



EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

*Fernando González Laxe **

Tres han sido los grandes hitos de la historia moderna española y que sirven de referencia en el proceso de modernización económica y de avances sociales: el inigualable proceso de transición democrática; la entrada de España en las Comunidades Europeas; y el proceso autonómico llevado a cabo.

La puesta en marcha del proceso autonómico hay que situarla, pues, en el contexto histórico, político, social y cultura español tanto del presente como del pasado. El modelo escogido fue, por lo tanto, un proceso continuo, que se alimentó de manera sucesiva, dependiendo de los sucesivos contextos, escenarios y tendencias; siendo, asimismo fruto de negociaciones y de consensos, elementos que fueron claves en todo el proceso de descentralización y desarrollo del marco autonómico español.

Las sucesivas fases por las que ha discurrido dicho proceso autonómico han ido modelando, diseñando y consolidando un nuevo modelo organizativo en los ámbitos políticos y administrativos; que, a resultas de una negociación permanente, dio lugar a un modelo radicalmente diferente del de partida.

1. El modelo original

La Constitución Española de 1978 es fruto del consenso de las fuerzas políticas del momento. En ella se define un modelo organizativo con dos características singulares: abierta y flexible. Es decir, los perfiles del modelo se redactan de tal forma que aunque todos lo aceptan, no cabe la menor duda que está llena de ambigüedades y de falta de concreción en muchos de los aspectos fundamentales, como por ejemplo, en los ámbitos competenciales. La razón de esta situación inicial es la necesidad de avanzar en la dinámica de recoger parte de la historia española (la derivada de los hechos diferenciales aprobados durante la II República) y de lograr un acuerdo consensuado sobre lo que constituía en aquel contexto el mínimo común denominador que pudiera ser aceptado por todas las fuerzas políticas.

* Universidad de La Coruña. Ex Presidente de la Xunta de Galicia.

Fruto de ello, son el reconocimiento de ciertas diferencias territoriales y el concepto de modelo no cerrado, cuestiones básicas que van a permitir su continua evolución. De esta forma, se acepta un Estado con principios de autogobierno territoriales dentro de una realidad plural y heterogénea.

El texto constitucional fija los principios generales pero al ser abierto y flexible, ambiguo y no cerrado, mantiene vivo no solo un debate sobre el modelo territorial, sino que re-abre múltiples cuestiones y subraya una infinidad de perspectivas de futuro.

No cabe duda que esta situación deriva a planteamientos asimétricos; esto es, a una constelación de pequeñas realidades dentro del modelo; con sus específicos “tiempos políticos”, como se visualiza en la secuencia de aprobación de los Estatutos de Autonomía de las CCAA.

Tabla 1. Cronología de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las CCAA

Nacionalidad Histórica y Comunidad Autónoma	Marco legislativo	Artículo Constitución Española
País Vasco	Ley Orgánica 3/1979	151
Cataluña	Ley Orgánica 4/1979	151
Galicia	Ley Orgánica 1/1981	151
Andalucía	Ley Orgánica 6/1981	151
Asturias	Ley Orgánica 7/1981	143
Cantabria	Ley Orgánica 8/1981	143
La Rioja	Ley Orgánica 3/1982	143
Murcia	Ley Orgánica 4/1982	143
Comunidad Valenciana	Ley Orgánica 5/1982	143
Aragón	Ley Orgánica 8/1982	143
Castilla Mancha	Ley Orgánica 9/1982	143
Canarias	Ley Orgánica 10/1982	143
Navarra	Ley Orgánica 13/1982	Régimen foral
Extremadura	Ley Orgánica 1/1983	143
Illes Balears	Ley Orgánica 2/1983	143
Comunidad Madrid	Ley Orgánica 3/1983	143
Castilla-León	Ley Orgánica 4/1983	143
Ciudad Autónoma Ceuta	Ley Orgánica 1/1995	143
Ciudad Autónoma Melilla	Ley Orgánica 2/1995	143

2. La descentralización económica

El sector público español comporta una transformación muy nítida: se pasa de manera continuada de un modelo muy centralizado a uno muy similar al modelo federal, pero que es peculiar y propio de España. De una parte, el gasto público gestionado por la Administración Central que alcanzaba el 90% del total en el año 1978 desciende al 50% el año 2004; el porcentaje que las CCAA logran del gasto público se sitúa en el año 2004 en el 35%; y las entidades locales que se movían en el 9,5% en 1978, pasan a disponer del 15% en el año 2004. Es decir, la Administración Central cede el 40% del gasto, que se dirige a las CCAA (aumento del 35%) y en menor medida a los entes locales (aumento del 5,5%).

Tabla 2. Estructura del Gasto Público gestionado por niveles de gobierno en España 1978-2004. (Distribución porcentual)

	Administración Central	CCAA	Entidades locales
1978	90,5	-	9,5
1981	87,3	2,9	9,7
1985	73,1	14,1	12,7
1990	65,7	20,2	14,0
1996	62,5	24,7	12,6
1999	58,7	28,9	12,4
2001	58,8	27,6	13,5
2003	54,0	33,0	13,0
2004	50,0	35,0	15,0
Evolución	-40,5	+35,0	+5,5

Fuente: Ministerio Administraciones Públicas. Informe Económico-financiero de las Administraciones territoriales.

Podríamos afirmar que el diseño de los Estatutos de Autonomía se planteó desde una perspectiva de gasto y que éste ha sido condicionado por el concepto del nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos que, a su vez, está relacionado con el marco competencial de las CCAA (MERRY DEL VAL, F. 2005).

Evidentemente, las competencias constituyen el elemento central en la ordenación autonómica, pues suponen “obtener poder”; y ello ha guiado algunas de las pautas de la negociación continua entre Administración Central y las Autonomías, como lo fueron las sucesivas reclamaciones sobre la gestión y/o delegación de servicios.

El marco de la transmisión de poderes lo establecía de manera ambigua la Constitución Española cuando, al definir de manera abierta el proceso, especifica en el artículo 149 lo siguiente “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado”.

Dicha flexibilización en el listado de competencias queda reflejada en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española cuando se afirma “El Estado podrá transferir o delegar a las CCAA, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencias o delegación”. De ahí, la reivindicación constante para ampliar y modificar competencias y para sostener reclamaciones para asumir competencias de las CCAA del artículo 151 por parte de las del 143; y de las propias del artículo 151, para ser más diferenciales. Esta dinámica supuso, por lo tanto, que las competencias asumidas hayan ido creciendo y son cada vez mayores los campos y los ámbitos en los que las CCAA pueden arbitrar medidas, políticas y normas de gobierno y gestión.

Este doble proceso de descentralización competencial y de descentralización financiera ha ido en paralelo, constatando las enormes dificultades de acuerdo y las constantes revisiones y reformas. La búsqueda del “modelo” choca, en ocasiones, con la coherencia y con la cohesión territorial, pues las soluciones a arbitrar son múltiples, difíciles y complejas.

3. Principales temas de debate

A pesar de la amplitud y variedad de situaciones de divergencia institucional, de posicionamientos políticos encontrados y de conflictos institucionales planteados, centraremos nuestra atención en aquellos que más atención han generado y sobre los que en la actualidad continúan atrayendo y concitando posiciones diversas.

