

# Factores económicos, institucionales y políticos del gasto público vasco (1981-2008)



**&** *Resumen/Abstract: En este trabajo se analizan, por medio de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), los rasgos fundamentales de su política de gasto público en el periodo que va desde su inicio a la actualidad (1981-2008). Para ello, en primer lugar, se ha elaborado una base de datos presupuestaria con la serie temporal 1981-2008. En segundo lugar, se han analizado una serie de elementos políticos e institucionales que contextualizan la política del gasto, con especial incidencia en el liderazgo institucional. Finalmente, se ha periodificado la evolución del gasto público vasco atendiendo a cuatro dimensiones fundamentales: la magnitud de los presupuestos, la cantidad e importancia de los traspasos de competencias y la coyuntura económica y política del País Vasco desde el arranque de la autonomía hasta 2008.***&**

**&** **Palabras clave:** gasto público, presupuestos, liderazgo institucional, autogobierno, desarrollo regional.



## 1. INTRODUCCIÓN

La primera cuestión que hemos abordado para analizar el gasto público de la CAPV ha consistido en obtener la serie completa de datos presupuestarios. Se ha primado lograr una serie completa y homogénea con la clasificación funcional por entender que era la que mejor se adaptaba al propósito de este trabajo. Para ello, se ha optado por utilizar los presupuestos iniciales en vez de los liquidados, ya que ello permite trabajar con una serie prácticamente completa. Se ha podido obtener una serie completa con la clasificación funcional entre los años 1987 y 2008, pero no para los presupuestos de los años 1982-1984, que tienen una clasificación funcional característica y distinta, ni tampoco para los años 1985 y 1986, que supusieron los primeros avances hacia el modelo que se implantó definitivamente en 1987 y que ha durado, casi sin variaciones, hasta la actualidad.

Por tanto, el problema se ha centrado en la estimación de las cifras de estos años iniciales. Un estudio del Gobierno Vasco que analiza el gasto público de la CAPV en la década de 1980 nos sirvió de ayuda, al facilitarnos una serie de estos años con la clasificación funcional definitiva.<sup>1</sup> El único problema que plantea esta clasificación es que utiliza cifras de presupuestos liquidados y no iniciales como en el resto de nuestra serie.

A pesar de esta importante diferencia metodológica, y dado que nuestro principal objetivo es realizar un análisis global del conjunto temporal de la serie, para valorar las posibilidades de poder usar la clasificación funcional de estos años, hemos comprobado las diferencias que se producen entre las cifras presupuestadas y las finalmente liquidadas. Si las diferencias no fuesen demasiado importantes podríamos usarlas para obtener una serie completa entre 1981 y 2008, herramienta imprescindible para nuestro estudio.

Con este fin, y como puede verse en la tabla 1, se comprueba que las desviaciones presupuestarias de estos años, con la excepción parcial de 1985, fueron apenas significativas. La desviación media del periodo 1982-1987 fue del 4,6%, lo que es asumible para nuestras valoraciones y no introduce un sesgo importante cuando se comparan estas cifras con las de años siguientes. Por este motivo se han utilizado estos datos –con las precauciones apuntadas– para completar el análisis.

Como punto de partida se analizan, por medio de los presupuestos de la CAPV, los rasgos fundamentales de la política de gasto público de esta comunidad autónoma en el periodo 1981-2008 a través de los cambios producidos en las distintas partidas presupuestarias, que expresan diferentes prioridades en los distintos momentos de la serie. Dada su extensión, hemos creído conveniente subdividirla en fases que faciliten su estudio (gráfico 1). Para ello se tienen en cuenta cuatro dimensiones fundamentales:

1. La magnitud de los presupuestos generales, con sus fases expansivas y restrictivas (en millones de euros constantes en el gráfico).
2. La cantidad e importancia de los traspasos de competencias, en principio una variable explicativa del presupuesto autonómico de primer orden, que se encuentra relacionada tanto con el Gobierno central (su color político y tipo de mayoría parlamentaria) como con las relaciones entre éste y el Gobierno Vasco (clima de confianza o de conflicto).
3. La evolución del ciclo económico vasco y su contexto, como base económica en la que surge el propio presupuesto (crecimiento del PIB en % sobre el año anterior).
4. Los ciclos políticos y de gobierno de la propia CAPV, con sus distintas prioridades políticas y tipos de gobierno (monocolor o de coalición).

El análisis conjunto de estas variables permite identificar cuatro fases diferentes: I, 1981-1987; II, 1988-1992; III, 1993-1999; y IV, 2000-2008 (Alonso, 2009a).

La primera fase (1981-1987) (epígrafe 3) corresponde al potente *arranque de la autonomía* –sumándose en estos años dos tercios del total de competencias transferidas hasta la actualidad– periodo condicionado por una profunda crisis económica e industrial. A la vez que se creaban *ex novo* las instituciones autonómicas, éstas debieron hacer frente al adverso contexto económico, por lo que los presupuestos destinaron importantes porcentajes de sus recursos a programas de reconversión, reindustrialización y fomento del empleo. Se produjo un paralelismo entre la implantación autonómica y la recuperación económica, que retroalimentó a su vez a la primera.

La segunda fase (1988-1993) (epígrafe 4) se caracteriza por la ausencia de traspasos de competencias, lo que no fue obstáculo para registrar una fuerte expansión del gasto público vasco. Teniendo en cuenta que en este periodo se produjo una nueva crisis, podemos calificarlo como de *expansión del sector público*.

La tercera fase (1994-1999) (epígrafe 5) supone la *consolidación y reorganización* de la CAPV, con reajustes internos competenciales entre las instituciones comunes y las diputaciones forales, lo que se expresó en unos presupuestos austeros que contrastaron con el fuerte crecimiento económico y los últimos paquetes de traspasos (el último tercio), debidos a los apoyos que el PNV concedió a los distintos gobiernos centrales en minoría.

La cuarta fase (2000-2008) (epígrafe 6) ha estado marcada por la expansión del gasto público de la CAPV, pero se trata de una expansión derivada de la buena marcha de la economía (*segunda expansión*), y que se ha producido a la *vez que se saneaban las cuentas públicas*, reduciendo el endeudamiento y logrando de forma continuada superávit presupuestarios. Destaca la ausencia de traspasos de competencias en esta fase.

Antes de comenzar con dichas fases, parece oportuno realizar un análisis preliminar sobre los factores institucionales y políticos que sirven de contexto a la evolución del gasto público durante toda la serie temporal indicada (epígrafe 2).

## 2. FACTORES INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS DE LA ECONOMÍA VASCA

Ha hecho falta un gran liderazgo político que aprovecharse al máximo las competencias autonómicas para salir de la crisis de los 80, reestructurar la economía vasca y “proteger” algunos sectores estratégicos de la economía vasca que no se veían suficientemente apoyados por la política económica estatal debido a las diferencias estructurales existentes entre el modelo económico y productivo vasco y el dominante en el Estado.

No obstante, esta capacidad de liderazgo no surgió con la aprobación del Estatuto de Autonomía (1979), sino que sus orígenes pueden rastrearse desde bastante más atrás y explicarse en función de una serie de características particulares que se han ido produciendo en la sociedad vasca y en su forma de organización.

### 2.1 Tradición histórica de autogobierno

Históricamente los Territorios Vascos han tenido un modelo político y económico particular de inserción en el Estado español en base a los fueros. La fortaleza del sistema foral se pone de manifiesto con la existencia del denominado “pase foral”, que permitía “acatar, pero no cumplir” cualquier ley o disposición estatal que fuese contraria a lo dispuesto por los fueros vascos. Si a ello le añadimos el elevadísimo control fiscal y económico de que disponían (con

las aduanas en el río Ebro), no extrañará la importancia que esta tradición de autogobierno ha tenido en la creación de unas élites acostumbradas a gestionar su territorio foral, sin descuidar una visión más global de país (País Vasco) por la necesidad de acordar primero entre sí y a continuación negociar con la corona el coste (cupó) de los servicios del Estado (Glas, 1996:108).

Esta capacidad política y económica ha permitido históricamente el diseño y desarrollo de importantes proyectos y obras públicas de carácter estratégico. Así, por ejemplo, entre 1875 y 1900 las obras de ensanchamiento de la ría de Bilbao y la construcción de dos rompeolas en el exterior del Abra formaron un puerto exterior que permitió multiplicar la actividad de los barcos de carga. La financiación de estos ambiciosos trabajos, claves en la explosión industrial de la zona, fue compartida entre los ingresos derivados de un impuesto sobre las exportaciones y diversas subvenciones tanto de la Diputación de Bizkaia como de la ciudad de Bilbao. Los primeros presupuestos de las obras del puerto se referían a dos millones de pesetas, pero en 1889 ya se habían gastado casi 12 millones, que serían 50 a finales de siglo (Herr, 2005).

Este impulso de las instituciones tuvo dos características reseñables por su impacto económico: en primer lugar, la *constante y profunda interrelación entre quienes lideraban las instituciones y las principales empresas* (Glas, 1996:177-8); sin olvidar la capacidad que aquellos equipos directivos tuvieron para lograr que los *inputs* de los nuevos productos y construcciones fuesen de origen local, creando una fuerte demanda e incentivando así el desarrollo de diversos sectores productivos autóctonos.

En segundo lugar, la *implicación de un destacado sector de las élites económicas con el país*. Las familias de grandes empresarios industriales, navieros, etc., no se limitaron a la extracción de recursos del mercado, sino que se implicaron activamente en el desarrollo de infraestructuras, y tampoco destinaron los enormes beneficios a gastos suntuarios, sino que crearon un sector financiero potente y volcado en la actividad industrial. De alguna manera, el capitalismo vasco se arraigó en la tierra y apostó por el desarrollo del País Vasco.

Un ejemplo de esto puede verse en el área del gran Bilbao, donde las infraestructuras ampliaron la zona beneficiada por el desarrollo económico. La construcción de los ferrocarriles unió Bilbao con Madrid y Francia, a la vez que unía los pueblos cercanos a Bilbao entre sí, creando una red de servicios sin igual en su época (en 1900 Bilbao contaba con siete estaciones de ferrocarril) que extendió los beneficios económicos de la expansión industrial a todo el *hinterland*. Así, “en contraste con el caso más normal, donde las actividades mineras suelen dejar el campo vacío, feo, hasta devastado, el liderazgo bilbaíno consiguió sacar provecho para la comunidad en general” (Herr, 2005, 1977).

Más que probablemente esta tradición de autogobierno y las élites que generó fueron elementos clave en el surgimiento del proceso de industrialización vasco. También es destacable la unidad social y política, englobando a todo el abanico ideológico de la época, desde liberales hasta carlistas, que se produjo en defensa de los fueros cuando éstos fueron abolidos unilateralmente por las Cortes en 1876, circunstancia conocida como “unanimidad fuerista” (De la Granja, 1994:227).

## 2.2 Características estructurales del modelo autonómico vasco (1981-2008)

Teniendo en cuenta esta tradición de autogobierno y la fortaleza histórica de las instituciones vascas, podrá comprenderse mejor el origen y alcance de los factores que se exponen a continuación para el periodo autonómico.

### 1. Liderazgo institucional

Esta tradición de autogobierno, simbolizada por el Gobierno Vasco en el exilio, se vio muy mermada durante la época franquista e incluso en Bizkaia y Gipuzkoa se llegó a suspender la institución del Concierto Económico, que quedó reducida a los territorios de Álava y Navarra. Por ello, los inicios de las nuevas instituciones autonómicas y las revitalizadas diputaciones forales fueron muy difíciles.

