

ZOOM Político

La viabilidad económica del Estado de las Autonomías

Politikon - Grupo de análisis Politikon contacto@politikon.es*

2012 / 13

Las claves

- ✓ El sistema de financiación autonómico en España se ha caracterizado por su inestabilidad, por su tendencia a la bilateralidad, por su politización y por el incremento progresivo de la corresponsabilidad. Las Comunidades Autónomas han tendido a hacer un uso escaso de su capacidad tributaria, ante la continua expectativa de mejoras en la renegociación del modelo.
- ✓ El nivel de auto-gobierno de las regiones españolas es homologable al que tienen en el resto de países de la OCDE. Por el contrario, destaca su escasa participación en el gobierno compartido del Estado.
- ✓ Las reformas a corto plazo del modelo de financiación pasan por limitar el gasto y el endeudamiento, aumentar la corresponsabilidad fiscal, reducir el peso de las transferencias interterritoriales, y fijar agencias de control presupuestario.
- ✓ Las reformas en el medio plazo tienen que avanzar en la coordinación y el co-gobierno de las Comunidades Autónomas en el Estado.

* Pablo Simón Cosano (Pablo.simon@upf.edu) - Roger Senserrich (r.senserrich@politikon.es)
Jorge San Miguel (jorge.sanmiguel@politikon.es) - Ramón Mateo Escobar (ramon.mateo.escobar@gmail.com)
Francisco Llaneras Estrada (francisco.llaneras@udg.edu) - Jorge Galindo Alfonso (jorge.galindo@politikon.es)
Luis Abenza (cives@politikon.es)

“

El debate político actual se ha trasladado hacia la viabilidad del modelo autonómico español.

”

1. Introducción

La crisis ha vuelto a traer el debate autonómico al primer plano. Sin embargo, el eje del debate ha cambiado: si en otros momentos primaban los aspectos identitarios o políticos, ahora es la dimensión económica del Estado de las Autonomías la que se subraya. Actualmente algunas Comunidades Autónomas presentan niveles de deuda alarmantes, lo que afecta a la financiación del conjunto del Estado. En ese contexto, el debate político actual se ha trasladado hacia la conveniencia del modelo autonómico español, e incluso su viabilidad, a la par que se discute una posible “simplificación” o “racionalización” administrativa como forma de reducción del gasto autonómico. Este artículo pretende resumir brevemente la bibliografía sobre centralización y descentralización fiscal, analizar el caso español a la luz de ésta, y avanzar posibles soluciones a los desequilibrios que se observan en el modelo autonómico en nuestro país.

2. ¿Qué nivel es el más eficiente para la gestión de las competencias?

La literatura sobre federalismo fiscal se ha desarrollado en dos olas de investigación. La primera generación de estudios sobre esta materia se centra en analizar cuál es el nivel más eficiente para la gestión de las competencias¹, mientras que la segunda explora las instituciones fiscales integrando una perspectiva política.

La evaluación del nivel más eficaz de administración en esta primera generación contraponen dos argumentos. A favor de la **descentralización** se puede plantear que las unidades de **gestión descentralizadas podrían proveer cantidades de bienes públicos óptimas a nivel local**, en función de las preferencias de cada distrito. Es el llamado “*Teorema de la descentralización*” de Oates². En términos de federalismo fiscal la descentralización permite que prime *el principio del beneficio*: en ausencia de redistribución, cada región paga por sus bienes públicos y permite que los

1 Oates W.E. , Toward a Second-Generation Theory of Fiscal federalism, *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373, 2005.

2 Oates, W.E. *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

“

La descentralización podría proveer cantidades de bienes óptimas a nivel local; mientras que la centralización perseguiría la equidad y la eficacia en la gestión.

”

costes y beneficios de la prestación estén en manos de la entidad subnacional que decida proveerlos.

En sentido contrario, a favor de la **centralización**, se plantean dos ideas basadas en la equidad y en la eficacia en la gestión. En la medida en que existen de desequilibrios de renta entre territorios, **la equidad permite gestionar recursos en común y por tanto redistribuir entre regiones**. Otro argumento tiene que ver con los efectos que una política llevada a cabo en una unidad de gestión pueda tener sobre las demás. Son los llamados *spillovers* o externalidades. Desde la perspectiva de la gestión económica, se ha puesto énfasis en que la centralización **evita la competencia fiscal entre territorios** que, intentando atraer actividad económica, tenderían a fijar impuestos cada vez más bajos. Este problema no solo es un obstáculo a la recaudación, sino que además hace que los recursos se distribuyan por razones estrictamente fiscales, produciendo una distorsión artificial.

Pese a sus diferentes enfoques, esta primera ola de estudios llega al resultado paradójico de que los sistemas centralizados y descentralizados pueden alcanzar los mismos resultados. No se afronta por qué los sistemas centralizados no podrían asignar los niveles óptimos de bienes públicos a nivel local, o por qué las unidades territoriales de un sistema descentralizado no podrían coordinarse para internalizar las externalidades. La explicación de esta paradoja es que la primera generación de federalismo fiscal se sitúa sobre el plano estrictamente normativo y no incorpora el **papel de las instituciones políticas**. Introducir estas últimas en la ecuación es lo que impulsa la segunda generación de estudios; los cuales trabajarán sobre tres cuestiones principales³.