3.1. La suficiencia

Uno de los principales asuntos que estaba meridianamente claro en el debate del modelo territorial era “que las CCAA puedan disponer de aquellos recursos necesarios para garantizar un mínimo de servicios igual en todo el territorio español”. Por tanto, se trataba de igualar y de lograr que los ciudadanos, conscientes de los niveles de disparidad económica, pudieran poseer y disfrutar de aquellos servicios públicos en igualdad de condiciones. Por eso, las transferencias del Estado a las CCAA deberán garantizar dichas prestaciones.

Los instrumentos utilizados fueron la participación en los ingresos del Estado y el Fondo de Suficiencia. Este último, equivalía a una transferencia de la hacienda central de un importe por la diferencia entre las necesidades de financiación de cada CCAA y los recursos obtenidos por la suma de los tributos cedidos y la participación territorializada. Este instrumento no ha conseguido sus logros al completo (UTRILLA, 2002), toda vez que se ha utilizado como un “instrumento de corte estático” (cifrado en magnitudes de 1999); sin tener en consideración que tanto los ingresos como los gastos han evolucionado de manera disímil en los últimos



periodos, cada uno con sus ritmos diferenciados. De ahí, que al no tener en previsión un mecanismo de aplicación que garantizara la “suficiencia dinámica” la brecha entre ingresos y gastos ha ido aumentando y han surgido los actuales déficits y deudas acumuladas (MITXELENA CAMIRUAGA, 2006).

Ante esta situación, las propias CCAA reclaman más recursos para paliar la situación creada y de manera reiterada se re-abre el debate sobre el modelo territorial.

3.2. La autonomía fiscal

Siempre se ha demandado por parte de las CCAA que el modelo territorial español debería constatar una mayor autonomía fiscal. Esto es, un nivel de autonomía real tanto en el campo de los gastos como en el de los ingresos; y que serían las propias CCAA quienes asumieran la responsabilidad fiscal tanto de equilibrar dichos gastos e ingresos, tanto de asumir deudas en función de las competencias asumidas y posibilidades financieras (CASTELLS, 2000). Sin embargo, tal deseo no se ha plasmado desde el comienzo de este largo proceso autonómico. Los pasos se dieron en el campo de la suficiencia y las cuestiones que hacían referencia a la autonomía fiscal y a la corresponsabilidad se fueron dilatando en el tiempo, con lo que se podría afirmar que la autonomía financiera de las CCAA fue siempre muy débil y recortada.

De este forma, se puede adelantar que las CCAA no gozaron de una plena autonomía, sino que todavía se encontraban dependientes de la Hacienda Central, que actuaba o bien descentralizando parte del gasto, ó bien, delegando capacidad de ingresos. El significado de esta actitud fue la de incrementar los márgenes de maniobra de las CCAA mediante incremento de previsiones de ingresos en los presupuestos en el campo de los recursos autonómicos y la reclamación constante y permanente de nuevos recursos económicos vía transferencias del Estado, para poder compensar de esta manera la merma de sus necesarios ingresos autonómicos.

Por tanto, el hecho de poner en marcha un proceso autonómico en su doble vertiente de incremento de competencias y autonomía financiera chocaba y mostraba su falta de coherencia. El reflejo de esta asintonía muestra que no había correlación entre el mayor nivel de competencias asumidas (con su evidente correlato en el campo del gasto) con la capacidad recaudadora propia. La historia ha demostrado que, en el primer ámbito, se produjo una mayor autonomía, mientras que en el segundo de los apartados la dinámica fue muy reducida y rígida.

La propia estructura de los ingresos de las CCAA presenta un comportamiento y unos ritmos de variación muy sintomáticos. Entre los años 1980 y 1996, más del 70% de los ingresos de las CCAA del artículo 151 procedían de transferencias, en tanto que las CCAA del artículo 143 llegaban al 50%. Después de la reforma del 1996 (Ley 3/1996, de 27 diciembre de cesión de tributos) se transfieren nuevas competencias de tipo normativo lo que marca un

punto de inflexión en el campo del modelo autonómico. De una parte, se cede parcialmente el IRPF (30%) con capacidad normativa sobre el 15% del impuesto; y de otra parte, se concede capacidad normativa sobre tributos cedidos, tales como impuesto de patrimonio neto, impuesto de sucesiones y donaciones, tasa del juego, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Supuso esa Ley el reconocimiento de competencias normativas a las CCAA que hasta dicho momento recaían en el Estado, haciendo las CCAA de institución delegada en la gestión y con atribución de recaudación.

Asimismo, la capacidad autonómica también se desarrolló en el campo de los tributos propios como vía para aumentar la autonomía fiscal. Aunque los ingresos derivados de los tributos propios representan un porcentaje muy pequeño sobre el total de los ingresos de las Autonomías (en torno al 5%) también es obvio que por parte del Estado se había limitado el campo de actuación en este ámbito. Dos explicaciones básicas subrayan este aserto: la primera, la mayor parte de los hechos imposables corresponden a los impuestos estatales; y en segundo lugar, la Administración Central interpuso recursos contra aquellas iniciativas autonómicas que deseaban aumentar dicha capacidad.

De esta forma, a las CCAA sólo se les ha permitido establecer impuestos propios sobre aquellas materias que ó bien no estaban legisladas; ó bien, eran de pequeña cuantía económica. Un ejemplo de ello, son los impuestos sobre juego de bingo, sobre combustibles derivados del petróleo, impuestos medioambientales y otros impuestos muy específicos, como el de aprovechamiento cinegético establecido por la CCAA de Extremadura. La otra posibilidad de los recargos autonómicos apenas ha sido utilizado por las CCAA dado que resulta un tanto atípico “recargar un impuesto estatal” cuando las CCAA lo que desean es modular o arbitrar impuestos en función de sus propias singularidades y prestación de servicios públicos; y no tener que asumir un “coste político adicional” por el hecho de recargar los impuestos.

El nuevo sistema puesto en práctica en el año 2002 (Ley 21/2001, de 27 de diciembre) irrumpe con nuevas normas en el campo de la autonomía financiera. Afecta a la capacidad normativa de los tributos cedidos ampliando a su totalidad la capacidad de las CCAA en los casos de los impuestos sobre sucesiones y donaciones; transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; patrimonio neto; y tasas sobre el juego. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se cede a las CCAA el 33% de la tarifa y se amplía la capacidad normativa hasta el 30%, desde el 15% que estaba legislado. Asimismo, se cede el 100% de la recaudación del impuesto especial sobre determinados medios de transporte y del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Igualmente, se cede el 100% del impuesto sobre la electricidad; el 35% de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido (que antes dependía íntegramente de la Hacienda Central); y el 40% de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, labores de tabaco, alcoholes y cerveza, aunque en estos supuestos las



Tabla 3. Tributos y recargos a disposición de las CCAA de Régimen Común en España

TRIBUTOS CEDIDOS	TRIBUTOS PROPIOS	RECARGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio. • Sucesiones y donaciones • Transmisiones patrimoniales • Actos jurídicos documentados • Impuesto sobre el juego • IRPF • IVA • Imp. Esp. hidrocarburos, alcohol, tabaco • Imp. Esp. Electricidad, matriculación vehículos. • Imp. Esp. Minoristas ciertos hidrocarburos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre el bingo. • Sobre combustibles derivados del petróleo. • Cánones medio-ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre IRPF. • Sobre juegos de suerte y azar. • Sobre máquinas tragaperras.

