

# ALGUNOS PROBLEMAS DE LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL GASTO DEL ESTADO

Las diferencias de nivel de vida de los grupos de población distribuidos por todo el territorio nacional en las diversas provincias y dentro de éstas en las capitales y zonas rurales, en sus distintas modalidades, están condicionadas en parte por la política que se adopte respecto a la distribución del gasto público.

Así resulta que los ingresos individuales no dependen exclusivamente de los recursos naturales que existan en cada zona y del esfuerzo personal, sino también de las aportaciones que el Estado puede hacer en forma de gastos, incluyendo como tales las subvenciones directas e indirectamente las exenciones fiscales y los créditos oficiales para hacer posible un fuerte aumento de las inversiones oficiales y privadas que movilicen los recursos potenciales existentes, empleando ingresos públicos procedentes de otras provincias, o de otras zonas, que pueden sufrir de esta forma una discriminación negativa en la atención que el Estado les dedica.

Debe quedar, por consiguiente, muy claro que las diferencias de nivel de vida entre unas y otras familias en el territorio nacional no son el resultado exclusivo de una acción individual, sino el efecto conjunto de esa actuación personal y de la política oficial del gasto público y debemos hacernos por tanto estas preguntas: la política del gasto público ¿favorece a lo largo del tiempo mucho más a los habitantes de unas provincias o zonas que a otros? Si ello fuera así, ¿cómo se justificaría una tal política, que no sería equitativa, y qué medios habrían de ser utilizados para rectificar esa falta de equidad económico-social? Aunque en el orden económico haya que considerar el problema de la equidad con carácter dinámico, es decir en períodos sucesivos, la autoridad de los Gobiernos se legitima al máximo, cuando se realiza en el mayor grado posible esa equidad en la distribución del gasto público, y así este problema del gasto adquiere un carácter esencial en la organización

política, económica y social de los países. No se trata, por consiguiente, de uno de tantos problemas que existen en la vida actual de las naciones, sino un problema que afecta a la esencia misma del Estado y a su función de promover una política económico-social satisfactoria para todos. Pensemos que las aberraciones separatistas en nuestro país pueden encontrar pretextos y argumentaciones en una actuación fuertemente desigualitaria del gasto público en sectores en los que las necesidades de la población son bastante análogas y que se pueden invocar estos hechos como pretextos para justificar aquellas actitudes. Si la razón última que justifica la existencia de la nación es que la satisfacción de las necesidades de la comunidad es mucho más eficaz si se organiza nacionalmente que en grupos de población separados, esa justificación se debilita si no se cumple el principio de equidad en el gasto, pues la unidad nacional sólo se consolida firmemente cuando se muestra como un instrumento eficaz al servicio del bienestar y desarrollo económico-social de todos sus habitantes.

#### *La distribución provincial del producto nacional*

Los datos siguientes, calculados por el Consejo de Economía Nacional (1), aunque corresponden al año 1962, muestran un hecho esencial, que es la existencia de fuertes diferencias en la distribución del producto bruto por habitante en las diferentes provincias, según figura en los cuadros que siguen.

---

(1) Consejo de Economía Nacional. "La Renta Nacional de España. 1940-1964". Madrid, 1965.

PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR PROVINCIAS Y POR HABITANTE