A pesar de estas dificultades y de la crítica situación económica existente durante la aprobación del Estatuto de Gernika, el impacto económico del recobrado autogobierno no se hizo esperar. Como se verá más adelante, cuando se analice la primera fase del gasto público vasco (1981-1987), la inyección de gasto público así como las nuevas políticas elaboradas por unas instituciones volcadas en reestructurar la economía vasca y superar la crisis fueron decisivas para lograr dicho objetivo.

El liderazgo institucional, reforzado por un fuerte elemento identitario (Zurbano, 2005:222), ha sido decisivo en numerosos ámbitos económicos. En particular, pueden destacarse: a) las políticas de reconversión industrial de los años 80, particularmente el *Plan de Relanzamiento Excepcional* de empresas y sectores industriales, puesto en marcha en 1985 (Urdangarin, 1988:363-372); b) la *reestructuración* del tejido productivo vasco y la creación de diversos *clusters* sectoriales (Ahedo, 2003; Mitxeo *et. al*, 2003), que han sido claves para explicar el cambio en la estructura productiva de la economía vasca, hoy en día mucho más terciarizada, diversificada y especializada en productos de más alta tecnología (Fernández de Pinedo, 2001:122; Gobierno Vasco 2004:24); c) el *fomento de la innovación y la cultura de la excelencia* en las empresas e instituciones, que ha sido interiorizada rápidamente situando al País Vasco en primera línea de inversión en I+D en el Estado (Cilleruelo, 2005)<sup>2</sup>, así como d) la elaboración de diversos *planes interinstitucionales* (que serán objeto de atención posteriormente).

### 2. Capacidad de coordinar políticas y programas estratégicos entre las diversas instituciones.

La CAPV se caracteriza tanto por un elevado nivel competencial y fiscal como por una profunda descentralización interna que la convierte en un sistema político casi confederal, debido al poder económico de las diputaciones forales (Alberdi, 1987; Zubiri, 2003). De esta forma, el propio diseño institucional condiciona la política vasca y exige la cooperación entre las diversas instituciones y niveles políticos. Por lo tanto, esta compleja realidad obliga a que el liderazgo institucional al que nos referíamos antes, para ser efectivo, debe ser necesariamente capaz de cooperar, negociar y consensuar políticas y proyectos estratégicos entre las diversas instituciones mencionadas.

Algunos ejemplos especialmente relevantes de esta probada capacidad de acuerdo político han sido, en primer lugar, como consecuencia de la entrada en las Comunidades Europeas y del compromiso de construir un mercado interior sin fronteras para finales de 1992, el Plan Extraordinario Europa 93, acordado entre el Gobierno Vasco y las diputaciones. A su vez, esta iniciativa se enmarcó en un instrumento de programación más amplio, el Plan Económico a Medio Plazo 1989-1992 (PEMP), que proporcionó desde entonces un instrumento de planificación cuatrienal y que, a partir de ese momento, “modificó profundamente la dinámica de toma de decisiones del Gobierno Vasco” (Aguirre y Sans, 1991: 112).

También pueden destacarse, por su importancia, las iniciativas encuadradas en la revitalización del Área Metropolitana de Bilbao, profundamente afectada por la crisis industrial de los 80: Bilbao Metrópoli-30<sup>3</sup> y Bilbao Ría 2000<sup>4</sup>.

3. *Capacidad de los principales partidos de distinguir el ámbito de la legítima discrepancia ideológica* (muy acusada por superponerse diferencias en el doble plano izquierda-derecha y nacional) de la *necesidad de alcanzar acuerdos* de mínimos vinculados con la gestión que permitan la gobernabilidad del país y un clima de estabilidad que permita mantener el ritmo de crecimiento, los ingresos del sector público y, por tanto, recursos suficientes para financiar un modelo de bienestar de nivel medio-alto.

En una comunidad autónoma marcada por las grandes diferencias ideológicas y nacionales, las élites y los partidos hegemónicos de los dos nacionalismos (vasco y español) han sido capaces históricamente de alcanzar acuerdos de mínimos respecto al modelo productivo y condiciones favorables para la creación de riqueza. El líder indudable en el diseño de este proyecto estratégico de país ha sido el PNV, al que se han sumado diversos partidos como el Partido Socialista de Euskadi, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua, etc. Destaca el tándem formado por los dos grandes partidos, PNV y PSE, que, juntos, han sido capaces de dotar de la estabilidad institucional mínima para asegurar primero la salida a la crisis y la reconversión industrial de los 80, y posteriormente garantizar unos altos niveles de bienestar y políticas sociales.

Ambos partidos representan el centro sociológico y político del País Vasco (centro-derecha nacionalista vasco y centro-izquierda nacionalista español) en las dos principales dimensiones: eje izquierda-derecha y eje nacionalismo vasco-nacionalismo español.

4. *La organización interna del PNV resulta un factor clave en la gestión de este modelo de país.*

En efecto, el PNV distingue con absoluta claridad entre los puestos de dirección del partido y los cargos públicos elegidos por los ciudadanos y que deben gobernar las instituciones. A pesar de que esto crea en ocasiones tensiones internas (estando en la base incluso de la escisión de 1986), el modelo puede considerarse globalmente como positivo, al hacer posible la separación nítida entre los aspectos más puramente ideológicos, en manos del partido, de los ámbitos de gestión, responsabilidad de los cargos públicos y las instituciones.

Puede aventurarse que probablemente haya sido esta peculiar forma de organización interna la que le ha permitido al PNV liderar el conjunto del país: por una parte el partido ha liderado el ámbito ideológico nacionalista vasco, mientras que por otra parte las instituciones lideradas por el PNV han sido capaces, con una *gestión relativamente despolitizada*, de concitar apoyos de otras fuerzas políticas e incluso no nacionalistas, principalmente del PSE. Esta capacidad de manejar los dos registros políticos (ideológico y de gestión), liderando ambos, se encuentra en la base de la hegemonía política que ha disfrutado el PNV en Euskadi durante casi tres décadas.

### 3. ARRANQUE DE LA AUTONOMÍA (FASE I: 1981-1987)

La crisis de los años setenta llegó con retraso a España, incluso todavía en 1973 los informes económicos oficiales eran triunfalistas. A pesar que la crisis ya se había desencadenado en el sector productivo vasco, pasaron otros dos años antes de reconocerse oficialmente la gravedad de la situación, la existencia de una crisis estructural profunda. En ese momento, el País Vasco contaba con más del 10% de la población activa industrial del Estado y realizaba

el 17% de las exportaciones, a pesar de los condicionantes del régimen franquista (Mendizábal y Serrano, 1988:308 y 319).

Como consecuencia de la crisis, el PIB vasco comenzó a declinar desde 1977, registrando tasas de crecimiento negativo hasta 1982. Por ello “el balance de la década 1975-84 se cerró con una contracción del PIB de Euskadi por encima del 4%, mientras que la población aumentó un 6%”, lo que motivó un crecimiento sin precedentes del desempleo (García Crespo, 1987:78-79).

Por lo tanto, uno de los principales problemas a los que tuvo que enfrentarse el Gobierno Vasco desde el momento de su constitución fue la aguda crisis económica y sus consecuencias sobre el tejido industrial y el empleo. El acceso a la autonomía no supuso un simple trasvase de medios de una administración a otra, sino que llevó a la creación de una nueva y completa Administración general que, con la ayuda del Concierto Económico, implicó una fuerte expansión del sector público vasco, más importante incluso que la registrada en España, que fue de diez puntos en términos de PIB. En el periodo 1981-1987 el gasto público del Gobierno Vasco experimentó un crecimiento medio del 13,86%, pasando de 913,78 millones de euros constantes en 1981 a 1.958,01 tan sólo seis años después (tablas 2 y 3).

Un aspecto destacable de la crisis fue el comportamiento de la inversión. La inversión en la industria vasca, muy deprimida en el comienzo de la década, comenzó a experimentar un crecimiento relevante desde 1982, con aumentos del 17,8% en 1983, 20,5% en 1984 y 29,1% en 1985. Pese a este importante crecimiento, el volumen absoluto de la inversión siguió siendo relativamente bajo durante el periodo de reconversión (Eustat, 1988:350).

Entre 1983 y 1987 el total de la inversión pública realizada por la Administración central en Euskadi fue el 3,35% de la inversión pública total de España. No cabe duda de que la influencia del sector público vasco en su economía “ha sido extraordinaria”; de hecho, “la recuperación industrial de mediados de los 80 vino precedida de un crecimiento considerable de los servicios de no mercado –los que presta la Administración pública– y de un salto cualitativo importante en el capital público (el nivel real de inversión pública se duplicó con el Concierto Económico)” (Alberdi, 1999: 8-9 y 13-14). En efecto, en el gráfico 2 puede apreciarse cómo el gasto público derivado de la creación de la nueva administración autonómica precede inmediatamente a la recuperación económica.

No se trata solo de la influencia del crecimiento del gasto público *per se*, sino de que éste se dirigió conscientemente a favorecer la recuperación económica. Es decir, que el impacto económico no se redujo únicamente a la cantidad de fondos invertidos, con ser importante, sino que surgió un *nuevo actor político comprometido* con dicha reconversión industrial.

La acción del Gobierno Vasco en la reconversión industrial, iniciada en 1981, abarcó fundamentalmente dos áreas de actuación. La primera con la participación en el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Gobierno central y, dada la insuficiencia de éstos, la segunda, con el diseño de una política propia de reestructuración,<sup>5</sup> con la finalidad básica de apoyar a las pequeñas y medianas empresas que no podían acceder a las reconversiones puestas en marcha por el Gobierno central.

La política del Gobierno Vasco entre 1981 y 1987 se sustentó en tres elementos:

- a. El primero comprende los cinco primeros años y se caracterizó por la concesión de ayudas en forma de préstamos y subvenciones a empresas en dificultades.
- b. El segundo trató de reestructurar las actividades industriales afectadas mediante acciones sectoriales (Urdangarin, 1988:363). En 1985 se observó una cierta recuperación de la industria vasca, con un crecimiento en términos reales del 1,13% del PIB industrial. Este



crecimiento de la producción frente a la continua caída del empleo fue efecto del redimensionamiento industrial, con significativos aumentos de la productividad, que era resultado del esfuerzo de reconversión industrial de los años precedentes (Eustat, 1988:325).

c. El tercero está marcado por el *Plan de Relanzamiento Excepcional* de empresas y sectores industriales, puesto en marcha en junio de 1985.

Las dificultades por las que atravesó la economía vasca tuvieron reflejo en sus presupuestos de diversas maneras, por ejemplo, condicionando los recursos disponibles, sobre todo al principio del periodo. Efectivamente, en el año 1981 la Administración vasca dispuso de un volumen limitado de recursos (913,78 millones de euros a precios constantes). En aquellos presupuestos la partida de *educación* tuvo el 46,43% del total al ser traspasadas las competencias educativas (excepto la enseñanza universitaria, que se traspasó en 1985) el año anterior. En noviembre de 1981 se inició el proceso de transferencias a la CAPV en materia de vivienda, incluyéndose presupuestariamente por vez primera en 1982, triplicándose la asignación a esta partida (tablas 2 y 3). El crecimiento del capítulo *seguridad ciudadana* se explica por la creación y despliegue de la Ertzaintza, de manera que este grupo funcional incrementó su cuantía de gasto desde 1,78 millones de euros constantes en 1981 a 146,81 en 1987, suponiendo ya en dicho año un 7,50% del total de gasto presupuestado.

