



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y RESULTADOS ECONÓMICOS.

UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL CASO ESPAÑOL

Fernando Toboso*

Fecha de recepción: 1 de febrero de 2006. Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2006.

Resumen

¿Cómo ha influido en el bienestar económico de los ciudadanos la nueva organización descentralizada del Estado implantada en España tras la Constitución de 1978? ¿Qué tipo de descentralización se ha llevado a cabo? ¿Existe algún riesgo derivado de esa singular estructura de gobierno multinivel? Dar respuesta a estas cuestiones es el objetivo básico del presente trabajo. Tras mostrar cómo ha influido esa nueva estructura organizativa sobre los espectaculares resultados económicos logrados y ofrecer una valoración positiva de dichas reformas, el trabajo concluye enfatizando el carácter situacional del análisis realizado y apuntando algunos desafíos a futuro. Las instituciones formales importan, pero no lo son todo.

Palabras clave: marco institucional, descentralización política, sistema de financiación, gobiernos regionales, crecimiento económico.

Abstract

How has the new decentralized organization of the State as implemented in Spain influenced the economic welfare of Spaniards, following the Constitution of 1978? What type of decentralization has been carried out? Does any risk arise from that singular structure of multi-level government? Answering these questions is the basic aim of this paper. After showing how that new organizational structure has influenced the spectacular economic results achieved and offering a positive evaluation of these reforms, the study concludes by emphasizing the situational character of the analysis, realizing and indicating some challenges for the future. The formal institutions are important, but are not everything.

Key words: .

* Profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia y director de la Unidad de Investigación sobre Economía Institucional y Regulaciones Públicas de dicha Universidad. Correo electrónico: Fernando.Toboso@uv.es. Thrainn Eggertsson, Allan A. Schmid, Carlos Ochando e Ian Kirkpatrick me han aportado sus comentarios críticos a una u otra versión anterior de estas ideas, algunas de las cuales fueron también presentadas en sendas conferencias impartidas en la UAM y el ITAM, México, en enero de 2005.

Como es obvio, la responsabilidad de lo aquí expresado recae exclusivamente sobre el autor.

Résumé

Quelle influence a eu, dans le bien-être économique des espagnols, la nouvelle organisation décentralisée de l'Etat implantée en Espagne suite à la Constitution de 1978? Quel type de décentralisation a été mise en place? Existe-t-il des risques dérivés de cette structure singulière de gouvernement multi-niveaux? Répondre à ces questions est l'objectif principal de ce travail. Après avoir montré comment a influé cette nouvelle structure d'organisation sur les spectaculaires résultats économiques réussis et avoir offert une valorisation positive de ces réformes, le travail termine en mettant l'accent sur le caractère situationnel de l'analyse réalisée et en marquant quelques défis sur le futur. Les institutions formelles sont importantes, mais ne sont pas tout pour autant.

Mots-clés:

Resumo

Como influiu no bem-estar económico dos espanhóis a nova organização descentralizada do Estado imposta na Espanha após da Constituição de 1978? Que tipo de descentralização se tem feito? Há algum risco derivado dessa singular estrutura de governo multinível? Responder a essas questões é o objetivo básico do presente trabalho. Tras mostrar como influiu a nova estrutura organizativa sobre os espectaculares resultados económicos alcançados e oferecer uma avaliação positiva de tais reformas, o trabalho conclui fazendo ênfase no caráter situacional do análise realizado e destacando alguns desafios para o futuro. As instituições formais importam, porém não são tudo.

Palavras chave:

Introducción

La creación de un nivel regional de gobierno en España, previamente inexistente, y las consecuencias económicas del intenso y singular proceso de descentralización política ocurrido tras la Constitución de 1978 constituye aquí el tema básico de estudio. El objetivo principal del trabajo consiste en mostrar las particularidades de dicha descentralización, determinar la magnitud de su eficacia y evaluar cómo ha podido influir la nueva estructura organizativa creada en el espectacular proceso de crecimiento y desarrollo económico. Por ser un trabajo de análisis económico aplicado, el mismo contiene tanto argumentaciones como datos estadísticos. A efecto de ofrecer una visión global y comparada de la magnitud de dicha descentralización, las estadísticas utilizadas procederán en su mayor parte de una fuente homogénea de ámbito internacional y vendrán elaboradas principalmente en términos de contabilidad nacional.¹ Puesto que el fin no consiste en realizar un análisis institucional comparativo entre naciones, sino en resaltar la magnitud y las singularidades del caso español, bastará con comparar su situación con la existente en algún otro país de tradición federal.

Las argumentaciones son coherentes con las concepciones y criterios analíticos que están siendo desarrollados en el amplio campo de la economía institucional por investigadores procedentes de distintas tradiciones académicas y con fuerte orientación interdisciplinaria. Además de la tradicional preocupación por cómo unas u otras reglas organizativas influyen en los costes de transacción, la eficiencia y las posibilidades de crecimiento económico, en dicha perspectiva analítica también se presta atención creciente a cómo dichas reglas inciden en los derechos, las capacidades de decisión y los resultados distributivos obtenidos por los participantes.

En el primer apartado se hace una breve referencia a las reglas constitucionales básicas a partir de las cuales se ha creado ese nivel regional de gobierno y se muestra la magnitud de la descentralización política llevada a cabo y las tareas concretas que ahora están bajo responsabilidad de dichos ejecutivos y parlamentos regionales. Enseguida nos preguntaremos cómo ha quedado organizada la financiación de dichos gobiernos para mostrar que la fuerte descentra-

¹ Con ello está asegurado que las estadísticas de ingresos y gastos públicos utilizadas para comparar la situación de uno y otro país serán plenamente comparables entre sí, en primer lugar, y que harán referencia también a lo realmente ocurrido al estar elaboradas con los criterios de contabilidad nacional recogidos en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95). Cosa que no es posible afirmar cuando se trata de datos extraídos de las estimaciones contenidas en los presupuestos iniciales de los distintos niveles de gobierno que elabora el ministerio correspondiente de cada nación, aunque éstas se presenten con mayor grado de actualización.



lización de las tareas de gasto que ha tenido lugar no ha sido acompañada de una similar atribución de poder fiscal a los mismos ni independiente ni compartido. Por último, se aportan los argumentos que permiten afirmar que el modelo de descentralización política implantado deberá ser considerado factor clave en cualquier análisis explicativo de los espectaculares resultados económicos logrados por España durante esos primeros años de la nueva etapa democrática. Los españoles han podido disminuir así de manera sustancial la brecha en términos de desarrollo que les separaba de Europa tras cuarenta años de un régimen político dictatorial con una estructura centralizada de gobierno.

No ha sido éste, no obstante, el único cambio institucional habido desde 1978 con resultados positivos en cuanto a desarrollo. No cabe deducir tampoco de este análisis que ya no queden problemas de ineficiencia por resolver o que no caben ya más alteraciones institucionales con fines redistributivos. De hecho, como se apunta en la conclusión, algunos de los nuevos y trascendentales hechos ocurridos en España ya desde finales de los años noventa exigen una reflexión sobre las posibles reformas de ese modelo de organización territorial del Estado. En la medida en que los procesos de descentralización política han de acometerse en países concretos que cuentan con singulares estructuras organizativas preexistentes, tanto formales como informales, con sistemas y procesos políticos también particulares, tampoco cabe hacer extrapolaciones automáticas del análisis y conclusiones aquí extraídas del caso español. En modo alguno cabe deducir de dicho análisis que las reformas institucionales aquí estudiadas podrían tener efectos similares de ser *transplantadas* a otros países.² Todo análisis institucional ha de ser, por definición, también situacional.³

En igual sentido, cabría mencionar en esta introducción que aunque los niveles local y provincial de gobierno también han experimentado algunos cambios organizativos relevantes, sin embargo, el número de tareas llevadas a cabo así como la magnitud de la intervención realizada ha crecido en este caso de manera mucho más modesta. Por ello, a efectos de concentrarnos en lo que ha sido más singular en ese proceso de descentralización, no serán abordados aquí dichos cambios, aunque algunos datos vienen recogidos en el Cuadro 1, a fin de ofrecer una visión global de la situación.

Flexibilidad constitucional y amplia descentralización de las tareas políticas

Es en la constitución de cada país donde normalmente se establecen las normas básicas que dan origen a la existencia de uno o de varios niveles de gobierno, con unas u otras responsabilidades de actuación. Por ello, en la medida en que las constituciones democráticas

² Un detallado análisis de los problemas del “transplante institucional” entre países puede encontrarse en Eggertsson (2005a y 2005b).