La **primera cuestión** que tratan estos estudios es el problema de las “restricciones presupuestarias blandas” y el efecto que éstas tienen sobre la gestión de déficits en un sistema descentralizado. Está más o menos establecido que los gobiernos democráticos tienden a gestionar su política fiscal endeudándose por encima de la senda de déficit sostenible⁴. Esta propensión se acentúa cuando éstos no dependen de sus propios recursos para financiar su gasto⁵. De acuerdo con este argumento, **una libertad absoluta en materia de endeudamiento de los gobiernos subnacionales promovería la irresponsabilidad financiera**, si

3 Beramendi, P. y Maíz, R. “Federalismo y neoinstitucionalismo”, Zona Abierta, (2003), 104-105.

4 Un resumen se puede encontrar en: Alesina, A. y Perotti R. The political Economy of budget déficits, NBER Working Paper N°4637, February 1994.

5 Kornai, János; Maskin, Eric; Roland, Gérard; Journal of Economic Literature, Volume 41, Number 4, 1 December 2003, pp. 1095-1136(42).

éstos tienen la expectativa de que al final la deuda será cubierta por un Gobierno central en caso de impago.

La **segunda cuestión es la de la corresponsabilidad fiscal**. Se trata de ver qué impacto tienen las transferencias interterritoriales sobre los incentivos de los gobiernos regionales para gestionar el gasto público. **Si los bienes públicos son financiados por transferencias entre regiones y no por la recaudación local, el aumento del gasto no se traduce en una mayor presión fiscal en el territorio**, puesto que los políticos regionales no tienen que subir impuestos para financiar ese gasto. Por lo tanto, es posible que los gobiernos subnacionales utilicen los fondos disponibles para generar un crecimiento basado en la extracción de rentas –lo que Acemoglu y Robinson llaman “crecimiento extractivo”⁶–, en este caso, de rentas provenientes de otros territorios, y que hagan uso de las mismas para tejer una red de influencia política que les asegure la reelección. Esa hipótesis estaría respaldada por el efecto ambiguo de las transferencias entre territorios sobre el desarrollo⁷.

Por último, una **tercera cuestión es la de la gobernanza y la rendición de cuentas** (*accountability*) democrática. El control de los gobiernos es una función fundamental del sistema democrático. Los votantes están llamados a discernir en qué medida los políticos han actuado en función de su interés de modo que, de haber sido así, puedan ser reelegidos, y en caso contrario, castigados electoralmente⁸. Sin embargo, la descentralización fiscal influye en el control de los agentes públicos. La literatura ha ofrecido argumentos sobre las ventajas o los inconvenientes de la descentralización a efectos de gobernabilidad.

A favor se ha argumentado que, cuanto más próximo es el ámbito de decisión pública, más fácil es el control político⁹. Si se plantea en términos de correspondencia entre quién financia y quién provee los bienes públicos la descentralización facilita el control ya que es **más fácil evaluar** la relación entre lo aportado y el servicio público que los ciudadanos reciben, dado que el ámbito de ejercicio del poder es más cercano a los ciudadanos. Un segundo argumento es que la descentralización permite **limitar la influencia de grupos de presión**

6 Acemoglu D. y Robinson, J “Why nations fail”, Crown Business , 2012.

7 Weingast, B. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives, Journal of Urban economics, 65, (2009), 279-293.

8 Ferejohn, J. (1986) Incumbent Performance and Electoral Control, Public Choice 50 (1-3), 5-25.

9 Khemani, S. Decentralization and accountability: Are voters more vigilant in local than nacional elections?, Policy Research Working Paper (The World Bank), 2557, (2001).

“
 Cuando las competencias están repartidas entre diferentes administraciones es más difícil atribuir responsabilidades y resultados a cada nivel.
 ”

sobre las políticas públicas, ya que en un contexto descentralizado hay más actores y las recompensas son más pequeñas, luego estas actividades de extracción interesada de recursos son más difíciles¹⁰.

Algunos estudios han señalado que la descentralización de los servicios y del gasto público fomentan una **mayor calidad en el funcionamiento del sector público y eficacia gubernamental**¹¹ o menores tasas de corrupción¹². Existe toda una literatura económica en expansión que apunta a que un contexto descentralizado ofrece **múltiples espacios para contrastar diferentes soluciones** a problemas de gestión pública. Dado que la descentralización genera más espacios públicos de decisión, puede darse una dinámica de imitación y comparación por parte de ciudadanos y gestores que evidencian las mejores políticas¹³.

Sin embargo, otros estudios también **han planteado problemas** relacionados con la descentralización y el control de los gobiernos. Una premisa fundamental para la rendición de cuentas es que los votantes sean capaces de atribuir responsabilidades a cada nivel de gobierno¹⁴. Sin embargo, cuando **las competencias están repartidas entre diferentes administraciones los votantes tienen más difícil saber cuáles son los resultados y responsabilidad de cada nivel**, haciendo más complejo votar considerando lo que han hecho los políticos cuando estaban en el poder. Además, en un contexto donde varios niveles de gobierno tienen responsabilidad sobre los resultados de las políticas, los políticos tienen muchos incentivos para atribuirse los buenos resultados y trasladar los malos resultados de las políticas a otros gobiernos¹⁵.

Cuando los votantes no identifican con claridad la responsabilidad política, se producen **efectos de interacción entre las arenas electorales**, que implican que

10 Broadway, R. (2000) Recent Developments in the Economics of Federalism. En Harvey Lazar (ed.) Towards a New Mission Statement for Canadian Fiscal federalism. Kingston: McGill-Queen's University Press.