AÑO 1962

PROVINCIAS	Producto bruto (Millones de pesetas)	Tanto por ciento del total	PROVINCIAS	Producto bruto por habitante (En pesetas)
1. Alava .....	4.140,2	0,6	Guipúzcoa .....	32.077,5
2. Albacete .....	6.074,9	1,0	Vizcaya .....	31.899,8
3. Alicante .....	14.602,1	2,2	Barcelona .....	29.520,6
4. Almería .....	4.972,7	0,8	Alava .....	29.111,0
5. Avila .....	3.641,5	0,6	Santander .....	27.038,0
6. Badajoz .....	11.706,0	1,8	Madrid .....	26.593,1
7. Baleares .....	10.951,0	1,7	Gerona .....	26.097,1
8. Barcelona .....	88.163,7	13,5	Navarra .....	26.085,5
9. Burgos .....	7.692,5	1,2	Zaragoza .....	26.072,7
10. Cáceres .....	7.381,2	1,1	Logroño .....	25.567,8
11. Cádiz .....	13.397,6	2,1	Valencia .....	25.006,2
12. Castellón .....	7.713,7	1,2	Huesca .....	24.927,1
13. Ciudad Real .....	8.939,3	1,4	Tarragona .....	24.800,0
14. Córdoba .....	12.492,1	1,9	Lérida .....	24.646,3
15. Coruña (La) .....	15.719,3	2,4	Baleares .....	24.547,5
16. Cuenca .....	5.442,7	0,8	Oviedo .....	23.513,8
17. Gerona .....	9.257,6	1,4	Valladolid .....	23.396,2
18. Granada .....	9.951,5	1,5	Castellón .....	22.619,0
19. Guadalajara .....	3.345,4	0,5	León .....	20.679,0
20. Guipúzcoa .....	15.903,1	2,4	Burgos .....	20.350,7
21. Huelva .....	6.851,5	1,0	Segovia .....	20.314,2
22. Huesca .....	5.805,2	0,9	Alicante .....	20.179,0
23. Jaén .....	11.435,9	1,8	Sta. Cruz Tenerife.	19.775,3
24. León .....	12.204,0	1,9	Palencia .....	19.587,3
25. Lérida .....	8.253,5	1,3	Palmas (Las) .....	19.183,6
26. Logroño .....	5.870,6	0,9	Salamanca .....	18.934,9
27. Lugo .....	7.724,4	1,2	Soria .....	18.627,4
28. Madrid .....	72.444,2	11,1	Guadalajara .....	18.528,2
29. Málaga .....	11.842,5	1,8	Teruel .....	18.511,2
30. Murcia .....	13.695,3	2,1	Cuenca .....	17.435,8
31. Navarra .....	10.562,8	1,6	Sevilla .....	17.420,5
32. Orense .....	5.765,5	0,9	Murcia .....	16.984,2
33. Oviedo .....	23.616,9	3,6	Zamora .....	16.625,5
34. Palencia .....	4.535,0	0,7	Albacete .....	16.561,6
35. Palmas (Las) .....	8.947,4	1,4	Huelva .....	16.397,7
36. Pontevedra .....	10.606,5	1,6	Lugo .....	16.270,4
37. Salamanca .....	7.656,5	1,2	Cádiz .....	16.000,0
38. Sta. Cruz Tenerife.	9.927,7	1,5	Coruña (La) .....	15.780,1
39. Santander .....	11.785,6	1,8	Jaén .....	15.637,9
40. Segovia .....	3.951,7	0,6	Córdoba .....	15.613,8
41. Sevilla .....	21.857,6	3,3	Pontevedra .....	15.579,8
42. Soria .....	2.698,8	0,4	Toledo .....	15.550,1
43. Tarragona .....	9.006,6	1,4	Avila .....	15.412,5
44. Teruel .....	3.924,2	0,6	Ciudad Real .....	15.257,7
45. Toledo .....	8.089,1	1,2	Málaga .....	15.218,9
46. Valencia .....	36.029,4	5,5	Badajoz .....	13.997,7
47. Valladolid .....	8.541,1	1,3	Almería .....	13.779,0
48. Vizcaya .....	25.075,8	3,8	Cáceres .....	13.590,5
49. Zamora .....	4.965,2	0,8	Granada .....	12.982,1
50. Zaragoza .....	17.246,2	2,6	Orense .....	12.853,1
	652.394,8	100,0		21.170,0

PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR PROVINCIAS Y SECTORES

(En millones de pesetas)