³ Sobre la amplitud de perspectiva y la relevancia explicativa de ese nuevo tipo de análisis económico institucional véase Toboso (1995), (1997), (2001a); Toboso y Compés (2003), y Toboso y Arias (2006).

suelen ser documentos políticos que han surgido de la negociación y el pacto entre los múltiples agentes, partidos políticos, organizaciones, existentes en determinado país y momento histórico (aunque reformadas, desarrolladas e interpretadas con posterioridad de manera flexible), lo habitual es que existan diferencias entre naciones en lo que a la organización territorial del Estado se refiere. Y ello resulta ser así no sólo cuando comparemos estados centralistas con federales, sino también la organización de los estados federales entre sí, o la de éstos con respecto de la organización del estado español de las autonomías. No ha de resultar extraño, pues, que mientras en las constituciones de corte federal suele establecerse que todas aquellas responsabilidades no atribuidas explícitamente al nivel de gobierno federal (central) serán competencia de los respectivos gobiernos de los estados, en la Constitución Española de 1978 se establece el procedimiento contrario. El origen histórico de la misma y, por tanto, el contexto social y político en el cual surgió constituye, sin duda, el principal factor que explica dicho principio.⁴

En ese sentido, antes de abordar el tema de qué tareas concretas han sido atribuidas a los gobiernos regionales y cuál es la magnitud de las intervenciones llevadas a cabo por éstos, resulta útil hacer referencia a las reglas constitucionales básicas a partir de las cuales se ha creado ese nivel de gobierno. Y ello, básicamente, para mostrar que la flexibilidad de dichas reglas ha dado lugar a un proceso de descentralización política regional gradual y no homogéneo en cuanto a las tareas políticas que unos u otros de esos ejecutivos y parlamentos deben llevar a cabo.

En el artículo 2 de la Constitución de 1978 se reconoce el derecho a la autonomía de “las nacionalidades y regiones” que forman el Estado español. Posteriormente, en el título VIII se establecen los principios y criterios que permitirán hacer efectivos esos derechos. En síntesis, se establecieron dos medios para el acceso al autogobierno de esas diversas “regiones y nacionalidades”: el del artículo 143, que permite el acceso inicial a un menor número de responsabilidades, y el del artículo 151, que permite alcanzar un nivel inicial mayor, siempre que así quede recogido en los respectivos estatutos de autonomía (leyes orgánicas aprobadas en el Parlamento Central) en ambos casos. Al no haberse establecido en el texto constitucional ni cuántas comunidades podrían formarse ni cuáles de ellas podrían acceder por uno u otro medio, finalmente fueron diecisiete las creadas (véase la Gráfica 1). Y la mayor parte, según lo establecido en el artículo 143.

En lo relativo al reparto de tareas, en el artículo 149 se mencionan, además, una serie de responsabilidades en las que el nivel de gobierno central tiene la exclusividad, salvo que decida delegarlas a las Comunidades Autónomas, posibilidad recogida en el artículo 150.2. Ha de resultar obvio, pues, que la organización básica resultó suficientemente

⁴ Un detallado análisis del modelo español de transición a la democracia puede encontrarse en Colomer (1998).





Gráfica 1. Gobiernos autonómicos existentes en la España democrática.

Fuente: MAP, gráfica de dominio público.

Nota: Ceuta y Melilla constituyen ciudades autónomas al haberse aprobado con posterioridad sendos estatutos de autonomías similares a los de las Comunidades Autónomas.

variada y flexible como para recibir el apoyo mayoritario de los responsables políticos del momento y de la sociedad en general.⁵

En esa misma línea, resulta necesario resaltar que, a pesar de ese diferente comienzo entre unas y otras Comunidades Autónomas, el proceso de traspasos ha sido continuo y gradual desde entonces, afectando incluso tareas en las que el Gobierno Central tenía la exclusividad pero que han sido, de hecho, traspasadas “por delegación” aprovechando la opción abierta en el artículo 150.2 antes mencionado. A partir de 2002, incluso las responsabilidades en educación y sanidad del artículo 143 se encuentran totalmente traspasadas a todas las Comunidades Autónomas. Dichas tareas del artículo 151 ya habían sido asumidas por éstas. El gobierno central mantiene en éste y otros casos la responsabilidad última de:

dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes

⁵ Véase Colomer (1998), capítulo 2, para una explicación institucional de cómo fue creándose progresivamente un amplio consenso en favor de las nuevas reglas del juego político democrático plasmadas en la Constitución de 1978.

Cuadro 1
Estructura del gasto público consolidado* por niveles de gobierno en España
 (% sobre el total. Datos presupuestarios)

	1981	1986	1996	2001	2003
Gobierno central	87.3	72.6	62.5	58.80	56.00
Gobiernos regionales	2.9	14.6	24.7	27.6	30.90
Gobiernos locales**	9.7	12.7	12.68	13.58	13.10
Total	100	100	100	100	100



Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

* Gasto no financiero, consolidado interna y externamente, e incluidos los Organismos Autónomos Administrativos (OAA) y la prestaciones de la Seguridad Social de cada nivel de gobierno.

** Incluye tanto ayuntamientos como otros organismos políticos de ámbito inferior al regional como diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, entre otros. La mayor parte de los gastos reflejados corresponden a los ayuntamientos. Y sólo la elección de los miembros de los ayuntamientos tiene lugar en un proceso electoral propio (elecciones municipales). Los miembros de los otros organismos, incluidas las diputaciones provinciales, se nombran en función de los resultados electorales que cada partido obtuvo en el conjunto de los ayuntamientos de cada provincia.

Generales, por mayoría absoluta de cada cámara, la apreciación de esta necesidad (artículo 150.3 de la Constitución).⁶

Para darnos una idea global de la evolución de dicho proceso de descentralización política hacia el nivel regional, cabe utilizar como indicador aproximado la participación de cada nivel de gobierno en la gestión del gasto total, aun sabiendo que sobre algunos de esos gastos, como veremos después, los gobiernos regionales tienen poco margen de discrecionalidad y también porque la importancia de sus responsabilidades en materia de regulación no puede cuantificarse por este medio. Como se muestra en el Cuadro 1, el aumento del gasto gestionado por los gobiernos regionales es particularmente llamativo. Si en 1981 los gobiernos regionales —entonces existentes— gestionaban 2.9% del gasto total, 22 años después, 30.9%. Si tenemos en cuenta, además, que el gasto público de todas las administraciones públicas en proporción al PIB ha seguido, en promedio, una tendencia ascendente desde la transición democrática,⁷ resulta evidente que la descentralización de las tareas de gasto ha sido muy importante en España.

Ahora preguntamos: ¿qué tipo de tareas, servicios o actuaciones han pasado a ser responsabilidad de los gobiernos regionales en España tras las reformas institucionales mencionadas? Para contestar a esta pregunta, resulta obligado recordar, no obstante, que

⁶ Un ejemplo de esas leyes de bases es la reciente *Ley de coordinación de los servicios públicos sanitarios*, aprobada en el Parlamento Central tras haber sido traspasados dichos servicios a todos los gobiernos regionales.

⁷ En relación con el PIB, dicho gasto pasó de representar 24.9% en 1974 a 48% en 1992, descendió dicho *ratio* a partir de entonces hasta situarse en torno a 40% a partir de 2000. Dicho descenso del *ratio* resulta explicado por el esfuerzo de contención presupuestaria exigido para pasar a formar parte de la Unión Monetaria Europea y por el fuerte aumento del denominador registrado desde 1996.

al igual que ocurre en otros países de la Unión Europea, las responsabilidades en materia de estabilización macroeconómica están centralizadas en España en el nivel del gobierno central o en el europeo. Este último es el caso de las responsabilidades en materia de política monetaria al haber sido traspasadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales, aunque la ejecución sigue estando descentralizada a efectos de aprovechar la estructura administrativa y de gestión de los bancos centrales nacionales. Igualmente se han centralizado en el nivel europeo las responsabilidades en materia de política de tipo de cambio de la nueva moneda común. En el caso de las responsabilidades en materia de política presupuestaria de estabilización, la responsabilidad última está también centralizada al nivel del gobierno central, aunque el volumen de ingresos y gastos públicos bajo responsabilidad de los gobiernos regionales tiene ya una incidencia relevante en dicha estabilización, lo cual ha exigido la puesta en marcha de ciertos mecanismos internos de coordinación, a fin de garantizar, también, el cumplimiento de las reglas de contención presupuestaria aprobadas en el nivel europeo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.⁸

Exceptuando esas responsabilidades macroeconómicas —que sí están claramente asignadas—, en el resto de tareas la situación es compleja y diversa. Y ello se debe, fundamentalmente, a la flexibilidad de las reglas constitucionales para el autogobierno regional antes mencionadas y al hecho de que cada estatuto de autonomía fue negociado independientemente, por lo cual existen muchas particularidades y diferencias entre unos y otros estatutos. Los traspasos de responsabilidades ocurridos con posterioridad tampoco han sido siempre uniformes. Aunque no resulta fácil, pues, elaborar un esquema único y homogéneo, en el Cuadro 2 se indica cuáles son las principales tareas que normalmente llevan a cabo dichos gobiernos.⁹ En dicho cuadro se puede comprobar como éstos participan en las tareas más propiamente asignativas, habiendo asumido responsabilidades, tanto en la gestión y ordenación de las actividades económicas sectoriales como en materia de provisión de infraestructuras de ámbito regional o en materia de ordenación regional y urbana. En cuanto a provisión de servicios públicos, desempeñan también gran número de tareas, habiendo sido transferidos ya los servicios públicos de salud y educación a todos los gobiernos regionales, como ya mencionamos.

