

Informe IEB sobre '12 Federalismo Fiscal



Informe IEB sobre **'12**
Federalismo Fiscal

Forum: Crisis económica y recentralización

Federalismo fiscal en tiempos de crisis: compartir el coste del ajuste

Jürgen von Hagen

University of Bonn
Indiana University
Centre for Economic Policy Research (CEPR)
Portuguese Public Finance Council

Dirk Foremny

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

14

Las haciendas autonómicas durante la crisis: de la tranquilidad a la zozobra

Andrés Leal Marcos

Grupo de Investigación en Economía Pública

Julio López Laborda

Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación en Economía Pública

26

Descentralización fiscal y crisis económica

Gustavo Canavire-Bacarreza

Universidad EAFIT

Jorge Martínez-Vázquez

International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

36

El proceso de recentralización del Estado de las autonomías

Carles Viver Pi-Sunyer

Institut d'Estudis Autònoms
Universitat Pompeu Fabra

Gerard Martín

Institut d'Estudis Autònoms
Universitat de Barcelona

46

Temas de actualidad

Crisis económica y recentralización del gobierno: la experiencia de Italia

Massimo Bordignon

Università Cattolica del Sacro Cuore

64

Crisis, opinión pública y Estado Autonómico

Sandra León
University of York

70

La nueva estabilidad presupuestaria en España: un enfoque centralizador

Santiago Lago Peñas
Universidade de Vigo, REDE
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

76

Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España

Núria Bosch
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

80

Investigación

Descentralización y corrupción: ¿panacea o caja de Pandora?

Anwar Shah
World Bank
Southwestern University of Finance and Economics (SWUFE)

90

Descentralización y desigualdad regional

Christian Lessmann
Technische Universität Dresden
CESifo

94

La maldición política de los recursos

Tommaso Nannicini
Università Bocconi

98

¿Verdaderamente los votantes españoles toleran la corrupción local?

Pilar Sorribas-Navarro
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

102

Reseñas

108

Índice de autores

114

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene por objetivo la promoción, el desarrollo y la divulgación de la investigación económica con la finalidad de incidir en las decisiones de política económica. El IEB pretende aportar a la sociedad un análisis riguroso de cuestiones como las finanzas públicas de gobiernos multinivel; la economía urbana y la innovación o la economía de los transportes y las infraestructuras, que constituyen sus áreas de especialización.

El IEB acoge la "Cátedra de Federalismo Fiscal de la Universitat de Barcelona" creada en 2008 y que cuenta con el apoyo del Instituto de Estudios Fiscales y del Institut d'Estudis Autonòmics. Gracias a la Cátedra y a la Fundación IEB (constituida también en 2008 y que cuenta con el apoyo de Abertis, el Ayuntamiento de Barcelona, Applus, la Caixa, la Diputación de Barcelona y Gas Natural Fenosa), el IEB desarrolla un programa de investigación de Federalismo Fiscal, dirigido por los Drs. Núria Bosch y Albert Solé-Ollé.

Entre las actividades de dicho programa de investigación cabe destacar la organización de simposios, workshops y seminarios; la realización de un programa de profesores visitantes; la publicación de documentos de trabajo de Federalismo Fiscal, dentro de la colección del IEB, así como de un informe anual de Federalismo Fiscal, en castellano y en inglés, cuya cuarta edición tiene el lector en sus manos.

Editorial: Descentralización y crisis / Crisis y recentralización

Al igual que en las tres ediciones anteriores (2009, 2010 y 2011), la actual crisis económica condiciona totalmente el contenido del *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012*. Desde el comienzo de la crisis la situación presupuestaria de los distintos niveles de gobierno (y en particular de los gobiernos subcentrales) no ha dejado de deteriorarse. En los primeros años, ello fue fruto del fuerte impacto de la caída de ingresos, de las políticas de estímulo presupuestario, y en definitiva de la falta de voluntad política de realizar el ajuste presupuestario requerido. El esfuerzo de consolidación presupuestaria ha sido más evidente recientemente (tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos subcentrales) aunque la efectividad del mismo ha sido limitada.