AÑO 1962

PROVINCIAS	Agricultura y pesca	Industria	Servicios	TOTAL
1. Alava .....	1.011,9	1.825,9	1.302,4	4.140,2
2. Albacete .....	3.062,9	919,5	2.092,5	6.074,9
3. Alicante .....	3.624,5	5.874,4	5.103,2	14.602,1
4. Almería .....	1.972,8	901,4	2.098,5	4.972,7
5. Avila .....	1.929,0	359,1	1.353,4	3.641,5
6. Badajoz .....	6.456,3	1.413,8	3.835,9	11.706,0
7. Baleares .....	2.652,1	2.870,5	5.428,4	10.951,0
8. Barcelona .....	7.044,0	47.084,2	34.035,5	88.163,7
9. Burgos .....	3.115,3	1.656,6	2.920,6	7.692,5
10. Cáceres .....	3.866,1	815,2	2.699,9	7.381,2
11. Cádiz .....	3.517,7	2.969,4	6.910,5	13.397,6
12. Castellón .....	2.962,2	2.529,1	2.258,4	7.713,7
13. Ciudad Real .....	4.175,5	2.189,2	2.574,6	8.939,3
14. Córdoba .....	4.655,3	2.769,3	5.067,5	12.492,1
15. Coruña (La) .....	5.764,8	3.867,5	6.087,0	15.719,3
16. Cuenca .....	3.495,2	556,4	1.391,1	5.442,7
17. Gerona .....	2.530,3	3.743,8	2.983,5	9.257,6
18. Granada .....	3.967,4	1.523,1	4.461,0	9.951,5
19. Guadalupe .....	1.656,9	545,1	1.143,4	3.354,4
20. Guipúzcoa .....	1.658,9	9.127,7	5.116,5	15.903,1
21. Huelva .....	2.582,5	1.693,2	2.575,8	6.851,5
22. Huesca .....	2.667,8	1.497,1	1.640,3	5.805,2
23. Jaén .....	5.970,6	1.865,2	3.600,1	11.435,9
24. León .....	3.576,9	4.372,6	4.254,5	12.204,0
25. Lérida .....	4.045,5	1.656,6	2.551,4	8.253,5
26. Logroño .....	2.672,8	1.556,1	1.641,7	5.870,6
27. Lugo .....	4.463,8	1.052,2	2.208,4	7.724,4
28. Madrid .....	3.276,6	23.162,1	46.005,5	72.444,2
29. Málaga .....	3.473,1	1.835,2	6.534,2	11.842,5
30. Murcia .....	3.613,1	4.099,5	5.982,7	13.695,3
31. Navarra .....	4.206,8	2.865,9	3.480,1	10.552,8
32. Orense .....	2.188,7	1.253,3	2.323,5	5.765,5
33. Oviedo .....	4.442,0	11.126,0	8.048,9	23.616,9
34. Palencia .....	1.634,7	1.366,9	1.533,4	4.535,0
35. Palmas (Las) .....	3.126,2	2.008,3	3.812,9	8.947,4
36. Pontevedra .....	3.770,3	2.490,8	4.345,4	10.606,5
37. Salamanca .....	3.041,7	1.672,3	2.942,5	7.656,5
38. Sta. Cruz Tenerife .....	2.795,2	2.453,7	4.678,8	9.927,7
39. Santander .....	2.491,2	5.711,1	3.583,3	11.785,6
40. Segovia .....	2.046,9	699,6	1.205,2	3.951,7
41. Sevilla .....	6.934,7	5.012,1	9.910,8	21.857,6
42. Soria .....	1.315,2	399,2	984,4	2.698,8
43. Tarragona .....	3.454,2	2.218,8	3.333,6	9.006,6
44. Teruel .....	1.827,2	905,8	1.191,2	3.924,2
45. Toledo .....	4.387,2	1.060,3	2.641,6	8.089,1
46. Valencia .....	9.952,3	12.465,4	13.611,7	36.029,4
47. Valladolid .....	2.549,9	2.617,0	3.374,2	8.541,1
48. Vizcaya .....	2.049,8	15.725,2	7.300,8	25.075,8
49. Zamora .....	2.503,5	711,2	1.750,5	4.965,2
50. Zaragoza .....	4.210,8	5.827,1	7.208,3	17.246,2
	174.354,3	214.921,0	263.119,5	652.394,8

Se comprueban fuertes diferencias en la distribución del producto bruto por habitante en unas y otras provincias, y debemos considerar si en ellas ha influido la política del gasto público a lo largo de los años; en todo caso, algo parece claro, y es que las provincias más industrializadas son las que tienen un nivel de vida más alto, y de ahí el promover la industrialización empleando como instrumento el gasto público, influye muy fuertemente en aquellas diferencias. Sin embargo, la distribución industrial de España ha sido en nuestro país en las etapas pasadas hasta fechas muy recientes, más el resultado de las diferencias en la localización de los recursos naturales y en las condiciones de sus habitantes, tanto en lo que afecta a su capacidad de empresarios como técnicos y obreros en general, que a la política del gasto público, e incluso puede ocurrir que esta política haya frenado el natural y normal desenvolvimiento industrial de algunas de esas razones, resultando una discriminación en el gasto público contraria al desarrollo de esas provincias, que han demostrado ya su propia capacidad de expansión.