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

CCAA no tendrán capacidad normativa ni de gestión sobre los mismos, por lo que solamente ingresarán una participación territorializada de los mismos, lo que evidentemente no supone mejora alguna en el campo de autonomía fiscal, aunque sí un importe económico adicional.

Se completa este periodo con el traspaso de las competencias de sanidad a aquellas CCAA que no las tenían como competencia asumida; y se incorpora al sistema general de financiación las cuestiones sanitarias.

La reforma del 2002 supuso, en consecuencia, un paso más en el campo de la descentralización y los procesos de desarrollo de la autonomía. Se han traspasado nuevas competencias y más transferencias de la Hacienda Central; se ha cedido más capacidad normativa en varios tributos; y se han resuelto bastantes de los conflictos en los tributos cedidos y compartidos. También, y aunque en menor medida, se ha mostrado una evidente asimetría entre los niveles de gasto y los grados de autonomía tributaria (MONASTERIO, 2002, 2004). Con ello, se puede afirmar lo siguiente “un tercio de la financiación se consigue a través de recursos con autonomía fiscal y los dos tercios restantes, a través de transferencias”.

Con el sistema del 2002 se deseaba que las CCAA pudieran ajustar mejor sus gastos a las preferencias de los ciudadanos y obtener ingresos más estables. De ahí, que se hubiera definido y determinado a este sistema como integrado; estable, corresponsable; suficiente; solidario y coordinado. Las razones se explicaban del siguiente modo. Era integrado porque completaba todas las competencias, las comunes, las de sanidad y del IMSERSO en un solo sistema de financiación conjunta; era estable, porque por vez primera no tenía plazo de caducidad, eliminando la referencia quinquenal de la LOFCA; y se remite al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que se convertía en Ley aprobada por las Cortes; era corresponsable,

porque los recursos autonómicos aumentan hasta el 68% de los ingresos totales de las CCAA y se avanza en la capacidad normativa, dando entrada a la participación en los grandes impuestos indirectos del Estado y en la cesión de algunos de ellos en su totalidad; es suficiente, porque mejora la selección y el peso relativo de variables que identifican necesidades de gasto; es solidario, porque introduce elementos para conseguir la cobertura general de los servicios y equipara el nivel de prestación de los mismos, como por ejemplo el fondo de suficiencia, las asignaciones de nivelación, y el fondo de cohesión. Es coordinado, porque requiere un reforzamiento y coordinación entre las CCAA y la Administración Central, apoyándose en el Consejo de Política Fiscal y Financiera

El grado de autonomía ha ido aumentando y, en teoría, es el mismo para todas las CCAA ya que dependen de la descentralización de tributos con capacidad normativa; pero, en la práctica, existe una relación directa o correlación fuerte entre el grado de autonomía financiera y la renta territorial. Las razones que explican esta afirmación es que las CCAA más desarrolladas (o ricas) dependen menos de los ingresos obtenidos por transferencias; en tanto que las CCAA menos desarrolladas (o más pobres) son las más necesitadas de solidaridad y su estructura de ingresos dependen de los flujos

de transferencias de otras administraciones ya sean nacionales ya europeas. Por tanto, este acuerdo supuso un diseño en el que se combinaban una alta descentralización del gasto e ingresos públicos con una mayor profundización de la autonomía regional en virtud de la solidaridad inter-territorial. Es decir, las CCAA de régimen común de mayor corresponsabilidad fiscal disponen de mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos y propios; y el sistema adquiere una mayor madurez al lograr cerrar aquellos traspaños de competencias de mayor entidad (sanidad y educación, por ejemplo).

Un reciente estudio (CANTARERO, 2006) pone de relieve, bajo los supuestos de la suficiencia financiera y de la corresponsabilidad fiscal, los posibles escenarios resultantes de la aplicación del citado modelo de financiación resultante del acuerdo del 2001. Los resultados arrojan como conclusión que “el sistema permitiría incrementar los recursos financieros de las CCAA, resultando especialmente favorables en algunas de ellas

Tabla 4. Evolución de la financiación total per cápita de las Comunidades Autónomas

	Media	
	1992-1996	1997-2001
País Vasco	160,21	132,01
Cataluña	132,39	121,19
Galicia	135,28	123,23
Andalucía	129,21	120,57
Asturias	46,12	57,43
Cantabria	43,17	75,03
La Rioja	54,42	72,55
Murcia	38,17	53,90
C. Valenciana	124,91	110,39
Aragón	48,56	74,58
Castilla- La Mancha	78,76	87,35
Canarias	121,09	113,25
Navarra	194,91	191,95
Extremadura	60,55	85,08
Baleares	40,37	57,14
Madrid	30,47	49,81
Castilla-León	58,86	81,74
CCAA, artº 143	46,81	65,98
CCAA, artº 151	133,67	121,35
TOTAL CCAA	100,00	100,00

Fuente: D. CANTARERO (2006). Datos elaborados sobre Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (varios años). Ministerio de Economía y Hacienda y datos poblaciones del INE.



(dada la previsible evolución favorable de sus impuestos compartidos, motivado preferentemente por su elevado nivel de renta); si bien dichas ventajas estarían por debajo de las obtenidas por las CCAA forales en un sistema tipo Concierto o Convenio”. Además, como segunda conclusión, se explicita que “aquellas CCAA más dependientes no serían tan <niveladas> como en principio pudiera esperarse, dado que uno de los efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica desde 2003 será disminuir la base del ITE nacional (incluso por debajo del IRPF)”. Así, la evolución de la financiación acumulada entre regiones para el período 1999-2008 respecto a la media nacional mostraría como “beneficiadas a aquellas CCAA que basan su financiación en los impuestos dentro de la cesta de mayor crecimiento, tales como Cataluña, Andalucía, Cantabria, Murcia, Comunidad Valenciana y Madrid. Y por el contrario, las CCAA que menos crecen serían aquellas que reciben la mayor parte de sus recursos financieros a través de las transferencias estatales (fondo suficiencia), tales como Galicia, Asturias, Aragón, Castilla-Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares y Castilla-León.

3.3. La solidaridad y la compensación inter-territorial

La Constitución Española como el tratado de la Unión Europea incorporan el término solidaridad en su articulado. Asimismo, se hace mención de manera reiterada a conseguir “un desarrollo armonioso”; a “garantizar niveles de prestación equivalentes en todo el territorio”; y se pone como objetivo “las políticas de cohesión y de convergencia”, al objeto de evitar que se produzcan desajustes y desequilibrios territoriales; y, por tanto, que existan situaciones de discriminación ó marginación por territorios donde residen los ciudadanos o se ubiquen las empresas. En suma, el principio de la redistribución interregional tiene como origen el principio de la igualdad.