Desde comienzos de la crisis —y cada vez con mayor intensidad— se ha tendido a atribuir gran parte de la responsabilidad de los problemas presupuestarios a los gobiernos subcentrales. En primer lugar, se ha sugerido que el problema actual de las finanzas públicas es debido en gran medida a la reducida disciplina presupuestaria de las Comunidades Autónomas (CCAA a partir de ahora) durante la fase de expansión. En los años previos a la crisis, tanto CCAA como gobiernos locales incrementaron el gasto a tasas muy elevadas, gracias a los ingresos extraordinarios generados por el boom inmobiliario. En segundo lugar, diversas voces también atribuyen las dificultades a las que se enfrentan las necesarias políticas de ajuste presupuestario a la resistencia en su aplicación por parte de las CCAA. Finalmente, también existe cierto estado de opinión que considera que lo ocurrido durante la fase expansiva ha demostrado que los gobiernos subcentrales en España no son capaces de gestionar el gasto público de forma eficiente y son en gran medida susceptibles de captura por parte de intereses económicos. Los numerosos ejemplos de ‘elefantes blancos’ (i.e., infraestructuras con un rendimiento social muy bajo), la epidemia de casos de corrupción a nivel autonómico y local, la implicación de políticos subcentrales en la mala gestión realizada por las cajas de ahorro, y las noticias referentes a remuneraciones exageradas y a proliferación de cargos y entes subcentrales contribuyen a generar esta impresión.

No está claro, sin embargo, hasta qué punto este estado de opinión está basado en los hechos (algunos de ellos incontestables), es una respuesta coyuntural derivada de la difícil situación económica, o más llanamente es el resultado de un intento deliberado de debilitar el sistema de gobierno descentralizado que actualmente tenemos en España, por parte de sectores que ya no eran muy favorables al mismo con anterioridad a la crisis. Además, incluso si se demostrara que la descentralización ha sido en parte la responsable de la crisis y de la dificultad de afrontarla, no es del todo evidente cómo reaccionar a esta información. Diversas voces en España han cuestionado el actual sistema de descentralización, proponiendo

una recentralización de los poderes del Estado, que afectaría tanto a CCAA como a gobiernos locales. Esta recentralización se está produciendo ya, aunque no existe todavía una evaluación detallada de su alcance.

El presente estudio pretende aportar evidencias y fomentar el debate sobre las cuestiones ya comentadas: La primera de ellas es: *¿Qué efecto ha tenido la descentralización en la gestación de la crisis económica y presupuestaria y en la reacción posterior a la misma?* La segunda es: *¿Se ha producido una recentralización del Estado como reacción a la crisis económica y presupuestaria?* La sección Forum del *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012* contiene dos contribuciones que abordan la primera cuestión y dos contribuciones más que abordan la segunda. En cada uno de los dos casos, una de las contribuciones hace referencia a la situación a nivel internacional y otra analiza específicamente el caso español. En las restantes secciones del informe (*Temas de Actualidad, Investigación*) también pueden hallarse contribuciones cortas relacionadas de forma colateral con estas cuestiones.

Descentralización y crisis

Las dos primeras contribuciones estudian el papel de los gobiernos subcentrales en la gestación y la respuesta a la crisis. La primera contribución ha sido realizada por Jürgen von Hagen (University of Bonn) y Dirk Foremny (Universitat de Barcelona e IEB) y se titula *Federalismo Fiscal en tiempos de crisis: compartiendo el coste del ajuste*. 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’ (i.e., con un nivel de gobierno intermedio), 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. En este caso, el gobierno central estaría protegiendo a los gobiernos subcentrales de los vaivenes creados por las crisis económicas a cambio, obviamente, de un control más férreo de sus decisiones. 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 han tenido la posibilidad de endeudarse

para estabilizar la provisión de servicios públicos. En este caso, la mayor autonomía financiera se produce a cambio de aceptar 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. El análisis del comportamiento de estos países durante la fase expansiva también revela que parte del problema posterior se deriva de las fuertes tasas de crecimiento del gasto público, financiado mediante ingresos altamente pro-cíclicos.