Como era de esperar, todo ese proceso de reforma institucional y traspasos no ha estado exento de conflictos políticos, tanto durante la negociación de las reformas como durante la aplicación de las mismas. En la medida en que las tareas concretas por llevar a cabo

⁸ Los acuerdos alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera han sido una pieza clave. En 2001 se aprobaron las leyes 5/2001 y 18/2001 en el Parlamento Central para asegurar aún más el cumplimiento de esos objetivos de estabilidad presupuestaria.

⁹ Dado que el proceso de traspasos no ha sido homogéneo, en el cuadro no se recogen las particularidades de algunas Comunidades Autónomas. Así por ejemplo, cabe señalar que los gobiernos catalán y vasco disponen de su propia policía autonómica, o que algunos otros han asumido plenas responsabilidades en materia de gestión de las administraciones de justicia ubicadas en sus territorios.

Cuadro 2
Principales tareas políticas de los gobiernos regionales en España

Sobre sectores económicos e infraestructuras	Agricultura, minería, ganadería y actividades forestales Pescas y caza Turismo Carreteras y puertos Aprovechamientos hidráulicos y regadíos Ordenación del territorio y obras públicas Comercio interior Cajas de ahorro y otras organizaciones crediticias sin fines de lucro.
Sobre servicios públicos	Educación primaria, secundaria y universitaria Servicios de asistencia sanitaria (médica y farmacéutica) Servicios sociales Servicios a desempleados Cadenas de TV regional
Otros	Protección medioambiental Actividades culturales Museos Ferias comerciales y otras Actividades deportivas



Fuente: elaboración propia.

pueden ser numerosas y diversas, en muchos casos ha existido cierto margen de interpretabilidad sobre qué grado de responsabilidad tiene cada gobierno. No es, por tanto, extraño que durante los primeros años los recursos al Tribunal Constitucional fueran muy numerosos.¹⁰

La nueva organización y reparto del poder fiscal

La flexibilidad antes mencionada ha sido igualmente la nota más característica del proceso de descentralización o reparto de los ingresos públicos llevado a cabo durante ese periodo. El derecho a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas venía ya recogido como principio general en el artículo 156 de la Constitución, aunque la plasmación concreta del mismo ha dado lugar a dos sistemas de financiación diferenciados: el sistema de concierto (para el País Vasco y Navarra) y el de régimen común (para el resto de Comunidades Autónomas).

¹⁰ Entre 1981 y 1991, un total de 537 leyes, decretos leyes y decretos legislativos fueron aprobados en todos los parlamentos regionales en el ejercicio de sus nuevos derechos. De todos ellos, un total de 127 (27%) fueron recurridos por el gobierno central ante el Tribunal Constitucional. La mayor parte de esas resoluciones legales recurridas habían sido elaboradas por los ejecutivos y parlamentos catalanes y vascos (65%). En la otra dirección ocurrió algo similar. 67.7% de los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional por los gobiernos regionales contra resoluciones legales centrales fueron presentados por los gobiernos catalán y vasco. De un total de 537 leyes, decretos leyes y decretos legislativos aprobados en el Parlamento Central entre 1981 y 1991, 127 (23.6%) fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por todos los gobiernos regionales. Véase Agranoff y Ramos (1998), pp. 72-73.

Cuadro 3
Tributos y recargos a disposición de las Comunidades Autónomas
de régimen común en España

<i>Tributos cedidos</i>	<i>Tributos propios</i>	<i>Recargos</i>
<i>Hasta 2001</i>		
– Patrimonio ^a	– sobre el juego del bingo	– sobre IRPF ⁷
– Sucesiones y donaciones ^a	– sobre combustibles derivados del petróleo	– sobre juegos de suerte, envite o azar
– Transmisiones patrimoniales ^a	– cánones medioambientales	– sobre máquinas tragaperras
– Actos jurídicos documentados ^a	– otros	
– Impuesto sobre el juego ^a		
– Impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF) ^b		
<i>Tras la reforma del año 2001</i>		
– IRPF ^c		
– IVA ^d		
– Impuestos especiales sobre hidrocarburos, alcohol y tabaco ^e		
– Imp. especial de electricidad y matriculación de vehículos ^f		
– Imp. sobre ventas minoristas de ciertos hidrocarburos ^g		

Fuente: Ley Orgánica 7/2001 y Ley 21/2001, ambas de 27 de diciembre de 2001, y elaboración propia.

^a Cesión total de la gestión y recaudación con limitadas capacidades normativas, salvo en impuesto sobre el juego en el cual la capacidad normativa es completa.

^b 15% transferido de hecho, sin capacidad normativa.

^c 33% con capacidad normativa, sujeta a que la tarifa autonómica sea progresiva y con los mismos tramos que la estatal.

^d 35% sin capacidad normativa.

^e 40% sin capacidad normativa.

^f 100% sin capacidad normativa.

^g No utilizado hasta la fecha, salvo el intento, después derogado, de Madrid.

El sistema común o general de financiación por el que se rigen 15 de los 17 nuevos gobiernos regionales creados fue regulado por primera vez en 1980 mediante la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, habiendo experimentado sucesivas modificaciones desde entonces. En dicho sistema, los gobiernos regionales han dispuesto durante esos años de los tributos cedidos, los tributos propios y los recargos indicados en el Cuadro 3. Cuentan, además, los ingresos procedentes del endeudamiento financiero, los rendimientos obtenidos de su propio patrimonio, las tasas afectas a los servicios prestados y las subvenciones recibidas de los niveles de gobierno superiores.

En la medida en que dichos gobiernos pueden disponer sin limitación alguna de lo recaudado mediante los llamados *impuestos cedidos* (total o parcialmente, y con unas u otras capacidades regulatorias, como se indica en las notas al pie del Cuadro 3), dichos recursos son considerados como propios tanto en España como en los datos del FMI que ahora veremos. De hecho, esos ingresos constituyen una fuente de financiación de mayor

Cuadro 4
Financiación de las Comunidades Autónomas y de los Länder (% del total. Contabilidad Nacional)

	<i>E s p a ñ a</i>		<i>A l e m a n i a</i>	
	1988	2000	1988	2000
Subvenciones	70.25	57.28	14.55	16.16
Ingresos propios fiscales y no fiscales	29.49	37.29	78.83	81.38
Endeudamiento	0.26	5.43	6.62	2.46
Total	100	100	100	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

peso que la derivada de los *impuestos propios* en sentido estricto. En torno de las dos terceras partes de esos ingresos considerados propios, ha procedido tradicionalmente de lo ingresado por los llamados *impuestos cedidos*.

Si esas son las diversas fuentes de financiación disponibles, ¿qué peso ha tenido cada una de ellas y qué conclusiones cabe extraer sobre la mayor o menor autonomía financiera de la que han gozado dichos gobiernos? Los datos homogéneos y, por tanto, comparables aportados en el Cuadro 4 permiten afirmar que dichos gobiernos de España han sido muy dependientes de las subvenciones recibidas del gobierno central, algunas de ellas procedentes de la Unión Europea como ahora veremos. En dicho cuadro puede verse que las subvenciones recibidas han venido representando en torno de 60-70% de toda la financiación disponible, mientras que los ingresos propios (tributos propios, tributos cedidos y otras fuentes propias como la venta de inmuebles) han sido tradicionalmente poco significativos en términos de recaudación. Ese porcentaje de dependencia de las subvenciones aumentaría más si excluyéramos del cuadro a las dos comunidades que cuentan con un sistema de financiación particular (el País Vasco y Navarra), pues los ingresos de ambas están computados, casi en su totalidad, como ingresos propios de las mismas, lo cual hace disminuir ese porcentaje promedio de dependencia.¹¹ Si dicha situación la comparamos, por ejemplo, con la de otro país europeo de larga tradición federal como Alemania, que se ha visto, por tanto, sometido, al igual que España, a un proceso inverso al aquí estudiado de centralización de las tareas de política macroeconómica hacia el nivel europeo de gobierno, rápidamente podemos observar que los gobiernos de ámbito regional-estatal en Alemania (Länder) han venido disponiendo, por el contrario, de entre 75-80% de recursos propios.