Hay una relación entre la cuantía de ingresos y de gastos públicos y el producto bruto provincial y por habitante, pero si en unas provincias el gasto público es proporcionalmente mayor que el ingreso, también público, esas provincias serán las beneficiadas y lo contrario ocurrirá si los ingresos oficiales son mayores que los gastos, provocando el problema a que hemos hecho alusión anteriormente.

En la práctica se presentan muchas dificultades para el análisis de datos a los efectos de la comparación indicada, y de ahí la insuficiente validez de los que adjuntamos.

El problema se complica si se considera desde un punto de vista dinámico, pues si en una etapa unas provincias o zonas han salido favorecidas y se intenta restablecer un equilibrio variando el sentido de aquella relación, ingreso-gasto público, el considerar sólo un año no impedirá percibir el fenómeno con una perspectiva suficiente para reflejar la realidad en el tiempo, pero por el momento nos tenemos que referir a esos datos incompletos y deficientes.

### *El gasto del Estado en las provincias*

En un análisis de la distribución de los gastos del Estado por provincias, publicado por el Ministerio de Hacienda (1), figuran las cantidades.

---

(1) "Información Estadística del Ministerio de Hacienda". Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda. Madrid, 1966.

pagadas en cada una de esas provincias, pero estos datos apenas tienen significación como reflejo de las cifras efectivamente gastadas. De los 149.394 millones de pesetas que figuran en el cuadro del Ministerio de Hacienda correspondiente a los pagos de 1965, el 60 por 100 de esos pagos han sido efectuados por la Dirección General del Tesoro y no se dispone de datos de la distribución de esa cifra cada una de las provincias. Del 40 por 100 restante, 10.815 millones corresponden a las Fuerzas Armadas, en cuya distribución se sigue, como es lógico, criterios específicos que nada tienen que ver con una distribución provincial, quedando solamente el 33 por 100 de los pagos restantes distribuidos por provincias.

El examen de esas cifras provinciales, refiriéndolas a gastos por habitante, muestra fuertes diferencias entre unas y otras provincias, pero por las causas expuestas esas diferencias no tienen significación suficiente para llegar a conclusiones; la consecuencia que se deduce es la necesidad de que el Ministerio de Hacienda complete esas estadísticas, que permitirían disponer de datos sobre la distribución provincial, tanto en lo referente al consumo como a la inversión, y que servirían como punto de partida para el análisis del problema a que nos referimos; figura a continuación el cuadro de los gastos del Estado antes aludido.

GASTOS DEL ESTADO POR PROVINCIAS  
EN PESETAS POR HABITANTE (1)

PROVINCIAS	Pesetas por habitante	PROVINCIAS	Pesetas por habitante
Alava .....	1.845,5	Lugo .....	1.473,4
Albacete .....	1.478,1	Málaga .....	2.067,3
Alicante .....	1.266,8	Murcia .....	2.548,5
Almería .....	1.645,0	Navarra .....	1.521,4
Ávila .....	1.613,5	Orense .....	1.424,0
Badajoz .....	1.564,5	Oviedo .....	2.069,4
Barcelona .....	1.626,3	Palencia .....	1.872,7
Burgos .....	2.884,6	Pontevedra .....	1.943,0
Cáceres .....	1.609,8	Salamanca .....	2.307,8
Cádiz .....	2.335,5	Santander .....	2.034,5
Castellón .....	1.647,2	Segovia .....	2.668,6
Ciudad Real .....	1.095,6	Sevilla .....	2.540,8
Córdoba .....	1.743,7	Soria .....	2.250,9
Coruña (La) .....	2.429,3	Tarragona .....	1.839,0
Cuenca .....	1.452,0	Teruel .....	1.854,6
Gerona .....	1.707,9	Toledo .....	1.548,7
Granada .....	1.900,4	Valencia .....	2.463,0
Guadalajara .....	2.970,6	Valladolid .....	3.880,0
Guipúzcoa .....	1.939,5	Vizcaya .....	2.131,0
Huelva .....	1.503,2	Zamora .....	2.075,0
Huesca .....	2.861,2	Zaragoza .....	3.598,2
Jaén .....	1.427,0	Baleares .....	2.761,3
León .....	1.747,4	Canarias (Tenerife) .....	3.006,5
Lérida .....	1.818,9	Canarias (Las Palmas) ...	2.168,9
Logroño .....	2.591,5		

(1) No se incluyen los gastos efectuados a través de la Dirección General de Tesoro, ni los que comprende la provincia de Madrid, Ceuta y Melilla.