La segunda contribución de la sección Forum se titula *Las Haciendas Autonómicas durante la crisis: de la tranquilidad a la zozobra* y ha sido realizada por Andrés Leal Marcos (Grupo de Investigación en Economía Pública) y Julio López Laborda (Universidad de Zaragoza y Grupo de Investigación en Economía Pública). Este trabajo estudia más en detalle el ajuste presupuestario realizado por las CCAA. Su conclusión es que las 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 gestación 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 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 las que pueden haber agravado el problema. En primer lugar, es de sobra conocido que la descentralización exclusivamente por el lado del gasto, pero no por el lado del ingreso, debilita la disciplina presupuestaria. A pesar de los avances hechos en la corresponsabilidad fiscal durante los últimos años, la realidad es que las CCAA no han considerado (al menos hasta la fecha) que su restricción presupuestaria fuera 'fuerte'. En segundo lugar, durante años las CCAA pudieron financiar su creciente gasto público con ingresos extraordinarios relacionados con la actividad constructora. Además, se eliminaron las garantías de financiación existentes en los años 90, con el objetivo de que los ingresos autonómicos procedentes de transferencias y participaciones en impuestos respondiesen más a la evolución positiva del ciclo. Finalmente, la transparencia presupuestaria a

nivel autonómico y el control de las cuentas autonómicas ha sido muy imperfecta durante estos años. Tal como explica Santiago Lago Peñas (Universidad de Vigo e IEB) en una contribución corta en la sección *Temas de Actualidad* (titulada *La nueva estabilidad presupuestaria en España: un enfoque re-centralizador*), la respuesta del gobierno central ante esta problemática ha sido la de imponer un modelo centralizado y jerárquico de control de los presupuestos y déficits autonómicos. Aunque a corto plazo esta es quizás la única solución posible, no está claro que sea lo más recomendable a largo plazo, dada la erosión que representa en la autonomía financiera de las CCAA. Lo más recomendable quizás habría sido un rediseño del sistema, fortaleciendo los incentivos a una buena gestión presupuestaria. Sería recomendable que el gobierno central tomara buena nota de ella e intentara diseñar un sistema más flexible y respetuoso con autonomía para cuando la tormenta haya pasado.

Crisis y recentralización

Las siguientes dos contribuciones de la sección Forum intentan responder a la pregunta de si la actual crisis económica y fiscal ha generado una tendencia recentralizadora del Estado. La primera de estas contribuciones está escrita por Gustavo Canavire-Bacarrea (Universidad EAFIT) y Jorge Martínez-Vázquez (Georgia State University) y lleva por título *Descentralización fiscal y crisis económica*. En el trabajo describen como los gobiernos subcentrales han ajustado sus presupuestos en respuesta a la crisis económica y fiscal a nivel internacional. A partir de esta descripción intentan responder a la pregunta de si se han adoptado medidas recentralizadoras como respuesta a la crisis. 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. Esto puede hacer que la confianza de los ciudadanos se vea erosionada y que los gobiernos centrales —en especial en aquellos países donde la descentralización no tiene una larga tradición y/o ha sido objeto de controversia en el pasado— se valgan de la crisis para justificar una ralentización del proceso de descentralización o incluso para revertirlo. Asimismo, estos autores también indican que en situaciones de crisis económica los ciudadanos demandan 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. En una contribución corta a la sección *Temas de Actualidad*, Massimo Bordignon (Università Cattolica del Sacro Cuore) analiza el reciente proceso de recentralización experimentado en Italia (*Crisis económica y recentralización del*

gobierno: experiencia de Italia). El panorama italiano descrito por este autor es de largo mucho más devastador en cuanto a alcance de la recentralización que el español, analizado en el siguiente párrafo.