En el caso de los Länder, además, la mayor parte de esa financiación propia la obtienen de su participación, tanto el impuesto sobre la renta de las personas físicas como el im-

¹¹ Aunque aún no están disponibles los datos comparables del FMI, a partir de 2002 es previsible una nueva reducción de esas diferencias con respecto de los Länder, que vienen recogidas en el Cuadro 4. Pérez-García (2002) y Monasterio *et al.* (2002) aportan estimaciones, aunque no coincidentes, para España.



puesto de sociedades, que en Alemania constituyen recursos constitucionalmente compartidos en partes iguales (Federación 45%, Länder 45%, el resto para los gobiernos locales). Y también de su participación en el IVA, fijada por ley anualmente (en torno de 45% para los Länder y 55% para la Federación). Y aunque dichos gobiernos no tienen, de hecho, capacidad normativa autónoma en cuanto al impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) ni sobre el impuesto de sociedades, mediante el Bundesrat ejercen gran influjo en las regulaciones únicas que van a ser finalmente aprobadas en cada periodo para todo el país.¹² Regulación única para cada impuesto que exige el artículo 106 de la Constitución Federal Alemana, en el cual también se establece la obligación de que la normativa fiscal de los impuestos en los cuales los Länder tengan responsabilidad total o compartida sea aprobada en el Bundesrat o Senado, donde sólo los ejecutivos de los Länder tienen representación, nombrando y cesando entre tres y seis senadores cada uno (según la población de cada Länder) de un total de 69. Con la regulación única, y corresponsable, de esas dos figuras impositivas se consigue a la vez una elevada homogeneidad fiscal en toda Alemania y una elevada autonomía financiera de los Länder, que disponen de gran cantidad de recursos de libre disposición (en torno de 80%).

En el caso de España, hemos visto que la coparticipación de los gobiernos regionales en la regulación de los impuestos cedidos es muy limitada¹³ y, sin embargo, el sistema elegido de ir atribuyéndoles más y más recursos propios y una limitada pero creciente capacidad regulatoria conduce a una pequeña y real ruptura de la homogeneidad fiscal en el nivel regional. Pequeña, de momento, porque ningún gobierno ha introducido aún su propia tarifa para el tramo de 33% cedido del IRPF.

¿Qué efectos cabe atribuir a esta nueva organización descentralizada de las tareas de gobierno en España?

Si ésas han sido las claves organizativas del nuevo nivel regional de gobierno creado en España, ¿qué principales efectos cabe atribuir a esa nueva organización descentralizada de las tareas de gobierno?

Si echamos un vistazo a la literatura económica habitualmente publicada sobre las relaciones intergubernamentales existentes en las democracias occidentales —que cuentan con estructuras de gobierno multinivel—, resulta frecuente leer que en aquellos casos en los cuales el gobierno central financia mediante subvenciones la mayor parte de las actividades de los gobiernos subcentrales, lo más probable es que quienes de hecho aportan esa

¹² Véanse Span (1998) y Giménez (2000).

¹³ Excepción hecha de los dos (País Vasco y Navarra), que cuentan con un sistema particular de financiación (régimen foral o de concierto) que les permite obtener mayor financiación *per capita* que el resto (y también en proporción a su PIB regional), como han mostrado Zubiri (2000:132, 143) y Pérez-García (2002:64). Situación privilegiada que tiene su origen en los llamados “derechos forales” o privilegios monárquicos de los que ambos territorios disfrutaban ya en el siglo XIII.

financiación (habiendo sido responsables de su recaudación) tengan también ciertas preferencias o ideas sobre el mejor destino de la misma. En dicho caso, lo normal es que prefieran que dichas transferencias constituyan “subvenciones condicionadas” a la realización de alguna obra específica o prestación de algún servicio (o incluso “subvenciones condicionadas equivalentes”, exigiendo así una aportación financiera complementaria del gobierno que la recibe) y no que sean subvenciones libres (o incondicionadas). Cuanto mayor sea el peso de estas subvenciones condicionadas, menor será el grado de autonomía y discrecionalidad con que cuentan esos gobiernos subcentrales para el desempeño de las tareas asumidas. Porque, además, la opción habitualmente existente por parte del ejecutivo central de recortar las mismas por razones presupuestarias o cualesquiera otras hace que los gobiernos subcentrales existentes en esos países desarrollados estén más dispuestos a aceptar condicionamientos por parte del gobierno central de lo que sería el caso si fueran financieramente independientes.

Esto no es, sin embargo, lo que ha ocurrido en España. Aunque las subvenciones recibidas han venido representando en torno de 60-70% del total de financiación disponible, dichos gobiernos regionales han dispuesto, sin embargo, durante todos estos años de una elevada y creciente cantidad de financiación de libre disposición. Cabe recordar aquí, como ya mencionamos, que los gastos públicos de todos los niveles de gobierno han pasado en España de 24.9% del PIB en 1974 a 48% en 1992, año de mayor nivel. Y también que la participación de los gobiernos regionales en esos gastos crecientes también ha aumentado enormemente, pasando de representar 2.9% del total de gasto a más de 30% durante los primeros veinte años de la descentralización, como se indicó en el Cuadro 1. Así pues, como la participación del gobierno central ha evolucionado en la dirección contraria, resulta evidente que los gobiernos regionales no hayan experimentado restricción presupuestaria alguna durante todo ese periodo. Por ello, aunque en torno de 50% de los ingresos totales recibidos haya presentado cierto grado de condicionamiento (subvenciones condicionadas), normalmente ligado a la realización de algún proyecto u obra previamente negociada, otro 50% de los ingresos no condicionados ha representado una ingente cantidad de recursos de libre disposición para el desempeño de tareas asumidas por los gobiernos regionales, como se muestra en el Cuadro 5. Los ingresos totales con los cuales han contado en 2001 han sido 473% superiores a los disponibles en 1988. En relación con el PIB, esos ingresos totales pasaron de representar 6.45% del PIB español en 1988 a 11.69% en 2001. No existe error en las cifras por abultados que sean los ritmos de crecimiento experimentados.

Las reglas constitucionales y financieras antes mencionadas, junto a esa situación de creciente disponibilidad de recursos públicos en todo el país, nos permiten comprender por qué ha existido esa batalla política constante por asumir nuevas tareas y obtener mayores subvenciones por parte de los líderes políticos y grupos organizados en el nivel regio-



Cuadro 5
Ingresos totales condicionados y no condicionados de los gobiernos regionales(*) en España
(euros y porcentajes)

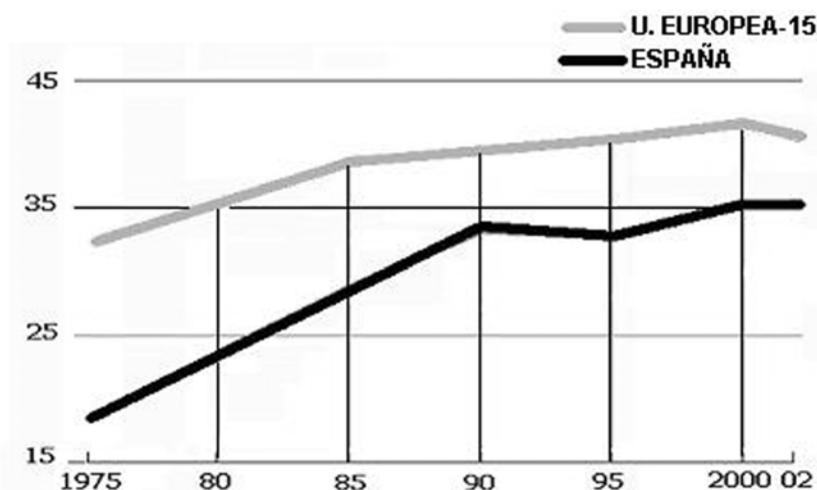
	<i>Ingresos no condicionados</i>	<i>Ingresos condicionados</i>	<i>Total</i>
1988	7 359 530 000 (45.5%)	8 807 695 000 (54.5%)	16 167 230 000 (100%)
1993	14 320 950 000 (39%)	22 231 055 000 (61%)	36 552 010 000 (100%)
1999	33 346 390 000 (53.52%)	29 323 388 000 (46.79%)	62 669 780 000 (100%)
2001	40 343 977 650 (53.05%)	35 700 429 760 (46.95%)	76 044 407 500 (100%)

Fuente: Ministerio de las Administraciones Públicas.