11 De Mello, L. y Barenstein, M. "Fiscal decentralization and governance: A cross-country approach", IMF Working Paper 2001, 01/71.

12 Fisman, R. y Gatti, R. Decentralization and Corruption: Evidence across countries. Journal of Public Economics 83: 325-345.

13 Besley, T. y Case, A. Incumbent behaviour: Vote seeking, tax setting and Yardstick Competition, American Economic Review, 85 (1995), 25-45.

14 León-Alfonso, S. The political economy of fiscal decentralization. Bringing politics to the study of intergovernmental transfers. Barcelona: Institut de Estudis Autònomicos.

15 McGraw, K. 1990. Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications. British Journal of Political Science 20, 119-131.

en la arena regional los votantes toman en consideración cuestiones del ámbito de la política nacional. Esta falta de claridad en la atribución de responsabilidades hace que los políticos subnacionales tengan menos posibilidades de ser penalizados por su gestión en el gobierno, en especial si los gobiernos regionales gestionan servicios y competencias pero su corresponsabilidad fiscal es baja. Esto ha llevado a algunos autores a sugerir un *trade-off* entre la eficiencia ligada a la descentralización fiscal y el control político que permite¹⁶.

En resumen, la literatura señala que desde una perspectiva fiscal la descentralización del Estado tiene tanto ventajas como inconvenientes. **España constituye así un caso de estudio interesante para las distintas teorías sobre federalismo fiscal.** Por una parte, el proceso de descentralización en España ha sido un proceso de "devolución" (*devolution*) de competencias y recursos a las Comunidades Autónomas. Pero, por otro lado, la constitución española de 1978 ha permitido un modelo de descentralización dispositiva – podía o no ser asumida por los territorios – y con una importante flexibilidad en términos de competencias. La evolución del modelo de descentralización en España permite analizar en qué medida han prevalecido los aspectos positivos o negativos descritos arriba, así como las medidas que sería bueno implementar para su reforma.

3. ¿Un indicador de viabilidad? La situación de la deuda de las Comunidades Autónomas

La situación actual de la deuda en España se muestra en la siguiente tabla. En ella se recogen los **datos referentes a la deuda de las Comunidades Autónomas en relación a su PIB, así como la emitida por las empresas públicas, municipios y diputaciones** correspondientes a cada una de ellas.

En cuanto a los datos, ante todo destaca su heterogeneidad. En términos agregados, Cataluña (26,4%), Comunidad Valenciana (24,9%), Islas Baleares (22,3%) y Castilla-La Mancha (22%) se encuentran por encima de la media nacional, mientras que el resto de CCAA se sitúa por debajo de la misma. De éstas, Aragón (15,4%) es la que presenta el nivel más cercano a la media, en tanto Cantabria (11,6%) presenta el nivel agregado más reducido. Si bien esta clasificación

¹⁶ Lago, I. y Lago, S. Decentralization and electoral accountability. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, 318- 344.

Gráfico 1. Deuda agregada de las Comunidades Autónomas.

	Deuda (deuda / PIB)				Deuda total		
	CCAA	Empresas publicas	Municipios	Diputac.	€ Mill.	deuda/PIB	
Cataluña	20,7%	3,9%	2,6%	0,2%	52.672	26,4%	
C. Valenciana	19,9%	1,6%	2,9%	0,4%	25.615	24,9%	
Baleares	16,3%	2,6%	2,3%	0,7%	5.984	22,3%	
C. la Mancha	18,0%	1,0%	2,0%	0,7%	7.945	22,0%	
Total	13,1%	1,4%	2,6%	0,5%	184.641	17,2%	
Aragón	10,2%	1,4%	3,2%	0,5%	5.073	15,4%	
Navarra	12,9%	1,7%	1,7%	-	2.700	14,4%	
Galicia	12,3%	0,4%	1,1%	0,5%	8.116	14,4%	
Andalucía	9,4%	0,5%	3,1%	0,8%	20.149	13,9%	
Extremadura	10,9%	0,1%	1,7%	0,7%	2.462	13,5%	
La Rioja	11,2%	0,0%	1,5%	-	1.057	13,0%	
Madrid	7,9%	0,9%	4,0%	-	24.558	12,8%	
País Vasco	8,1%	0,8%	0,9%	3,0%	8.594	12,7%	
Canarias	8,8%	0,5%	2,0%	1,9%	5.282	12,7%	
Murcia	10,1%	0,0%	2,6%	-	3.489	12,6%	
Asturias	9,1%	1,4%	2,0%	-	2.832	12,2%	
Castilla y León	9,3%	0,7%	1,9%	0,7%	6.990	12,1%	
Cantabria	9,8%	0,3%	1,6%	-	1.587	11,6%	