El siguiente trabajo dentro de la sección Forum se titula *El proceso de recentralización del Estado de las Autonomías* y está escrito por Carles Viver Pi-Sunyer (Institut d'Estudis Autònoms y Universitat Pompeu Fabra) y Gerard Martín (Institut d'Estudis Autònoms y 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. Entre los ejemplos citan, en primer lugar, el propio uso de subvenciones intergubernamentales por parte del Estado como parte de la política de estímulo económico. En segundo lugar, los autores hacen referencia a todas las medidas relativas al control del déficit, que incluyen los compromisos de déficit negociados ante la UE, la reforma de la constitución en relación a la limitación del déficit, o la decisión sobre cómo repartir el déficit entre niveles de gobierno, todas éstas unilaterales que invaden competencias autonómicas. En tercer lugar, también se ponen numerosos ejemplos de medidas que afectan a la capacidad de autoorganización administrativa e institucional de las CCAA (e.g., relacionadas con la contratación y remuneración de los empleados públicos), medidas que afectan a políticas concretas (e.g., sanidad, educación, regulación comercial), o incluso medidas adoptadas bajo el pretexto de coordinar las políticas autonómicas. Este tipo de intervenciones unilaterales empezaron ya antes de la crisis económica y son consecuencia de la indefinición competencial y las decisiones del Tribunal Constitucional, que han tenido como resultado la desaparición en la práctica de las limitaciones a la ampliación del marco de actuación del gobierno central en detrimento de las CCAA. 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. Por un lado, el gobierno central parece creer en una solución al problema basada en una férrea centralización y en un sistema de amenazas y sanciones. Tal como ya se ha comentado, la contribución de Santiago Lago Peñas valora en este sentido el diseño de esta política y deja al aire la evaluación de su efectividad. Por otro lado, algunas decisiones concretas en este ámbito pueden ser debidas a la propia visión del partido en el gobierno sobre cómo debe realizarse el ajuste fiscal. Así, el reparto generoso de los límites de déficit a favor del gobierno central puede ocultar el hecho de que se considere que el ajuste fiscal puede ser un buen

instrumento para reducir el tamaño del Estado del Bienestar (i.e., educación, sanidad, servicios sociales, gastos que son competencia de las CCAA). En cualquier caso, para valorar adecuadamente el impacto de estas medidas sobre la distribución del poder entre niveles de gobierno, deberíamos saber si éstas son coyunturales (restringidas a una situación de urgencia) o se van a mantener una vez la tormenta fiscal amaine. Nuestro punto de vista es que, si bien la centralización de la autoridad fiscal puede ser conveniente en un momento excepcional (a falta de un diseño alternativo de gestión presupuestaria multinivel, no existente al inicio de la crisis, y difícil de improvisar), no es deseable que este sistema se consolide y termine por anular cualquier atisbo de autonomía financiera autonómica.

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 motivos por los cuales algunos sectores de la opinión pública pueden haber llegado a esta conclusión son variados. En primer lugar, la percepción de ineficiencia y descoordinación que se desprende del funcionamiento del sistema de gobierno multinivel en España. En segundo lugar, y seguramente de manera crucial, la imposibilidad del sistema autonómico de solucionar determinados conflictos territoriales. En cuanto a la primera cuestión, está por ver qué parte de la percepción de ineficiencia responde a la realidad y que parte a manipulación informativa con objeto de justificar posiciones recentralizadoras ya fijadas. Además, tal y como se ha comentado anteriormente, no está claro que la solución sea dismantlar el sistema; lo que debería hacerse es diagnosticar el problema y buscar la mejor solución para cada disfunción. En cuanto a la segunda cuestión, no está nada claro que el problema con Cataluña se vaya a solucionar mediante una recentralización del Estado. Además, aunque es cierto que la demanda de centralización ha crecido en el resto de España, el apoyo al Estado de las Autonomías es aún mayoritario y los cambios recientes un tanto coyunturales, tal y como demuestra Sandra León (University of York) en su aportación a la sección Temas de Actualidad, titulada *Crisis, opinión pública y Estado Autonómico*.

Administración local: gobernanza y reforma

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 dependía 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. Primero, la percepción de que existen demasiados escalones de administración local. Segundo, una falta de delimitación competencial y ciertos solapamientos con las CCAA. Tercero, también se cuestiona

la eficiencia en la gestión, debido a la realización de grandes equipamientos innecesarios o sobredimensionados por el tamaño del municipio. Cuarto, se pueden encontrar numerosos ejemplos de corrupción urbanística. El informe dedica dos contribuciones a esta problemática en la sección *Investigación*. Una es la de Pilar Sorribas-Navarro (Universitat de Barcelona e IEB), que analiza los efectos de la corrupción local urbanística en las elecciones municipales de 2007 en España. La contribución se titula *¿Verdaderamente los votantes españoles toleran la corrupción local?* Sorribas-Navarro sostiene que los votantes no toleran la corrupción. En el conocimiento de la misma tiene un papel relevante la prensa, la que ayuda a los votantes a discernir entre las acusaciones de corrupción fundadas y las infundadas, castigando a las primeras. Asimismo, se observa que los votantes parecen tener una memoria a corto plazo, ya que castigan más los casos de corrupción más recientes en relación a los alejados en el tiempo. Por otra parte, Anwar Shah (World Bank y SWUFE), con la contribución titulada *Descentralización y corrupción* a partir de un análisis empírico de la administración local de una muestra muy amplia de países concluye que dotar de más poder a los gobiernos locales (responsabilidad política y rendición de cuentas) tiene un importante impacto negativo en la incidencia de la corrupción.