(*) A excepción de los dos gobiernos que cuentan con un sistema de financiación diferente: el País Vasco y Navarra.

nal. Si esas reglas constitucionales no hubieran dejado margen para ese aumento del autogobierno y hubieran exigido, por ejemplo, la reforma constitucional para avanzar en ello, otro juego resultara. Si se hubiera atribuido un poder fiscal independiente a los gobiernos regionales desde el principio —a fin de que pudieran obtener cuantos ingresos consideraran oportunos gravando a sus residentes y reducir al mínimo el sistema de subvenciones—, otro hubiera sido también el juego.

Los ingresos públicos totales en relación con el PIB crecieron en España lo suficiente durante el periodo, como se muestra en la Gráfica 2, para hacer exitosa tal estrategia de cuanto más actuaciones y proyectos de desarrollo regional, mejor. Los ingresos fiscales pasaron de representar 17 a 35% del PIB durante ese periodo. Además, España ha recibido



Gráfica 2. Ingresos fiscales en porcentaje del PIB (*).

Fuente: elaboración propia a partir de *La Caixa*, boletín mensual, mayo de 2004 (gráfica de dominio público).

(*) Incluye cotizaciones a la seguridad social.

anualmente en promedio desde su ingreso a la Unión Europea en 1986 otro 1.2% más de ingresos públicos netos en proporción al PIB. Por ello resulta posible afirmar, pues, que los *barones regionales* y sus ejecutivos apenas han experimentado durante esos años restricción presupuestaria alguna, salvo en cierto año puntual, con fuertes desequilibrios macroeconómicos.

Resulta algo evidente también que cuando en un sistema político democrático los gobiernos subcentrales asumen determinadas políticas públicas, pero no la obligación de recaudar la financiación necesaria mediante impuestos pagados por sus propios residentes, ello generará un incentivo estratégico a llevar a cabo, cuantas más actuaciones y proyectos mejor. Cuanto mayor sea la probabilidad de que la negociación con los representantes del gobierno central en demanda de más subvenciones resulte exitosa, mayor será el sesgo gastador a que ello conduce. Los resultados en términos de crecimiento y desarrollo económicos de ese sesgo al gasto dependerán del destino dado a dichos recursos públicos. Parece obvio que el incentivo será grande en la medida en que los beneficios de las actuaciones públicas de los gobiernos regionales, en nuestro caso, suelen concentrarse en las familias, empresas y colectivos residentes, mientras que las mismas estarán financiándose en gran parte echando mano de los fondos comunes de todo el país. Ese sesgo gastador suele contar con el beneplácito de los líderes políticos regionales, de los residentes en general y de los grupos organizados en el nivel regional. Esos líderes políticos pueden aparecer así en los medios de comunicación, exhibiendo el trabajo duro realizado para conseguir mayor financiación de las arcas generales del país con la cual llevar a cabo nuevos proyectos regionales. Ello genera una dosis añadida de competencia, a la ya habitual competencia electoral, y estimula a los políticos regionales a asumir nuevas tareas y buscar nuevas subvenciones en la medida en que ello pueda contribuir a asegurar su reelección. Si no se hace así, los líderes políticos de otros lugares serán los que lo hagan, en beneficio de sus regiones. Aunque la utilidad de dicho sesgo en términos de su impacto sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo regional no está nunca asegurada, es ese sesgo el que ha estado en vigor en España durante esta nueva etapa democrática.

Aunque en gran número de esos análisis económicos generales sobre relaciones intergubernamentales referidos a los sistemas democráticos occidentales suele extraerse una valoración negativa de las consecuencias derivadas de ese sesgo,¹⁴ la situación español-

¹⁴ Véase por ejemplo las destacadas contribuciones de Oates a este respecto (1997, 1998, 1999:1126, 2005), así como Frey (2001:167). Similares análisis para el caso de España pueden encontrarse también; por ejemplo, Suárez Pandiello (1998:250), quien llega incluso a afirmar que ello constituye una “peligrosa asimetría”. En ese mismo sentido, aunque por referencia a Argentina, Sanguinetti y Tomassi (2004); Tomassi, Saieg y Sanguinetti (2001); Sanguinetti y Tomassi (2000) realizan valoraciones similares en relación con aquellas situaciones en las cuales de manera *expost* el gobierno central rescata los déficit de los gobiernos locales-provinciales, lo cual incentiva el gasto por parte de éstos. Oates (2005) hace referencia a una teoría del federalismo fiscal de segunda generación.



la requiere de un análisis específico en el cual puedan ser tenidos en cuenta algunos aspectos singulares que no son los habitualmente considerados.

En esos análisis generales, la preocupación analítica básica consiste en resaltar que cuanto más poder fiscal tengan los gobiernos subcentrales para poder obtener mediante impuestos de incidencia regional los ingresos necesarios para el cumplimiento de sus tareas, y menor sea, por tanto, el recurso a las subvenciones, más obligados estarán a sopesar los beneficios y los costes de las intervenciones por llevar a cabo en la región, puesto que las habrán de pagar principalmente los residentes.¹⁵ Parece realista pensar que los problemas de eficiencia en el uso de los fondos comunes (*common pool problems*) serán mayores cuanto mayor sea el peso de las subvenciones centrales en la financiación de los gobiernos subcentrales. Al provenir aquellas de la caja común, cuánto más se obtengan, mejor. Más vale un mal proyecto de obra pública regional pagado de esta manera que ningún proyecto, se suele afirmar en esos análisis.

Dado el enorme y creciente volumen de fondos percibidos de esa manera por los gobiernos regionales durante el periodo considerado, parece obvio que este uso menos eficiente de los recursos comunes ha debido existir. Pero, ¿han existido otras ganancias y ventajas en términos de crecimiento y desarrollo económicos que no se hubieran podido realizar en España de haberse instaurado un modelo de gobiernos regionales básicamente independientes en materia fiscal y muy poco necesitados de subvenciones? La respuesta es sí. Y ésta es la idea central por extraer de un análisis institucional como el aquí realizado, junto al juicio cualitativo de que esas otras ganancias son mucho más relevantes. La valoración de estos primeros años resulta positiva tanto si tomamos como criterio básico el grado de eficiencia con que funcionan ahora los mercados, las empresas y los propios gobiernos y administraciones públicas, como si dicha valoración se fundamentara en el grado de equidad que ahora caracteriza a la distribución regional y familiar de las rentas generadas en España. En la medida en que los procesos electorales democráticos suelen constituir un factor de estímulo para los responsables políticos, los nuevos procesos electorales creados y los nuevos líderes políticos surgidos en el nivel regional han sido una pieza clave en esa mejora.¹⁶ Ello, junto al incentivo por asumir cada vez más tareas y ese sesgo al gasto, han permitido acortar mucho más rápidamente el enorme desfase en materia de infraestructuras y servicios públicos que los 40 años previos de gobierno centralizado y dictatorial habían contribuido a generar, por comparación con los niveles existentes en los países europeos. Las políticas de desarrollo regional y las múltiples y diversas intervenciones públicas estimuladoras y favorecedoras de la competitividad empresarial

¹⁵ Se suele hablar de los residentes sin distinción. Cuando en realidad también en este nivel regional cabe plantear el tema de que no todos pagan igual ni todos se benefician igual de esas intervenciones.

¹⁶ Subirats (1998:177) ha estimado que, en promedio, cada estructura de gobierno autonómico suele estar formada por 250 personas, sumando parlamentarios, miembros del ejecutivo y altos cargos de la administración de libre designación.

Cuadro 6
Crecimiento del producto interno bruto *per capita*
y del empleo en España

	1980	2004
PIB <i>per capita</i> en euros(*)	2 536	19 456
Empleo (**)	11 887 000	17 971 000

(*) PIB en términos reales. Precios de 1995.

(**) Número de personas.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.



también han contribuido a esas mejoras de eficiencia que han permitido mayores niveles de crecimiento económico. Y lo mismo cabe decir de las diversas actuaciones con fines redistributivos en los niveles familiar y personal que esos gobiernos regionales han estado impulsando, además de aquellas promovidas por el gobierno central mediante el sistema nacional de seguridad social y de otras actuaciones.