Aunque estos datos se refieren al año 1965, la influencia de los gastos para los Polos de Desarrollo, ha podido ejercer ya alguna influencia en los correspondientes gastos del Estado en algunas provincias.

En ciertos gastos del Estado, como los que se dedican a la enseñanza, los gastos provinciales tienen más significación y deben guardar una estrecha relación cuando se considere el gasto por habitante, pues todos los habitantes deben ser tratados con cierta igualdad; efectuando el cálculo sobre la base de las cifras de población en las diferentes provincias y del gasto provincial en este sector, según los datos del Ministerio de Hacienda, se obtienen las cifras siguientes. (Se excluyen los gastos de la Dirección General del Tesoro y por tanto los correspondientes a la provincia de Madrid.)

GASTOS DEL ESTADO EN ENSEÑANZA EN LAS DIFERENTES PROVINCIAS:

PROVINCIAS	Gasto por habitante (En pesetas)	PROVINCIA	Gasto por habitante (En pesetas)
Alava .....	331,7	Lugo .....	333,2
Albacete .....	289,7	Málaga .....	239,8
Alicante .....	247,8	Murcia .....	285,5
Almería .....	361,4	Navarra .....	273,4
Ávila .....	402,7	Orense .....	350,1
Badajoz.....	223,4	Oviedo.....	310,8
Barcelona... ..	190,7	Palencia .....	366,7
Burgos .....	351,2	Pontevedra... ..	273,4
Cáceres .....	125,0	Salamanca... ..	456,2
Cádiz .....	193,9	Santander .....	309,6
Castellón .....	262,5	Segovia.....	382,4
Ciudad Real .....	251,3	Sevilla.....	266,8
Córdoba .....	258,8	Soria .....	496,7
Coruña (La) .....	279,2	Tarragona .....	263,0
Cuenca.....	289,4	Teruel .....	365,8
Gerona .....	220,8	Toledo.....	234,9
Granada .....	319,6	Valencia .....	263,4
Guadalajara .....	399,8	Valladolid... ..	427,4
Guipúzcoa... ..	236,0	Vizcaya .....	289,9
Huelva.....	219,1	Zamora .....	385,7
Huesca.....	389,0	Zaragoza .....	330,9
Jaén .....	271,6	Baleares .....	234,4
León .....	386,7	Canarias (Tenerife)... ..	315,5
Lérida .....	277,0	Canarias (Las Palmas)... ..	244,7
Logroño .....	334,6		

Las diferencias en el gasto por habitante son grandes y representan el gasto del Estado en enseñanza, pero no el gasto público total en ese sector, porque hay que considerar, además, el gasto de las Corporaciones locales a través de las escuelas municipales, pero las diferencias expuestas son significativas. Conviene destacar que en algunas provincias agrícolas el gasto por habitante es muy elevado debido, en gran parte, a la dispersión de los habitantes en pequeños núcleos de población, que obligan a mantener numerosas escuelas con poca asistencia de alumnos en cada una de ellas.

Esta desigualdad se confirma si comparamos el número de habitantes por una unidad escolar en la primera enseñanza, tanto en la primera enseñanza oficial como en el total de la enseñanza primaria, que comprende, además, de la oficial la de la Iglesia y la privada, cifras que figuran a continuación.