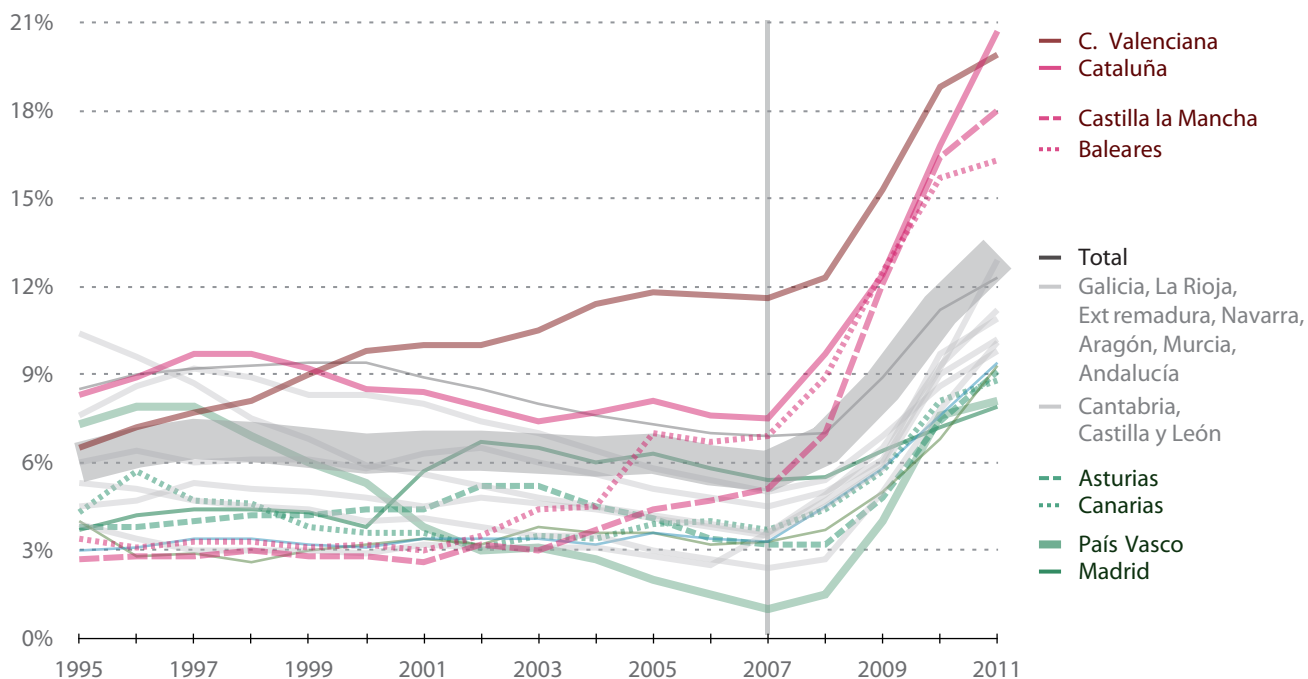
Datos de 2011 para CCAA y empresas públicas, y de 2010 para municipios y diputaciones.

Fuente: Banco de España y Ministerio de Economía.

se mantiene para las distintas fuentes de procedencia de la deuda, **solo en el caso de los municipios se observan divergencias entre regiones.** Así, en este caso son los municipios de la Comunidad de Madrid los que presentan el mayor nivel de deuda sobre PIB (4%), en su mayoría imputable a la deuda de la ciudad de Madrid, seguidos de los municipios de Andalucía (3,1%) y Aragón (3,2%). **También se observan diferencias de clasificación por parte de la deuda de las diputaciones, con País Vasco (3%) y Canarias (1,9%) en los dos primeros puestos, si bien es debido a que sus diputaciones presentan un diseño particular** con competencias que en otros casos son desempeñadas por las administraciones autonómicas.

Gráfico 2. Evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas.

Ratio deuda/PIB.

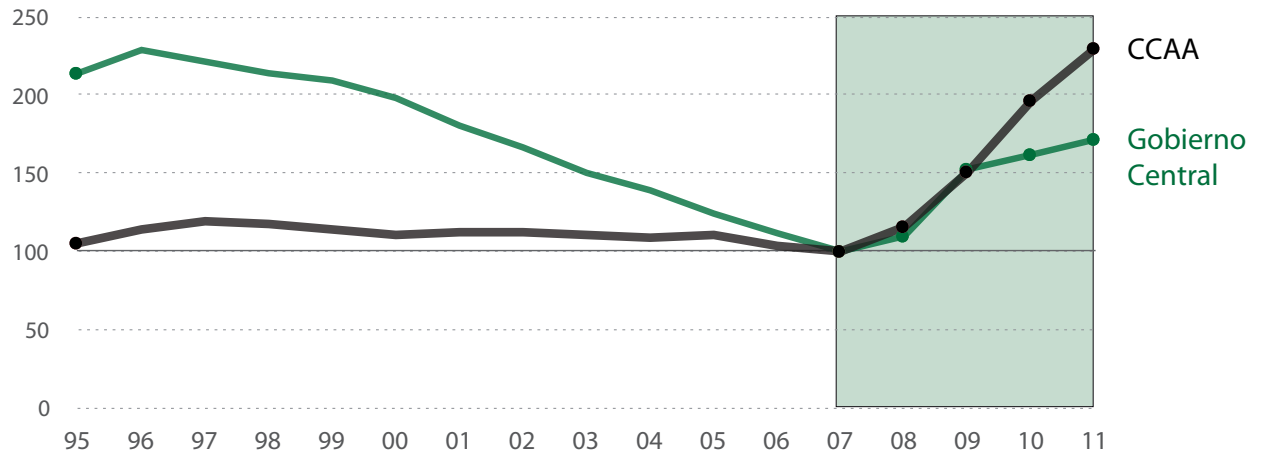


Fuente: Banco de España.