La *promoción de la actividad empresarial* conecta directamente con la situación de crisis económica que atravesaba la CAPV (sobre todo en los primeros años del periodo, con tasas negativas de crecimiento del PIB (-1,7% y -1,9% en 1981 y 1982), que afectó profundamente a su estructura productiva. El Gobierno, en el marco de sus competencias, implementó programas de ayuda a los sectores productivos más necesitados, al tiempo que apoyaba el relanzamiento e innovación de la actividad de manera que en los años 1984 y 1986 el gasto destinado a esta partida supuso respectivamente un 7,08% y un 9,87% del volumen total del presupuesto (tabla 3).

Otra partida que a lo largo del periodo tuvo un peso significativo sobre el total del gasto público vasco fue la *Administración general*, sobre todo en 1981, con el 14,57%, manteniéndose en el intervalo 7-10% entre 1982 y 1987. Esto es lógico teniendo en cuenta que se estaba creando una nueva Administración autonómica.

Hay que citar el impacto presupuestario causado por las *lluvias torrenciales de agosto de 1983*, calificadas como catastróficas. El presupuesto de 1984 experimentó un crecimiento muy importante con respecto al año anterior (24,79%), destacando la *deuda pública*, que pasó de representar en los años anteriores el 1,5% del gasto total a un 4,35% en 1984.

Puesto que el gasto público vasco experimentó crecimientos importantes a lo largo de este periodo, llama la atención el incremento de tan sólo un 2,20% registrado en 1985. Este hecho se explica por la *distribución de competencias que, en virtud de la LTH, se llevó a cabo entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales*. El Gobierno Vasco traspasó a éstas servicios en materia de carreteras, obras hidráulicas, agricultura y bienestar social básicamente, mientras que él se responsabilizó de nuevos servicios, entre los que destacan los de sanidad y educación. Esta última partida pasó de 558,35 millones de euros constantes en 1984 a 647,41 en 1985 motivado, por una parte, por el traspaso de las diputaciones y, por otra, por la asunción de las competencias en enseñanza universitaria. La sanidad triplicó su cuantía pasando de 51,66 millones de euros constantes en 1984 a 151,57 en 1985.

Euskadi se incorporó a las Comunidades Europeas, con el resto de España, el 1 de enero de 1986, cuando sufría una de sus crisis más profundas. Así, si en 1975 el PIB per cápita supe-

raba la media comunitaria (en paridad de poder de compra), todavía en 1990 no llegaba al 90% y la tasa de paro duplicaba ampliamente la media comunitaria debido a la pérdida de empleo industrial durante la crisis, considerada una de las más graves de Europa. A continuación de la entrada en la CEE se produjo una importante reforma y ampliación de los fondos estructurales. Euskadi no entró en el objetivo uno por superar el 75% de la renta media comunitaria, aunque sí cumplía los requisitos del objetivo nº 2 como región industrializada en declive. Esto limitó la financiación comunitaria recibida, que nunca tuvo un impacto presupuestario significativo.<sup>7</sup> A pesar de eso, el proceso de debate y asignación de los fondos europeos fue importante porque obligó a repensar la estrategia vasca de desarrollo y a articularla dentro de una estrategia global europea, lo que modificó y amplió los puntos de referencia del Gobierno Vasco (Aguirre y Sans: 1991:115-117).

Respecto al contexto político, hay que señalar que esta fase se encuentra marcada por los sucesivos gobiernos del PNV, aunque, tras la crisis interna que provocó la escisión en 1986, este partido perdió su hegemonía y a partir de 1987 necesitó formar coaliciones con otras fuerzas para seguir gobernando (Jiménez y Saiz, 1992). A su vez, de forma paralela, el Gobierno español comienza esta fase con el segundo gobierno de UCD y enseguida sustituido por un PSOE que disfrutó de una amplísima mayoría absoluta desde 1982. A pesar de ciertas tensiones, derivadas de las lógicas diferencias ideológicas, el PNV y PSOE fueron capaces de acordar un importante paquete de traspasos de competencias en línea con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Gernika. Sin embargo, es necesario mencionar la extraordinaria tensión que marcó todo el proceso de descentralización y que tuvo como puntos más señalados la caída del gobierno de UCD, el intento de golpe de Estado así como la Ley de armonización del proceso autonómico (LOAPA), que trató de frenar este proceso, y la posterior sentencia del Tribunal Constitucional que supuso un punto intermedio.

#### 4. EXPANSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (FASE II: 1988-1992)

A diferencia de lo sucedido en la fase anterior, en esta segunda fase no se produce ningún traspaso de competencias por parte de la Administración central, a pesar de las numerosas competencias del Estatuto de Autonomía aún pendientes. Este dato resulta aún más sorprendente si tenemos en cuenta que en aquellos años el Gobierno Vasco lo formaron diversas coaliciones en las que entró el PSE. Por lo tanto, en contra de una opinión muy extendida (y que llegó a ser eslogan electoral), la idea de que un gobierno formado por socialistas en Euskadi favorecería la comunicación y la confianza necesarias para facilitar las transferencias, resultó ser falsa. Así, entre 1988 y 1992 no se produjo ningún traspaso a pesar de que el Gobierno socialista tenía mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y no dependía de ninguna otra fuerza política.

Esta etapa se caracterizó por la fuerte expansión del gasto público, incrementándose un 66,01% entre 1987 y 1988, con un incremento medio del 18,31% en el periodo. Las razones que explican esta expansión son los distintos traspasos de competencias que se produjeron en 1987, así como el impulso que se quiso dar a la actividad económica desde el sector público en un contexto de desaceleración económica que culminó con la recesión de 1993.

El principal traspaso, de una gran magnitud económica y de medios personales, correspondió a *sanidad*. Desde este momento Osakidetza, el Servicio Vasco de Salud, se erigió en el organismo público que integraba en una única estructura financiera, presupuestaria y organizativa la práctica totalidad de los servicios sanitarios públicos de la CAPV.

En la etapa que estamos analizando (1988-1992), la partida de sanidad pasó de representar un 8,68% del presupuesto a un 33,52%, situando a este grupo funcional como el de mayor peso específico. Puede decirse, por tanto, que la plena asunción de la sanidad por parte del Gobierno Vasco modificó sustancialmente su estructura de gasto.

Los gastos en *educación* no experimentaron grandes cambios hasta 1990, aunque sí lo hicieron a partir de 1991 y los recursos destinados a esta partida aumentaron un 27,11% en 1992.

Consideradas conjuntamente las dos partidas presupuestarias, *sanidad y educación*, supusieron a lo largo del periodo más de la mitad del volumen total presupuestado (un 54,45%) y, tras la incorporación del sistema de colegios concertados, ambas políticas se consolidaron hasta la actualidad como los dos principales pilares de los presupuestos vascos, del mismo modo que sucedió en todas las CCAA (Alonso 2009b).

Aunque en menor medida, también contribuyó a la expansión presupuestaria el traspaso de medios materiales de la Administración de *Justicia* en 1988.<sup>8</sup>

En 1987 se traspasaron las funciones y servicios correspondientes al Instituto Nacional de Servicios Sociales-INSERSO, transferidos prácticamente en su totalidad a las DDFF, quedando para el Gobierno vasco un pequeño porcentaje, necesario para el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación y control. Los nuevos recursos asociados a este traspaso permitieron incrementar las partidas presupuestarias tanto del Gobierno Vasco (*seguridad social y protección social*) como de las DDFF y, mediante transferencias, de los ayuntamientos en sus niveles asistenciales. Además, los nuevos recursos y la transferencia de la competencia hicieron posible reorganizar y aumentar la ambición de la protección social vasca. Destaca en particular la creación del pionero Plan Integral de Lucha contra la Pobreza que se propuso en 1988 y comenzó a implementarse en 1989 (Gobierno Vasco, Departamento de Hacienda y Finanzas, 1990:72-73; Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, 1995).

Como consecuencia de la entrada en vigor del Acta Única y del compromiso europeo de realizar el mercado interior sin fronteras para finales de 1992, las instituciones vascas emprendieron un proceso de reflexión sobre las implicaciones de dicho proceso para la CAPV. De esta forma, en 1989 se aprobó el Plan Extraordinario Europa 93, de carácter interinstitucional (Gobierno Vasco y diputaciones), que se integró en los presupuestos generales de dichas instituciones.

El Plan tenía dos objetivos básicos: a) dotar a Euskadi de un eficiente y completo sistema de comunicaciones que hiciese posible la consecución de un eje de desarrollo conectado con Europa y que garantizase la accesibilidad al mercado y permitiese un adecuado desarrollo económico y b) reducir las situaciones de desigualdad mediante una acción especial dirigida a los sectores de población más desfavorecidos (integrando el recién aprobado Plan de Lucha contra la Pobreza). El conjunto de las inversiones previstas se desarrollaron entre los años 1989 y 1992 (Presupuestos Generales de la CAPV-Plan Extraordinario Europa 93, 1989:7-8 y 41; García Crespo, 1988).

Esta iniciativa se enmarcó en un instrumento de programación más amplia, el Plan Económico a Medio Plazo (1989-1992) (PEMP) del sector público vasco, que fue incorporado como anexo informativo de los presupuestos generales de 1989. La idea era que el plan fuese "deslizante", es decir, que constantemente se adaptase a los cambios y se deslizase un año cada vez, constituyendo siempre un instrumento de planificación a cuatro años.

Finalmente, para financiar todas estas iniciativas, fue necesario recurrir al endeudamiento, que casi se duplicó en este periodo. Por tanto, la fuerte expansión del sector público vasco no fue únicamente debida a un aumento de los ingresos, sino que, en el marco de una pla-

nificación estratégica a medio plazo, se recurrió al crédito para mejorar diversos aspectos estructurales de la economía y la sociedad vasca.

## 5. CONSOLIDACIÓN Y REORGANIZACIÓN INTERNA (FASE III: 1993-1999)

La necesidad de instrumentar una política presupuestaria dominada por el signo de la austeridad ya había sido expresada por el propio Gobierno en 1987 (García Crespo, 1987:86) y reafirmada en 1991 por la Dirección de Programación del Departamento de Hacienda y Finanzas, ante la imposibilidad de continuar con presupuestos intensamente crecientes por el lado de los ingresos dado que se estaba cerca del techo en presión fiscal y con unos gastos de carácter social de dinámica fuertemente incrementalista (Azpiazu y Gurrupide, 1991:89). Se puede observar en la tabla 4 que en este periodo tuvo lugar una consolidación de las cifras totales de los presupuestos, es decir, se produjo una contención del gasto, en contraste con los años anteriores, ya que el incremento medio apenas llegó al 1,45% frente al 18,31% del periodo anterior (1988-1992).

Este periodo también se inició con la racionalización y mejora de la Administración de la CAPV, que se plasmó en un documento estratégico elaborado por el Gobierno, aprobado por el Parlamento Vasco el 10 de junio de 1993. En dicho documento, en línea con las reformas presupuestarias que se sucedieron en Europa desde la década anterior, se afirma que “el principal método para controlar el proceso y los efectos de la descentralización del gasto es considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos a cambio de compromisos de eficiencia” (Gobierno Vasco, 1993:215-217).

