



Descentralización y crisis / Crisis económica y recentralización

El **Informe anual sobre Federalismo Fiscal del 2012 del IEB**¹ pretende aportar evidencias y fomentar el debate sobre dos cuestiones: *¿Qué efecto ha tenido la descentralización en la gestión de la crisis económica y presupuestaria y en la reacción posterior a la misma?* y *¿Se ha producido una recentralización del Estado como reacción a la crisis económica y presupuestaria?*

La primera cuestión pretenden contestarla dos trabajos. La primera contribución ha sido realizada por **Jürgen von Hagen** (Universität Bonn) y **Dirk Foremny** (Universitat de Barcelona & IEB). En este trabajo se analiza el comportamiento de las finanzas públicas subcentrales en Europa durante el período expansivo (1996-2007) y también durante la presente crisis (2008-2010). Los autores estudian por separado el comportamiento de los países 'unitarios' y 'federales', distinguiendo entre los que han experimentado o no una crisis fiscal. La conclusión del trabajo es que la intensidad y tipo de ajuste presupuestario depende de estas características.

En los países 'unitarios' que no han experimentado una crisis fiscal el ajuste en los presupuestos subcentrales se produce a través de un incremento de las transferencias intergubernamentales del gobierno central, que protege a los gobiernos subcentrales de la crisis a cambio, obviamente, de un mayor control. En los países unitarios que sí han experimentado una crisis fiscal, el gobierno central no ha podido proteger a los gobiernos

subcentrales de las consecuencias adversas de la crisis, habiéndose producido un fuerte ajuste a la baja del gasto en respuesta a la caída de ingresos. En los países federales que no han experimentado una crisis fiscal, los gobiernos subcentrales se han endeudado para estabilizar la provisión de servicios públicos. La mayor autonomía financiera es a cambio de unos mayores costes del endeudamiento. En los países federales que han experimentado una crisis fiscal (este es el caso de España), el acceso al crédito por parte de los gobiernos subcentrales se ha visto limitado y, dadas las propias dificultades presupuestarias del gobierno central, el gasto subcentral se ha tenido que ajustar drásticamente.

La segunda contribución ha sido realizada por **Andrés Leal y Julio López Labor-da** (Universidad de Zaragoza). Su conclusión es que las Comunidades Autónomas (CCAA) han reaccionado tarde a la crisis económica, ajustando sus políticas de gasto. Todos los gastos financieros crecen significativamente entre 2007 y 2008, al igual que el empleo público. La parte principal del ajuste (cuando se produce) recae sobre el gasto de capital. En cualquier caso, el incumplimiento de los objetivos de déficit es generalizado. El trabajo también identifica las razones que llevaron a la gestión del problema durante la etapa de expansión. Una de las más importantes es el comportamiento fuertemente expansivo de los tributos cedidos tradicionales. Éstos crecieron a tasas muy elevadas durante la etapa de crecimiento, pero se

“
La recentralización no sólo estaría implicando una pérdida de autonomía política de las CCAA sino también una reducción de la autonomía en la gestión”
”

desplomaron a partir de 2007. Entre 2007 y 2011 tuvieron un comportamiento peor que las transferencias.

Ambos trabajos, por tanto, proporcionan cierta evidencia que sugiere que, efectivamente, la descentralización de la actividad financiera del sector público puede explicar la intensidad de la crisis y la dificultad de la consolidación presupuestaria. De todas formas, tampoco creemos que esta evidencia pueda interpretarse como que cualquier tipo de descentralización dificulte la gestión macroeconómica y presupuestaria. En el caso español, por ejemplo, podemos decir que son algunas características particulares del diseño del sistema de financiación autonómica los que pueden haber agravado el problema. Asimismo, la transparencia presupuestaria a nivel autonómico y el control de las cuentas autonómicas ha sido muy imperfecta durante estos años.

