (1964), Boadway, Flatters (1982), Ladd, Yinger (1994), Boadway (2001) entre otras).

no se indica ninguna variable explícita de distribución². Podemos intuir que el poder de negociación de cada c.a. y la potestad discrecional del estado se erigen en criterios fundamentales de distribución. Pero, ¿cuáles son los criterios de reparto que se encuentran implícitos en esa discrecionalidad y diferentes poderes de negociación de las cc.aa.? En realidad, si estamos hablando de fondos de disposición discrecional no es un despropósito pensar que sean consideraciones de conveniencia político/electoral las que determinen el resultado de la distribución.

Este trabajo tiene como objetivo fundamental intentar determinar si esto último es cierto y conocer cuáles habrían sido los motivos políticos-electorales que habrían sustanciado la distribución entre las cc.aa. de esos recursos discrecionales mencionados.

Para realizar nuestro análisis partimos del marco teórico de la “política para ganar votos” (*pork barrel politics*), para el cual las variables de carácter electoral inciden en la distribución territorial de recursos y servicios. El planteamiento es que, siendo el objetivo del gobierno central permanecer en el poder, la rentabilidad electoral es determinante en la distribución territorial del gasto central. Sin embargo, es necesario conocer si los gobernantes estiman que dicha rentabilidad puede ser mayor si el dinero se gasta en los distritos electorales más seguros, con mayor apoyo electoral, o por el contrario si es más rentable favorecer a aquellos distritos con mayor número de votantes indecisos, que cambian su voto por una opción política u otra en función del beneficio percibido por el votante³.

Ahora bien, la teoría de la “política para ganar votos” se centra en el gasto directamente destinado a los ciudadanos/votantes en forma de servicios públicos, infraestructuras o prestaciones económicas, mientras que en este trabajo nos centramos en transferencias intergubernamentales de carácter discrecional. Además, el hecho de que en nuestro caso exista una institución política intermedia entre el gobierno concedente de la transferencia y los ciudadanos/votantes, puede implicar predicciones teóricas distintas a las señaladas por la teoría de la “política para ganar votos”. En efecto, según Grossman (1994), desde una perspectiva de elección pública (*public choice*) de federalismo fiscal⁴, el gobierno usa las transfe-

2 En la fuente cuantitativa de este trabajo, “Informe anual sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades autónomas”, del Ministerio de Hacienda, se explica y cuantifica las distintas variables relevantes de la distribución de los distintos recursos de financiación, salvo en el caso de los convenios.

3 Estas dos hipótesis la postularon, la primera, Cox, McCubbins (1986), y la segunda Lindbeck, Weibull (1987) y Dixit, Londregan (1998)

4 En la literatura sobre federalismo fiscal, y, en particular, sobre transferencias intergubernamentales, existen dos perspectivas claramente diferenciadas de análisis, la ortodoxa, de economía normativa y la perspectiva de elección pública (Oates, 2005).

rencias para comprar influencia de los políticos y grupos de presión regionales con el objetivo de influir positivamente en el apoyo electoral hacia el gobierno central. Pero si los dos niveles de gobierno son de ideología distinta, ¿qué incentivo tendría el gobierno concedente para realizar la transferencia? Sólo la existencia de una necesidad de apoyos políticos en los parlamentos, como ocurre en el caso español cuando el partido ganador de las elecciones carece de mayoría absoluta y requiere de apoyos de partidos nacionalistas o regionalistas, podría llevar a que el gobierno recompensara con un trato privilegiado en las transferencias a gobiernos regionales de distinto *color* político.

Por otra parte, según Khemani (2007) y Arulampalam *et al* (2009), cuando se trata de transferencias intergubernamentales que conllevan un aumento del gasto del gobierno receptor, el incentivo electoral para el gobierno central disminuye porque ¿en qué medida el ciudadano es consciente del origen de la financiación del gasto realizado por el gobierno subcentral? Todo depende del nivel de información de los votantes, pero aún con un alto nivel de información, una parte del beneficio electoral de la realización de la transferencia se traslada hacia el gobierno receptor. En consecuencia, dado ese reparto del beneficio electoral entre los gobiernos concedente y receptor, es evidente que el primero preferiría asignar más transferencias a un gobierno del mismo color político.

Estos argumentos conducen a nuestro segundo objetivo, que es contrastar la hipótesis de que la coincidencia o afinidad ideológica entre los dos niveles de gobierno y/o la existencia de partidos regionales pivotes son las variables de carácter político relevantes en el reparto de las transferencias, además de variables puramente electorales, como se postula en los trabajos anteriormente mencionados.

Para controlar y poder discernir el verdadero peso de variables políticas o puramente electorales incluimos en el análisis variables económicas y referentes al sistema de financiación, para dilucidar si han existido otros criterios no políticos de reparto como: promover la convergencia económica favoreciendo más que proporcionalmente a las cc.aa. más pobres, sustituir o complementar las transferencias por FCI y FEDER.

Los resultados obtenidos confirman la hipótesis de que la coincidencia ideológica entre gobiernos se ha erigido en una de las variables determinantes en el reparto de los recursos dedicados a convenios de inversión, lo mismo que el apoyo electoral recibido por el gobierno central en cada c.a., lo que parece confirmar la hipótesis de Cox, McCubbins (1986). Asimismo, en la estimación de efectos fijos, es significativo el efecto de los votantes indecisos (*swing*). Por su parte, las variables de control aportan información adicional como que el reparto es regresivo, beneficia más a las cc.aa. más ricas y que penaliza a las cc.aa. forales, de forma que compensa los beneficios financieros que obtienen las mismas del sistema de financiación autonómica foral. Sin embargo, también es cierto que el reparto de los convenios

es favorable hacia las cc.aa. que perciben el FCI, ejerciendo, por tanto, una relación de complementariedad entre los dos instrumentos de financiación.

El trabajo se estructura como sigue: en el siguiente apartado hacemos una revisión de la literatura empírica; a continuación especificamos el modelo econométrico empleado, con la descripción de las variables y la fuente de datos; posteriormente exponemos los resultados y finalizamos con un breve apartado de discusión.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA

La teoría de la “política para ganar votos” (*Pork Barrel Politics*) está bien contrastada empíricamente. Sin ánimo de exhaustividad, algunos trabajos evidencian que el gasto se destina a aquellos distritos donde la diferencia de votos fue más reducida, apoyando la hipótesis de votantes indecisos (*swing voters*) como en Castells y Solé-Ollé (2005). Otros confirman la hipótesis de la lealtad en el voto como en Ansolabehere y Snyder (2006) y Larcinese *et al* (2006) referidos al gasto federal en USA, Golden y Picci (2008), referido a Italia, Joanis (2011) a Canadá o Costa-i-Font *et al.* (2003) a Méjico. Por su parte, Levitt y Snyder (1995) resaltan el papel de los partidos políticos en la asignación del gasto federal en USA. Otros trabajos centran su análisis en particular en los motivos en la asignación territorial del gasto en inversión pública como Cadot, Röller y Stephan (2006) en Francia, Kemmerling y Stephan (2002) en Alemania, Kondoh (2008) en Japón y el ya referenciado Costa-i-Font *et al.* (2003) en Méjico. Para España destaca los trabajos de Castells y Solé-Ollé (2005) y Solé-Ollé (2013) referidos al reparto territorial del gasto estatal en inversión en infraestructuras públicas. Otros trabajos de nuestro país son Agnani y Aray (2012), cuyo interés también es el gasto estatal en inversión pública a nivel autonómico y Bel y Fageda (2009) referido al gasto en infraestructuras aeroportuarias.