Simultáneamente, el Tratado de Maastricht y Europa se consolidaron como la referencia principal en las comparaciones de magnitudes económicas, indicadores sociales y bienestar. Es decir, el Gobierno Vasco tomó definitivamente como referente a la Unión Europea en sus diagnósticos, escenarios y objetivos. La economía europea y su evolución pasan a ocupar un lugar central en el análisis del contexto en el cual se elaboraron los presupuestos y las grandes decisiones de política económica.<sup>9</sup>

El periodo se inició con la crisis económica (1993) tras un periodo en el que la economía vasca se había recuperado de la crisis industrial de principios de los años 80. En 1993 el PIB tuvo una tasa de crecimiento negativa (-0,8%), situación que no se había producido desde 1982 (-1,9%). Sin embargo, a partir de 1994 y hasta 1999, la economía vasca registró un ciclo de crecimiento intenso que se situó por término medio en torno al 4,4%, sensiblemente superior a la media española y a la de los países de la UE, asociado además a un fuerte ritmo de creación de empleo, una moderada evolución de los precios y equilibrio en la trayectoria de los diferentes componentes del PIB.

En marzo de 1994 el Parlamento Vasco aprobó el Plan Económico a Medio Plazo (PEMP) para los ejercicios 1994 a 1997, ambos inclusive. Sus objetivos cuantitativos tomaban en consideración las directrices del programa de convergencia 1992-1996 de Maastricht. El plan logró la disminución del gasto público vasco, con la aparición de *superávit* (0,5% del PIB) a partir de 1996, para alcanzar su valor máximo en 1999 con un 2,1% del PIB, disminuyendo al mismo tiempo el recurso al endeudamiento. La situación culminó en 1998 con una deuda emitida inferior a las amortizaciones; la deuda viva pasó de ser el 9,4% del PIB en 1994 al 7,9% en 1999 (Tribunal Vasco de Cuentas, 2001:30).

En contra de lo que sucedió en el periodo anterior (1988-1992), cuando el Gobierno Vasco se endeudó para conseguir mayores recursos para potenciar la expansión del gasto

público, en este periodo aprovechó la contención del gasto para amortizar deuda, ya que no fue preciso financiar los pequeños incrementos de gasto público vía deuda pública.

En esta etapa se produjeron los últimos traspasos de competencias (1999) por parte de la Administración central. En 1996, nueve años después de la transferencia inicial, se ampliaron los servicios traspasados de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la administración de justicia. Como consecuencia (tabla 4), la partida de justicia se incrementó de 1996 a 1997 un 60%, pasando de 45,14 millones de euros constantes en 1996 a 72,29 en 1997, para mantenerse ligeramente por debajo en 1998 y 1999.

Hay que destacar el Plan Interinstitucional de Infraestructuras y Revitalización de Áreas Desfavorecidas – Euskadi XXI como instrumento de desarrollo de los planteamientos sobre inversión pública y la revitalización de áreas degradadas, objetivos del PEMP cuya vigencia se estableció para el periodo 1996-1998. Aunque tanto el Gobierno Vasco como las instituciones forales tuvieron un papel muy relevante en la inversión realizada, también hubo participación del sector privado a través de la construcción de viviendas en régimen de concertación, con desembolsos superiores a 190 millones de euros.

En cuanto al contexto político, esta fase se caracterizó por los importantes cambios producidos tanto en el Gobierno Vasco como en el Gobierno español. El Gobierno Vasco comenzó esta fase con la coalición entre PNV y PSE (que acababa de absorber a una parte de Euskadiko-Ezkerra), siguió con una legislatura en la que la coalición incorporó a la nacionalista Eusko Alkartasuna (EA), y terminó con un gobierno en solitario del PNV. La política española también estuvo sometida a importantes cambios, ya que en los primeros años de esta fase el Gobierno socialista siguió gobernando España, aunque habiendo perdido su mayoría absoluta, y en 1996 el largo periodo de Gobierno socialista se vio sustituido por el primer Gobierno del Partido Popular (PP) (también con mayoría simple). En este tumultuoso panorama político hubo, sin embargo, margen para el entendimiento, produciéndose el segundo periodo de traspaso de competencias que cerrará hasta la fecha el aumento del poder competencial de la CAPV (con la única excepción del traspaso de la I+D que se produjo en 2009, fuera del periodo de estudio de este trabajo).

Para comprender estos traspasos de competencias, tanto con el último Gobierno socialista como con el primero popular, el factor decisivo para alcanzar dichos acuerdos resultó ser la capacidad de negociación del PNV, apoyando con sus parlamentarios en el Congreso a los distintos gobiernos centrales para la aprobación de los presupuestos anuales y algunas leyes particularmente importantes para el Gobierno central (Alonso, 2009a).

## **6. SEGUNDA EXPANSIÓN Y SANEAMIENTO DE CUENTAS (FASE IV: 2000-2008)**

A pesar de que la fase anterior se cerró con una desaceleración de la economía en el contexto internacional, el periodo estuvo caracterizado, en su mayor parte, por un crecimiento sostenido de la economía vasca. La contracción económica de los ejercicios 2001 y 2002, en el escenario económico internacional, apenas se dejó sentir en Euskadi, siendo el crecimiento de su economía sensiblemente mayor (la tasa de crecimiento del PIB se situó en 3,3% en 2001 y en 2,4% en 2002) que el de países como Alemania, Francia o Italia. Fue una etapa (2000-2007) marcada por un crecimiento moderado y estable de la economía vasca, con un aumento del PIB para el año 2006 del 4% y del 4,2% en 2007, lo que posibilitó la generación de empleo de forma muy notable, en tasas en torno al 2,4% en 2007 (la tasa de paro

en Euskadi se situó cuatro puntos por debajo de la media de la zona euro y 3,6 por debajo de la media del conjunto de la UE, según las cuentas económicas elaboradas por el EUSTAT). La conjunción del crecimiento de la producción y del aumento del empleo permitieron ganancias de productividad de en torno al 2% (1,8 en 2007), aumento decisivo para la competitividad de la economía vasca.

Este periodo de bonanza económica se vio reflejado en los presupuestos vascos con una expansión del gasto público total. La expansión más significativa tuvo lugar al inicio del periodo (año 2000)<sup>10</sup>, incrementándose en casi un 16% respecto a las cifras del año anterior. En el conjunto del periodo el crecimiento medio del gasto se situó en un 6,75% (tabla 4).

Una de las partidas presupuestarias que más contribuyó a esta expansión fue *infraestructuras básicas y del transporte*, pasando de 200,27 millones de euros constantes en 2000 a 510,22 millones en 2007. En 1999 se produjo el traspaso de funciones y servicios de la Administración central en materia de *carreteras* (última competencia traspasada del periodo estudiado), lo que tuvo su reflejo presupuestario en el año 2000 (pasando de 122,29 millones de euros constantes en 1999 a 200,27 en 2000). En 2005 se creó el Plan Director del Transporte Sostenible, instrumento de referencia en materia de transporte, con el objetivo de potenciar la modernización, calidad, competitividad y seguridad del sector del transporte, tanto de viajeros como de mercancías. En 2007, tras la suscripción del Convenio entre la Administración General del Estado, la Administración General de la CAPV y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, se establecieron en dos programas diferentes los gastos a asumir por cada una de las Administraciones para la construcción de la *Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco*.

En el ejercicio 2000 se implementaron nuevos mecanismos de estímulo al empleo dentro del Plan Euskadi 2000Tres, que consistió en la confección y ejecución de tres planes interinstitucionales así como el Plan para la Adaptación a la Sociedad de la Información. La inserción social fue uno de los programas a los que mayor dotación presupuestaria destinó el Gobierno Vasco, por eso en 2006 se creó el Plan Vasco de Inserción 2006-2008, que se convirtió en la principal referencia para la aplicación de la política social que desde la Administración se realiza en este campo.

El grupo funcional *investigación científica* es una de las partidas que, junto con las ya citadas, más contribuyó a la expansión del gasto público vasco en esta etapa pasando de 62,33 millones de euros constantes en 2000 a 109,24 millones en 2007. En 2005 se creó el Plan de Ciencia, Tecnología y Sociedad 2005-2008 y en 2006, el Plan de Ciencia, Tecnología y Sociedad 2006-2009.

La partida de *relaciones exteriores*, aunque lentamente, fue adquiriendo cada vez mayor relevancia en los presupuestos de la CAPV. Los dos programas incluidos en esta partida presupuestaria son: "acción exterior" y "cooperación al desarrollo", cuyo objetivo es impulsar la cooperación al desarrollo con los países empobrecidos del sur a través del Fondo de Cooperación al Desarrollo.<sup>11</sup>

La partida de *sanidad* también ha seguido creciendo en estos últimos siete años (tabla 5). En 2003 se aprobó el Plan de Salud 2002-2010, y en 2005 se plantearon iniciativas tan importantes como el Plan Estratégico de Osakidetza, los planes de calidad, la tutela de los derechos de los ciudadanos o la investigación y el desarrollo, todo ello a través de los contratos-programa y la planificación de las inversiones estratégicas. A pesar de estas iniciativas, el porcentaje que Euskadi dedica a *sanidad* es insuficiente y menor que el de la media de las CCAA (Alonso, 2009b).

*Educación* ha experimentado un crecimiento similar al de *sanidad*, pasando de 1343,41 millones de euros constantes en 2000 a 1760,38 millones en 2007, lo que supone un 23,8% del gasto total.

A modo de síntesis, podemos decir que el Gobierno Vasco, en este último periodo, ha dado un cierto giro en su política presupuestaria como consecuencia de su mejor situación económica. Si al inicio de la serie analizada (1981-2008) casi todos los esfuerzos se volcaron en políticas de carácter social y de reindustrialización, para tratar de salir de la crisis y luchar contra las circunstancias adversas del momento, cuando la evolución de la economía lo ha permitido han pasado a tener un papel mucho más destacado políticas como *infraestructuras básicas del transporte, investigación científica o relaciones exteriores*.

Se trata de un tipo de políticas que se corresponden con sociedades que han alcanzado un elevado nivel de vida y que se centran en aspectos políticos diferentes –como la proyección al exterior– o en sectores económicos más actuales –como investigación– y que además decide invertir en el medio y largo plazo (infraestructuras, educación) o aumentar su solidaridad (políticas sociales, cooperación al desarrollo).

La *deuda pública* se redujo en un 50% a lo largo del periodo (pasando de 450,43 millones de euros constantes en 2000 a 224,03 millones en 2007). Como se muestra en el gráfico 4, la deuda ha pasado a ser irrelevante en los últimos años, inferior al 1% del PIB. Por tanto, puede afirmarse que durante este periodo el Gobierno Vasco ha saneado sus cuentas, estabilizando su volumen de gasto y reduciendo sus ingresos financieros, de manera que sus gastos dependen únicamente de sus ingresos corrientes. El saneamiento de las cuentas públicas ha permitido además la consecución de superávit en los presupuestos vascos (tabla 6).

Nuestro estudio concluye con los presupuestos de 2008 porque, como es conocido, en marzo de 2009 hubo elecciones al Parlamento Vasco y se formó un nuevo gobierno por primera vez sin el PNV, conformado por el PSE y con un acuerdo de gobierno con el PP. Se trata de un gran cambio político del que aún es difícil sacar conclusiones y que merece ser objeto de un artículo distinto. Sin embargo, sí se pueden extraer algunas valoraciones de los casi 30 años de gobiernos liderados por el PNV, centrándonos en la conexión existente entre los traspasos competenciales (consumados y pendientes<sup>12</sup>) y los ciclos de gobierno y color político de los mismos.