En el Cuadro 6 se recogen un par de datos reveladores de esa espectacular evolución. El PIB *per capita* español, que en 1980 alcanzaba 2.536 euros, nivel característico de país poco desarrollado, en 2004 se situaba ya en niveles europeos alcanzando 19.456 euros. El número de personas empleadas ha pasado de casi 12 millones en 1980 a casi 18 millones en 2004 aproximadamente. Todas las regiones se han beneficiado de ese proceso. El enorme desarrollo registrado en los servicios públicos característicos del llamado Estado del Bienestar (sanidad, educación, servicios sociales), ya completamente traspasados a todos los gobiernos regionales, es otro indicador de esos resultados logrados en términos de desarrollo económico. Tortosa-Ausina (2001:183) muestra también cómo el *stock* de capital existente en España ha aumentado 175% en términos reales en los 20 años que van de 1975 a 1995. Ello equivale a 8.8% de crecimiento real medio anual.¹⁷ Si el cambio democrático no hubiera svido acompañado por la creación del nivel intermedio de gobierno aquí investigado, todos esos efectos hubieran sido sensiblemente menores.¹⁸ Los desfases —en términos de desarrollo económico— existentes a mediados de los años setenta respecto de los principales países europeos se han podido acortar, además, de una manera mucho más participativa en la medida en que se han creado más centros de decisión política a los que los grupos organizados con fácil acceso en el nivel regional y donde las soluciones adoptadas han podido adaptarse más a esas demandas y presiones diferenciadas.

¹⁷ Véase también Mas *et al.* (1996 y 2001).

¹⁸ Cabe volver a recordar que no se está atribuyendo aquí toda la responsabilidad de esa evolución exitosa a la nueva organización del nivel regional de gobierno creada. Las nuevas reglas democráticas en sí mismas, así como el elevado consenso logrado y la estabilidad política que el nuevo orden demostró tener tras el intento de golpe de Estado de 1981, han sido también factores institucionales con consecuencias importantes. Sobre los efectos económicos de esa estabilidad institucional, véase North (1990, cap. 12 y 2000).

Otros efectos positivos y algunos problemas en los que no se ha incurrido

Aunque la perspectiva de análisis aquí empleada nos conduce a centrarnos en los principales efectos económicos, no cabe duda, sin embargo, de que ese nuevo reparto territorial del poder político ha tenido también otros efectos positivos distintos a los anteriores. El primero de ellos hay que buscarlo, sin duda, en el hecho de que la nueva organización permitió dar una salida política por consenso a la diversidad de situaciones históricas y culturales, de idioma, de ambiciones políticas existente en unas y otras regiones y nacionalidades.¹⁹

De la misma manera, cabría resaltar que las mayores posibilidades de participación en los asuntos públicos que el nuevo nivel de gobierno ha permitido, por parte tanto de los nuevos líderes políticos surgidos en el ámbito regional como de los ciudadanos, asociaciones y otros grupos organizados en ese nivel, constituye también un aspecto positivo por tener en cuenta en la medida en que se ha podido mantener un cierto pluralismo en todos los niveles y ha habido cambios de gobierno en todas direcciones.

La rivalidad que se ha desatado entre líderes y partidos de ámbito regional por no quedarse detrás de sus vecinos ha impulsado también todo tipo de estrategias innovadoras en el ámbito de la gestión pública,²⁰ en las propuestas de pacto o reforma ofrecidas a los agentes sociales regionales, lo cual ha contribuido también a ese proceso de crecimiento y desarrollo mencionado.²¹

La probabilidad de que los propios miembros de determinado gobierno lleven a cabo un mejor control más directo de la ejecución de las medidas adoptadas, también resulta superior cuanto menores son los eslabones en la cadena de mando, y éstos son ciertamente menores cuanto más reducido es el ámbito y las responsabilidades del gobierno en cuestión, lo que suele traducirse en más eficaz y eficiente funcionamiento de los organismos

¹⁹ Véase Castell (2001). En un sentido similar, Stauffler (2001) afirma que la organización política federal en Suiza ha sido pieza clave del éxito de haber podido mantener democráticamente organizada a una sociedad fragmentada territorialmente por razones lingüísticas y religiosas, entre otras.

²⁰ Aunque no es posible abordar aquí estas reformas en los métodos de gestión, todas ellas han ido en la línea de introducir más y más incentivos para el ahorro de costes y las mejoras de eficacia y eficiencia que son habituales, sugeridas en el ámbito de la llamada “nueva gestión pública”. Véase, por ejemplo, Cabases Hita *et al.* (2003) para un análisis de cómo son de eficientes los hospitales públicos españoles en la actualidad.

²¹ En un reportaje especial sobre España realizado por el equipo de investigación de *The Economist*, diciembre de 1996, se afirma que “Líderes políticos como el catalán Sr. Pujol o el Vasco Sr. Arzallus niegan que actúan siempre con un ojo echado al resto de regiones. Prefieren hablar de sus propias señas de identidad históricas y culturales. Pero en realidad, las regiones españolas sí que juegan al ‘juego de la rana’ o a ver quien salta más, siempre buscando obtener más poder que el vecino [...] Cataluña ha sido siempre más avanzada y vanguardista que el resto de regiones españolas. Y Barcelona puede reclamar para sí el ser la ciudad europea de mayor renombre. Un nuevo aeropuerto, un nuevo puerto, nuevas carreteras, prósperos negocios, la mayor caja de ahorros, los juegos olímpicos del 92”. Véase *The Economist* (1996:15-16).

que forman parte del sector público cuando éstos son de ámbito autonómico que cuando dependen de un ministerio central.²²

La elevada uniformidad fiscal que todavía existe en España, a pesar del margen de responsabilidad fiscal ya atribuido a las Comunidades Autónomas del régimen común y de la existencia del régimen foral, ha reducido al mínimo la ineficiencia que se derivaría (por el aumento en los costes de transacción a que ello conduciría) para aquellas empresas o personas que tuvieran que calcular y rellenar formularios fiscales diferenciados para pagar un mismo tipo de impuesto en cada Comunidad porque así lo hubieran decidido los respectivos ejecutivos y parlamentos fiscalmente soberanos, en su caso.²³

Igualmente cabe afirmar que esas ganancias de eficiencia y equidad logradas en España durante el periodo aquí considerado no sólo no se hubieran realizado en igual magnitud si los gobiernos hubieran sido creados fiscalmente independientes sino que, además, ese poder fiscal podría haber generado también los efectos negativos en términos de eficiencia y de equidad que suelen aparecer recurrentemente en el modelo de federalismo competitivo imperante en Estados Unidos a pesar de su constante evolución.²⁴ Entre esos posibles efectos negativos, que en España apenas se han producido durante el periodo analizado, habría que destacar los que hacen referencia a los efectos externos negativos que las actuaciones de algunos gobiernos subcentrales causan en las regiones limítrofes. Fenómenos éstos que parcialmente suelen ser (y han sido en España) abordados mediante el sistema de subvenciones condicionadas, entre otros.

¿Y qué decir de los efectos negativos en la recaudación y sobre los servicios públicos que es posible financiar con lo recaudado, que pueden derivarse de la peligrosa competencia entre gobiernos regionales por atraer inversiones mediante nuevas y mayores desgravaciones o exenciones fiscales en el impuesto sobre sociedades u otros? Esa llamada “carrera hacia abajo” (*race to the bottom*) apenas ha existido en España,²⁵ aunque ese tipo de

²² Sobre el particular, véase Horn (1995), capítulo 5. Bañón y Tamayo (1998) investigan cómo está siendo reorganizada la administración central del Estado luego del traspaso de funciones y personal, principalmente hacia el nivel regional de gobierno.

²³ Véanse Jiménez y Barrilao (2001) y Esteller (2003).

²⁴ Véanse Inman y Rubinfeld (1997), quienes prefieren denominar al modelo estadounidense actual como “federalismo creativo” para expresar la creciente intervención del gobierno federal en la solución de los problemas, conflictos e interdependencias entre gobiernos subcentrales, en detrimento de la independencia de éstos.

²⁵ Una de las excepciones a esa regla estuvo constituida por el caso de las exenciones concedidas por las diputaciones forales en el País Vasco y por el gobierno navarro en los impuestos de sociedades que, bajo los principios constitucionales y las reglas fijadas en la ley de concierto, regulan y gestionan. Dichos principios constitucionales de “solidaridad regional” y de “harmonización y coordinación fiscal general” han quedado concretados algo más en las actuales leyes por las que se aprueban los respectivos “concertos económicos” en cuatro principios: a) adecuación de las normativas forales a la *Ley General Tributaria*; b) igual clasificación de actividades económicas que en territorio común; c) la normativa foral no podrá generar menoscabo de la competencia empresarial ni distorsionar la asignación de los recursos y el libre movimiento de los capitales y la mano de obra;



distorsiones derivadas de la autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales apenas ha existido, su presencia en el modelo de federalismo estadounidense ha dado lugar a una enorme literatura sobre las mismas.²⁶

Los efectos positivos que las subvenciones centrales suelen tener en la equidad y solidaridad regional también se perderían si las mismas no existieran. Si las mejoras globales de eficiencia se valoran como algo globalmente positivo, lo mismo cabe hacer con las mejoras de equidad territorial y familiar conseguidas porque las mismas también son una exigencia constitucional explícita en España. Contención que sólo será efectiva, claro, cuando los gobiernos regionales, en nuestro caso, por ley tengan limitada su capacidad de endeudamiento, como así ocurre.