Ante la problemática que presenta la administración local, parece, pues, necesaria la actuación del gobierno. Aunque ya adoptó unas medidas de urgencia para el pago de proveedores, actualmente está preparando una reforma de la administración local bajo el supuesto objetivo de racionalizar dicha administración y, en consecuencia, reducir el gasto público. En febrero de 2013 el gobierno central presentó un primer documento para abordar dicha reforma. Así, Núria Bosch y Albert Solé-Ollé (Universitat de Barcelona e IEB) analizan la propuesta en una contribución en la sección *Temas de Actualidad*, titulada *Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España*. 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 propuesta a las demandas de mayor centralización administrativa o bien como un intento de reducir la autonomía local para facilitar el control del déficit público.

Las medidas de la reforma del gobierno central afectan a cuatro ámbitos: *delimitación competencial, racionalización organizativa, control financiero y profesionalización de la gestión*. En cuanto a la cuestión competencial, es evidente que es necesaria una delimitación competencial a nivel local, principalmente por la importancia que tienen las competencias llamadas impropias. La reforma fija un listado de competencias mínimas, clarificando la cuestión. No obstante, las medidas adoptadas generan algunas dudas como, por ejemplo, que transfieren competencias a las CCAA sin especificar cómo deben financiarse. Para racionalizar la organización administrativa, la propuesta de reforma establece que si en el caso

de las competencias mínimas su coste es superior a uno estándar, previamente calculado, y el municipio tiene menos de 20.000 habitantes, la competencia será traspasada a la Diputación provincial. No obstante, este traspaso no va a reducir necesariamente los costes, ya que en la mayoría de servicios, los costes por habitante o usuario son elevados por la baja densidad de población y por la existencia de muchos núcleos de población. Por otra parte, existen serias dudas de que se pueda calcular un coste estándar cuando los municipios no llevan contabilidad de costes, no siendo correcto hacerlo a partir del gasto per cápita, ya que el mundo local es muy diverso tanto en recursos como en preferencias. Además, existen otras razones que hacen pensar que el traspaso de estos servicios a la Diputación no tiene sentido. La dimensión geográfica de las Diputaciones parece excesiva, puede suceder que algunas provincias tengan la mayoría de los servicios locales provistos por la Diputación, y ello va en contra de la eficiencia política, ya que los dirigentes de estas administraciones no son elegidos de forma directa por los ciudadanos.

El control financiero se quiere mejorar haciendo depender de nuevo a los interventores locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo cual también pretende hacerles más independientes de los políticos locales, y estableciendo más obligaciones para los interventores. Según Bosch y Solé-Ollé, estas medidas son poco precisas y si, como parece, el sueldo y el despido del interventor sigue dependiendo de los políticos locales, nada va a cambiar. Asimismo, la reforma fija el porcentaje de cargos electos con retribución y también de asesores y cargos de confianza por tramos de población, dando como resultado que el 82% de los electos no podrán ser remunerados. Si tenemos en cuenta los casos de corrupción, podemos estar de acuerdo en que hay cierta demanda ciudadana para controlar los sueldos de los políticos. Por ello, parece razonable establecer algunos límites a los mismos. No obstante, no es seguro que se consiga ningún tipo de ahorro, ya que puede legitimar el aumento de sueldos a los que ahora no llegan al límite establecido, hay muchos que actualmente no cobran nada y puede tener un efecto indeseado en dietas y otros tipos de gasto. Por otra parte, no hay que olvidar que hay estudios que demuestran que una adecuada remuneración a los políticos es una condición imprescindible para conseguir reclutar a los más capaces.