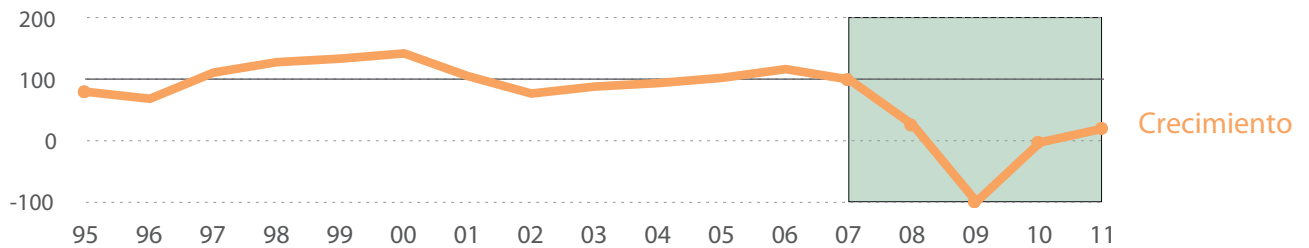
Los datos anteriores reflejan la situación hoy, pero es imprescindible completarlos con la evolución reciente de la deuda de las Comunidades Autónomas, ya que ha sido precisamente el aumento de su endeudamiento lo que ha sembrado dudas sobre la estabilidad presupuestaria de España. **En la figura 2 puede apreciarse un aumento del nivel de deuda común a todas las Comunidades desde el inicio de la crisis, a finales de 2007.** Con anterioridad, solo la Comunidad Valenciana destacaba con un nivel de deuda muy superior a la media nacional, por encima 10% sobre PIB. En contraste, Castilla-La Mancha partía de niveles por debajo de la media, alrededor del 5% sobre PIB, con lo que el actual volumen, 18%, representa un aumento más que considerable. Con todo, este incremento refleja que las dificultades en la sostenibilidad financiera de las Comunidades son achacables a un problema de *déficit presupuestario*, y no de que éstas partiesen de niveles previos insostenibles. De hecho, **el desplome de los ingresos fiscales y el incremento en los costes de servicio de la deuda son las principales causas detrás de su desequilibrio presupuestario actual.**

Gráfico 3. Reacción del endeudamiento de las Comunidades Autónomas durante la crisis.

Deuda pública sobre el PIB (normalizado a 100 en 2007)



Crecimiento (normalizado a 100 en 2007)



Fuente: Banco de España e INE.

Este repunte de la deuda, motivado por la crisis económica, coincide con un endeudamiento también del Gobierno central. Sin embargo, hay diferencias entre el comportamiento de éste y el de las Comunidades. Como puede observarse en la figura 3, el endeudamiento de ambas administraciones fue similar en términos relativos durante los dos primeros años de crisis, entre 2008 y 2009. Sin embargo, **en 2010 y 2011 la deuda del Estado limitó su crecimiento, pero no ocurrió lo mismo con la deuda de las CCAA, cuyo ritmo de aumento ha seguido prácticamente inalterado.**

Por lo tanto, podemos destacar dos elementos respecto de la evolución de la deuda en las Comunidades Autónomas. La primera es que, pese a que ha habido un incremento global, existe una notable heterogeneidad entre regiones. La segunda es que ha habido un diferencial entre el ajuste del Gobierno central y el de las

Comunidades Autónomas: mientras que el primero ha reaccionado rápidamente al cambio del ciclo económico, las Comunidades Autónomas lo han hecho más lentamente.

El desajuste entre ciclo presupuestario y ciclo económico viene dado porque las transferencias presupuestarias del Gobierno central (entregas a cuenta por los impuestos recaudados y que se transfieren a las Comunidades Autónomas) se calculan **según las previsiones del año anterior**. Sin embargo, la liquidación definitiva de ese determinado año no tiene lugar hasta dos ejercicios después, luego su margen de ajuste es más lento. Este desfase evidencia un desajuste relevante, pero no es el único. En la sección siguiente se apuntan los factores principales que hacen de la descentralización fiscal en España un caso muy particular y con deficiencias en términos de corresponsabilidad fiscal.

4. Los principales desajustes del modelo de financiación autonómica

La financiación de los diferentes niveles de gobierno es un tema controvertido en todos los estados federales dado que determina el poder relativo de cada una de las administraciones. En el caso de España, el hecho de que se trate de un modelo de descentralización incremental ha marcado de manera importante el sistema de financiación.

En primer lugar, el sistema de financiación autonómico se caracteriza por su inestabilidad. El modelo español es de tipo **asimétrico**. Por un lado, tanto el País Vasco como Navarra tienen mayores niveles de autonomía financiera y no contribuyen a los fondos de nivelación interterritorial. Por el otro, las restantes Comunidades Autónomas operan a través del Régimen Común regulado en la LOFCA. Además, **se ha producido una paulatina y asimétrica equiparación en los niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas de “vía lenta” y de “vía rápida”** lo que ha causado renegociaciones periódicas del modelo de financiación¹⁷. Dado que la constitución permite la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, se han generado incentivos para

¹⁷ La diferencia remite a las vías de acceso a la autonomía a través del artículo 151 (vía rápida) o el artículo 143 (vía lenta) de la Constitución. En un principio, los suelos de competencias eran diferentes entre ambos grupos pero han tendido a equipararse hasta el modelo actual en el que hay pocas asimetrías en la carga competencial entre regiones.

que éstas presionaran para obtener más transferencias competenciales como una vía para la obtención de recursos¹⁸.