Por medio de la solidaridad se instrumentalizan mecanismos que tratan de aportar aquellos montantes presupuestarios para incentivar y nivelar las desigualdades y disparidades existentes (ÁLVAREZ, APARICIO y GONZÁLEZ, 2006). El modelo español contaba, desde sus inicios, con el Fondo de Compensación Interterritorial que demostró paliar tímidamente dichas desigualdades, aunque también mostraba como CCAA ricas percibían más inversiones públicas que las CCAA menos desarrolladas. Posteriormente, los mecanismos para profundizar en las políticas de solidaridad, igualdad y justicia social han estimulado un incremento del gasto público total por habitante en aquellas CCAA menos desarrolladas, ya sea por la vinculación con los fondos comunitarios, ya por políticas estrictamente nacionales. Prueba de ello es el balance de dichos fondos. Se puede afirmar “en términos globales que los fondos recibidos de la UE fueron muy importantes, pasando de suponer un 1,69% al 10,9% de los recursos totales de los que han dispuestos las CCAA”. Tanto Castilla-León, Castilla-Mancha, Aragón, Extremadura, Galicia, Andalucía son CCAA altamente receptoras de dichos fondos; y en dichas CCAA objetivo número 1, los gastos en inversiones en proporción al PIB regional han sido superior a la media nacional.

Un mayor grado de autonomía no es incompatible con niveles de solidaridad interterritorial. Diversos estudios insisten en advertir la mayor convergencia en términos de renta disponible que en concepto de producción. Si en términos de producción la diferencia entre la CCAA más avanzada y la menos desarrollada se había reducido 0,54 puntos en el periodo 1975-2002, al pasar de 2,31 veces a 1,77 veces; el análisis en términos de renta familiar disponible es distinto. La acción del sector público al realizar sus tareas redistributivas a través del gasto social, de los impuestos, de las cuotas sociales, y de las transferencias tiende a corregir una parte de las desigualdades. En 1975 la relación entre Extremadura y Baleares era de 1,86; y más adelante, en 2002 se redujo a 1,43. Por tanto, dicha reducción es clave para comprender la disminución de las desigualdades personales y la apuesta por un proceso de igualación de rentas como fruto de acciones públicas.

Si se realiza un balance a través de la asignación del gasto público de cada CCAA respecto al PIB regionalizado los datos son elocuentes, en la mayor parte de las CCAA dicho índice ha pasado del 5% al 15-20%.

4. Principales efectos del proceso de descentralización económico

Resulta bien cierto que cualquier proceso de descentralización estimula las dinámicas de transformación de la estructura territorial de un Estado y supone un evidente aumento de los gastos públicos, en la medida que cada parte de dicho territorio desee mantener la concepción del “Estado Providencia” y lograr aumentar la satisfacción de los ciudadanos en lo que atañe a la oferta de los servicios públicos.

El proceso español no ha sido ninguna excepción a esta dinámica, pero a la vez que aumentaba la proporción de gastos públicos, también incrementaba la presión fiscal. Dos datos son relevantes: a) el gasto público pasó del 24% del PIB en 1975 al 31% en 1980 y al 40% en el año 2000; y b) y la presión fiscal también se incrementó, desde el 20% en 1975, al 25% en 1980 y al 36% en el año 2000.

El aumento de las responsabilidades por parte de cada CCAA se traduce por una sustitución de los anteriores niveles de gobierno y por la delegación de funciones en aquellos ámbitos que se transfieren y abarcan dominios tan dispares como la educación, sanidad o la protección del medio ambiente. Pero del proceso llevado a cabo destacamos dos rasgos, a) los mecanismos de financiación autonómica han ido por detrás de la asunción de competencias; y b) los gastos de las CCAA han ido incrementándose en porcentajes por encima a las transferencias presupuestarias percibidas. Estas afirmaciones permiten extraer dos conclusiones muy rotundas: en primer lugar, ha facilitado el hecho de acortar los diferenciales entre las CCAA en lo que concierne a los recursos propios per capita; y, en segundo lugar, las propias CCAA han



llevado a cabo políticas con presupuestos propios sin atender a los montantes financieros estipulados en la negociación de transferencias o en las estimaciones de la recaudación de los impuestos propios.

Esta tendencia a asumir mayores gastos por persona que los ingresos propios de que se disponen, y que los propios ingresos sean dispares entre las CCAA, aunque a partir del 2002 tiendan a igualarse, son dos de las notas más singulares de la experiencia de los comportamientos de las CCAA.

Ambas tendencias son lógicas en los supuestos de procesos abiertos y flexibles, ya que los gobiernos desean prestar atención y servicios a sus ciudadanos en los máximos niveles conocidos; esto es, superar el mínimo nivel garantizado y, sobre todo, aquél que estaba recogido en la negociación de transferencias. Ello ha supuesto que se gaste por encima de la responsabilidad asumida, provocando un creciente incremento del endeudamiento.

La segunda de las tendencias muestra los comportamientos singulares de cada Gobierno Autónomo. En algunas CCAA se desea mejorar la eficiencia interna, se seleccionan las prioridades y se apuesta por la mejora de servicios públicos concretos; teniendo para ello la inexcusable obligación de reclamar y/o acudir a mayores necesidades de financiación (MERRY DEL VAL, 2005).

Los resultados de dicho proceso de descentralización son evidentes.

- a) cada vez es mayor el grado de autonomía fiscal permitido a las CCAA. Siguiendo a S. Lago-Peñas (2001) y Lago-Peñas y Th. Madiès (2005) los ingresos fiscales que revierten a las CCAA (incluidos el IVA y los impuestos especiales) se aproximaban al 77%, y si excluimos el IVA y los impuestos especiales se reduce al 36,2%, lo que ampara el hecho de que las CCAA todavía no poseen un poder autónomo sobre dichos impuestos.
- b) la evaluación de los resultados en lo que atañe a las políticas de redistribución interpersonal muestra resultados concluyentes. Aplicando la ecuación $RFD_i / RFD_k = a + b RP_i / RP_k + e$; siendo $RP = RFD + COT + TAX - PR$, en donde RFD es la renta neta disponible; RP la renta primaria; COT las cotizaciones sociales; TAX, los impuestos directos y PR las prestaciones, los índices i corresponde a las CCAA y el N a la renta nacional; el coeficiente b permite medir el efecto de las diferencias de las rentas primarias sobre la renta disponible; esto es, $(1-b)$ puede ser considerado como una medida de distribución debida a las políticas de distribución y de prestación. Entonces, si $b=1$, la RFD y RP son idénticas en el conjunto de las CCAA y se considera que el efecto redistributivo es nulo. Por el contrario, si $b=0$ la correlación entre RFD y RP es nula, y el efecto distributivo del sistemas es máximo. Los resultados mostrados

por Lago-Peñas (2001) explicitan que los sistemas de distribución y de prestaciones alcanzan un mayor grado de redistribución a medida que discurre el periodo desde 1967 a 1993. La redistribución media era del 10% en el periodo 1967-1975; del 23% en el 1977-85 y del 27% en 1987-93.