En lo referido específicamente a trabajos empíricos de elección pública de transferencias intergubernamentales, la mayoría de trabajos incorporan la variable coincidencia ideológica entre ambos niveles de gobierno. No ocurre lo mismo con la variable pivote⁵. Así, los trabajos de Bungey, Grossman y Kenyon (1991) y Worthington, Dollery (1998) relativos a las transferencias federales hacia los estados australianos, se centran en el análisis de las transferencias específicas, de capital y corrientes en grandes áreas de gasto como educación, sanidad y bienestar social. Bungey, Grossman y Kenyon (1991) especifican empíricamente dos modelos, uno de economía

5 Una excepción es el trabajo de Solé-Ollé (2013), aunque su objeto de estudio no son transferencias intergubernamentales, sino gasto estatal en inversión en infraestructuras públicas.

normativa y otro de elección pública. En este segundo modelo incorporan variables electorales como el porcentaje de escaños mantenidos por el partido del gobierno federal en el parlamento de cada estado y una variable representativa de la proporción de escaños en el parlamento nacional obtenidos con menos de un 5% de diferencia de votos en cada estado. La afinidad ideológica se introduce mediante una variable ficticia (*dummy*). Por su parte, Worthington, Dollery (1998), aparte de la coincidencia ideológica también introducen las mismas variables electorales del anterior trabajo, añadiéndole el número de escaños en el parlamento federal proveniente de cada estado. Los trabajos de Khemani (2007) y Arulampalam *et al* (2009) analizan el caso de transferencias hacia los estados hindúes. Khemani (2007) contrasta la relevancia de las variables políticas en la distribución de transferencias hacia los estados hindúes distinguiendo explícitamente transferencias discrecionales y basadas en fórmula de reparto, confirmándose que las variables políticas son más relevantes en el primer caso. Incluyen en el modelo la variable ficticia afinidad ideológica, de forma aislada y en interacción con variables electorales como el porcentaje de escaños del partido del gobierno federal tanto en el parlamento estatal como federal. Como variable de control incluye la renta media per cápita de cada estado. Arulampalam *et al* (2009) ponen énfasis en la interacción de la variable coincidencia ideológica con una variable ficticia representativa de votos indecisos tanto en el parlamento federal como estatal. Solé-Ollé y Sorribas (2006) analizan empíricamente los criterios subyacentes de reparto de transferencias a 900 municipios españoles durante el período 1993-2003 por parte del estado, la c.a. y las diputaciones provinciales. Los resultados confirman que la afinidad ideológica tiene un efecto positivo sobre las transferencias recibidas por los gobiernos municipales. Otros trabajos empíricos que incluyen esta variable son Gonçalves, Veiga (2010) y Gonçalves, Pinho (2007).

Una excepción significativa a la introducción de esa variable es el trabajo de Dahlberg y Johansson (2002). En él se analizan transferencias discrecionales de inversión del gobierno central a municipios suecos y su objetivo es contrastar cuál de los dos modelos de la teoría de la “política para ganar votos” explicados ha sido más relevante empíricamente y, en consecuencia, omiten la variable coincidencia ideológica. La razón de esta exclusiva relevancia a las variables electorales es que, como señalan los autores, han analizado unas transferencias especiales y temporales que han tenido mucho eco en los medios de comunicación de tal manera que muy probablemente los ciudadanos/votantes han estado informados de si su municipio de residencia ha sido seleccionado o no para recibir tal transferencias y de la cuantía recibida. El problema de la ausencia de información por parte de los votantes de quién financia el gasto, el gobierno central o subcentral, aquí desaparece.

Por último hay que remarcar que la mayoría de los trabajos empíricos analizan transferencias discrecionales, bien aisladamente, bien en conjunción con otras

transferencias basadas en fórmula de reparto. Sin embargo, hay otros trabajos que no analizan transferencias discrecionales como Grossman (1994), Porto, Sanguinetti (2001) o Gonçalves, Veiga (2010).

3. ESPECIFICACIÓN ECONOMETRICA. VARIABLES Y FUENTE DE DATOS

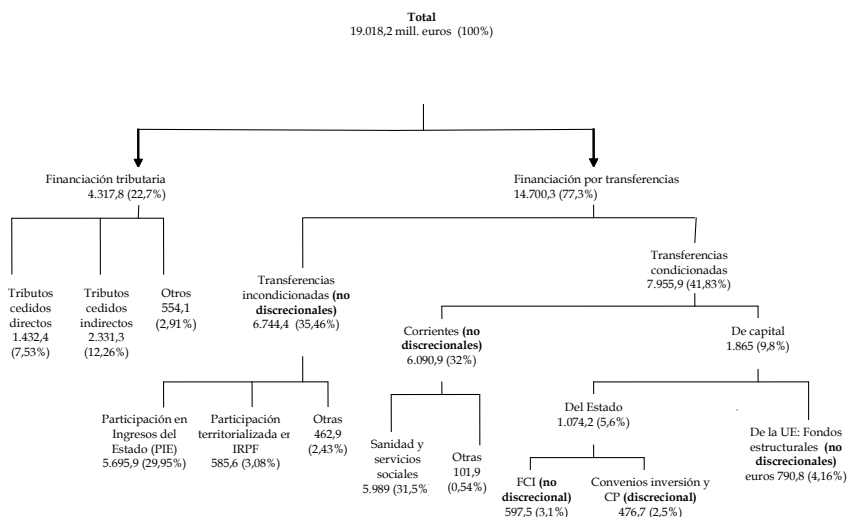
Como se ha dicho más arriba, con el fin de contrastar nuestras hipótesis se ha escogido como variable dependiente los convenios de inversión conjunta estado-comunidades autónomas. Se trata de unas partidas de transferencias de las que el estado hace uso discrecional en base a negociaciones bilaterales y opacas entre el estado y cada comunidad autónoma. Es decir, no están sujetas a ningún criterio explícito, objetivo y formulado de reparto, sino que están caracterizadas por la discrecionalidad en su dotación y reparto⁶. Asimismo son de una cuantía lo suficientemente relevante como para que de su distribución puedan deducirse unos patrones de comportamiento de los gobiernos. En efecto, los convenios de inversión alcanzan una cuantía media en el período 1986-2001 de 342,7 mill. euros contantes de 1986, suponiendo el 57,4% y 43,3% de las cuantías correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial y a los Fondos Estructurales europeos respectivamente (véase Figura 1). Por todo ello, se trata de unas partidas idóneas para contrastar nuestras hipótesis.