## 7. EVOLUCIÓN DE LOS TRASPASOS COMPETENCIALES EN FUNCIÓN DEL COLOR POLÍTICO DE LOS GOBIERNOS

El traspaso de competencias de la Administración central al nivel autonómico es, junto con la deuda, una de las principales vías de aumentar el gasto público. En todas las comunidades autónomas (CCAA) éste es un proceso político difícil por los distintos intereses que hay en juego, pero en el caso de la CAPV estas dificultades se agravan tanto por las particularidades del sistema foral como por las importantes diferencias ideológicas que plantea el nacionalismo vasco. Por ello, parece oportuno dedicar un espacio a la reflexión y evaluación de los traspasos producidos y pendientes desde el inicio de la autonomía hasta la actualidad.

Resulta muy interesante observar el número y ritmo de los traspasos competenciales a la CAPV. En principio, se trata de una ley orgánica, de rango constitucional comparable a la propia Carta Magna, que debería ser cumplida *per se*. No obstante es obvio que la negociación entre las partes previa al eventual acuerdo sobre el traspaso puede ser muy difícil y tensa. Ello es debido a las dificultades técnicas en algunos casos, pero sobre todo a los diferentes intereses en juego por ambas partes y que se complican aún más cuando el Gobierno Vasco inter-

preta dicha norma desde un punto de vista nacionalista. Sin duda, estas diferencias explican que en 2010 todavía queden más de 30 competencias pendientes de ser traspasadas a la CAPV.

Nuestro estudio, humildemente, consideramos que puede aportar alguna pequeña luz en esta cuestión. Ha sido un argumento político habitual que algunos traspasos no se produjeron por la falta de confianza y ausencia de lealtad en el Gobierno Vasco. En este sentido, siempre se ha argumentado, principalmente por parte del PSOE, que un PSE en el Gobierno Vasco cuando el PSOE gobierna en Madrid sería un elemento enormemente facilitador de cara a alcanzar acuerdos. Sin embargo, los hechos que se muestran en nuestro estudio dejan claro que el mayor número de traspasos se produjo durante el comienzo del proceso autonómico, cuando el PNV gobernaba en solitario. Del mismo modo que cuando se produjo un largo periodo de coaliciones entre el PNV y el PSE, gobernando el PSOE en Moncloa, no se produjo ningún traspaso hasta 1994. Igualmente, aunque quede fuera del periodo estudiado, desde que el Gobierno de Patxi López comenzó a mediados de 2009 hasta mayo de 2010, no se ha producido traspaso competencial alguno a pesar de que los socialistas forman ambos gobiernos y que el cumplimiento íntegro del Estatuto constituía una de las prioridades para el nuevo Gobierno Vasco.<sup>13</sup>

Para aclarar esta situación hay que analizar cuándo se han producido los últimos traspasos. El gráfico 1 es elocuente: más allá del impulso inicial, sólo se han producido traspasos entre 1994 y 1999. La única excepción, que queda fuera del periodo estudiado, es el traspaso de I+D en enero de 2009. Lo único común a ambos periodos es que el PNV lideraba gobiernos de coalición y que el gobierno español, tanto del PSOE como del PP, carecía de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Es decir, que el ritmo de los traspasos ha estado condicionado de forma decisiva por la capacidad de los diputados del PNV para otorgar la mayoría en las cámaras a gobiernos centrales en minoría. Estos apoyos han sido principalmente para lograr la aprobación de los presupuestos anuales y en algunas ocasiones para aprobar leyes que el Gobierno de turno consideraba especialmente importantes. La última competencia traspasada hasta la fecha no hace sino confirmar esta tendencia, ya que se produjo como fruto de la negociación por la que el PNV permitió al Gobierno socialista aprobar los PGE de 2009.

Los datos muestran, por tanto, que no es cierto que la sintonía política sea relevante para explicar el traspaso de competencias hacia Euskadi. Otra forma de verlo es que, dado que la negociación sobre los traspasos es básicamente una cuestión de intereses contrapuestos en torno al poder, parece haber sido más efectiva en el logro de este objetivo la diferencia de partidos e ideológica a la hora de llevar a buen puerto tales negociaciones. Y, por el contrario, cuando el PSOE gobernaba en ambos lados, en contra de la opinión de que ello debería ser favorable, la experiencia indica que los acuerdos no han sido posibles y que el PSE se ha visto limitado por la disciplina de partido. No obstante, como se indicaba anteriormente, esta hipótesis deberá ser contrastada de nuevo al final de la legislatura para comprobar su validez.

## 8. CONCLUSIONES

En el caso de las comunidades de régimen foral, donde la financiación es suficiente, las instituciones autonómicas se convierten en agentes imprescindibles del desarrollo regional. Esta afirmación se comprueba en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde el entramado de instituciones propias fue en su día el impulsor de la recuperación económica tras la profunda crisis industrial de los años 80. El acceso a la autonomía no supuso un simple trasvase de medios de una administración a otra, sino la creación de una nueva



Administración general que, apoyada en la singularidad financiera que supone el Concierto Económico, implicó una fuerte expansión del sector público vasco. El impacto económico no se redujo únicamente a los efectos positivos derivados de los fondos invertidos en la estructura productiva de Euskadi, con ser importantes, sino que lo relevante fue el surgimiento de un nuevo actor político comprometido con la reconversión industrial y capaz de liderar desde las instituciones un proceso de transformación económica de gran calado.

Así, el compromiso político e institucional y el aumento del gasto público siguiendo un plan diseñado estratégicamente, precedió y favoreció la recuperación económica vasca, lo que nos lleva a una conclusión de carácter general: que las medidas interventoras como las entonces adoptadas para superar la crisis industrial justifican la acción de los poderes públicos en situaciones económicas críticas como la que actualmente se están viviendo.

En las ayudas de la Unión Europea, el País Vasco no formó parte del grupo de regiones favorecidas por el objetivo nº 1 de los fondos estructurales, al superar el 75% de la renta media comunitaria, aunque cumplía los requisitos del objetivo nº 2 como región industrializada en declive. Esta situación limitó la financiación comunitaria recibida, que nunca tuvo un impacto presupuestario significativo, ya que la CAPV ha sido siempre contribuyente neto, incluso durante los peores años de la crisis.

Una característica complementaria del sistema de financiación de la CAPV es la evolución de su *deuda pública* que, tras un acelerado aumento en los primeros años de la autonomía, se fue reduciendo a lo largo de los años 2000-2007 alcanzando el 1% del PIB en 2008. Esta situación parece que está permitiendo al Gobierno vasco afrontar, en principio, con mayores garantías las consecuencias de la actual crisis económica mundial.

Por último, lo que parece explicar la falta de traspasos de competencias sería la inercia centralista de las cúpulas de los dos principales partidos, PSOE y PP, y su resistencia a perder el control de ciertas áreas que consideran estratégicas a pesar de que el Estatuto de Autonomía vasco establezca que su gestión corresponde a las instituciones autonómicas. El hecho de que no se hayan producido traspasos en aquellas ocasiones en las que ha habido confluencia ideológica en los gobiernos central y vasco parece avalar esta hipótesis explicativa antes que otras que se refieren a diferencias ideológicas, nacionalistas o de ausencia de lealtad entre las partes.

## GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

Tabla 1: Desviaciones presupuestarias CAPV (1982-1987)

Cifras (millones pts.)	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Presupuestadas	67.058	86.827	120.573	141.350	159.934	175.961
Liquidadas	65.510	83.427	115.855	128.846	166.138	184.440
Desviación	2,30%	3,91%	3,91%	8,84%	3,87%	4,81%
<b>Desviación media: 4,60%</b>						

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2: Evolución presupuestos de la CAPV 1981-1987**  
(millones euros constantes, año base 2000)

Clasificación funcional	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Clasificación funcional
								Alta dirección
Administración general	133,18	77,88	109,94	127,46	100,67	144,16	196,06	Administración general
								Rels. exteriores
Justicia	-	-	-	-	-	-	2,54	Justicia
Seguridad ciudadana	1,78	44,93	63,37	78,42	98,08	137,82	146,81	Seg. y protección civil
Asistencia y bienestar social	39,79	42,43	53,98	51,86	9,21	17,47	18,94	Seg. social y protec. social
Promoción social	4,33	36,56	47,88	58,44	68,02	86,77	86,55	Promoción social
Sanidad	44,90	46,73	48,91	51,66	151,57	163,14	169,87	Sanidad
Educación	424,26	499,16	518,00	558,35	647,41	680,75	766,37	Educación
Vivienda, o. territ. y m. amb.	10,79	32,31	80,51	169,77	100,26	104,58	81,29	Vivienda (y urbanismo)
								Bienestar com.
Cultura	29,55	56,50	54,00	58,17	50,25	63,72	77,90	Cultura
								Otros servicios com. y sociales
Promoción del euskera	4,12	11,46	6,77	11,07	18,06	20,86	22,06	Promoción del euskera
Infraestructuras y comunicaciones	114,24	115,23	118,97	117,56	100,64	96,22	75,62	Infraestructuras básicas transporte
								Comunicaciones
Investigación	9,37	11,28	18,13	16,68	39,93	44,55	39,12	Investigación científica
								Información básica estadística
Regulación económica	2,49	3,76	2,25	2,59	2,66	2,20	2,43	Regulación económica
								Regulación financiera
Turismo y comercio	11,88	12,17	7,54	7,21	5,94	8,03	9,06	Comercio
								Turismo
Prod. agricultura y pesca	33,12	35,48	38,53	48,05	22,93	20,50	34,41	Agricultura, ganad. y pesca
Promoc. activ. empresarial	46,51	40,10	36,24	108,51	56,43	183,21	113,95	Industria
								Energía
								Transferencias a AAPP vascas
Deuda pública	3,48	13,72	23,39	66,60	94,13	82,29	115,06	Deuda pública
<b>TOTAL (mill. euros ctes.)</b>	<b>913,78</b>	<b>1081,63</b>	<b>1227,97</b>	<b>1532,42</b>	<b>1566,21</b>	<b>1856,28</b>	<b>1958,01</b>	<b>TOTAL (mill. euros ctes.)</b>
Variación con el año anterior		18,36	13,52	24,79	2,20	18,52	5,48	Variación con el año anterior