NUMERO DE HABITANTES POR CADA UNIDAD ESCOLAR  
EN LAS PROVINCIAS (1)

PROVINCIAS	Habitantes por unidad escolar oficial	Habitantes por unidad escolar total	PROVINCIAS	Habitantes por unidad escolar oficial	Habitantes por unidad escolar total
Alava...	275	218	Logroño .....	277	242
Albacete...	286	255	Lugo .....	240	228
Alicante...	407	325	Madrid .....	744	417
Almería .....	240	218	Málaga .....	458	358
Avila .....	210	196	Murcia .....	381	313
Badajoz .....	379	337	Navarra .....	315	227
Baleares...	518	262	Orense .....	220	208
Barcelona .....	1.004	279	Oviedo .....	310	260
Burgos .....	200	178	Palencia .....	220	190
Cáceres .....	311	281	Palmas (Las) .....	406	306
Cádiz... ..	554	406	Pontevedra .....	317	294
Castellón .....	300	280	Salamanca .....	250	227
Ciudad Real .....	372	325	S. C. Tenerife .....	415	321
Córdoba... ..	381	340	Santander .....	323	238
Coruña (La) .....	410	345	Segovia .....	204	190
Cuenca .....	272	257	Sevilla .....	484	374
Granada... ..	413	272	Soria .....	163	152
Gerona .....	368	315	Tarragona .....	255	236
Guadalajara... ..	202	190	Teruel .....	224	215
Guipúzcoa .....	551	312	Toledo .....	362	309
Huelva .....	392	323	Valencia .....	432	303
Huesca .....	210	186	Valladolid .....	324	250
Jaén .....	362	317	Vizcaya .....	503	340
León .....	230	211	Zamora .....	222	210
Lérida .....	276	207	Zaragoza .....	370	263

(1) Datos de la Dirección General de Primera Enseñanza del Ministerio de Educación y Ciencia.

En cuanto a los Institutos de Enseñanza Media, de los cuales existen 214 en régimen común, ocurre lo mismo y se pueden citar numerosos ejemplos de esas diferencias comparativas del número de habitantes por cada Centro de enseñanza media.

En relación con las Facultades universitarias, el criterio que se ha seguido al establecerlas no ha sido racional, sino que en muchos casos el motivo fundamental fue la influencia de dirigentes políticos locales, pues de otra forma no se puede explicar que en regiones con una fuerte población y con una industria importante, el Estado no hubiera creado Facultades universitarias y sus necesidades no fueran atendidas; en la actualidad se están corrigiendo ya aquellas injustificadas discriminaciones de la etapa anterior.

*Insuficiencia de un sistema centralizado del gasto del Estado*

En la satisfacción de ciertos grupos de necesidades las realizaciones económicas efectuadas a través del gasto público deben ser en cierta forma proporcionales a la población, porque se trata de una demanda que para extensos sectores se puede considerar de tipo normal o "standard", y así ocurre con las necesidades de vivienda, enseñanza, asistencia sanitaria y ciertas obras y servicios locales, principalmente. También en la industria ligera puede generalizarse la distribución en las diversas provincias.

Cuando se trata de esos sectores, una programación o planificación nacional a través de unos gastos públicos centralizados no es suficiente; como un ejemplo nos referimos a lo que ya indicamos en una publicación anterior al aludir a la conveniencia de que un plan nacional de la vivienda se establezca teniendo en cuenta las necesidades provinciales correspondientes. "En el plan nacional no figuraba un planeamiento de la construcción de viviendas a escala provincial y dentro de cada provincia en los dos grandes grupos de necesidades, que son de una parte las que se derivan del aumento de población y las migraciones, y de otra las dedicadas a cubrir el déficit existente en el momento de comenzar el plan y a la reposición de viviendas. Los análisis realizados muestran que el número de viviendas construidas dedicadas a cubrir el déficit inicial y la reposición ha sido muy diferente en las distintas provincias, por efecto de la dinámica de la población; incluso en algunas, los movimientos interprovinciales de población han sido tan intensos que a pesar de las altas cifras de viviendas construidas en ellas resultaron insuficientes para cubrir las necesidades ocasionadas por el movimiento natural de población y las migraciones."

"Teniendo en cuenta que, en general, el número de viviendas construidas en cada provincia ha sido mucho más alto que el exigido para cubrir las necesidades derivadas de las variaciones de población, el problema que ha de ser resuelto es el de distribuir la diferencia entre el número total de viviendas que han de ser construidas en cada año del plan en el futuro y el número necesario para hacer frente a las necesidades provocadas por las variaciones de población, diferencia que se dedica a cubrir el déficit inicial y las exigencias de reposición. En este sentido, y dado que el porcentaje dedicado a esta última finalidad ha sido muy desigual en las diferentes provincias, es obligado efectuar un reajuste de las cifras provinciales, a fin de evitar que por efecto de un desequilibrio.

acumulativo se resuelva el problema de la vivienda en unas provincias mucho antes que en otras. Se debe tener en cuenta que la ejecución del plan representa cuantiosos gastos consignados en los Presupuestos Generales del Estado, así como fuertes créditos de las Instituciones oficiales, y no sería equitativo beneficiar a unas provincias en perjuicio de otras.