- c) los modelos de financiación que entraron en vigor en el año 2002 preveían una situación de status quo en términos de financiación por habitante en relación al año base de 1998. La aplicación del sistema aumenta las desigualdades de los recursos fiscales y, en consecuencia, las transferencias recibidas por las CCAA. Los cambios más profundos se deben a las revisiones periódicas de los sistemas de financiación, ya que cada CCAA observa como sus recursos dependen de la evolución de las bases fiscales y de las tasas de variación de los ingresos del Estado, magnitudes que se tienen en cuenta para determinar que porcentuales y que magnitud montante se incluye en el fondo de suficiencia y se distribuye (RUIZ HUERTA y GRANADO, 2002). En consecuencia, aquellas CCAA con tasas de crecimiento más altas que la media se benefician de más recursos por habitante en términos comparativos; y viceversa.
- d) La imbricación de las economías regionales con la economía española es cada vez mayor. Si comparamos la evolución del PIB per capita español desde 1980 con la dispersión del PIB per capita regional el escenario es positivo (MERRY DEL VAL, 2005). Existe una disminución de las disparidades regionales aunque dicha reducción no es homogénea. A. Rodríguez-Pose y Ugo Fratesi (2002,2004) y Rodríguez Pose y Petrakos, G. (2004) afirman que existen dos etapas consecutivas: una de fuerte convergencia y la segunda de estabilización y de ligero retroceso en la convergencia.

Estos datos sirven para afirmar dos cuestiones: a) mayor acompañamiento de las economías regionales a los promedios españoles; y b) no parece percibirse tendencia alguna de pérdida de posición relativa de las CCAA en lo tocante a la creación de riqueza de la economía española. Las consecuencias son las siguientes: a) los beneficios regionales están en función de muchas variables, no achacables en exclusiva al sistema autonómico; y b) la especialización sectorial, la competitividad, el desarrollo tecnológico, el capital humano, entre otros muchos factores, son los que hacen diferenciar a las regiones ganadoras del resto.



4. El comportamiento y balance económico de las CCAA

A decir verdad podemos afirmar que el balance de este periodo histórico se puede resumir en dos notas muy sobresalientes: es el periodo más largo de democracia y es el periodo de mayor bonanza económica. Si analizamos la información suministrada por el gasto público de las CCAA y estudiada por Angel de la Fuente y Xavier Vives (2003) y procedemos a calcular el gasto per capita en cada CCAA y lo dividimos por el promedio nacional de la variable correspondiente, obtenemos un indicador del gasto relativo por habitante para cada partida de gasto que podemos utilizar como ratio del nivel de prestaciones de servicios de cada Administración.

Un breve resumen del mismo muestra las siguientes conclusiones: a) las CCAA destinan un 61,3% del gasto bruto a la producción de bienes públicos sociales y a continuación las asignaciones de gasto se distribuyen entre los bienes públicos económicos, la regulación de los sectores y la protección social; b) la distribución entre las CCAA es muy heterogénea, de tal forma que las CCAA forales son las que más gasto distribuyen, dadas las peculiaridades de sus específicos sistemas, y son también diferentes atendiendo los niveles de competencias asumidas por las CCAA. De ahí las mayores asignaciones en las CCAA del artículo 151 sobre las CCAA del artículo 143. Destacamos a Canarias, seguidas de Andalucía y Galicia por la preeminencia de bienes públicos sociales y por las ayudas a sectores receptores de los fondos europeos; y en cuanto a las CCAA con menores asignaciones de gasto bruto relativo por habitante, señalamos a Murcia, Baleares y Cantabria; c) si procedemos a ajustar los gastos en función de una hipotética igualación de competencias, De la Fuente y Vives (2003) afirman “las diferencias inter-regionales disminuyen sustancialmente con los ajustes; la distancia media entre la estructura del gasto regional y la nacional pasa de 0,263 a 0,051. En términos generales, las CCAA de vía lenta (artículo 143) son las que dedican mayor parte de sus recursos al gasto social (91,2%) seguidas de las CCAA del artículo 151 (con el 85,2%) y las forales (73,2%). El patrón es el opuesto en las otras partidas de gasto (como las de regulación económica, bienes públicos de carácter económico y administración y servicios generales) donde el peso en el gasto total es mayor en las Comunidades Forales, seguidas de las CCAA del artículo 151”; d) el menor grado de diferenciación se da en el gasto social (sanidad, educación y protección social) y el mayor en administración general y seguridad ciudadana; así como en las rúbricas de regulación económica sectorial y bienes públicos económicos. En suma, se constata una relevante diferenciación regional en términos de políticas de gasto.

El acceso a la autonomía sirvió, pues, para diferenciar distintas ofertas de bienes y servicios; así como para responder a las diferentes preferencias y necesidades; y para atender a estrategias de desarrollo y de orden electoral.

No cabe duda que al no existir modelos copiados de manera mimética, ni tampoco seguir cada CCAA un mismo proceso de asunción de competencias ó incluso de responder ante idéntico problema de manera similar, las experiencias de cada CCAA son únicas y singulares. Esta heterogeneidad se manifiesta de manera muy explícita en los distintos programas eco-

nómicos puestos en marcha; y sobre todo tienen plasmación diferenciada en las acciones de promoción económica y en las políticas de apoyo e incentivos sectoriales.

La inversión pública se ha convertido, asimismo, en uno de los instrumentos y en una de las acciones para atender a las políticas de redistribución. Las CCAA han requerido de la Administración Central un mayor porcentaje en lo tocante en las infraestructuras. La razón estriba en que la inversión en infraestructura tiende a aumentar la productividad de los factores privados en el lugar que se localice la inversión, aunque también posee efectos positivos en territorios colindantes (efectos desbordamientos) y además contribuye a maximizar el producto neto total y, por lo tanto, colabora a lograr objetivos de equidad, en la medida que una inversión en infraestructura en las regiones menos ricas su impacto es mayor.

Los análisis de la inversión pública distinguen tres tipos de destino: a) social (instalaciones sanitarias y educativas); b) productivas (infraestructuras transportes, urbanas y hidráulicas); y c) las infraestructuras administrativas. Las primeras absorben el 58% y las productivas, que le siguen a continuación, muestran comportamientos dispares, ya que aumentan en los ochenta y disminuyen en la década de los noventa. Por su parte, las administrativas poseen una menor relevancia pero aumentan su representación levemente a lo largo de los últimos años.

154

Dos consideraciones, a modo de resumen, pueden extraerse de estos datos: a) existe una tendencia a la reducción de desigualdades existentes en lo que atañe a la dotación de capital social por habitante; aunque mostrando una evidente diferencia entre unas CCAA y otras; y b) en el caso de las infraestructuras productivas, si procedemos a medir los ratios de stocks de capital por habitantes, los stocks por Km² de superficie y un indicador sintético que combine ambas variables con los pesos proporcionales a su contribución a la productividad regional, los resultados son los siguientes: atendiendo al stock/habitante, las CCAA beneficiadas fueron aquellas CCAA extensas y poco pobladas (Castilla-Mancha y Aragón); en lo que atañe al stock por km², las favorecidas fueron las CCAA ricas y altamente pobladas (Madrid, País Vasco y Cataluña), en tanto que por el indicador sintético se reducen las desigualdades entre CCAA.

Esta claro, pues, que la inversión en infraestructuras contribuye al crecimiento del producto final de las CCAA a través de dos vías: a) sobre la función de producción y b) sobre la creación de empleo. De la Fuente y Vives (2003) estiman la contribución anual de la inversión pública en infraestructuras al crecimiento del producto y del empleo. Los resultados que arroja su estudio muestran una gran heterogeneidad y una tendencia decreciente para el promedio nacional, aunque muy notable en términos de convergencia para CCAA como Galicia, Valencia, Madrid o Cataluña.