En efecto, en el régimen común de financiación autonómica⁷, las transferencias incondicionadas son todas no discrecionales en tanto en cuanto tienen un reparto formulado con un objetivo de suficiencia, de cubrir las necesidades de gasto de las cc.aa. Dichas necesidades de gasto, estimadas a partir de un reparto formulado en base a indicadores de necesidad (donde la población se erige en fundamental), son cubiertas por los tributos cedidos por el estado y por la PIE⁸. Por su parte,

- 6 También los recursos derivados de contratos programas tienen carácter discrecional, pero dada su escasa entidad cuantitativa y el hecho de que son transferencias muy específicas que financian básicamente el transporte ferroviario de cercanías y el metropolitano y que sólo la han recibido Madrid, Canarias, Cataluña y C. Valenciana en el período contemplado en el trabajo, hemos optado por no incluirlas en el análisis.
- 7 Descripciones con cierto nivel de detalle de los distintos sistemas de financiación hasta el modelo 1997-2001 pueden encontrarse en Hierro (1996) o Monasterio y Suarez (1998); para los modelos 2002-2008 y el actual Bassols, Bosch, Vilalta (2010). Una descripción pormenorizada del modelo actual se encuentra en De la Fuente (2009a 2009b, 2009c).
- 8 A partir del año 1994 se desglosó la PIE en dos: la PIE propiamente dicha y la participación territorializada en el IRPF. Desde 1997 a 2001 se mantiene prácticamente el mismo diseño en el sistema de financiación, con la excepción más significativa de la introducción de la cesión parcial del IRPF. No se hace mención al sistema de financiación a partir del 2001, porque nuestro período de estudio, como se explica más adelante, es de 1986 a 2001.

las transferencias condicionadas corrientes son también no discrecionales ya que fundamentalmente vienen a cumplir un mismo objetivo pero respecto a las necesidades de gasto en servicios sanitarios y sociales, cuyas competencias sólo estaban descentralizadas, hasta 2001, a cinco cc.aa. de régimen común (las de techo competencial amplio) además de a las dos cc.aa. forales. En cuanto a las transferencias de capital, todas son no discrecionales a excepción de los convenios de inversión y los contratos programas. En efecto, tanto el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) como los Fondos Estructurales europeos tienen un objetivo explícito de reequilibrio interterritorial, de desarrollo económico de las regiones con menor renta per cápita. En el FCI el reparto está formulado en base a indicadores de dicha necesidad de reequilibrio y en los Fondos Estructurales los criterios de elegibilidad responden también a dicho objetivo⁹.

FIGURA 1
FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA DE RÉGIMEN COMÚN. INGRESOS NO FINANCIEROS. MEDIA 1986-2001 EN EUROS CONSTANTES DE 1986. MILL. EUROS Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL ENTRE PARÉNTESIS



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes anuales sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, del Ministerio de Hacienda.

9 Véase Atienza, Hierro y Patiño (2008).

No obstante, para las cc.aa. del País Vasco y Navarra existe un modelo especial de financiación autonómica, el régimen foral¹⁰. Consiste básicamente en un pacto entre el estado y estas cc.aa. mediante el cual éstas disponen de amplia autonomía tributaria sobre los tributos de ámbito estatal, tanto en capacidad regulatoria de los impuestos, dentro de la normativa tributaria general estatal, como en su gestión y recaudación. En contrapartida, estas cc.aa. deben aportar al estado una transferencia en concepto financiación del gasto realizado por el estado en el territorio de las mismas. Se trata, por tanto, de un modelo muy distinto al común antes descrito. El País Vasco y Navarra no obtienen las transferencias incondicionadas mencionadas en la Figura 1, pero sí las condicionadas, tanto las corrientes como las de capital, y por ende, también participan en los convenios de inversión. La consecuencia financiera más sobresaliente del modelo foral es que el País Vasco y Navarra salen claramente beneficiadas en términos de financiación per cápita¹¹.

La especificación econométrica de datos de panel para contrastar la hipótesis que planteamos es la siguiente, denotando $VNP_{i,t}$ y $VP_{i,t}$ variables no políticas y políticas respectivamente:

$$\text{LnCONINV}_{i,t} = \alpha + \beta_{VE} VNP_{i,t} + \beta_{VP} VP_{i,t} + u_{i,t} \quad (1)$$

Siendo

$$\begin{aligned} VNP_{i,t} &= (\text{LNPIBpc}_{i,t}, \text{LNFCIFEDER}_{i,t}, \text{DUMMYFCI}_{i,t}, \text{FORALES}_{i,t}) \\ VP_{i,t} &= (\text{MISMOPARTIDO}_{i,t}, \text{ESCAÑOS}_{i,t}, \text{MARGEN}_{i,t}, \text{PIVOTE}_{i,t}, \text{PSOEPSOE}_{i,t}, \\ &\text{PPPP}_{i,t}) \end{aligned}$$

Asimismo, en aras de dar mayor robustez a los resultados, para controlar la heterogeneidad inobservable y paliar el problema de variables omitidas incluimos una especificación de efectos fijos individuales, que captura los efectos específicos en cada CA y que no varían con el tiempo.

La especificación del modelo de efectos fijos individuales es:

$$\text{LnCONINV}_{i,t} = \alpha + \beta_{VE} VNP_{i,t} + \beta_{VP} VP_{i,t} + v_i + u_{i,t} \quad (2)$$

- 10 Para una descripción del funcionamiento del sistema de concierto véase Zubiri (2007), Monasterio (2009) o De la Fuente (2011).
- 11 Sobre esta cuestión véase el análisis de De la Fuente (2011). A modo de ejemplo, refiriéndonos al año 2001, el País Vasco obtenía una financiación total per cápita (sin computar los tributos propios y los ingresos de la deuda pública) de 2.578 euros y Navarra de 3.382,5, mientras que la media del resto de CC.AA. era de 1.771,3. Los datos se han obtenido del Ministerio de Economía y Hacienda (2004).

La variable dependiente $LNCONINV_{i,t}$ representa la cuantía de los convenios de inversión per cápita en euros constantes de 1986 obtenido por la C.A. i en el año t (en logaritmo neperiano). i denota a las 17 comunidades autónomas españolas y t a los 16 años considerados (de 1986 a 2001), en virtud a que la fuente de información de esta variable (“Informe anual sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas”, del Ministerio de Hacienda) sólo ha publicado datos de estas partidas desde 1986 a 2001¹².

La inclusión del vector $VNP_{i,t}$ responde a dos razones. Primero, dilucidar si existen unos criterios normativos en la distribución de los recursos por convenios de inversión. Segundo, evidenciar si la existencia de dos regímenes de financiación autonómica ha influido en el reparto de los convenios (por eso se incluye la variable $FORALES_{i,t}$). El PIB per cápita en euros constantes (en logaritmo) ($LNPIBpc_{i,t}$) se incorpora con el fin de conocer la pauta distributiva de estas transferencias. En la literatura del federalismo fiscal existen trabajos como Martínez Vázquez y Boex (1999), Brodjonegoro y Martínez Vázquez (2002), Hofman y Cordeira (2004), De la Fuente y Gundín (2008) o Hierro, Atienza y Patiño (2010) donde se cuantifican los efectos distributivos de las transferencias intergubernamentales usando indicadores de dispersión estadística o incluso índices de concentración. Para la calificación de la desigualdad en la distribución de los recursos de financiación en términos de su relación con la distribución de la renta per cápita entre los distintos territorios, en Rao (2000) se calcula una elasticidad renta de las transferencias regresionando con el PIBpc (en logaritmos neperianos) y en Hofman y Cordeira (2004) y Hierro, Atienza y Patiño (2010) se realiza una regresión, primero, entre recursos tributarios per cápita y PIBpc (en logaritmos) y, segundo, entre recursos totales per cápita (agregando las transferencias a los recursos tributarios) y PIBpc para comprobar cómo varía la elasticidad renta de los recursos debido a la inclusión de las transferencias. Pues bien, en la línea de Rao (2000), aquí incluimos una estimación de la elasticidad renta de los convenios de inversión para dilucidar cómo varían ante aumentos del PIBpc medio de las cc.aa. Como quiera que son transferencias de

12 Otras fuentes de información sobre los convenios son “Informe sobre los convenios de colaboración entre Estado-Comunidades Autónomas...” (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Inf_conv_cola_Est_CCAA/Informe-convenios-Estado-CCAA-2010-INTERNET.pdf) y “Haciendas Autónomas en cifras” (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/haciendas%202005.aspx...>). Sin embargo en la primera se contemplan todo tipo de convenios tanto los de gasto corriente como los de capital y en la segunda fuente citada, aunque se distingue entre transferencias por cuenta corriente y por cuenta de capital, no se delimita la cuantía correspondiente a convenios en exclusiva. Por otra parte, en esta segunda fuente no se incluyen a las CC.AA. forales. Estas razones de ausencia de información homogeneizada sobre los convenios para todos los años hasta la actualidad nos hace restringir el período estudiado a 1986-2001.

capital, se trata de comprobar si coadyuvan al cumplimiento del objetivo de reequilibrio interterritorial que, como se ha dicho, son objetivos explícitos del FCI y de los Fondos Estructurales, donde la producción per cápita de las cc.aa. juega un papel notable en su dotación y reparto.