Por ello, sería necesario determinar lo antes posible el déficit actual de viviendas en cada provincia en sus dos aspectos de déficit real, considerando como tal el expresado por aquel número de familias que no disponen de hogar propio y viven en un hogar ajeno, más el de los matrimonios que no se efectúan por falta de vivienda, y el déficit potencial, o lo que es igual, el número de familias que tienen vivienda, pero que ésta no reúne las adecuadas condiciones de habitabilidad. Una vez que se disponga de estos datos se podría planear adecuadamente la distribución provincial de las viviendas dentro del número total anual que figura en el Plan Nacional” (1).

#### *Limitaciones en la descentralización del gasto*

Parece, a primera vista, que la descentralización y la organización de una autonomía del gasto del Estado por provincias o regiones, podría ser una forma de lograr mayor equidad en la distribución de esos gastos públicos, asignando a las diversas provincias unas cantidades relacionadas con los ingresos públicos que en ellas se obtienen y también con las necesidades de su población, con lo cual se reducirían las fuertes desigualdades del gasto público por persona entre unas y otras provincias.

Sin embargo, la aplicación de este principio encuentra limitaciones muy importantes de orden económico y de orden administrativo, que se derivan de estos tres hechos:

1. Diferencias en la naturaleza y cuantía de los recursos naturales, en lo que se refiere a su localización.
2. Disociaciones espaciales entre el lugar del gasto y sus efectos.
3. Dificultades administrativas para establecer Organizaciones distintas de las provincias actuales.

---

(1). H. Paris Eguilaz. “Resultados del Plan Nacional de la Vivienda durante el bienio 1961-1962”. Madrid, 1963. Páginas 57 y 86. Este Plan se incorporó al Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964-1967.

Respecto al primer punto, resulta evidente que considerado un país como una unidad económica, la iniciación de las nuevas explotaciones de recursos naturales, puede exigir el realizar gastos para obtener por efecto de ellos aumentos de producción y, por consiguiente, de ingresos públicos, que justifican ya en un segundo período mayores gastos, como consecuencia de los nuevos ingresos públicos que se obtienen, y esta promoción sucesiva actúa acumulativamente, especialmente en el plano de la industrialización con todos los efectos económicos y sociales que ello supone. Esta diferente localización de los factores naturales y la evolución sucesiva que se refleja en la forma indicada pueden ser acelerada o frenada a través del gasto público, bien directamente o indirectamente, mediante exenciones fiscales y concesión de créditos y considerado el fenómeno en el tiempo se puede mantener un cierto equilibrio entre los ingresos y gastos públicos en esas provincias dentro de los nuevos niveles alcanzados. Por consiguiente, no tendría racionalidad económica el establecer en cierto grado una distribución igualitaria del gasto público en su conjunto en relación con el gasto por persona en todas las provincias, porque en ese caso podría quedar frenado el desarrollo económico, ya que se superpondría un sistema igualitario a una distribución desigualitaria de los recursos naturales.

En cuanto al segundo punto, es muy importante comprobar la disociación espacial que se produce con frecuencia entre el lugar en que se efectúa el gasto y aquellos otros en que se obtienen los efectos económicos beneficiosos; así sucede con las obras hidráulicas para la producción de energía hidroeléctrica, que si bien producen unos efectos económicos favorables transitorios en el lugar en que se realizan, al aumentar el nivel de empleo local con las retribuciones de ese aumento de personal y los correspondientes gastos de consumo, los efectos permanentes se producen después en zonas que pueden estar muy distantes del lugar de las nuevas instalaciones. Lo mismo ocurre con la construcción de embalses para crear obras de regadío en zonas muy alejadas de aquellos embalses, o con las vías y medios de transporte para incrementar el transporte nacional y el turismo exterior. No tendría sentido económico que unas provincias realizasen unos gastos para que sus beneficiosos efectos económicos se produjeran en otras provincias diferentes.