El análisis de este criterio subraya, asimismo dos claras connotaciones. La primera es que la mayor descentralización del gasto y el mayor peso de la autonomía supuso un cambio de actitud y de tendencia en la inversión pública. Así lo exponen “el impacto de la inversión



pública es claramente divergente en el periodo pre-autonómico y convergente en el autonómico” (DE LA FUENTE y VIVES, 2003).

La actuaciones de carácter público han contribuido a definir una política claramente redistributiva en la que tanto las inversiones en infraestructuras como los fondos europeos han servido de acicate en las regiones más pobres; y en segundo lugar, si analizamos los impactos sobre el crecimiento de la inversión total en infraestructuras atendiendo a las distintas esferas de las administraciones, los resultados arrojarían el siguiente orden, la mayor parte de los impactos redistributivos y las inversiones en infraestructuras provienen de las actuaciones promovidas por las administraciones Central y comunitaria. En tercer término, los componentes autonómicos y locales poseen acciones redistributivas notables, pero lo son en menor cantidad que las anteriores, aunque con dinámica creciente en los últimos años.

Finalmente, resaltar que el desarrollo de la España de las Autonomías ha ido parejo a un crecimiento económico sin precedentes. Todas las CCAA han sido partícipes de dicho crecimiento, aunque en diferente medida y con tasas de variación desiguales. Podemos clasificar, atendiendo al último quinquenio 2000-2005, a las CCAA en cuatro tipologías: a) aquellas con alto nivel comparativo de renta por habitante y que han registrado un crecimiento del PIB superior a la media nacional, son las CCAA más desarrolladas y más dinámicas (Madrid, Navarra, La Rioja y la ciudad de Melilla); b) aquellas que habiendo registrado un crecimiento del PIB anual acumulativo inferior a la media se sitúan por encima del índice medio del PIB per capita (Cataluña, Baleares, Aragón y País Vasco); c) aquellas con un crecimiento superior a la media nacional, pero con un nivel de renta por habitante por debajo del promedio nacional (Murcia, Extremadura, Comunidad Valenciana, Cantabria, y la ciudad de Ceuta); y d) aquellas CCAA que han crecido a una tasa inferior a la media española y se hallan por debajo del PIB por habitante (Castilla-León, Castilla-Mancha, Galicia, Cantabria, Asturias y Canarias).

Dicho crecimiento económico va muy correlacionado con cambios en la estructura productiva, aumentando la proporción del sector servicios a costa de una relevante reducción en las proporciones de la producción agraria e industrial. Todas las CCAA han experimentado este cambio, si bien la reducción de la proporción del producto industrial ha sido muy elevada en Asturias, País Vasco, Cantabria y en menor medida en Cataluña.

Igualmente, la productividad de la economía ha ido creciendo de manera constante. Dicho aumento ha sido desigual por CCAA. Los mejores comportamientos se localizan en aquellas CCAA que presentan un fuerte concentración económica, fuerte inversión en I+D+i y con una mayor capacidad exportadora. Sin embargo, como ya habíamos hecho mención, el desarrollo de la España de las Autonomías ha supuesto una convergencia de baja intensidad (V. VALLE, 2003).

La mayoría de los estudios han tomado como unidad de análisis las CCAA, pero si aceptamos como unidad de espacio la provincia, los resultados arrojan resultados más complementarios. Para el periodo 1985-2002, España, en relación con la UE, presenta una convergencia en materia de PIB por habitante; pero una divergencia en lo concerniente al PIB por ocupado. La razón de esta situación es la clara divergencia en el ratio empleo/población lo que muestra una relevancia del concepto de la productividad del factor trabajo. Atendiendo a este índice, se produjo una convergencia-beta absoluta (más crecimiento de las provincias con niveles iniciales de productividad más bajos que aquellas que gozaban de niveles más altos) en materia de productividad del factor trabajo entre las provincias españolas. A juicio de J.Villaverde (2004) “este proceso de convergencia se produce a una velocidad del 1,9%, lo que implica que el tiempo necesario para que las provincias cubran la mitad del gap de productividad existente entre su valor inicial y su estado estacionario será de 21,9 años”. En relación a la convergencia-sigma (mide la disminución de la dispersión de la productividad a lo largo del tiempo) la velocidad de convergencia fué del 3,2% anual, índice superior a la estimada para beta-convergencia.

Otra de las consecuencias relacionadas y vinculadas a este proceso de descentralización autonómica se manifiesta en la creciente concentración de la producción y del empleo. Los últimos años han mostrado que el proceso de concentración ha sido más intenso en el empleo y en la producción que en la población, lo que alienta los procesos de movilidad y de las dinámicas de polarización.

Tabla 5.
Grados de concentración del PIB y el empleo atendiendo a la distribución provincial

	Diez provincias más productivas		Diez provincias menos productivas	
	1985	2004	1985	2002
PIB	47,1	58,5	8,1	4,2
Población Ocupada	39,5	53,6	12,3	4,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por FUNCAS.



Si el análisis lo realizáramos a través de aquellos índices significativos sobre el nivel relativo de desarrollo de las CCAA, tales como la renta interior bruta, la renta familiar disponible y el consumo privado, los resultados arrojarían conclusiones diversas. De una parte, el mapa español es diverso, como corresponde a una pluralidad territorial y con disímiles estructuras productivas; es asimismo, compleja, como resultado de políticas distintas, especializaciones diferentes y con acciones autonómicas muy desiguales, con lo que los distintos ordenamientos y clasificaciones muestran una gran dispersión; y finalmente se subrayan distintos potenciales de desarrollo, en la medida que las apuestas han sido muy diferenciadas y con distintos grados de intensidad y amplitud.

Sobre los índices apuntados, se contabilizan siete CCAA que sobrepasan de manera significativa el desarrollo económico español (País Vasco, Madrid, Navarra, Cataluña, Aragón, Baleares y La Rioja). Otras seis CCAA presentan un nivel de desarrollo aceptable, se sitúan entre el 90 y el 110 % del promedio español, son las CCAA de Castilla-León, Cantabria, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-Mancha y Galicia. Por último cuatro CCAA muestran un nivel de desarrollo más retrasado, corresponden dichos índices a Asturias, Extremadura, Murcia y Andalucía, que no llegan al 90% de los promedios españoles.

5. Consecuencias económicas de las nuevas reglas del Estado Autonómico

Sin lugar a dudas los principales efectos económicos que genera la nueva organización se pueden estructurar sobre dos claves (TOBOSO, 2004): el carácter competitivo y el carácter no-homogéneo.

Emerge y se consolida un carácter competitivo en la medida que el establecimiento de las relaciones intergubernamentales ha estimulado la competencia y la negociación independiente más que los propios conceptos de cooperación y de negociación conjunta. Es fácil demostrar este aserto en la medida que la “lucha continua y constante” por alcanzar un techo competencial más elevado que el resto se ha convertido en una batalla para los responsables políticos, tanto para los que ocupan tareas de gobierno autonómico como para aquellos que están en la oposición en los parlamentos autonómicos.