En este sentido, se incluyen entre las variables no políticas al conjunto de transferencias FCI y FEDER recibidas por cada c.a., en euros constantes per cápita (en logaritmo) ($LNFCIFEDER_{i,t}$). Con ello se pretende comprobar si la asignación territorial de la inversión conjunta mantiene una relación de sustitución o complementariedad con estas transferencias de capital. Es posible que la discrecionalidad en el reparto siga la pauta de compensar a aquellas cc.aa. no receptoras del FCI y FEDER con otras transferencias de capital sustitutivas como son los convenios de inversión conjunta. Asimismo para aumentar la información y ver si los fondos FEDER corrigen el efecto del FCI analizamos la relación de sustitución o complementariedad de los convenios respecto al FCI, de manera que incluimos una variable ficticia (*dummy*) representativa de las cc.aa. receptoras del FCI ($DUMMYFCI_{i,t}$)¹³.

El segundo tipo de variable de control incluida, de naturaleza no política, tiene como fin dilucidar si el reparto de las transferencias objeto de interés mantienen una relación significativa con el sistema de financiación autonómica de cada c.a. Como se ha dicho, existen dos sistemas de financiación, el común y el foral, siendo muy distintos en su diseño y proporcionando el foral una financiación per cápita muy superior al del régimen común. Dado este último hecho, se plantea la cuestión de si las transferencias discrecionales objeto de estudio penalizan a las dos c.a. forales. Para ello incluimos una variable ficticia ($FORALES_{i,t}$) de valor igual a 1 para País Vasco y Navarra.

En cuanto a las variables de índole política son de dos tipos. En primer lugar, referidas a la existencia o no de alineación ideológica y de partidos de ámbito regional pivotes y, segundo, variables electorales, con la finalidad de contrastar cuál de los dos tipos es más determinante en la distribución de las transferencias objeto de estudio, tal como se ha explicado anteriormente. Así, $MISMOPARTIDO_{i,t}$ es una variable ficticia de valor igual a 1 en caso de coincidencia del mismo partido ocupando el gobierno nacional y el de la C.A. i, incluyendo la participación en una coalición de gobierno. Asimismo distinguimos si dicha coincidencia consiste en gobiernos del PSOE o del PP en ambos niveles de gobierno, $PSOE_{i,t}$ y $PP_{i,t}$ respectivamente. Por otra parte, si el gobierno central ha precisado los votos de partidos regionalistas-nacionalistas para la investidura del presidente del gobierno, es decir, la existencia de partidos de ámbito regional que se han constituido en pivotes para el gobierno central. Para ello se ha incluido la variable $PIVOTE_{i,t}$ una

13 La razón de incluir la variable *dummy* respecto al FCI y no haber separado los recursos por FCI y FEDER es que no es posible tomar logaritmos debido a que hay CC.AA. que no perciben FCI.

variable ficticia de valor igual a 1 si se ha dado tal caso. Hemos de resaltar que ningún trabajo sobre transferencias intergubernamentales de los referenciados en la introducción incorpora esta variable, por lo que su inclusión en este trabajo supone una novedad.

En cuanto a las variables electorales hemos utilizado dos, $ESCAÑOS_{it}$ y $MARGEN_{it}$. La primera representa el porcentaje de los escaños asignados a cada c.a. en el Congreso de los Diputados ganados por el partido que controla el gobierno central. Es una variable representativa de la amplitud del apoyo electoral del partido del gobierno central en cada territorio y es comúnmente empleada en la literatura empírica para testar la hipótesis de Cox y McCubbins (1986) antes descrita. Así, con esta definición u otra parecida, como el porcentaje de escaños del partido del gobierno central en cada parlamento subcentral, se ha empleado en trabajos como Grossman (1994), Bungey, Grossman y Kenyon (1991), Worthington, Dollery (1998), Khemani (2007), Kemmerling, Stephan (2002), entre otros. La variable $MARGEN_{it}$ consiste en la diferencia en votos entre los dos partidos políticos más votados en cada elección general en cada comunidad autónoma en relación al total de votos computados a partidos. Este porcentaje, que muestra la estrechez en los resultados electorales generales en cada comunidad autónoma, es una aproximación de la magnitud de los votantes indecisos (*swing*)¹⁴, variable fundamental en la teoría de Lindbeck, Weibull (1987) y Dixit, Londregan (1998), como se ha dicho. También ha sido utilizada con profusión en los trabajos empíricos de la teoría de la “política para ganar votos”, en esta o parecida definición, como, por ejemplo, Cadot *et al.* (2006), Joanis (2011), Dahlberg, Johanson (2002), Kemmerling, Stephan (2002) o Solé-Ollé (2013).

La fuente de datos sobre los convenios de inversión, FCI y FEDER son los informes anuales sobre financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas del Ministerio de Economía y Hacienda. Los datos del PIB regional y la población se han obtenido de la Contabilidad Regional del INE. Los datos de las variables $ESCAÑOS$ y $MARGEN$ han sido calculados a partir de la información electoral suministrada por el Ministerio del Interior (<http://www.infoelectoral.mir.es/min/>). Para la deflactación en euros constantes de 1986 se ha tomado las tasas de variación interanuales del IPC general según la información del INE.

4. RESULTADOS

En el Cuadro 1 presentamos las estadísticas descriptivas de todas las variables cuantitativas incluidas en el modelo econométrico de datos de panel.

14 Véase Dahlberg, Johanson (2002, pág. 30).

CUADRO 1
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS VARIABLES

Variable	Nº obs.	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
LNCONINV	272	1,6740	1,3619	-5,6298	4,5252
LNPIBpc	272	8,7614	0,2422	8,0868	9,3095
LNFCIFEDER	272	2,7283	1,2486	-1,5764	4,6526
ESCAÑOS	272	0,4974	0,1109	0,1739	0,7500
MARGEN	272	10,6537	8,2794	0,1387	38,4406

Fuente: Elaboración propia.

En todas las estimaciones se han detectado problemas de heterocedasticidad, autocorrelación y correlación contemporánea. La autocorrelación se ha detectado aplicando el test de Wooldridge (2002) para autocorrelación para datos de panel, mientras que la correlación contemporánea aplicando el test de Pesaran (2004). Estos problemas se han intentado resolver aplicando Mínimos Cuadrados Generalizados. Asimismo hemos comprobado que los paneles de las variables no dicotómicas son estacionarios aplicando los test de Levin, Lin y Chu (2002) y de Im, Pesaran y Shin (2003). Es por ello que no ha sido necesario realizar un análisis de cointegración entre las variables. En el Cuadro 2 se exponen las estimaciones de los distintos escenarios contemplados¹⁵.