Por tanto, ese incentivo por asumir más y más tareas y ese sesgo gastador derivado de la mencionada falta de poder fiscal tampoco han conducido a una situación explosiva en materia de gasto o de déficit públicos. A pesar del fuerte aumento del gasto público total ocurrido en España, éste sigue siendo todavía inferior al nivel medio existente en la Unión Europea en relación con el PIB. Los gobiernos regionales también gastan en cuanto al PIB bastante menos de lo que lo hacen, por ejemplo, sus homólogos en Alemania. Y los gastos en educación, sanidad y prestaciones económicas en proporción con el PIB también son inferiores según los datos comparables aportados por el FMI en su último informe anual 2005, que se recogen en el Cuadro 7.

Por último, cabría mencionar que el tema de la fiabilidad o credibilidad futura de los compromisos o pactos políticos alcanzados en España (*the commitment problem*) no ha sido un problema relevante durante el periodo aquí considerado, por lo cual los efectos negativos de esa inseguridad apenas han existido.²⁷

d) la presión fiscal efectiva global deberá ser equivalente a la de territorio común. Véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998:258).

²⁶ Véanse sobre el particular los trabajos de Inman y Rubinfeld (1996), Oates y Schwab (1988), Sato (2000), Besley y Rosen (1998), Blackorby y Brett (2000) y Kirschgässner y Pommerehne (1996). Dada la elevada movilidad existente entre determinados grupos sociales en Estados Unidos, Inman (1988) muestra, por ejemplo, cómo las grandes ciudades de ese país aumentaron ciertos impuestos locales claramente regresivos tras la reforma fiscal de 1986 en la que el gobierno central intentó hacer menos regresiva la carga fiscal total de los estados y los municipios. Los efectos externos fiscales constituyen otro ejemplo de distorsión frecuente en el federalismo estadounidense, que pueden resultar negativos o positivos. Cuando un estado de ese país grava con un impuesto indirecto el consumo de un bien o servicio mayoritariamente utilizado por los turistas venidos de otros estados, además de encarecer dicho servicio, esa actuación implica trasladar la mayor parte de la carga fiscal hacia los no residentes.

²⁷ Véanse Saiegh y Tomassi (1999) o Tommasi, Saieg y Sanguinety (2001) para un detallado análisis de ese problema en el caso de Argentina. O las reflexiones del Nobel Joseph Stiglitz sobre la importancia del asunto en Estados Unidos tras sus experiencias como jefe del gabinete de asesores económicos del presidente de Estados Unidos (1998). Véase también los muy citados trabajos sobre el tema de North (1992 y 1993), Weingast y Marshall (1988) y Weingast (1989). Con la vista puesta en el caso de Estados Unidos, Horn (1995:16) llega incluso a afirmar que, para dificultar que los diputados de próximas legislaturas puedan modificar las reformas, acuerdos o criterios para el reparto de

Cuadro 7
Gasto público de todos los niveles de gobierno en Alemania y España
(Año 2000, % s/PIB; Contabilidad Nacional)

	<i>Alemania</i>	<i>España</i>
Total consolidado	48.17	38.13
Educación, salud y protección social	33.56	23.32

Fuente: Fondo Monetario Internacional.



Conclusión y nuevos desafíos

Por todo lo visto, no cabe pues sino valorar positivamente la nueva organización descentralizada de las tareas de gobierno que ha sido creada en España tras la Constitución de 1978. La construcción del Estado de las Autonomías representa, junto a la instauración del sistema democrático, uno de los cambios institucionales recientes de mayor impacto sobre el bienestar económico de los españoles.

Pero, ¿podrán seguir manteniéndose esos efectos positivos durante otros 20 o 25 años más? Aunque las instituciones importan y el pasado ejerce también gran influjo en la senda por la cual discurren los asuntos económicos públicos y privados, no cabe duda de que esos marcos institucionales son objeto de permanentes reformas y de que otros factores no institucionales juegan también un papel enormemente relevante que no conviene olvidar. Unas y otros pueden alterar el curso de los acontecimientos. De la misma manera, resulta necesario volver a enfatizar que la exitosa descentralización política en España de algún modo permite concluir que pudiera tenerlo igualmente de ser aplicada miméticamente en otros países.

Aunque pronosticar lo que ocurrirá en España durante los próximos veinticinco años trasciende los objetivos asignados al presente trabajo, podemos concluir aquí que el contexto general que nos ha permitido evaluar positivamente dicha organización está cambiando también en España de manera significativa desde finales de los años noventa. Primero, porque el sector público ha podido alcanzar ya un tamaño más acorde con el de otros países europeos. Pese a que las insuficiencias todavía son evidentes y están confirmadas estadísticamente con respecto de la media europea, no es posible seguir manteniendo ese proceso de expansión al mismo ritmo durante otros 20 años más. Pero es que, en segundo lugar, el proceso de incorporación al euro y los acuerdos europeos de contención presupuestaria firmados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ya representaron una traba para continuar con ese ritmo de aumento del gasto público, incluso antes de 1999 en la medida en que el tope de 3% del PIB establecido para el déficit público de todas las

ayudas aprobados, los diputados actuales pueden intentar asegurar el mantenimiento de esas medidas con arreglos institucionales ineficientes que hagan elevados los costes de transacción en que habría que incurrir para desmantelar dichos acuerdos o reformas.

administraciones, así como el tope de 60% del PIB fijado para la deuda pública acumulada, obligaron ya entonces a un continuado esfuerzo de contención presupuestaria que se mantiene vigente con ligeros retoques introducidos recientemente en dicho Pacto de Estabilidad. Debido a la incorporación a la Unión Europea de los diez nuevos países miembros que ha tenido lugar en mayo de 2004, España va a dejar de percibir también, a partir de 2007, aunque de manera progresiva, la mayor parte de la financiación que hasta la fecha ha venido obteniendo de los fondos europeos, lo que constituirá otro cambio drástico en la situación de las finanzas públicas. Y, en tercer lugar, porque aunque ya se viene moderando el crecimiento del gasto en algunas áreas, en otras están apareciendo nuevas necesidades. Tal es el caso de las de financiación de algunos servicios como los educativos, los sanitarios y los de asistencia social ya traspasados a todos los gobiernos regionales. Dichas necesidades se están viendo incrementadas de manera notable y más en unas Comunidades Autónomas que en otras, ante fenómenos como el de la inmigración, lo cual ya está conduciendo a la dotación de fondos de financiación complementarios.

Por ello, abordar el asunto de la reforma del modelo de organización territorial del Estado y su sistema de financiación no sólo parece razonable porque así lo estén planteando ya las fuerzas políticas en determinados territorios, sino que, además, las nuevas realidades parecen reclamarlo. Dotar a las Comunidades Autónomas de régimen común de una proporción creciente de recursos propios —cuya obtención no se vea sometida al vaivén de la negociación política anual con quienes controlen en cada momento el ejecutivo y el parlamento centrales— es además una exigencia constitucional explícita. La cuestión clave es cómo hacerlo sin crear incentivos perversos que pudieran ir contribuyendo, poco a poco, e incluso de manera inadvertida, a aumentar las desigualdades en la prestación de los servicios públicos entre territorios o a generar competencia fiscal a la baja entre los líderes políticos de unos y otros gobiernos regionales que, intentando mantener la actividad empresarial o favorecer el establecimiento de nuevas empresas en sus territorios, pudieran acabar perjudicando la recaudación de todos y, consecuentemente, afectando a la cantidad y calidad de los servicios públicos por prestar.