La segunda característica es la no-homogeneidad, y ésta es fruto de situaciones de partida diferenciada y de estrategias disímiles por parte de los gobiernos autonómicos. En primer lugar, fue la propia Constitución quien subrayó la asimetría en las responsabilidades de ingresos y de gasto; y, en segundo lugar, el proceso subsiguiente aceleró dicha brecha entre unas CCAA y otras, lo que condujo a un evidente marco organizativo distintivo. Producto de estas notas es que, en la actualidad, la norma de comportamiento ha sido la de convertirse en agente gastador, y para ello es preciso contar con elevados ingresos, por lo que es mayor la presión para obtener no solamente más competencias, sino más capacidad normativa sobre

los ingresos y una mayor corresponsabilidad fiscal, para hacer frente a aquellas estrategias propias. Por tanto, se estimulan y acrecientan tanto los efectos competitivos de las CCAA como el carácter no homogéneo de los niveles de gasto y competencias.

A pesar de esta dinámica el Estado mantuvo un fuerte peso en lo que atañe a la responsabilidad fiscal y a las corrientes de gasto. Es decir, trató de retardar las negociaciones tanto bilaterales como conjuntas con las CCAA en la transmisión de competencias y buscó “blindar ciertos fondos comunes”, al objeto de plantear proyectos públicos regionales que sirvieran para corregir desigualdades y apostar por la cohesión territorial. El debate, por lo tanto, se centraba en si el Estado debería utilizar el elevado volumen de subvenciones para infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, y que el conjunto de ambos pudieran servir de impulso económico para la modernización.

Afortunadamente, dicha polémica no desembocó en mayor preocupación en la medida que la canalización de los fondos europeos hacia las CCAA fueron siempre positivas y abundantes, con lo que las reivindicaciones sobre el control de las subvenciones se mantuvo sólo con oscilaciones y en periodos electorales y/o de negociación europea.

El resultado de este proceso autonómico lo podemos estimar en términos de eficiencia o de “*performances*”. También lo podemos efectuar en términos de dar una salida consensuada a la diversidad de situaciones históricas y culturales; y de perspectivas políticas. En ambos supuestos, los resultados son halagüeños. Las CCAA, sin excepción, han mejorando notablemente sus indicadores, convergemos con Europa y adelantamos posiciones en los ranking europeos. Y de otra parte, se han ido dando pasos sucesivos para el reconocimiento de los atributos identitarios de cada una de las CCAA.

En tercer término, los resultados del proceso de descentralización y del desarrollo del Estado de las Autonomías lo podemos realizar sobre las mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos políticos, cuestión que permite tener en cuenta el pluralismo en todos los niveles, lograr ser más participativo y con mayor capacidad de proyectar formas de compromiso más sólidas.

En cuarto lugar, se ha favorecido la evaluación permanente del proceso, al ser más reducido el marco de actuación y de gestión (principio de subsidiariedad), permitiendo el logro de ser más eficaz en el funcionamiento y en la asunción de las responsabilidades. O como afirma el ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, “un reto añadido para nuestro país ha venido dado por el proceso de descentralización producido por el desarrollo del Estado autonómico, que ha supuesto una estructura administrativa más próxima a los ciudadanos, pero más también más compleja” (SEVILLA, J. 2005).



Asimismo, la propia rivalidad desata la formulación de estrategias innovadoras tanto en el ámbito de la gestión pública como en el ámbito de los pactos ó partenariados público/privado, al objeto de lograr mejores posicionamientos y “*performances*”.

En suma, podemos afirmar que el proceso autonómico ha permitido obtener ganancias en eficiencia y en equidad (AGÚNDEZ y PEDRAJA, 2003).

Sin embargo, también se advierten ciertos peligros o cuestiones sobre las que emergen situaciones de desequilibrio y desajuste. Plantearemos aquellos más significativos. En primer lugar, los efectos externos negativos derivados de actuaciones de gobiernos de las CCAA pueden afectar a los propios ciudadanos si la aplicación de las medidas son injustas como ineficientes (los casos de recaudación ó prestación de servicios públicos).

Pueden causar efectos negativos sobre las regiones limítrofes si se aviva la competencia territorial (por ejemplo, la captación o atracción de inversiones mediante desgravaciones o exenciones fiscales en el impuesto de sociedades o en el otorgamiento de suelo para industrias), esto es, la “*carrera hacia abajo*” (*race to the bottom*).

Las consecuencias que pueden derivarse de la concesión de subvenciones para acelerar las dinámicas de equidad y de solidaridad pueden afectar a las disparidades territoriales internas de cada CCAA y a la distribución familiar. Es relevante esta nota pues se están apreciando niveles de polarización económica y poblacional en todas las CCAA a medida que avanza el mayor poder autonómico y la capacidad de maniobra de la que disponen. Esta tendencia a la metropolización de ciertas áreas territoriales acentúa los desequilibrios interiores y provoca dinámicas divergentes en territorios muy definidos.

Los riesgos del afán gastador de las CCAA no se han llegado a manifestar de manera abultada. Los ratios de déficit público en relación al PIB son, en la actualidad, asumibles, aunque sean crecientes; y lo son en menor medida que los índices que presentan los *länder* alemanes. Además, hasta el momento, siempre han estado controlados por el Estado. En un futuro muy próximo habrá que distinguir los desajustes por materias, para conocer y poder evaluar las disfunciones existentes tanto por la procedencia de una mala negociación de competencias, bien por la escasa dotación inicial de los presupuesto para dichos servicios, bien por ineficiente gestión una vez asumidas la competencias.

Los actuales debates sobre las reformas estatutarias han servido para visualizar dichas tendencias y preocupaciones. A modo de ejemplo, han quedado claro algunos aspectos que paso a resumir: a) la imposibilidad, por el momento, de la cesión del Impuesto de Sociedades; b) la LOFCA y los Estatutos de Autonomía poseen igual rango, no hay supeditación de los Estatutos a la LOFCA; c) la mejora de la financiación autonómica tratará de paliar el déficit fiscal de forma gradual, a través de mayores ingresos por la cesta de impuestos cedidos y por la inversión pública en infraestructuras que el Estado ha de comprometerse a realizar (ya sea

en función del PIB regional en algunos casos, ya sea bajo otras fórmulas políticas de compromiso); d) se crearán Agencias Tributarias Autonómicas, que se consorciarán con la Agencia Estatal; e) existen propuestas por las que los mecanismos de nivelación no deberán alterar la ordenación de las rentas per capita entre las CCAA antes de la nivelación; por lo que el criterio de solidaridad estará en función de los servicios de educación, sanidad y servicios sociales. En el resto de las funciones, cada CCAA, según su esfuerzo fiscal, prestará unos u otros servicios, y actuará con mayores fondos que otros; f) finalmente, en relación a las inversiones del Estado en las CCAA en materia de infraestructuras se determinarán bien horquillas, bien puntos de referencia mínima, para aquellas inversiones que redunden en apuestas concretas de la CCAA y que posean “efectos desbordamientos” sobre otras CCAA.