15 En cuanto a un posible problema de endogeneidad, en el sentido de que las variables de afinidad ideológica y de tipo electoral no sean exógenas, no creemos que sea relevante para este trabajo puesto que en la práctica es casi imposible que los ciudadanos estén lo suficientemente informados como para poder discernir las obras financiadas mediante convenios de inversión del resto que realizan estado y cc.aa. por lo que no creemos que pueda existir endogeneidad.

CUADRO 2
VARIABLES DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN ENTRE CC.AA. DE
RECURSOS PROCEDENTES DE CONVENIOS DE INVERSIÓN, 1986-2001

	Escenario (1.1)	Escenario (1.2)	Escenario (2.1)	Escenario (2.2)	Escenario (3.1)	Escenario (3.2)
LNPIBpc	1,1899*** (0,0688)	1,5244*** (0,1219)	1,3997*** (0,0638)	1,8115*** (0,0613)	1,3878*** (0,0664)	1,8923*** (0,0792)
LNFCIFEDER	0,0350*** (0,0068)		0,0237*** (0,0083)		0,0235*** (0,0084)	
DUMMYFCI		0,3839*** (0,0530)		0,3984*** (0,0422)		0,4028*** (0,0482)
FORALES	-2,303*** (0,1882)	-2,213*** (0,1894)	-2,243*** (0,2079)	-2,160*** (0,1832)	-2,266*** (0,2093)	-2,178*** (0,1837)
MISMOPARTIDO			0,2303*** (0,0266)	0,2066*** (0,0256)		
PSOEPSOE					0,2128*** (0,0325)	0,2084*** (0,0390)
PPPP					0,2543*** (0,0371)	0,1706*** (0,0353)
ESCAÑOS			0,7784*** (0,1899)	0,9684*** (0,2184)	0,7294*** (0,1961)	0,8940*** (0,2200)
MARGEN			-0,0009 (0,0024)	-0,0026 (0,0030)	-0,0002 (0,0025)	-0,0009 (0,0035)
PIVOTE			0,0690 (0,0806)	0,0777 (0,1007)	0,0623 (0,0812)	0,0349 (0,0986)
CONSTANTE	-8,534*** (0,6015)	-11,646*** (1,0738)	-10,849*** (0,5478)	-14,741*** (0,5579)	-10,730*** (0,5750)	-15,428*** (0,7232)
Wald χ^2	377,45	240,62	853,78	1224,10	835,19	818,69
Prob > χ^2	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Nº observaciones	272	272	272	272	272	272

Fuente: Elaboración propia. Errores estándar entre paréntesis. *, **, ***: significatividad al 10%, 5% y 1% respectivamente.

En el escenario 1 sólo se incluyen variables no partidarias ni electorales. En el escenario 2 se añaden las variables PIVOTE, MISMOPARTIDO y las variables electorales ESCAÑOS y MARGEN. En el escenario 3 se incluyen las mismas variables, pero ahora sustituyendo MISMOPARTIDO por la afinidad ideológica por separado respecto a los dos principales partidos, PPPP y PSOEPSOE. Asimismo, en cada escenario se han incluido dos versiones, una con la variable LNFCIFEDER y otra con DUMMYFCI.

Respecto a las variables de índole partidaria y electoral, se observa, en primer lugar, que las variables de coincidencia ideológica entre los gobiernos del estado y las cc.aa. son estadísticamente significativas. Así, en el escenario 2 resulta que en las cc.aa. y en los años donde ha gobernado simultáneamente el mismo partido en el gobierno central y autonómico el dinero recibido por esas cc.aa. de manera discrecional a través de convenios ha sido un 25,9% (escenario 2.1) y 22,9% (escenario 2.2) mayor que la media. Sin embargo, según el escenario 3, dicha discriminación positiva hacia los gobiernos autonómicos del mismo *color* político no se puede decir que sea más intensa en el caso de coincidencia de un partido político u otro, ya que en el escenario 3.1 es mayor en caso de gobierno coincidentes del PP, pero en el 3.2 es respecto a gobiernos del PSOE. En segundo lugar, la variable PIVOTE no es estadísticamente significativa en ningún caso. Tercero, en cuanto a las variables electorales, la variable ESCAÑOS es significativa y con valor positivo, lo que confirma la hipótesis de Cox y McCubbins (1986) en el sentido de que cuanto mayor apoyo electoral recibido por el gobierno central en una c.a. mayores recursos vía convenios de inversión destina a dicha c.a. Sin embargo, la variable MARGEN no es significativa en ningún caso, lo que indica que la estrechez en la diferencia en el resultado electoral de los dos partidos más votados en cada c.a., es decir, el número de votantes indecisos, no es determinante en el reparto de los recursos.

En cuanto a las variables no partidarias todas son estadísticamente significativas a un nivel del 1%. Las relativas a la pauta distributiva de estos recursos muestran claramente un reparto regresivo, en contra de un objetivo de convergencia regional en la medida en que se favorece a las cc.aa. con mayor PIB per cápita. Efectivamente, un aumento de 1% en el PIBpc implica un aumento medio de entre el 1,19% y el 1,9% (según el escenario elegido) en los convenios per cápita recibidos en los respectivos escenarios. Por otra parte, también se benefician a las cc.aa. receptoras de FCI y FEDER, sobre todo en el caso de receptoras de FCI (éstas perciben entre un 47% y 49% más de financiación de los convenios que la media). En este sentido, parece existir un claro efecto de complementariedad entre el reparto de los convenios de inversión y el de los fondos formulados con objetivo explícito de reequilibrio interterritorial.

Asimismo, el tipo de modelo de financiación autonómica sí tiene un efecto claro en el reparto de estas transferencias discrecionales. Las cc.aa. de régimen foral, País Vasco y Navarra, obtienen aproximadamente un 90% menos de estos recursos que la media nacional. Se penaliza al régimen foral de financiación en la medida en que, como se ha comentado, obtienen una financiación total per cápita media muy superior a la de las cc.aa. de régimen común.

Por otra parte, para identificar las singularidades por c.a. presentamos los mismos escenarios pero incorporando efectos hijos. En la Tabla 3 se muestran los

efectos fijos individuales por cc.aa. Las principales similitudes y diferencias respecto al marco básico del Cuadro 2 son los siguientes. Respecto a las variables políticas y electorales, en primer lugar, las variables de coincidencia ideológica de los dos niveles de gobierno siguen teniendo valores muy similares, salvo en el hecho de que ahora la coincidencia de gobiernos del PSOE supone un mayor beneficio para las cc.aa. que en el caso del PP (un 32,8% y 14% respectivamente más en relación a la media en el escenario 3.1). Respecto a las variables electorales la novedad surge del hecho de que ahora la variable MARGEN sí es estadísticamente significativa al 1%. El signo negativo de los coeficientes asociados a esta variable está indicando que a mayor estrechez de los resultados electorales (menor diferencia en votos entre los dos partidos más votados) mayores recursos vía convenios recibe la CA, es decir, el efecto de los votantes indecisos es significativo y hay que tenerlo en consideración. Por último sobre la variable PIVOTE no podemos sacar una conclusión clara ya que, o bien no es significativa o lo es sólo al 10%.

Pasando a las variables de control no partidarias, observamos en primer lugar que el efecto regresivo del reparto de los convenios se acentúa notablemente (un aumento del 1% en el reparto de convenios supone un aumento de entre el 2,23% y el 3,37% según el escenario). Y en segundo lugar, ahora se produce un cierto efecto de sustitución entre los fondos de solidaridad en su conjunto, FCI y FEDER, y los convenios de inversión, aunque de escasa entidad cuantitativa. En cualquier caso, se acentúa el efecto de complementariedad respecto al FCI (ahora las cc.aa. receptoras del FCI perciben entre un 64% y 81% más de recursos por convenios que la media).