Un segundo componente del sistema de financiación autonómica es el desajuste entre la capacidad de gasto y la de ingreso de las autonomías. **La descentralización en España se ha caracterizado por un desequilibrio entre los gastos y los ingresos**, la cual ha sido la tónica dominante prácticamente hasta 1997 y que ha hecho que las transferencias desde el nivel central fueran las principales fuentes de financiación¹⁹. A partir de **las reformas de 2001 y 2009 se incrementó la participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos como fuente de financiación**, corrigiendo en parte este problema pero las transferencias del Estado siguen teniendo un peso muy importante, en especial en las regiones de menor renta per cápita²⁰.

Relacionado con este desajuste, un tercer componente del sistema es la **infrautilización por parte de las Comunidades Autónomas de su autonomía tributaria**. Desde su última revisión en 2009 las Comunidades pueden modificar diferentes impuestos²¹, así como su control sobre su tramo de IRPF y la posibilidad de establecer tributos propios o recargos sobre los estatales. Sin embargo, las regiones se han abstenido en norma general de hacer uso de los mismos básicamente por dos razones. La primera, **la ausencia de límites sobre el déficit que obligasen a un ajuste entre los niveles de gasto y de ingresos el cual implicara mayor corresponsabilidad**. Y la segunda, el peso de las transferencias y la renegociación periódica del modelo que han hecho que los gobiernos autonómicos tuvieran expectativas de evolución al alza de sus recursos²². En suma, **los líderes autonómicos tienen pocos incentivos para asumir el coste político de incrementar sus tributos propios para financiar los servicios que prestan**.

18 De la Fuente, A y Gundín, M. "El sistema de financiación de las CC AA de Régimen Común. Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma". FEDEA 236, (2007): 27.

19 Lago-Peñas, S. "Evolving federations and Regional Public Deficits: testing the Bailout Hypothesis in the Spanish Case". Environment and Planning C: Government and Policy, 23 (2005), 317-474.

20 García Díaz, M.A. "Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2009 y deuda en circulación en 2008", Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales (2009), 16/09.

21 Principalmente el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto de sucesiones y donaciones, los impuestos sobre el juego, el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

22 León-Alfonso, S. "El sistema de financiación autonómica", Informe sobre la Democracia en España 2009. Fundación Alternativas.

El cuarto componente es el de la bilateralidad en las negociaciones del modelo de financiación que reduce los costes de la negociación, aumentando su periodicidad, y hace que los cambios sean muy dependientes de la coyuntura política de las autonomías y a nivel español. Es bilateral porque las disposiciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que reúne a las Comunidades Autónomas para su negociación, no son vinculantes y requieren de ratificación entre gobiernos autonómicos y central. Pero además **es muy politizable en función del juego de mayorías en el gobierno autonómico y el nivel estatal**. En la medida en que el Gobierno central no tenga mayoría absoluta es más probable que los partidos de ámbito no estatal presionen para la re-negociación del sistema a cambio de su apoyo en el Congreso de los Diputados. Igualmente, la coyuntura política de las autonomías puede ser determinante, como por ejemplo en el modelo de 2009, cuando las reformas de diferentes Estatutos de Autonomía condicionó de manera importante la negociación del modelo.

Estos son las principales características que explican el modelo de financiación español, el cual se caracteriza por su heterogeneidad, variabilidad en el tiempo, baja corresponsabilidad fiscal, bilateralidad en su negociación y fácil politización que incentiva la captación de rentas por parte de los gobiernos autónomos. Sin embargo, solo es posible conocer la dimensión del problema con una perspectiva que ponga en relación a España con los países del entorno.

5. La descentralización en España: una perspectiva comparada

En el siguiente gráfico se presentan los indicadores de autogobierno de las regiones – *self-rule* – e influencia de las regiones en el Gobierno central o federal – *shared-rule* – para los principales países de la OCDE²³.

Como se puede apreciar, **España destaca por tener importantes niveles de auto-gobierno para sus Comunidades Autónomas, aunque éstas, en promedio, influyen menos en la formación de la voluntad del Gobierno cen-**

23 Hooghe, L., Marks, G. and Schakel, A. H. (2010) *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London: Routledge. Este indicador se basa en el análisis de componentes cualitativos de los países descentralizados. Los componentes de *self-rule* son: a) Profundidad institucional b) Ámbito de políticas: c) Tributación y d) Representación de las entidades regionales. El *shared-rule* se centra en la influencia de las regiones en el gobierno nacional a través de a) Capacidad legislativa, b) Control del ejecutivo, c) Control fiscal y d) Reforma constitucional.