**Tabla 3: Evolución presupuestos de la CAPV 1981-1987 (% sobre el total)**

Clasificación funcional	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Clasificación funcional
								Alta dirección
Administración general	14,57	7,20	8,95	8,32	6,43	7,77	10,01	Administración general
Justicia	-	-	-	-	-	-	0,13	Justicia
Seguridad ciudadana	0,19	4,15	5,16	5,12	6,26	7,42	7,50	Seg. y protección civil
Asistencia y bienestar social	4,35	3,92	4,40	3,38	0,59	0,94	0,97	Seg. social y protec. social
Promoción social	0,47	3,38	3,90	3,81	4,34	4,67	4,42	Promoción social
Sanidad	4,91	4,32	3,98	3,37	9,68	8,79	8,68	Sanidad
Educación	46,43	46,15	42,18	36,44	41,34	36,67	39,14	Educación
Vivienda, o. territ. y m. amb.	1,18	2,99	6,56	11,08	6,40	5,63	4,15	Vivenda (y urbanismo)
								Bienestar com.
Cultura	3,23	5,22	4,40	3,80	3,21	3,43	3,98	Cultura
								Otros servicios com. y sociales
Promoción del euskera	0,45	1,06	0,55	0,72	1,15	1,12	1,13	Promoción del euskera
Infraestructuras y comunicaciones	12,50	10,65	9,69	7,67	6,43	5,18	3,86	Infraestructuras básicas transporte
								Comunicaciones
Investigación	1,03	1,04	1,48	1,09	2,55	2,40	2,00	Investigación científica
								Información básica estadística
Regulación económica	0,27	0,35	0,18	0,17	0,17	0,12	0,12	Regulación económica
								Regulación financiera
Turismo y comercio	1,30	1,13	0,61	0,47	0,38	0,43	0,46	Comercio
								Turismo
Prod. agricultura y pesca	3,62	3,28	3,14	3,14	1,46	1,10	1,76	Agricultura, ganad. y pesca
Promoc. activ. empresarial	5,09	3,71	2,95	7,08	3,60	9,87	5,82	Industria
								Energía
								Transferencias a AAPP vascas
Deuda pública	0,38	1,27	1,90	4,35	6,01	4,43	5,88	Deuda pública
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL</b>
Variación con el año anterior		18,36	13,52	24,79	2,20	18,52	5,48	Variación con el año anterior

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 4: Evolución de los presupuestos de la CAPV 1988-2008**  
(millones de euros constantes, año base 2000)

Clasificación funcional	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alta dirección		23,79	27,75	28,66	26,07	31,16	25,29	28,83	29,68	30,71
Administración general	198,64	147,66	161,60	112,69	125,45	276,39	156,56	218,53	194,40	129,69
Rels. exteriores		1,88	2,00	4,15	7,66	5,73	4,85	12,79	16,59	22,16
Justicia	2,03	31,48	38,22	41,15	58,18	57,99	47,52	46,10	45,14	72,29
Seg. y protección civil	174,53	214,29	246,62	284,76	300,76	307,30	356,73	365,37	384,66	381,53
Seg. social y protec. social	24,83	80,55	83,83	46,99	56,37	54,76	56,88	66,73	58,77	83,77
Promoción social	332,81	389,04	392,54	61,89	66,22	68,59	72,73	48,10	51,08	47,05
Sanidad	1025,42	1133,13	1194,37	1265,09	1310,97	1386,21	1365,56	1378,64	1413,59	1473,42
Educación	665,06	652,42	692,62	1106,98	1141,94	1203,27	1186,25	1135,76	1185,43	1220,79
Vivienda (y urbanismo)	86,79	118,12	116,15	115,36	119,66	124,17	102,03	95,89	93,08	93,68
Bienestar com.		16,47	15,24	15,39	21,25	23,99	19,95	20,45	21,78	22,85
Cultura	91,91	101,68	109,87	117,26	128,85	127,42	108,24	108,35	127,26	115,95
Otros servicios com. y sociales		1,44	1,47	3,68	3,39	4,08	4,39	4,06	4,57	4,69
Promoción del euskera	25,35	25,59	27,60	28,94	19,52	25,08	23,31	58,62	66,19	67,36
Infraestructuras básicas transporte	63,52	199,43	212,07	250,23	203,49	215,54	262,73	168,88	183,47	174,73
Comunicaciones		26,18	24,63	3,81	35,43	45,80	6,65	27,18	18,65	6,54
Investigación científica	45,22	57,60	58,71	46,68	40,24	42,80	43,62	46,82	47,22	56,10
Información básica estadística		9,17	8,14	10,79	9,96	9,75	1,33	10,44	9,51	9,32
Regulación económica	20,97	3,12	3,85	6,76	9,19	8,79	16,02	8,13	9,96	10,39
Regulación financiera	5,88	6,70	6,24	6,31	8,70	17,38	7,50	2,85	6,70	3,42
Comercio	1,70	18,44	20,69	14,43	17,51	18,42	15,63	16,28	15,87	16,38
Turismo	2,87	3,57	4,71	6,12	69,58	8,27	6,80	7,40	7,20	6,96
Agricultura, ganad. y pesca	26,87	32,30	33,18	38,79	52,95	56,27	49,13	45,25	47,83	110,90
Industria	130,95	120,91	110,39	162,13	186,14	196,03	185,51	138,38	140,84	131,47
Energía*		39,51	38,95					10,50	5,07	5,94
Transferencias a AAPP vascas									12,60	
Deuda pública	133,09	147,66	152,86	217,94	255,57	323,38	390,86	452,30	425,78	282,81
<b>TOTAL (mill. euros ctes.)</b>	<b>3058,44</b>	<b>3602,13</b>	<b>3784,30</b>	<b>3996,98</b>	<b>4275,05</b>	<b>4638,57</b>	<b>4516,07</b>	<b>4522,63</b>	<b>4610,32</b>	<b>4593,50</b>
Variación con el año anterior	66,01	17,77	5,05	5,62	6,95	8,50	2,64	0,14	1,93	-0,36

\* Incluye minería hasta 1990.

Clasificación funcional	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alta dirección	30,77	33,24	41,29	44,53	42,78	42,46	43,74	45,09	49,02
Administración general	69,04	49,59	142,28	123,30	114,39	137,23	124,21	123,96	166,71
Rels. exteriores	20,39	13,84	33,93	36,26	35,87	36,01	36,59	37,02	40,49
Justicia	62,21	63,22	79,16	85,42	89,07	94,83	91,66	104,60	110,60
Seg. y protección civil	336,12	341,19	385,59	391,32	395,11	424,66	421,17	426,60	466,90
Seg. social y protec. social	69,17	72,79	106,74	169,62	189,85	205,15	210,69	274,63	282,73
Promoción social	40,75	27,17	58,99	58,44	65,66	67,62	65,88	58,55	58,93
Sanidad	1459,89	1489,88	1618,80	1770,80	1824,29	1896,63	1961,66	2074,19	2274,22
Educación	1265,14	1335,32	1343,41	1450,84	1503,15	1545,85	1575,71	1644,98	1760,38
Vivienda (y urbanismo)	58,48	39,31	91,50	125,83	126,95	138,19	138,04	156,13	160,24
Bienestar com.	22,35	19,35	30,81	80,06	72,11	75,26	74,82	70,93	70,77
Cultura	112,13	106,37	119,35	130,55	135,19	142,32	146,91	156,61	155,82
Otros servicios com. y sociales	8,60	8,13	5,64	1,71	4,86	1,39	13,87	6,16	6,25
Promoción del euskera	74,81	72,51	82,18	89,18	76,97	77,72	78,37	132,83	91,86
Infraestructuras básicas transporte	125,32	122,29	200,27	244,63	288,20	285,31	280,59	282,03	510,22
Comunicaciones			13,31	23,48	58,29	62,09	57,05	46,53	54,99
Investigación científica	42,28	31,43	62,33	75,50	83,85	83,70	94,61	104,08	109,24
Información básica estadística	8,61	7,41	8,42	10,11	10,54	11,44	12,48	12,14	14,07
Regulación económica	10,24	10,16	14,02	12,98	11,56	11,71	11,83	12,83	12,69
Regulación financiera	3,32	4,37	3,05	7,01	5,93	5,98	5,14	5,12	7,09
Comercio	10,60	5,79	19,22	33,67	32,71	31,42	32,62	34,03	37,43
Turismo	4,51	4,21	6,95	15,25	14,68	14,47	14,41	16,57	18,29
Agricultura, ganad. y pesca	79,18	64,06	99,98	117,32	115,17	113,90	113,60	112,57	112,62
Industria	87,17	82,81	143,44	126,14	112,38	109,87	100,84	99,67	105,35
Energía*			1,77	17,36	7,95	19,43	23,04	28,80	29,20
Transferencias a AAPP vascas	17,50	18,56	10,44	18,69	6,73	46,04	36,73	80,04	83,77
Deuda pública	356,17	444,64	450,43	309,31	207,61	205,61	316,62	189,06	224,03
<b>TOTAL (mill. euros ctes.)</b>	<b>4374,75</b>	<b>4467,64</b>	<b>5173,30</b>	<b>5569,31</b>	<b>5631,85</b>	<b>5886,29</b>	<b>6082,88</b>	<b>6335,75</b>	<b>7013,91</b>
Variación con el año anterior	-4,76	2,12	15,79	7,65	1,12	4,51	3,33	4,15	10,70

**Tabla 5: Evolución de los presupuestos de la CAPV 1988-2008 (en % sobre el total)**

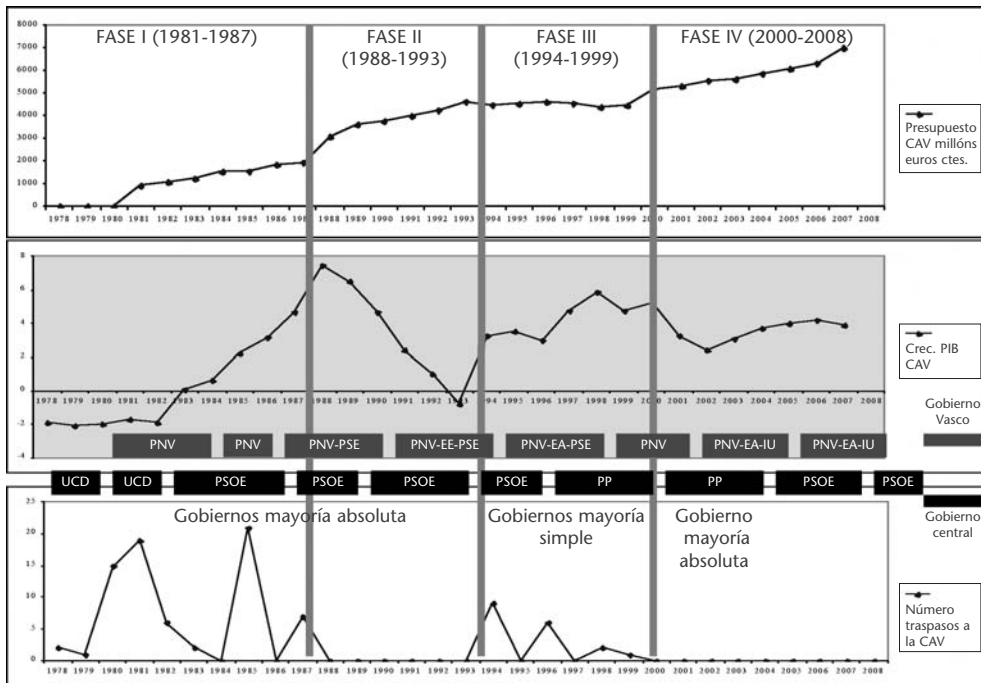
<b>Clasificación funcional</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Alta dirección		0,66	0,73	0,72	0,62	0,67	0,56	0,64	0,64	0,67
Administración general	6,49	4,09	4,27	2,82	2,98	5,96	3,47	4,83	4,22	2,82
Relaciones exteriores		0,05	0,05	0,10	0,18	0,12	0,11	0,28	0,36	0,48
Justicia	0,06	0,87	1,00	1,03	1,38	1,25	1,05	1,02	0,98	1,57
Seg. y protección civil	5,70	5,94	6,51	7,12	7,14	6,62	7,90	8,08	8,34	8,31
Seg. social y protección social	0,81	2,23	2,21	1,18	1,34	1,18	1,26	1,48	1,27	1,82
Promoción social	10,88	10,80	10,37	1,55	1,57	1,48	1,61	1,06	1,11	1,02
Sanidad	33,52	31,45	31,56	31,65	31,12	29,88	30,24	30,48	30,66	32,08
Educación	21,74	18,11	18,30	27,70	27,11	25,94	26,27	25,11	25,71	26,58
Vivienda (y urbanismo)	2,83	3,27	3,06	2,89	2,84	2,68	2,26	2,12	2,02	2,04
Bienestar comun.		0,45	0,40	0,39	0,50	0,52	0,44	0,45	0,47	0,50
Cultura	3,00	2,82	2,90	2,93	3,06	2,75	2,40	2,40	2,76	2,52
Otros servicios com. y sociales		0,03	0,03	0,09	0,08	0,09	0,10	0,09	0,10	0,10
Promoción del euskera	0,82	0,71	0,72	0,72	0,46	0,54	0,52	1,30	1,44	1,47
Infraestructuras básicas transporte	2,07	5,53	5,60	6,26	4,83	4,65	5,82	3,73	3,98	3,80
Comunicaciones		0,72	0,65	0,10	0,84	0,99	0,15	0,60	0,40	0,14
Investigación científica	1,47	1,59	1,55	1,17	0,96	0,92	0,97	1,04	1,02	1,22
Información básica y estadística		0,25	0,21	0,27	0,24	0,21	0,03	0,23	0,21	0,20
Regulación económica	0,68	0,08	0,10	0,17	0,22	0,19	0,35	0,18	0,22	0,23
Regulación financiera	0,19	0,18	0,16	0,16	0,21	0,37	0,17	0,06	0,15	0,07
Comercio	0,05	0,51	0,54	0,36	0,42	0,40	0,35	0,36	0,34	0,36
Turismo	0,09	0,09	0,12	0,15	0,17	0,18	0,15	0,16	0,16	0,15
Agricultura, ganad. y pesca	0,87	0,89	0,87	0,97	1,26	1,21	1,09	1,00	1,04	2,41
Industria	4,28	3,35	2,91	4,06	4,42	4,23	4,11	3,06	3,05	2,86
Energía*		1,09	1,02					0,23	0,11	0,13
Transferencias a AAPP vascas										0,27
Deuda pública	4,35	4,09	4,03	5,41	6,07	6,97	8,65	10,00	9,24	6,16
<b>Variación respecto al año anterior</b>	<b>66,01</b>	<b>17,77</b>	<b>5,05</b>	<b>5,62</b>	<b>6,95</b>	<b>8,50</b>	<b>2,64</b>	<b>0,14</b>	<b>1,93</b>	<b>-0,36</b>