Por último, del Cuadro 3 se puede deducir que, respecto a Cataluña, c.a. de referencia omitida en las *dummies* de los efectos fijos, Cantabria, Islas Baleares y, sobre todo, Navarra y País Vasco obtienen menos recursos vía convenios de inversión que Castilla La Mancha, Canarias y, sobre todo, Extremadura obtienen sistemáticamente más recursos por convenios.

CUADRO 3
VARIABLES DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN ENTRE CC.AA. DE
RECURSOS PROCEDENTES DE CONVENIOS DE INVERSIÓN, 1986-2001.
EFFECTOS FIJOS INDIVIDUALES

	Escenario (1.1)	Escenario (1.2)	Escenario (2.1)	Escenario (2.2)	Escenario (3.1)	Escenario (3.2)
LNPIBpc	2,2333*** (0,0868)	2,7109*** (0,1094)	2,3239*** (0,0651)	2,7719*** (0,1826)	2,6296*** (0,0931)	3,3708*** (0,1428)
LNFCIFEDER	-0,0006 (0,0156)		-0,0274** (0,0114)		-0,0271* (0,0154)	
DUMMYFCI		0,5202*** (0,0635)		0,4945*** (0,0650)		0,5976*** (0,0689)
MISMOPARTIDO			0,2213*** (0,0225)	0,2070*** (0,0341)		
PSOEPSOE					0,2834*** (0,0320)	0,3424*** (0,0378)
PPPP					0,1307*** (0,0450)	0,0008 (0,0428)
ESCAÑOS			0,5516** (0,2370)	0,5699*** (0,1953)	0,4157* (0,2152)	0,6425*** (0,2358)
MARGEN			-0,010*** (0,0021)	-0,0106*** (0,0029)	-0,008*** (0,0020)	-0,0092*** (0,0026)
PIVOTE			-0,1741* (0,0910)	-0,0778 (0,0937)	-0,1976* (0,1052)	-0,1032 (0,0979)
GALICIA	0,2951* (0,1636)	0,1134 (0,1329)	0,2167 (0,1782)	0,0331 (0,1641)	0,3519* (0,1865)	0,2035 (0,1645)
ANDALUCÍA				0,3729** (0,1796)		
ASTURIAS	0,4660 (0,3296)	0,2209 (0,2919)	0,2545 (0,3383)	0,0340 (0,3049)	0,3048 (0,3426)	0,0215 (0,3044)
CANTABRIA		-0,427*** (0,1436)	-0,455*** (0,1608)	-0,6064*** (0,1547)	-0,3577** (0,1608)	-0,5411*** (0,1627)
LA RIOJA	0,1951 (0,2948)	0,2287 (0,2954)	-0,0923 (0,2901)	-0,0104 (0,2920)	-0,0774 (0,2875)	-0,0262 (0,2895)
MURCIA	0,1921 (0,2280)	-0,0474 (0,1890)	-0,0349 (0,2421)	-0,2467 (0,2042)	0,0363 (0,2436)	-0,2292 (0,2030)
C. VALENCIANA	0,3975*** (0,1353)	0,1108 (0,1500)	0,1410 (0,1594)	-0,1028 (0,1737)		-0,1462 (0,1634)
ARAGÓN	-0,1434 (0,3013)	-0,0992 (0,3041)	-0,3732 (0,2923)	-0,2857 (0,2940)	-0,3595 (0,2943)	-0,3156 (0,3006)
C.L. MANCHA	0,9588*** (0,2139)	0,7488*** (0,2576)	0,7536*** (0,2333)	0,5509** (0,2704)	0,8222*** (0,2349)	0,5383** (0,2752)
CANARIAS	0,6162** (0,2585)	0,3536 (0,2442)	0,6279** (0,2518)	0,3308 (0,2350)	0,7167*** (0,2522)	0,4137* (0,2293)

continúa...

CUADRO 3
**VARIABLES DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN ENTRE CC.AA. DE
 RECURSOS PROCEDENTES DE CONVENIOS DE INVERSIÓN, 1986-2001.
 EFECTOS FIJOS INDIVIDUALES
 (CONCLUSIÓN)**

	Escenario (1.1)	Escenario (1.2)	Escenario (2.1)	Escenario (2.2)	Escenario (3.1)	Escenario (3.2)
EXTREMADURA	1,4942*** (0,2543)	1,3848*** (0,2136)	1,4109*** (0,2609)	1,2978*** (0,2290)	1,5258*** (0,2635)	1,3956*** (0,2238)
BALEARES	-0,455*** (0,1608)	-0,469*** (0,1599)	-0,629*** (0,1870)		-0,632*** (0,1893)	-0,6280*** (0,1819)
MADRID	-0,0584 (0,1799)	-0,0776 (0,1806)	-0,3531* (0,1927)	-0,2882 (0,1884)	-0,3997** (0,1921)	-0,3952** (0,1848)
C. LEÓN	0,0822 (0,1994)				0,0466 (0,2115)	
NAVARRA	-1,675*** (0,4513)	-1,690*** (0,4526)	-1,934*** (0,4644)	-1,9017*** (0,4596)	-1,960*** (0,4599)	-1,9705*** (0,4496)
PAÍS VASCO	-3,572*** (0,5096)	-3,563** (0,5054)	-3,695*** (0,5076)	-3,6911*** (0,5049)	-3,739*** (0,5084)	-3,7931*** (0,5050)
CONSTANTE	-17,84*** (0,7906)	-22,25*** (0,9947)	-18,69*** (0,5754)	-22,924*** (1,6609)	-21,36*** (0,8288)	-28,307*** (1,2836)
Wald χ^2	1.132,38	1.177,89	3.352,35	984,16	1.998,91	1.363,59
Prob> χ^2	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Nº observaciones	272	272	272	272	272	272

Fuente: Elaboración propia. Errores estándar entre paréntesis. *, **, ***: significatividad al 10%, 5% y 1% respectivamente. El orden de las cc.aa. es el que aparece en los informes de financiación autonómica del Ministerio de Hacienda (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>) por lo que la c.a. que sirve de referencia es Cataluña. Las casillas en blanco correspondientes a algunas cc.aa. significan que el programa econométrico las omite.

5. DISCUSIÓN

Como se pone de manifiesto repasando la literatura, existe un cierto acuerdo en relación a que los criterios de distribución de las transferencias intergubernamentales no sólo responden a consideraciones normativas, sino que también inciden los posibles beneficios políticos y/o electorales que se obtengan de la distribución de recursos. Para una comprensión completa de cómo se lleva a cabo tal reparto es necesaria una combinación de argumentos teóricos de economía normativa y de economía política, así como una dilucidación empírica que aúne variables explicativas de ambos tipos de argumentos.

La corroboración de esta idea tiene en las transferencias discrecionales, no diseñadas objetivamente en base a fórmulas de reparto, un claro instrumento de contrastación. En el caso de la financiación de las cc.aa. en España, existe un candidato óptimo de transferencias puramente discrecionales: los convenios de inversión conjunta. En este trabajo hemos analizado los posibles criterios de distribución de los mismos para el período 1986-2001, aunando ambas perspectivas mencionadas. La elección de este período de estudio se justifica en que no existe información homogénea de este tipo de recurso para años posteriores.