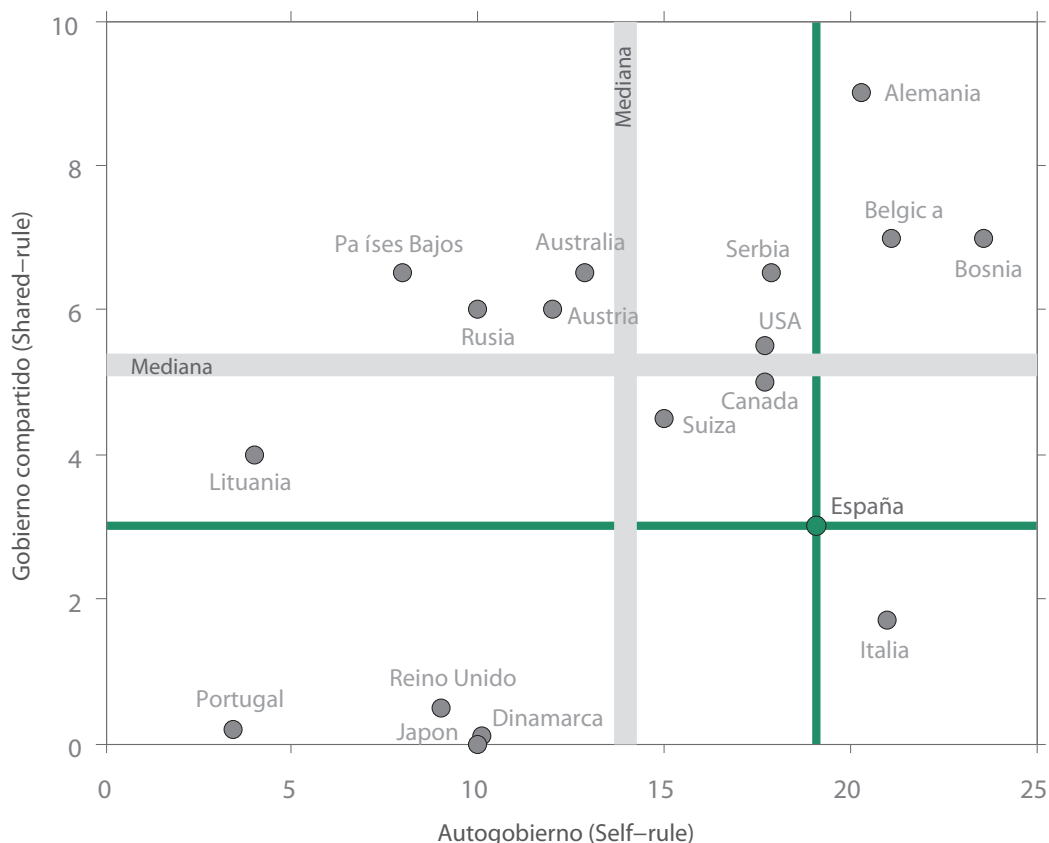
“

España destaca porque el nivel de autogobierno de sus CCAA es importante, pero su influencia en la voluntad del Gobierno central es escasa.

”

Gráfico 4. Niveles de descentralización en distintos países de Europa.

Descentralización: autogobierno y gobierno compartido



Fuente: Hogue et al. 2010.

tral que en el resto de países. Entre las deficiencias principales del modelo autonómico en términos de co-gobierno, por ejemplo, está la reforma pendiente del Senado como cámara de representación de las unidades sub-estatales y el dotarle de competencias en los asuntos que afectan al autogobierno de las Comunidades Autónomas.

La combinación de una notable capacidad de decisión política en ambos niveles junto con la falta de mecanismos de coordinación contribuye de manera importante a la crisis persistente del sistema de financiación autonómica. **Lejos de tener dinámicas cooperativas, los gobiernos tienen incentivos para desviar los costes de la prestación de servicios.** Por lo tanto, cualquier tipo de reforma del sistema de financiación autonómica tiene que centrarse en eliminar las dis-

“
Falta
correspon-
sabilidad
fiscal entre
administra-
ciones y me-
canismos de
coordinación
eficaces.”

funcionalidades del mismo – su inestabilidad y politización bilateral – para potenciar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Una provisión adecuada de recursos y una mejor identificación por parte de los ciudadanos de la responsabilidad de cada gobierno en la gestión de las políticas requieren de mayores niveles de corresponsabilidad, por lo que cualquier futura reforma del Estado de las Autonomías debe ir en ese sentido.

6. Conclusiones

Como hemos mostrado anteriormente, **el modelo territorial de España tiene deficiencias serias principalmente en dos aspectos: los niveles insuficientes de corresponsabilidad fiscal entre administraciones y la ausencia de mecanismos de coordinación eficaz entre los niveles de gobierno.** Este hecho ha abierto la puerta a comportamientos poco rigurosos desde el punto de vista presupuestario. La renegociación periódica del sistema, los pocos incentivos para el uso de los tributos propios de las Comunidades Autónomas y su inestabilidad en función de las mayorías parlamentarias del Congreso han sido factores que han agravado estas deficiencias. En cierta medida, estos defectos provienen de un modelo que se ha construido de manera asimétrica y paulatina, donde la propia estrategia de descentralización ha tenido un fuerte componente de interés político tanto entre los partidos de ámbito estatal como entre regionalistas y nacionalistas.

En el actual contexto de crisis económica numerosas voces están criticando la viabilidad del Estado de las Autonomías. La emergencia de UPyD, las declaraciones a favor de la devolución de competencias de determinados barones autonómicos o las tensiones centrífugas a favor de la independencia son un ejemplo. De hecho, la propia población española está cambiando sus preferencias sobre la descentralización, con un incremento del apoyo a las opciones recentralizadoras o las que pasan por la reducción de las competencias en manos de las Comunidades Autónomas. **Está calando entre la ciudadanía la idea de que la descentralización es una causa de la crisis o, al menos, un agravante** a raíz de las recientes “intervenciones” de algunas de ellas.