6. Conclusiones de economía política

El proceso autonómico y la descentralización económica se caracterizan por varios rasgos de enorme relevancia. En primer término hay que considerar que el proceso llevado a cabo subrayó la credibilidad de los compromisos y de los pactos políticos alcanzados, a pesar de las protestas, reticencias y la no-suscripción de acuerdos entre partidos políticos o entre gobiernos autonómicos, que al final no llegaron a constituir un problema grave ni han generado efectos negativos de envergadura a lo largo del proceso. Por tanto, la valoración es positiva. Incluso teniendo en cuenta la negociación constante para asumir más tareas de gobierno y más volumen de financiación.

160

En segundo lugar, las reglas de funcionamiento estuvieron siempre en constante transformación; cambiando de manera significativa a lo largo del periodo, tanto en lo que atañe a la capacidad competencial y normativa, que fue y es fruto del debate interno del Estado, tanto en las nuevas competencias, atribuciones y fondos derivados del proceso de construcción europea.

En tercer término, las nuevas necesidades de financiación de algunos servicios que reclaman nuevas inversiones, tales como los educativos (derivados de la Estrategia de Lisboa), sanitarios (consecuencia del proceso de envejecimiento de la población) y de asistencia social (repercusión directa de las nuevas dinámicas de la inmigración y de la polarización territorial) exigen crecimiento de gasto.

En cuarto lugar; el comportamiento gastador de las CCAA ha sido moderado a pesar de las mayores exigencias por parte de los gobiernos regionales, no llegando a apreciarse fuertes distorsiones económicas ni sobre-dimensionamiento abusivo de las nuevas administraciones autonómicas que pudieran ser objeto de denuncia y obligatoriedad de recambio.

Como quinto aspecto resaltar que las nuevas realidades económicas y políticas junto a nuevas expectativas y opciones de desarrollo han generado nuevas claves organizativas. Se



apuesta por extender y aumentar las desigualdades en la prestación de servicios públicos, a poseer diferentes competencias fiscales y disponer de incentivos diferenciados, con las evidentes repercusiones en distintos ámbitos. Estas nuevas presiones vendrán dadas desde la esfera política como desde los ámbitos de las empresas y de los mercados que exigen adecuarse y adaptarse a los efectos derivados de la globalización. Por tanto, los grados de eficiencia medidos por las decisiones públicas adoptadas presentan un ratio más elevado que al comienzo del período. Las claves podrían residir en evitar las distorsiones fiscales y un elevado ritmo y velocidad homogeneizante en el reparto de competencias y asunción de responsabilidades fiscales por parte de las CCAA, que evitan la competencia por abajo y la necesidad de mantener marcos de negociación conjuntos y no bilaterales.

En sexto lugar, la mayor participación en la nueva organización facilita la evaluación y la rendición de cuentas públicas, lo que evita despilfarros y desajustes propios, estimulando y propiciando una mayor transmisión de información a los ciudadanos.

El séptimo punto hace referencia a que el nuevo modelo organizativo dio salida a cuestiones relacionadas con la historia, cultura e idioma de ciertas CCAA, a efectos de su fomento y desarrollo.

Asimismo entre las valoraciones positivas es preciso destacar el hecho de que el sector público no solamente debe alcanzar una dimensión acorde con el contexto y las coyunturas de orden político y electoral, sino que se le exige eficacia.

Finalmente, la mayor autonomía ha permitido a las CCAA abrir nuevas reflexiones sobre los nuevos desafíos de la globalización, de los recortes de los montantes financieros europeos, de las dinámicas de des-regulación y de la emergencia de un potente sector privado transnacional.

En términos generales, el carácter abierto y deliberadamente ambiguo del proceso autonómico español ha mostrado una gran capacidad de acomodación a las nuevas circunstancias europeas e internacionales; de responder con rapidez a las necesidades políticas; de imprimir una amplia intensidad en los cambios que afectaban a la capacidad de funcionamiento de las CCAA; y ha subrayado las normas de equilibrio, cohesión y solidaridad dentro de la amplia heterogeneidad puesta en práctica.

Bibliografía

- AGUNDEZ, A. y PEDRAJA, F. (2003): "Descentralización fiscal y eficiencia económica". *Papeles de Economía Española*, nº 95. pp. 24-33.
- ALVAREZ GARCIA, S.; APARICIO PEREZ, A.; GONZALEZ GONZÁLEZ, A. I. (2006): "Financiación autonómica y solidaridad interregional". *Papeles de Economía Española*. nº 107. pp. 231-242.
- CANTARERO, D. (2006): "Descentralización y Financiación autonómica. Una aproximación empírica". *Información Comercial Española*. nº 828, pp. 205-220.
- CASTELLS, A. (2000): "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica". *Papeles de Economía Española*. nº 83, pp.37-59.
- DE LA FUENTE, A. y VIVES, X. (2003): *Políticas públicas y equilibrio territorial*. Fundación BBVA. Bilbao.
- DE LA FUENTE, A. (2005): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y unas propuestas". *Documento Trabajo Fundación Alternativas*, nº 62/2005. Madrid.
- GRANADO, O y RUIZ-HUERTA, J (2002): "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal". *Papeles de Trabajo. Instituto Universitario Ortega y Gasset*. Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. (2001): "Redistribución y estabilización macro-económica en las regiones españolas, 1967-1993". *Hacienda Pública Española*, nº 158.
- LAGO PEÑAS, S. y MADIÈS, Th. (2005): "Le nouveau fédéralisme financier en Espagne: une analyse critique". *Revue de l'OFCE*. juillet, pp. 373-396.
- MERRY DEL VAL Y DIEZ DE RIVERA, F. (2005): "La economía española y el Estado de las Autonomías". *Información Comercial Española*. nº 826. pp. 85-98.
- MITXELENA CAMIRUAGA, C. (2006): "Descentralización fiscal y cohesión territorial en España". *Revista Principios*, nº 4. pp. 73-91.
- MONASTERIO, C. (2002): "El laberinto de la financiación autonómica". *Hacienda Pública Española*, nº 163. pp. 157-187.
- MONASTERIO, C. (2004): "La corresponsabilidad fiscal en el Estado de las autonomías". *Papeles de Economía Española*. nº 100 (vol.II). pp. 64-76



- RODRIGUEZ-POSE, A. y FRATESI, U. (2002): "Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU". *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*. Department of Geography and Environment. LSE.
- RODRIGUEZ POSE, A. y FRATESI, U. (2004): "Between Development and Social Policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions". *Regional Studies*, February, pp.97-113.
- RODRIGUEZ POSE, A. y PETRAKOS, G. (2004): "Integración Económica y desequilibrios territoriales en la UE". *Eure*. nº 89. pp. 63-80.
- TOBOSO, F. (2005): "Algunas claves organizativas del Estado de las autonomías española y sus consecuencias". *Revista Asturiana de Economía*, nº 32. pp. 43-66.
- SEVILLA SEGURA, J. (2005): "El estado autonómico y la economía española". *Información Comercial Española*, nº 826. pp. 323-245.
- UTRILLA, A. (2002): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad", en SALINAS, J. (dir). *El nuevo modelo de financiación autonómico*. Instituto Estudios Fiscales. Madrid. pp. 61-110.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (2003): "El desarrollo de la España de las Autonomías: una perspectiva económica". *Información Comercial Española*, nº 811. pp 133-151.
- VILLAVERDE, J. (2004): Convergencia provincial en España: un análisis espacial. *Papeles de Economía Española*, nº 100. pp. 210-219.