Finalmente, el trabajo de Bosch y Solé-Ollé apunta las principales características que debería tener una reforma local. Realiza siete recomendaciones:

Reducción del número de municipios. En España el 84% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes. Hay que tener municipios con un tamaño poblacional que garantice prestar los servicios a un coste mínimo. Así, se debe incentivar la fusión de municipios. El tamaño mínimo debería situarse en los 5.000 habitantes y, a ser posible, acercarse a los 10.000, aunque en su diseño se deben tener en cuenta circunstancias históricas, geográficas, culturales y económicas.

Clarificación competencial. Se deben delimitar las competencias mínimas de los municipios, tal como hace la actual propuesta de reforma. Asimismo, hay que establecer la posibilidad de delegar otras competencias, con acuerdo de financiación, si se alcanzan los 10.000 habitantes.

Control financiero. Se propone, entre otras, que los interventores sean independientes del poder político local tanto en su funcionamiento como remuneración.

Rendición de cuentas. Se propone la elección directa del alcalde y de los concejales por distritos para lograr una buena representación de los municipios fusionados.

Profesionalización. Todos los municipios deberían disponer de interventor y secretario. En cuanto a la remuneración de los cargos electos, se podría regular mediante unos topes máximos, pero permitiendo la autonomía local y siendo generosos.

Limitación del papel de las Diputaciones. O bien se reducen las competencias de las Diputaciones a aspectos de coordinación de las políticas municipales o bien se eliminan.

Financiación. Se debería potenciar el IBI con una mejor gestión del catastro, en el que deberían participar las CCAA y los gobiernos locales, y se deberían aumentar los porcentajes de participación en los grandes impuestos y extenderlos al resto de municipios, ahora limitados a los de más de 75.000 habitantes. También hay que considerar el establecimiento de un recargo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas. La reducción del número de municipios disminuiría la heterogeneidad y facilitaría que la participación en los tributos del Estado se transformara en una auténtica subvención de nivelación, así como reduciría las transferencias de capital, financiación muy importante actualmente para los pequeños municipios, y que interfieren en la autonomía local y son un instrumento para discriminar a favor de los municipios del mismo color político que la administración dadora.

A partir de las contribuciones al *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012* podemos extraer algunas lecciones de tipo general. En primer lugar, la crisis económica ha puesto de manifiesto las limitaciones del diseño de los sistemas de gobierno multinivel, tanto a nivel internacional como en el caso español. Dado lo extraordinario de esta crisis, este es el test más exigente al que probablemente cualquier sistema descentralizado se ha enfrentado hasta la fecha o, incluso, se enfrentará en el futuro. En segundo lugar, la difícil situación fiscal hace que este sea un buen momento para emprender reformas de profundidad en la organización de los gobiernos subcentrales. Esta reforma debería basarse en la evidencia acerca de cuáles son los aspectos de la descentralización que han generado el problema. En tercer lugar, 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.

Núria Bosch y Albert Solé-Ollé
Editores

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Barcelona, mayo de 2013



Forum

Crisis económica y recentralización

A stylized world map composed of puzzle pieces, with a brown and tan color palette. The map is centered on the Atlantic Ocean, showing the continents of North and South America on the left and Europe and Africa on the right. The puzzle pieces are outlined in a light brown color.

**14 Federalismo fiscal en tiempos de crisis:
compartir el coste del ajuste**

Jürgen von Hagen

University of Bonn
Indiana University
Centre for Economic Policy Research (CEPR)
Portuguese Public Finance Council

Dirk Foremny

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

**26 Las haciendas autonómicas durante la
crisis: de la tranquilidad a la zozobra**

Andrés Leal Marcos

Grupo de Investigación en Economía Pública

Julio López Laborda

Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación en Economía Pública

**36 Descentralización fiscal y crisis
económica**

Gustavo Canavire-Bacarreza

Universidad EAFIT

Jorge Martínez-Vazquez

International Center for Public Policy,
Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

**46 El proceso de recentralización del Estado
de las autonomías**

Carles Viver Pi-Sunyer

Institut d'Estudis Autònoms
Universitat Pompeu Fabra

Gerard Martín

Institut d'Estudis Autònoms
Universitat de Barcelona

Federalismo fiscal en tiempos de crisis: compartir el coste del ajuste

Jürgen von Hagen

University of Bonn
Indiana University
Centre for Economic Policy Research (CEPR)
Portuguese Public Finance Council

Dirk Foremny

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Descargo de responsabilidad: Las opiniones expresadas en este capítulo no representan las opiniones del Consejo de las Finanzas Públicas de Portugal.