Bibliografía

- Agúndez, A. y F. Pedraja, “Descentralización Fiscal y Eficiencia Económica”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 95, 2003, pp. 24-33.
- Bañón, R. y M. Tamayo, “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en Agranoff y Bañón, *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, 1998.
- Besley, T.J. y H.S. Rosen, “Vertical externalities in tax setting: evidence from gasoline and cigarettes”, en *Journal of Public Economics*, no. 70, 1998, pp. 383-98.
- Blackorby, C. y C. Brett, “Fiscal Federalism Revisited”, *Journal of Economic Theory*, vol. 2, no. 92, 2000, pp. 300-317.
- Butter, F.A.G. y R.H.J. Mosch, “The Dutch Miracle: Institutions, Networks, and Trust”, *Journal*

- of *Institutional and Theoretical Economics*, vol. 159, 2003, pp. 363-91.
- Cabases Hita, J.M. et al., "La eficiencia de las organizaciones hospitalarias", en *Papeles de Economía Española*, 95, 2003, pp. 195-212.
- Castell, A., "The Role of Intergovernmental Fiscal Relations in Achieving Diversity and Cohesion: the Case of Spain", en *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 19, 2001, pp. 189-206.
- Colomer, J., *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.
- Dixit, A. y J. Londregan, "Fiscal federalism and redistributive politics", en *Journal of Public Economics*, no. 68, 1998, pp. 53-80.
- DGCHT, *La descentralización del gasto público en España 1987-98*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1999.
- Eggertsson, Th., *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- , "¿Por qué fracasaron a menudo los trasplantes institucionales?", *Revista Asturiana de Economía*, num. 32, enero-abril, 2005a, pp. 9-27.
- , *Imperfect Institutions*, Ann Arbor, Michigan University Press, 2005b.
- Esteller, A., "La eficiencia en la administración de los tributos cedidos. Un análisis explicativo", en *Papeles de Economía Española*, núm. 95, 2003, pp. 320-34.
- Frey, B., "A Utopia? Government Without Territorial Monopoly", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 157, 2001, pp. 177-186.
- Giménez, A., "Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales", *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 2-23.
- Goerlich, F. et al., "Concentración, convergencia y desigualdad regional en España", en *Papeles de Economía Española*, núm. 93, 2002, pp. 17-31.
- Hamann, K., "Federalist Institutions, voting behavior, and party systems in Spain", *Publius-The Journal of Federalism*, vol. 29, no. 1, invierno, 1999, pp. 111-137.
- Horn, M. J., *The Political Economy of Public Administration*, Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Inman, R. P. y L.R. Rubinfeld, "Designing Tax Policy in federalist economies: an Overview", en *Journal of Public Economics*, vol. 60, 1996, pp. 307-334.
- , "Rethinking Federalism", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4, otoño, 1997, pp. 43-64.
- Jiménez, J.D. y P.E. Barrilao, "Una aproximación a la eficiencia en la gestión de la agencia estatal de administración tributaria", en *Papeles de Economía Española*, núm. 87, 2001, pp. 221-27.
- Keefer, Ph. y M. M. Shirley, "Formal versus Informal Institutions in economic development", en Cl. Menard (editor), *Institutions, Contracts and Organizations*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Kirschgässner, G. y W. Pommerehne, "Tax harmonization and tax competition in the European Union: lessons from Switzerland", en *Journal of Public Economics*, no. 60, 1996, pp. 351-371.
- Mas, M. et al., *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas*, Bilbao, Fundación BBVA, 1996.
- Mas, M. et al., *Capitalización y crecimiento de la economía española 1970-1997: una perspectiva internacional comparada*, Bilbao, Fundación BBVA, 2001.
- Monasterio, C. y J. Suárez, *Manual de hacienda autonómica y local*, Madrid, Civitas, 1998.
- Monasterio, C. et al., "Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común", en M. González Paramo, *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Bilbao, BBVA, 2001.
- North, D.C., "Big-ban Transformations in Economic Systems: An Introductory Note", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, 2000, pp. 11-23.
- , "Institutions and Credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156, 1993a, pp. 3-8.
- , "Some Fundamental Puzzles in Economic Development", in W. Arthur et al. (editores), *The Economy as an Evolving Complex System*, Wesley, 1993b.
- , "Institutions, Ideology and Economic Performance", *The Cato Journal*, vol. 11, no. 3, invierno, 1992, pp. 477-488.
- , *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Oates, W., "Towards a Second Generation Theory of Fiscal Federalism", en *International Tax and Public Finance*, no. 12, 2005, pp. 349-373.
- , "An Essay on Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, septiembre, 1999, pp. 120-149.
- , *The economics of federalism and local finance*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.
- , "On the welfare gains from fiscal decentralization", en *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1997, pp. 83-92.
- Oates, W. y R. Schwab, "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency enhancing or distortion inducing", en *Journal of Public Economics*, no. 3, 1998, pp. 333-354.
- Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, Yale, Yale University Press, 1982.



- Olson, M., "Why poor economic policies must Promote Corruption: Lessons from the East for All Countries", en M. Baldassarri *et al.*, *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies. The Governance Perspective*, Londres, MacMillan Press Ltd., 1998.
- , *Power and Prosperity*, Nueva York, Basic Books, 2000.
- Palacio, J.I., "Relaciones laborales y tendencias organizativas de los trabajadores y de los empresarios", en J. L. García Delgado (director), *España. Economía*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.
- Peces-Barba, G., "Una lectura de la Constitución española", en A. Cucó *et al.*, *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Valencia, Publicaciones Universidad de Valencia, 2002.
- Perez-García, F., "La financiación del Estado autonómico: una lectura de veinte años de descentralización", en A. Cucó *et al.*, *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Valencia, Publicaciones Universidad de Valencia, 2002.
- Rodriguez-Pose, A., "Growth and institutional change: the influence of the Spanish regionalisation process on economic performance", en *Environmental and Planning C: Government and Policy*, vol. 14, 1996, pp. 69-87.
- Ruiz Huerta, J., "Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites", *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 87-99.
- Saiegh, S. y M. Tommasi, "Why is Argentina's Fiscal Federalism so inefficient? Entering the Labyrinth", en *Journal of Applied Economics*, vol. II, no. 1, mayo, 1999, pp. 169-209.
- Sanguinetti, J. y M. Tomassi, "Intergovernmental Transfers and Fiscal Behavior. Insurance versus Aggregate Discipline", en *Journal of International Economics*, no. 62, 2004, pp. 149-170.
- , "Politics, Institutions, and Fiscal Performance: An Analysis of the Argentina Provinces", *Journal of Economic Development*, no. 61, 2000, pp. 305-333.
- Sato, M., "Fiscal Externalities and Efficiency Transfers in a Federation", en *International Tax and Public Finance*, vol. 7, no. 2, 2000, pp. 119-139.
- Span, P.B., "Cesión de impuestos y administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo", en *Hacienda Pública Española*, núm. 146, 1998, pp. 99-120.
- Stiglitz, J., "Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, primavera, 1998, pp. 3-22.
- Suárez Pandiello, J., "Fiscal Federalism in Spain. Decentralization: un Unfinished Task", en A. Fossati y G. Panella (editores), *Fiscal Federalism in the European Union*, Londres, Routledge, 1999, pp. 222-254.
- Subirats, J., "El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales", en Agranoff y Bañón, *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, 1998.
- The Economist*, "Spain in transit. A survey", 14 de diciembre de 1996.
- Toboso, F., "Institutional Change and Economic Performance in Spain since Democratic Transition in 1978", capítulo 16, en Oppenheimer and Mercurio (editores), *Law and Economics: Alternative Economic Approaches to Legal and Regulatory Issues*, Nueva York, M. E. Sharpe, 2005, pp. 293-427.
- , "Institutional Individualism and Institutional Change: the Search for a Middle Way Mode of Explanation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25, núm. 6, noviembre, 2001a, pp. 765-783.
- , "Un primer análisis cuantitativo de la organización territorial de las tareas de gobierno en España, Alemania y Suiza", *El Trimestre Económico*, núm. 270, abril-junio, 2001b, pp. 268-304.
- , "¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?", *Hacienda Pública Española*, núm. 129, septiembre-diciembre, 1997, pp. 175-192.
- , "Explaining the process of change taking place in legal rules and social norms: the cases of IE and NIE", en *European Journal of Law and Economics*, vol. 2, 1, 1995, pp. 63-84.
- Toboso, F. y X.C. Arias (editores), *Organización de gobiernos y mercados. Análisis de casos desde la Nueva Economía Institucional*, Valencia, Publicaciones Universidad de Valencia/Universidad de Vigo, 2006.
- Toboso, F. y R. Compés, "Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la Nueva Economía Institucional. La incorporación de los aspectos distributivos", *El Trimestre Económico*, núm. 280, octubre-diciembre, 2003.
- Toboso, F. y C. Ochando, "Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática: un análisis comparativo", en *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 26, 2001, pp. 147-160.
- Tomassi, M., S. Saiegh y P. Sanguinetti, "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform", en *Economía Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 1, primavera, 2001, pp. 157-201.
- Tortosa-Ausina, E., "La distribución provincial del capital en España", en *Papeles de Economía Española*, núm. 88, 2001, pp. 182-195.

Weingast, B.R., "The Political Institutions of Representative Government: Legislatures", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, no. 145, 1989, pp. 693-703.

Weingast, B.R. y W.J. Marshall, "The Industrial Organisation of Congress. Or Why Legislatures like Firms are not Organised as Markets", en

Journal of Political Economy, vol. 96, núm. 1, 1988, pp. 61-89.

Zubiri, I., "La capacidad normativa de las comunidades autónomas forales. Su extensión al resto de comunidades autónomas", en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pp. 127-46.