A nuestro juicio hay buenas razones para impulsar un proceso de reforma del Estado de las Autonomías en España dentro de un movimiento general para optimizar el funcionamiento de las administraciones territoriales.

En el corto plazo **es fundamental reformar el sistema de financiación autonómica en cuatro aspectos, algunas de las cuales ya se están impulsando**. El primero es suprimir el mencionado **desajuste de dos años respecto al ciclo económico** en las liquidaciones presupuestarias de las Comunidades. El segundo es **establecer techos de gasto y endeudamiento a las Comunidades Autónomas** que les obligue a ser co-responsables en la gestión de tributos, debiendo así adecuar sus niveles de ingresos a los de gastos y asumiendo el coste político de tener una mayor presión fiscal donde hay más provisión de bienes públicos. En tercer lugar parece necesario **aumentar la capacidad normativa y de recaudación de las Comunidades Autónomas**, reduciendo el peso de las transferencias. Por último, también podría contemplarse la opción de que **organismos independientes de las administraciones**, formados paritariamente por representantes de ambas administraciones, fiscalizaran el estado de las cuentas públicas para dar información, transparencia al sistema y recomendaciones a los gestores públicos.

En el medio plazo, sin embargo, nuestra propuesta pasa por un incremento de los niveles de gobierno compartido y coordinación entre niveles de gobierno. La existencia de un modelo multilateral implica necesariamente pasar a un sistema de federalismo en el que las unidades sub-estatales integren la toma de decisiones en asuntos de su competencia. Así, es imprescindible **emprender reformas institucionales para que se supere la bilateralidad e inestabilidad del modelo de descentralización**. Nuestro país no ha sido capaz de articular un modelo apropiado de relaciones intergubernamentales, de integración vertical de los niveles de decisión. El modelo actual requiere de mayor co-decisión y co-participación de las administraciones en la gestión de los tributos.

La crisis económica, al poner en jaque al conjunto de las administraciones, ofrece a la vez una ventana de oportunidad para la reforma del modelo territorial. Tener un modelo descentralizado se ha demostrado como la estrategia dominante en los países de la OCDE para abrir espacios para la mejor provisión de bienes públicos y desarrollo económico. Sin embargo, para aprovechar las potencialidades de esta organización territorial es necesario conseguir administraciones corresponsables y que se impliquen en la gobernabilidad del Estado. Es en este sentido, en un contexto de gobernanza multinivel cada vez más intenso, en el que la reforma del Estado Autonómico y de la financiación de este modelo se vuelve inaplazable.

ZOOMPolítico

Zoom Político, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor, pedagogía e imaginación la realidad política y social. Esta colección, en la que contribuirían investigadores de primera línea, pretende extraer del ámbito académico aquellos análisis que sean útiles para todos los que se interesan por la política, ya sea en las administraciones públicas, las empresas, las universidades, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación o los ciudadanos comprometidos con su sociedad y su tiempo.

Belén Barreiro,

Directora del Laboratorio de Alternativas

Responsable de ZoomPolítico: **Sandra León**

Coordinación: **Julio Embid**

Autores: Politikon

Grupo de análisis Politikon

Pablo Simón Cosano (Pablo.simon@upf.edu) - Roger Senserrich (r.senserrich@politikon.es)

Jorge San Miguel (jorge.sanmiguel@politikon.es) - Ramón Mateo Escobar (ramon.mateo.escobar@gmail.com)

Francisco Llaneras Estrada (francisco.llaneras@udg.edu) - Jorge Galindo Alfonso (jorge.galindo@politikon.es)

Luis Abenza (cives@politikon.es)

Documentos publicados

2011/Nº 01. **¿Nos cambia la crisis? Gasto público, impuestos e ideología** en la opinión pública española 2004-2010.
Sandra León y Lluís Orriols.

2011/Nº 02. **¿Cómo votarian los inmigrantes?** **Laura Morales y Josep San Martín.**

2011/Nº 03. **¿Importa el territorio?** Satisfacción ciudadana y políticas públicas en las Comunidades Autónomas.
José M. Díaz-Pulido, Eloísa del Pino y Pau Palop.

2011/Nº 04. **Especial 15-M.** Movimiento 15M: ¿quiénes son y qué reivindican? **Kerman Calvo, Teresa Gómez-Pastrana y Luis Mena.** ¿Influyó el 15M en las elecciones municipales? **Manuel Jiménez Sánchez.**

2011/Nº 05. **¿Cómo votan los que no tienen ideología?** **Álvaro Martínez y Lluís Orriols.**

2011/Nº 06. **Las televisiones y el sesgo político en la opinión pública.** **Alberto Penadés e Ignacio Urquizu.**

2011/Nº 07. **Poder político frente a poder económico. Percepciones sobre el poder en España.** **Sebastián Lavezzolo.**

2011/Nº 08. **¿Por qué reformar el sistema electoral?** **Rubén Ruiz-Rufino.**

2011/Nº 09. **¿Quién apoya el Estado del Bienestar?** Redistribución, Estado de Bienestar y mercado laboral en España.
José Fernández-Albertos y Dulce Manzano.

2011/Nº 10. **¿Cómo son los diputados de la Asamblea de Madrid?** **Julio Embid.**

2011/Nº 11. **15 M Revisited. A Diverse Movement United for Change.** **Tiina Likki.**

2011/Nº 12. **¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas?** **Joan Font y Pau Alarcón.**