La pregunta de si la actual crisis económica y fiscal ha generado una tendencia recentralizadora del Estado la contesta, en primer lugar, la contribución de **Gus-**

¹ Informe IEB sobre Federalismo Fiscal '12, Barcelona. Institut d'Economia de Barcelona, 2013.

tavo Canavide (Universidad EAFIT) y **Jorge Martínez-Vázquez** (Georgia State University). Los resultados muestran que existe una correlación positiva entre episodios de crisis y centralización del gobierno. En épocas de crisis, la caída de ingresos subcentral puede hacer que estos gobiernos sean menos capaces de cumplir con las responsabilidades de gasto asignadas. Estos autores indican que en situaciones de crisis económica los ciudadanos demanden una actuación más intensa por parte del gobierno central, al que se atribuyen mayores capacidades de actuación en el ámbito de las políticas macroeconómicas. En muchas ocasiones no existe, además, alternativa a la intervención central, al ser éste el único que tiene posibilidades de obtener recursos en los mercados financieros. El mensaje general que puede obtenerse de este trabajo es que las crisis contribuyen en general a fomentar la recentralización y que no se trata, por tanto, de un fenómeno exclusivamente circunscrito al caso español.

La segunda contribución que intenta analizar si la actual crisis económica y fiscal ha generado una tendencia recentralizadora del Estado está escrito por **Carles Viver Pi-Sunyer** (Institut d'Estudis Autonòmics & Universitat Pompeu Fabra) y **Gerard Martín** (Institut d'Estudis Autonòmics & Universitat de Barcelona). En este trabajo se proporcionan una multitud de indicios que documentan la existencia en los últimos años de un proceso muy intenso de recentralización de la autoridad del gobierno en España. Según estos autores, el resultado final de las medidas adoptadas es que han empezado a quedar afectados el tipo de autonomía imperante y los elementos estructurales del Estado de las Autonomías. El proceso de recentralización no sólo estaría implicando una pérdida de autonomía política de las CCAA sino también una reducción de la autonomía en la gestión.



Aunque esta contribución documenta la existencia de tendencias recentralizadoras, no analiza sus causas. En primer lugar, las medidas recentralizadoras obedecen probablemente —en el caso de las medidas de control de los presupuestos autonómicos— a la adopción de una determinada estrategia de consolidación fiscal. En segundo lugar, la recentralización puede estar utilizando la crisis económica y presupuestaria como excusa para revertir un proceso de descentralización que ya antes de la crisis se había considerado que había llegado demasiado lejos.

Los gobiernos locales no están exentos de muchos de los problemas descritos hasta el momento para las CCAA. La crisis ha afectado muchísimo a sus finanzas, ya que una buena parte dependían del sector inmobiliario. Además, se han recortado las transferencias procedentes de los niveles de gobierno superiores, y tienen grandes dificultades para acceder al crédito. Junto a

los problemas financieros coexisten otros: existencia de demasiados escalones de administración local; falta de delimitación competencial; ineficiencia en la gestión, etc. Ante la problemática que presenta la administración local, parece, pues, necesaria la actuación del gobierno, que ya ha presentado una propuesta de reforma. **Núria Bosch y Albert Solé** (Universitat de Barcelona & IEB) analizan la propuesta en una contribución en otra sección del informe. Los autores concluyen que la reforma no va dirigida a cumplir con los criterios que debería seguir toda reforma local: eficiencia económica, que busca proveer los servicios públicos al menor coste, y eficiencia política, que debe incitar a los políticos a satisfacer las demandas ciudadanas en lugar de sus intereses personales. En cambio, según los autores la reforma sólo puede entenderse como una respuesta a las demandas de mayor centralización administrativa o bien como un intento de reducir la autonomía local para facilitar el control del déficit público.

En definitiva, a partir de las contribuciones del **Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012** podemos extraer algunas lecciones de tipo general. Con todo, las disfunciones de los gobiernos subcentrales que se han manifestado a raíz de la crisis no deberían hacer olvidar las ventajas de un sistema descentralizado. En este sentido, deberían evitarse las medidas recentralizadoras oportunistas y precipitadas basadas en cambios coyunturales en la opinión pública y en diagnósticos erróneos de la situación.

(Puede descargarse el IV Informe IEB de Federalismo Fiscal en www.ieb.ub.edu)

Núria Bosch y Albert Solé-Ollé (UB-IEB)