\* Incluye minería hasta 1990

**Fuente:** Elaboración propia.

Clasificación funcional	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alta dirección	0,70	0,74	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Administración general	1,58	1,11	2,7	2,2	2,0	2,3	2,0	2,0	2,4	2,6
Relaciones exteriores	0,47	0,31	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Justicia	1,42	1,41	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7	1,6	1,6
Seg. y protección civil	7,68	7,64	7,5	7,0	7,0	7,2	6,9	6,8	8,7	6,4
Seg. social y protección social	1,58	1,63	2,1	3,0	3,4	3,5	3,5	4,4	4,0	3,9
Promoción social	0,93	0,61	1,1	1,0	1,2	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7
Sanidad	33,37	33,35	31,3	31,8	32,4	32,2	32,2	33,0	32,4	32,0
Educación	28,92	29,89	26,0	26,1	26,7	26,3	25,9	26,1	25,1	23,8
Vivienda (y urbanismo)	1,34	0,88	1,8	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	2,3	2,1
Bienestar comun.	0,51	0,43	0,6	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	0,8
Cultura	2,56	2,38	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,2	2,3
Otros servicios com. y sociales	0,20	0,18	0,1	0,..	0,1	0,..	0,2	0,1	0,1	0,1
Promoción del euskera	1,71	1,62	1,6	1,6	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2
Infraestructuras básicas transporte	2,86	2,74	3,9	4,4	5,1	4,8	4,6	4,5	7,3	0,5
Comunicaciones			0,3	0,4	1,0	1,1	0,9	0,7	0,8	1,2
Investigación científica	0,97	0,70	1,2	1,4	1,5	1,4	1,6	1,7	1,6	1,9
Información básica y estadística	0,20	0,17	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Regulación económica	0,23	0,23	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Regulación financiera	0,08	0,10	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Comercio	0,24	0,13	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Turismo	0,10	0,09	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Agricultura, ganad. y pesca	1,81	1,43	1,9	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	1,6	1,5
Industria	1,99	1,85	2,8	2,3	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5	1,4
Energía*				0,3	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,1
Transferencias a AAPP vascas	0,40	0,42	0,2	0,3	0,1	0,8	0,6	1,3	1,2	1,6
Deuda pública	8,14	9,95	8,7	5,6	3,7	3,5	5,2	3,0	3,2	2,7
<b>Variación respecto al año anterior</b>	<b>-4,76</b>	<b>2,12</b>	<b>15,79</b>	<b>7,65</b>	<b>1,12</b>	<b>4,51</b>	<b>3,33</b>	<b>4,15</b>	<b>10,70</b>	

**Gráfico 1: Fases del análisis presupuestario de la CAPV**



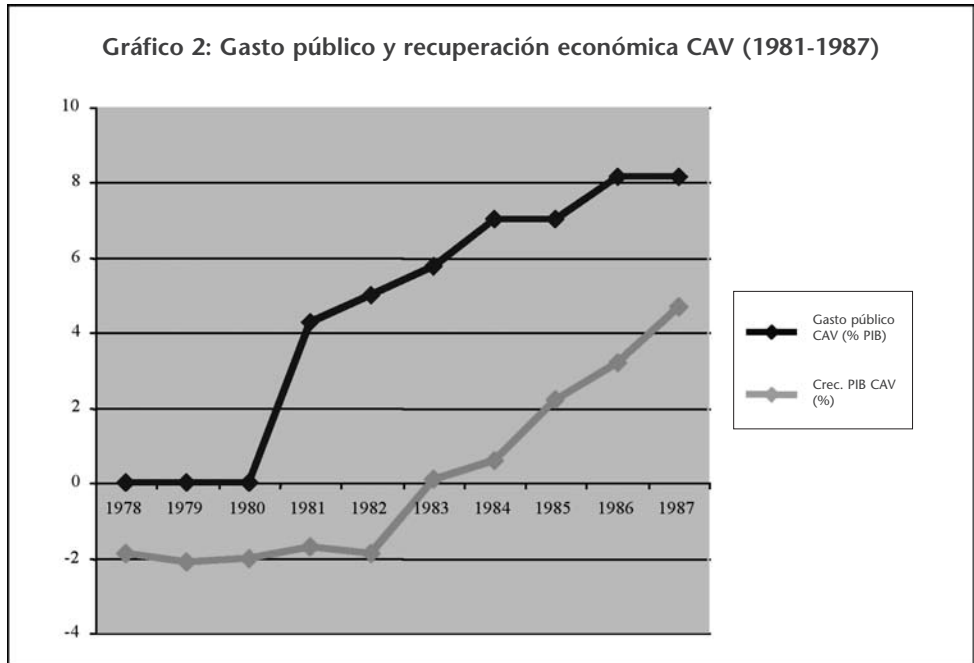
Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 6: Superávit Gobierno Vasco y DDFP 2000-2007 (% PIB)**

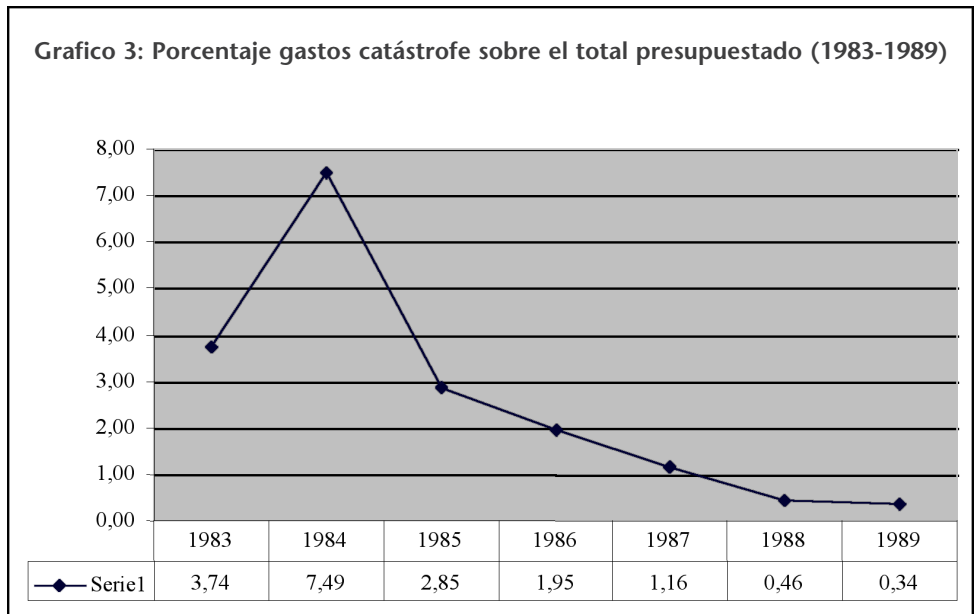
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,9 %	0,6 %	0,6 %	0,1 %	0,7 %	1,5 %	1,9 %	2,1 %

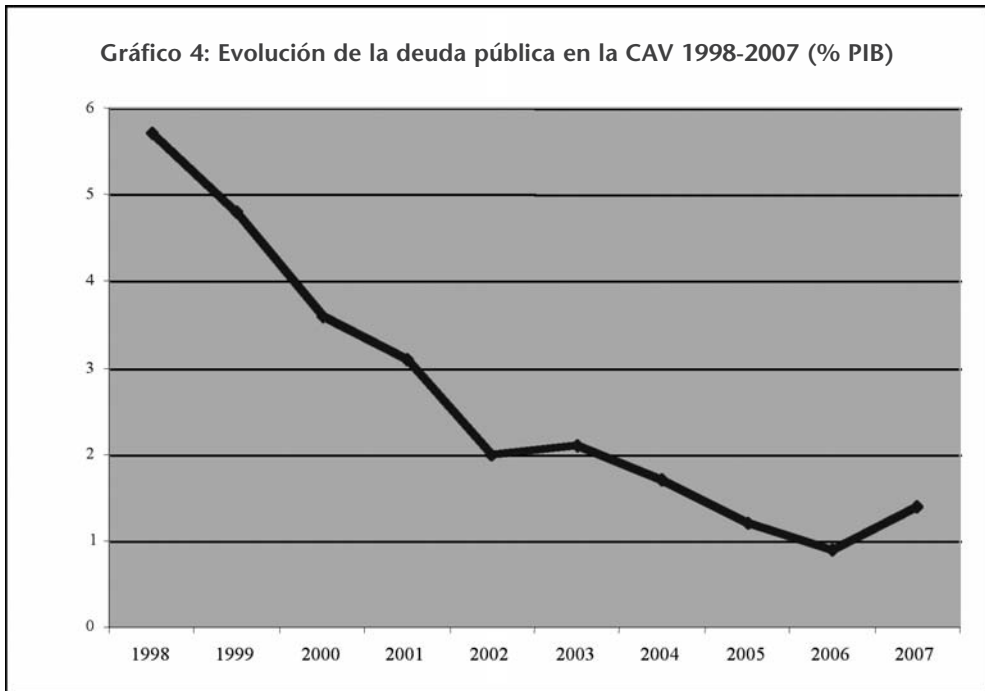
Fuente: EUSTAT.