Los resultados muestran, por un lado, que desde el punto de vista político tanto las consideraciones de afinidad ideológica como de apoyo electoral son relevantes. Así se constata que cuando gobierna simultáneamente tanto el PP como el PSOE en los gobiernos central y autonómico dichas cc.aa. salen más beneficiadas en la percepción de recursos provenientes de convenios de inversión. Asimismo, aunque se constata que cuanto mayor es el apoyo electoral del partido en el gobierno central en una determinada c.a. mayores recursos recibe, lo que parece confirmar la hipótesis de Cox y McCubbins (1986), por el contrario, en el modelo de efectos fijos, también se corrobora la hipótesis contraria expuesta por Lindbeck, Weibull (1987) y Dixit, Londregan (1998). Curiosamente la variable pivote no es significativa en el escenario básico, pero sí en dos escenarios del modelo de efectos fijos con signo negativo. Ello introduce una cierta contradicción en los resultados ya que parecería estar indicando que se apoyan a los gobiernos del mismo partido pero no a los de los aliados que otorgan apoyo político para sostener al gobierno central. Al respecto se nos ocurren dos posibles explicaciones: la primera, que el gobierno central premie únicamente a sus compañeros de fila porque estime que existe una potencial filtración de los beneficios electorales muy elevada hacia los partidos pivote, y la segunda que la importancia de los convenios de inversión sea pequeña en relación a lo demandado por los partidos pivote y, por tanto, que cuando un partido otorga el apoyo político al gobierno central la contraprestación al partido pivote se realice por otros medios más relevantes como puede ser el propio modelo de financiación autonómica en la parte sujeta a criterios objetivos de reparto, la inversión pública del estado¹⁶ u otro tipo de políticas que puedan ser muy favorables a los ciudadanos de determinados territorios, como por ejemplo ciertas rebajas fiscales o determinados tipos de subvenciones directas a las familias y empresas.

En el otro orden de factores explicativos, los de naturaleza económica representativos de hipótesis normativas, los resultados muestran que estas transferencias se

16 El trabajo de Solé-Ollé (2013), donde se estudia la distribución de la inversión pública en infraestructuras del gobierno central entre las provincias españolas en el período 1964-2004, obtiene que la variable pivote sí resulta estadísticamente significativa.

caracterizan por su regresividad y una penalización muy notable al régimen foral de financiación. Este conjunto de factores, considerados en su conjunto, además de introducir las posibles explicaciones económicas también manifiestan unos claros comportamientos políticos.

En concreto, parece claro que este tipo de transferencias se utilizan como sistema compensador de los resultados distributivos de las restantes transferencias. Así, como en el sistema de financiación de régimen general prima la población como criterio distributivo y después se añaden recursos con el FCI y los FEDER asociados, el resultado final del conjunto de financiación es claramente favorable a las cc.aa. con menor PIB, sobre todo en financiación de la inversión. Parece ser que ante estas consecuencias el gobierno central habría utilizado la discrecionalidad que le permiten los convenios de inversión para compensar a los perdedores cuando se aplican criterios objetivos. Esta conclusión se refuerza cuando vemos el sesgo contrario a las cc.aa. de régimen foral, que apenas reciben transferencias de este tipo, lo cual puede deberse a que si el régimen foral produce una financiación sensiblemente superior a la de las cc.aa. de régimen común es muy plausible que los gobiernos centrales consideren sobrefinanciadas a ambas cc.aa. y no estén dispuestos a ofrecer recursos adicionales por la vía de convenios de inversión.

Al respecto de la posible utilización partidista y política de estas transferencias discrecionales juega también el hecho de que dejaron de publicarse los datos homogeneizados¹⁷ sobre las mismas precisamente cuando alcanzaban un mayor volumen¹⁸.

Llegados aquí, y teniendo en cuenta que los convenios de inversión se pueden equiparar en importancia cuantitativa casi a los recursos del FCI o FEDER, las preguntas que surgen son evidentes: ¿debe mantenerse este mecanismo discrecional de financiación dentro de las posibles fuentes de financiación de las cc.aa.? ¿Es razonable que existan instrumentos de financiación que deshagan en términos distributivos lo que hacen los fondos que se distribuyen mediante criterios objetivos? ¿Es deseable que los gobiernos dispongan de mecanismos para beneficiar económica y políticamente a sus correligionarios políticos?

17 Recuérdese lo explicado en la nota a pie 12.

18 Efectivamente, en el año 1999 se produjo un gran incremento en la cuantía de los convenios de inversión, pasando de 619.963 1.105.382 miles euros corrientes, alcanzando en 2001, el año en que dejaron de publicarse estos datos en los informes anuales de la financiación autonómica del Ministerio de Economía y Hacienda, un valor de 934.978 miles de euros.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNANI, B. y ARAY H. (2012): "Efectos políticos sobre la acumulación de infraestructura pública en las regiones españolas", *Hacienda Pública Española*, Vol. 202, núm. 3, pp. 57-77.
- ANSOLABEHÈRE, S., SNYDER, J.M. (2006): "Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 108, núm. 4, pp. 547-569.
- ARULAMPALAM, W., DASGUPTA, S., DHILLON, A. y DUTTA, B. (2009): "Electoral Goals and Center-State Transfers: Theoretical Model and Empirical Evidence from India", *Journal of Development Economics*, Vol. 88, núm. 1, pp. 103-119.
- ATIENZA MONTERO, P., HIERRO RECIO, L.A. y PATIÑO RODRÍGUEZ, D. (2008): "Evaluando los instrumentos de solidaridad interterritorial en el ámbito de la financiación autonómica", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 54, pp. 115-138.
- BASSOLS, M., BOSCH, N. y VILALTA, M. (2010): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*, Generalitat de Catalunya.
- BEL, G. y FAGEDA, X. (2009): "Preventing Competition Because of "Solidarity": Rhetoric and Reality of Airport Investments in Spain", *Applied Economics*, Vol. 41, núm. 22, pp. 2853-2865.
- BOARDWAY, R. y FLATTERS, F.R. (1982): *Equalization in a federal state: an economic analysis*, Economic Council of Canada, Ottawa.
- BOARDWAY, R. (2001): "Intergovernmental fiscal relations: the facilitator of fiscal decentralization", *Constitutional Political Economy*, Vol. 12, núm. 2, pp. 93-121.
- BRODJONEGORO, B. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2002): "An analysis of Indonesia's transfer system: recent performance and future prospects" *Working Paper 02-13*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- BUCHANAN, J.M. (1950): "Federalism and fiscal equity", *American Economic Review*, núm. 40, pp. 583-599.
- BUNGEY, M., GROSSMAN, P. y KENYON P. (1991): "Explaining intergovernmental grants: Australian evidence", *Applied Economics*, núm. 23, pp. 659-668.
- CADOT, O., RÖLLER, L. y STEPHAN, A. (2006): "Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment," *Journal of Public Economics*, Vol. 90, núm. 6-7, pp. 1133-1153.
- CASTELLS, A. y SOLÉ-OLLÉ, A. (2005): "The regional allocation of infrastructure investment: the role of equity, efficiency and political factors", *European Economic Review*, núm. 49, pp. 1165-1205.
- COSTA-I-FONT, J., RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. y LUNAPLA, D. (2003): "Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico", *Public Choice*, núm. 116, pp. 185-204.
- COX, G.W. y MCCUBBINS, M. (1986): "Electoral politics as a redistributive game", *The Journal of Politics*, Vol. 48, núm. 2, pp. 379-389.
- DAHLBERG, M. y JOHANSSON, E. (2002): "On the vote purchasing behaviour of incumbent governments", *American Political Science Review*, Vol. 96, núm. 1, pp. 27-47.
- DE LA FUENTE, A. y GUNDÍN, M. (2008): *La financiación regional en España y en cuatro países federales*, Fundación Caixa Galicia, CEIP.
- DE LA FUENTE, A. (2009a): "El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia", Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- DE LA FUENTE, A. (2009b): "El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia: Adenda", Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- DE LA FUENTE, A. (2009c): "Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones", Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- DE LA FUENTE, A. (2011): "¿Está bien calculado el cupo?", *Moneda y Crédito*, núm. 231, pp. 93-150.
- DE LOS RÍOS BERJILLOS, A. (2003): "La nueva financiación autonómica: ¿un modelo realmente definitivo?", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 68, pp. 187-212.
- DIXIT, A. y LONDREGAN, J. (1996): "The determinants of success of special interests in distributive politics", *Journal of Politics*, Vol. 58, núm. 4, pp. 1132-1155.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. y CANTARERO PRIETO, D. (2007): "La reforma de la financiación autonómica: necesidades y alternativas", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 78, pp. 317-328.