La tercera dificultad es de orden administrativo y se deriva de la disociación entre los factores climático-geográficos y los factores históricos de una parte, y de otra, de las variaciones que pueden producirse en las condiciones de determinadas aéreas o zonas que les hacen perder

su homogeneidad con otras en las que tal analogía existía anteriormente. Así, tenemos en España el caso del litoral mediterráneo, que desde Tarragona a Algeciras forma una franja estrecha y muy larga con analogía de clima y una cierta homogeneidad en los cultivos, pero en la cual resultaría extravagante formar con ella una provincia o región, porque a ello se oponen factores históricos, psicológicos y de orden práctico; además, si la homogeneidad de producciones era el factor principal de analogía en un período, puede provocarse una fuerte industrialización en alguna de las partes de esa zona, con lo cual se rompía en un nuevo período aquella homogeneidad y, por consiguiente, la razón principal que había conducido a establecer aquella unidad administrativa. Por consiguiente, los factores históricos, psicológicos y la experiencia de una práctica de muchos años aconsejan mantener la actual organización administrativa provincial.

Por consiguiente, si la distribución centralizada del gasto en la forma en que se viene realizando en nuestro país, puede no ser equitativa en algunos sectores en cuanto afecta a determinados servicios, como vivienda, enseñanza, etc., la solución no puede estar en organizar una autonomía administrativa del gasto público en la generalidad de las provincias, o en otra división administrativa que se estableciera, dadas las fuertes limitaciones existentes por las causas expuestas.

### *Efecto compensador de los movimientos de población*

Si en unos casos determinados, como se ha expuesto ya, los movimientos interiores de población tienen un fuerte efecto desequilibrador, desde un punto de vista económico general las desigualdades en la distribución de la renta y los efectos del gasto público sobre el nivel de vida de los grupos de población que residen en unas u otras provincias, tienden a ser neutralizados por las corrientes migratorias desde las zonas rurales a las capitales y desde unas provincias a otras, pero este efecto no se produce automáticamente y, por tanto, su acción compensadora no es completa, debido a la tendencia de las familias a continuar viviendo en sus ciudades de origen; sólo cuando las circunstancias locales empeoran hasta hacerse insostenibles, la emigración se produce y éste es el mecanismo normal que da lugar a los desplazamientos del sector primario (agricultura, montes y pesca) a los sectores de industria y servicios, pero, como indicamos, la compensación por esta vía es incompleta;

todavía permanecen en ese sector primario un 34,3 por 100 de la población activa, cifra que deberá disminuir en los años futuros.

### CONSIDERACION FINAL

En las páginas anteriores se han expuesto algunos de los problemas que se presentan, tanto en el sistema centralizado del gasto público como en el caso de que se adoptase otro descentralizado, y por ello hay que tener en cuenta la conveniencia de adoptar un punto de vista mixto, a través de una política simultánea de racionalidad económica con criterio nacional y de equidad en la distribución provincial del gasto público.

Así como en lo que afecta a la política de planificación económica el profesor U. PAPI afirma que "la problemática nacional no viene dada para cada país por presentaciones macroeconómicas, y es preciso indagar separadamente los sectores productivos, con referencia a la dinámica del desarrollo, que se precisa un análisis conceptual que ayude a comprender por qué en un proceso de desarrollo se modifican las dimensiones, la estructura y la importancia relativa de los sectores productivos, agricultura, industria, comercio, producciones de otros servicios, y qué previsiones es preciso adoptar para favorecer esas modificaciones y que sin esta preliminar toma de contacto el desarrollo mismo del país puede verse comprometido" (1), algo parecido ocurre con algunos grupos de necesidades en el plano provincial, pues es necesario tener en cuenta éstas si los planes han de cumplir una finalidad equilibradora desde el punto de vista de la distribución espacial del gasto público a lo largo del tiempo, problema muy importante y al cual se viene dedicando una atención cada día mayor en muchos países.

Conviene insistir que ello no significa en manera alguna que un Plan nacional debe ser una suma de planes provinciales, sino únicamente que en determinados gastos del Estado se han de considerar las necesidades provinciales en el grado suficiente.

Higinio PARIS EGUILAZ

---

(1) Conferencia del profesor Ugo Papi pronunciada el 6 de mayo de 1965, en el Instituto de Estudios Políticos en Madrid.