Fuente: Elaboración propia.





Fuente: EUSTAT.

## Notas

- 1 La novedad básica de este estudio, en palabras de sus autores, “es que es la primera vez que se exponen refundidos todos los presupuestos del Gobierno Vasco a nivel de programa de manera homogénea”. Este trabajo de refundición y homogeneización se hizo ante la “sucesión inconexa de cifras sin ningún valor comparativo” para lo cual se usó la estructura presupuestaria existente en 1990 (Gobierno Vasco-Departamento de Hacienda y Finanzas, 1990:257).
- 2 Si bien aún se está lejos de los líderes mundiales, también es cierto que se han producido éxitos internacionales notables. Destaca especialmente la implantación y difusión del modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) gracias al impulso del Gobierno Vasco. Esta política pública para fomentar la mejora y la innovación de la gestión, mediante la promoción de la cultura de la calidad total en todos los ámbitos de la sociedad, ha sido desarrollada a través de la organización Euskalit, que ha sido a su vez premiada internacionalmente por su *Liderazgo y constancia en los objetivos*. El fruto de ese trabajo de liderazgo institucional puede apreciarse al contabilizar los distintos premios y galardones que diversas organizaciones de la CAPV obtuvieron en el periodo 2000-2007 (Castro *et. al* 2009:2-3, 10-13). No obstante, este modelo también presenta algunas insuficiencias. Así, por ejemplo, el modelo del sistema de innovación establecido en la CAPV se diferencia claramente del habitual en el mundo occidental, ya que el 80% del gasto total de I+D lo realizan en Euskadi las empresas, lo que ha repercutido en reducir el peso relativo de las universidades (Barrutia y Zurbano, 2006: 15-17)
- 3 Es una asociación formada por 30 municipios vizcaínos que rodean Bilbao en la que también forman parte la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco, así como diversos agentes privados y de la sociedad civil como empresas, medios de comunicación, centros tecnológicos, universidades, etc. (Rodríguez, 2002).
- 4 Es una sociedad anónima creada de forma paritaria entre las administraciones vascas y estatales y formada por todas las administraciones que poseían patrimonio de suelo en la Metrópoli Bilbaína (SEPEs, Autoridad Portuaria de Bilbao, ADIF, FEVE, Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo) (Rodríguez y Martínez, 2001: 452; Bilbao Ria 2000).
- 5 En 1981 fueron transferidas a la CAPV tanto la materia de industria, energía y minas (RD 1255/1981) como la materia de desarrollo y ejecución de los planes de reconversión industrial (RD 3502/1981). Ante la situación de emergencia del sector industrial vasco el Gobierno y las diputaciones forales optaron por actuar antes de acordar el deslinde competencial, lo que en ocasiones originó algunos problemas de solapamiento competencial. Esta situación se subsanó con la Ley de Territorios Históricos (1985) que asignó la competencia en materia industrial al Gobierno Vasco.
- 6 Mientras los recursos públicos dedicados a la enseñanza en los países europeos superan el 5% del PIB, en el País Vasco apenas alcanzan el 3,5%. Dado que los niveles de escolarización son similares, ello indicaría el camino que todavía falta por recorrer para alcanzar niveles comparables de calidad en la enseñanza. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada. La comparación puede ser afectada por problemas metodológicos de medición del gasto pero, sobre todo, por el diferente peso que en cada país tienen el sector público y privado en la provisión de la enseñanza.
- 7 Si consideramos el saldo neto presupuestario con las Comunidades Europeas, Euskadi ha sido siempre contribuyente neto. Ni siquiera durante los años iniciales de su ingreso en el club europeo recibió un saldo neto favorable, a pesar de la dureza de la crisis (Alonso, I: 2009).
- 8 Este traspaso no tiene reflejo en 1988 en nuestra tabla 5. Ello se debe a que se aprobó mediante RD 1684/1987, de 6 de noviembre, y se efectuó en 1988. Pero, obviamente, estos hechos se produjeron después de elaborados los Presupuestos de 1988, por lo cual no aparecen en los presupuestos iniciales. Sí tiene reflejo en los presupuestos liquidados, donde la partida de Justicia tiene asignada una cantidad de 1679 millones de pesetas corrientes (17 millones de euros constantes).
- 9 Esta actitud no responde únicamente a factores coyunturales o de oportunidad política. Por el contrario, la vocación europeísta y el apoyo incondicional a la integración europea han constituido desde las dos primeras décadas del siglo XX rasgos definitorios del nacionalismo vasco gobernante. Del mismo modo, el Gobierno Vasco ha mostrado siempre una fuerte vocación europeísta que llega hasta nuestros días (Filibi, 2007:409-419; Ugalde, 2001; Galeote, 1999).
- 10 Los presupuestos de 2000 fueron prorrogados en 2001.
- 11 El Gobierno Vasco destina el 80% del presupuesto destinado a esta partida a este fondo. Desde el año 2000, este fondo ha experimentado un crecimiento en su dotación económica muy importante, por lo que ha sido el principal causante del aumento de la partida de relaciones exteriores.
- 12 Sobre la base de un informe elaborado por el Gobierno Vasco (“Informe Zubia”), todos los Partidos del Parlamento Vasco con la excepción de Herri Batasuna acordaron el 1 de julio de 1993 un documento en el que se detallaban las competencias pendientes de traspaso a la CAPV. A mediados de 2010, 36 materias contempladas en aquel documento siguen aún sin haber sido traspasadas a la CAPV.
- 13 Si bien es cierto que, con motivo de la crisis económica, ambos gobiernos escenificaron un acercamiento y llegaron a poner la fecha del 1 de enero de 2010 para el traspaso de “políticas activas de empleo”, a finales de mayo de dicho año aún no se tenían más noticias ni nueva fecha.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, C y Sans, J. M (1991): "La planificación económica del Sector Público Vasco 1987-1991. *Ekonomiaz*, nº 19; pp. 100-123.
- Ahedo, Manu (2003): "Las asociaciones-cluster de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2002): tradición, interacción y aprendizaje en la colaboración Gobierno-industria", *Ekonomiaz*, nº 53; pp. 114-137.
- Alberdi, A (1999): *Sector Público Vasco: análisis macroeconómico*. Eusko Ikaskuntza. Jakitez. Área de Economía (Documento de Trabajo).
- Alonso, Ixone (2009a): *El presupuesto como expresión de la evolución económica y política del proceso de descentralización español: El caso de la CAPV*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).
- Alonso, Ixone (2009b): Evolución de la descentralización y el gasto público en España. *Revista Española de Control Externo*. Vol XI, nº 31; pp. 77-103.
- Aspiazua, P y Gurrupide, J (1991): "Balance y perspectivas tras una década de gasto público". *Ekonomiaz*, nº 19; pp. 80-99.
- Barrutia Etxebarria, Xabier y Zurbano Irizar, Mikel (2006): "Tecnología y competitividad e innovación social en la Comunidad Autónoma de Euskadi". *X Jornadas de Economía Crítica*. Barcelona, 23-25 de marzo.
- Castro Calvín, José; González Simón, Miguel; Guenaga Garay, Galder y Mijangos del Campo, Juan José (2009): "El factor liderazgo en el Modelo EFQM de Excelencia: Análisis empírico en el País Vasco". *Estudios de Economía Aplicada*. Vol. 27-2; pp.1-34.
- CCOO (2007): *Análisis de los presupuestos de la CAPV para el año 2007*. Gabinete Técnico Confederal de CCOO de Euskadi.
- Cilleruelo Carrasco, Ernesto (2005): "I+D+I en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)". *Revista de Investigación en Gestión de la Innovación y Tecnología*, nº 32, octubre.
- De la Granja, José Luis (1994): "Los orígenes del nacionalismo vasco", en: AA.VV. *IIIª jornadas de debat origins i formacio dels nacionalismes a Espanya*. Reus. Centre de Lectura de Reus.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS (1990): *Las políticas de gasto público 1981-1989*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- ELA (2007): *Análisis de los Proyectos de Presupuestos del Gobierno Vasco y del Gobierno de Navarra para 2007*. Colección estudios-azterketak nº 10. Gabinete de Estudios de ELA, Bilbao.
- EUSTAT (1988): "Cuentas industriales 1985: análisis de los principales resultados". *Ekonomiaz*, nº 9-10; pp. 325-361.
- Fernández de Pinedo, Emiliano (2003): "De la primera industrialización a la reconversión industrial. La economía vasca 1841-1990" en *Historia Económica Regional de España*. Barcelona. Crítica, pp. 95-124.
- Filibi, Igor (2007): *La Unión Política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Galeote, G (1999): "La temática europea en el discurso del Partido Nacionalista Vasco (PNV)". *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 103.
- García Crespo, Milagros (1987): "Situación y perspectivas de la economía vasca", *Ekonomiaz*, nº 7-8; pp. 69-86.
- Glas, Eduardo Jorge (1996): *Bilbao's Modern Business Elite*. Reno, University of Nevada Press.
- GOBIERNO VASCO (1993): Una estrategia para la racionalización y mejora de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Ekonomiaz*, nº 26; pp. 198-227.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Razones económicas para un marco institucional*. Acceso en mayo de 2010: [http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informes/mem\\_razones\\_economicas/es\\_7465/razones\\_economicas.html](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informes/mem_razones_economicas/es_7465/razones_economicas.html)
- Herr, Valerie (2005): "La ría de Bilbao, cambios económicos y sus efectos sociales", comunicación del VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, Santiago de Compostela, 13-15 de septiembre.
- Herr, Valerie J. (1977): *Economic growth and population relocation: the determinants of settlement evolution in northern Spain, 1860 to 1900*; University of California, Berkeley. Tesis doctoral inédita.
- Jiménez, Rafael y Saiz, Alejandro (1992): "Instituciones y partidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: 1986-1991", *Working Paper* nº 53, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mendizábal, Arantza y Serrano, Felipe (1988): "La política industrial del franquismo: su influencia en la economía vasca". *Ekonomiaz*, nº 9-10; pp. 301-322.
- Mitxero, Jone; Idigoras, Idoia y Vicente, Azucena (2004): "Los clusters como fuente de competitividad: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Cuadernos de Gestión*, Vol. 4, nº 1; pp. 55-67.

PLAN EXTRAORDINARIO EUROPA 93 (1989): Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Rodríguez, Arantxa (2002): "Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana de Bilbao", *Lan Harremanak*, 6; pp. 69-108.

Rodríguez, Arantxa y Martínez, Elena (2001): "Del declive a la revitalización: oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIII, 129; pp. 441-459.

TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS (2001): *Análisis del grado de cumplimiento de los principales objetivos del Plan Económico a medio plazo (1994-1997 y su evolución hasta 31/12/99)*, Vitoria-Gasteiz.

Ugalde, Alex (2001): *El Consejo Vasco del movimiento europeo (1951-2001). La aportación vasca al federalismo europeo*. Vitoria-Gasteiz, Consejo Vasco del Movimiento Europeo.

Urdangarín, C (1988): "Una primera valoración del Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE)". *Ekonomiaz*, nº 9-10; pp. 363-375.

Zubiri, Ignacio (2003): El sector público del País Vasco en la actualidad. *Ekonomiaz*, nº 54; pp. 68-103.

Zurbano, Mikel (2005): "Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional", *Ekonomiaz*, nº 58; pp. 196-231.