- GARCÍA CABELLO, J. (2009): "Análisis de la evolución de los resultados de la financiación autonómica vigente", *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII, pp. 367-404.
- GOLDEN M. A. y PICCI. L. (2008): "PorkBarrelPolitics in PostwarItaly, 1953-94", *American Journal of PoliticalScience*, Vol. 52, núm. 2, pp. 268-289.
- GONÇALVES, L. y PINHO, M. (2007): "Thepoliticeconomy of intergovernmentalgrants: Evidencefrom a maturingdemocracy", *PublicChoice*, núm. 133, pp. 457-477.
- GONÇALVES, L. y VEIGA, F. (2010): "Intergovernmental fiscal transfers as porkbarrel", NIPE WP 7/ 2010.
- GRAHAM, J.F. (1964): *Intergovernmental fiscal relationships: fiscal adjustment in a federal country*, Canadian TaxFoundationTaxpapers nº 40, Canadian TaxFoundation, Toronto.
- GRAMLICH, E.W. (1977): "IntergovernmentalGrants: A Review of theEmpiricalLiterature", en Oates, W. (Ed.): (1.977), pp. 219-239.
- GROSSMAN P.J. (1994): "A politicaltheory of intergovernmentalgrants", *PublicChoice*, núm. 78, pp. 295-303.
- HIERRO RECIO, L.A. (1996): *Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales*, Sevilla Siglo XXI, S.A., Sevilla.
- HIERRO RECIO, L.A., ATIENZA MONTERO, P. y PATIÑO RODRÍGUEZ, D. (2010): "El efecto redistributivo de las transferencias en la financiación regional", *Revista de Economía Aplicada*, Vol. 18, núm. 53, pp. 99-130.
- HOFMAN, B. y CORDEIRA, S. (2004): "Ensuring interregional equity and povertyreduction", *WorkingPaper 04-11*, Andrew Young School of policystudies, Georgia StateUniversity.
- IM, K., PESARAN, H., y SHIN (2003): "TestingforUnitRoots in HeterogeneousPanels", *Journal of Econometrics*, núm. 115, pp. 53-74.
- JOANIS, M. (2011): "Theroad to power: partisanloyalty and thecentralizedprovision of local infrastructures", *PublicChoice*, núm. 146, pp. 117-143.
- KEMMERLING, A. y STEPHAN, A. (2002): "TheContribution of Local PublicInfrastructure to PrivateProductivity and itsPoliticalEconomy: Evidencefrom a Panel of Large German Cities", *PublicChoice*, núm. 113, pp. 403-424.
- KHEMANI, S. (2007): "Doesdelegation of fiscal policy to anindependentagency make a difference? Evidencefromintergovernmentaltransfers in India", *Journal of DevelopmentEconomics*, núm. 82, pp. 464-484.
- KING, D.N. (1.984): *Fiscal Tiers: Theeconomics of multi-levelgovernment*, George Allen and Unwin, London
- KONDOH, H. (2008): "PoliticalEconomy of Public Capital Formation in Japan", *PublicPolicyReview*, Vol. 4, núm. 1, pp. 77-110.
- LADD H.F. y YINGER, J. (1994): "The case forequalizingaid", *NationalTaxJournal*, Vol. 47, núm. 1, pp. 211-24.
- LAGO, S. (ed.) (2007): *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LARCINESE, V., RIZZO, L. y TESTA C. (2006): "Allocatingthe U.S. Federal Budget to thestates: TheImpact of thePresident", *TheJournal of Politics*, Vol. 68, núm. 2, pp. 447-456.
- LEVIN, A., LIN, C.-H. y CHU, C.-S. (2002): "Unitroottests in panel data: asymptotic and finite-sampleproperties", *Journal of Econometrics*, Vol. 108, núm. 1, pp. 1-24.
- LEVITT, S. y SNYDER, J.M. (1995): "Politicalparties and thedistribution of federal outlays", *American Journal of PoliticalScience*, Vol. 39, núm. 4, pp. 958-980.
- LINDBECK, A. y WEIBULL, J. (1987): "Balanced-budgetredistribution as theoutcome of politicalcompetition", *PublicChoice*, núm. 52, pp. 272-297.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y BOEX, J. (1999): "Fiscal decentralization in therussianfederationduringthetransition", *WorkingPaper 99-3*, Andrew Young School of policystudies, Georgia StateUniversity.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio...", Madrid.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona.
- MONASTERIO, C. (2009): "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?" *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, Vol. 192, núm. 1, pp. 59-103.
- MUSGRAVE, R.A. (1969): "Theories of fiscal federalism", *PublicFinance*, Vol. 24, núm. 4, pp. 521-532.

- OATES, W.E. (1.972): *Fiscal Federalism*, HarcourtBraceJovanovich, New York.
- OATES, W.E. (2005): "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, Vol. 12., núm. 4, pp. 349-373.
- PESARAN, M.H. (2004): "General diagnostic tests for cross section dependence in panels", *Cambridge Working Papers in Economics* No. 0435, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- PORTO, A. y SANGUINETTI, P. (2001): "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina", *Economics and Politics*, Vol. 13, núm. 3, pp. 237-256.
- RAO, M.G. (2000): *Fiscal decentralization in Indian federalism*, International Monetary Fund, Washington.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. (2001): "Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 59, pp. 261-311.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, S. (1999): "La financiación autonómica 20 años después", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 54, pp. 89-107.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, S. (2003): "La dinámica de la financiación de las CC.AA. de régimen común: especial consideración del nuevo modelo aplicable a partir de 2002", núm. 66, pp. 131-141.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J., ORDÓÑEZ DE HARO, C. y MOLINA GARRIDO, C. (2007): "La reforma de la financiación autonómica: un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 78, pp. 109-133.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J., y MOLINA GARRIDO, C. (2009): "La reforma de la financiación autonómica: una perspectiva", *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII3, pp. 33-53.
- SCOTT, A.D. (1964): "The economic goals of federal finance: a survey", *Public Finance*, núm. 19, pp. 241-289.
- SOLÉ-OLLÉ, A. (2013): "Inter-regional redistribution through infrastructure investment: tactical or programmatic?", *Public Choice*, Vol. 156, núm. 1-2, pp. 229-252.
- SOLÉ-OLLÉ, A. y SORRIBAS, P. (2006): "The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain", *Cesifo Working Paper* N° 1855.
- WOOLDRIDGE, J. M. (2002): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- WORTHINGTON, A., y DOLLERY, B. (1998): "The political determination of intergovernmental grants in Australia", *Public Choice*, núm. 98, pp. 299-315.
- ZUBIRI, I. (2007): "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización", en Lago, S. (ed.) (2007): *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 355-388.