I. Introducción



En todos los países, el gobierno está compuesto por diversos niveles: central, regional y local. Normalmente, los gobiernos locales se ocupan de la prestación de un gran número de bienes y servicios públicos, desde el agua y el alcantarillado hasta los parques, las escuelas y los hospitales; los gobiernos centrales se ocupan de la estabilización macroeconómica, las políticas de redistribución y los bienes públicos de alcance estatal, como la defensa nacional; y los gobiernos regionales ocupan un término medio, encargándose de la prestación de bienes y servicios públicos con una incidencia geográfica mayor a la local y haciendo uso de las economías de escala en la prestación de bienes y servicios públicos¹. Los impuestos más importantes, los que gravan a las sociedades, la renta de las personas físicas y el valor añadido, suelen recaudarse a nivel central o regional, para evitar que se produzca una competencia fiscal perjudicial a nivel local. Esto hace que los gobiernos locales tengan unos impuestos propios caracterizados por unas bases impositivas relativamente reducidas, además de unos ingresos e impuestos participados por otros gobiernos de nivel superior. Como consecuencia, los

diferentes niveles del gobierno están relacionados entre sí por flujos de fondos financieros, y los flujos netos van normalmente en sentido descendente, es decir, los gobiernos centrales y, en su caso, los gobiernos regionales, realizan transferencias netas a los gobiernos locales. El grado de «desequilibrio vertical», definido como una participación en el gasto de los gobiernos locales financiada con transferencias de los gobiernos de nivel superior, es una importante característica de la organización de las finanzas públicas de un país.

A nivel individual, los países suelen clasificarse en unitarios y federales. Un país unitario tiene normalmente dos niveles de gobierno electas: el local y el central. Los gobiernos locales tienen una autoridad limitada para gestionar sus propios asuntos, y dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central². En cambio, un país federal tiene normalmente tres niveles de gobierno electas: el local, el regional y el central. Los gobiernos locales y regionales gozan de una libertad considerable para gestionar sus propios asuntos, y su dependencia económica del gobierno central es muy inferior a la de los gobiernos locales de los países unitarios³. En consecuencia, el diseño actual del sector público implica una determinada relación entre autonomía política y dependencia financiera a nivel local: cuanto mayor es la autonomía política, menor es la dependencia financiera del gobierno central por parte de los gobiernos locales, es decir, menor es el grado de desequilibrio vertical.

Los economistas perciben y justifican habitualmente esta relación en términos de eficiencia. En los países donde las diferencias entre las circunstancias económicas y las preferencias locales sobre los bienes públicos son amplias, los gobiernos locales deben ser capaces de responder a las circunstancias locales con el fin de prestar bienes y servicios públicos de manera eficiente. No

¹ Esto se corresponde con la distribución de competencias clásica de Musgrave (1959, 1971).

² En los países unitarios que tienen un nivel de gobierno regional, estos normalmente no son elegidos directamente y actúan como entes administrativos.

³ Obviamente, esta es una mera clasificación a grandes rasgos, existen otros casos intermedios. Por ejemplo, la combinación de dos capas de gobierno con el elevado grado de autonomía que presentan los gobiernos locales de los países escandinavos se conoce en ocasiones como «federalismo escandinavo», ver Rattso (1998).

obstante, esta capacidad debe combinarse al menos con un cierto grado de responsabilidad sobre la financiación de la prestación de bienes y servicios públicos con impuestos recaudados a nivel local para evitar problemas de riesgo moral y parasitismo, que pueden conducir a un nivel de gasto excesivo en los gobiernos locales. Por lo tanto, un alto grado de autonomía política debe combinarse con un bajo grado de desequilibrio vertical. Por el contrario, cuando las diferencias entre las circunstancias económicas y las preferencias locales no son muy amplias, se puede lograr una prestación eficiente de bienes y servicios públicos locales con un menor grado de autonomía por parte de los gobiernos locales y un mayor grado de desequilibrio vertical.

“Por un lado, los gobiernos centrales pueden usar su mayor capacidad financiera para proteger a los gobiernos locales del impacto de la crisis. Por otro, pueden usar su mayor poder político para obligarles a absorber una mayor parte del ajuste fiscal”

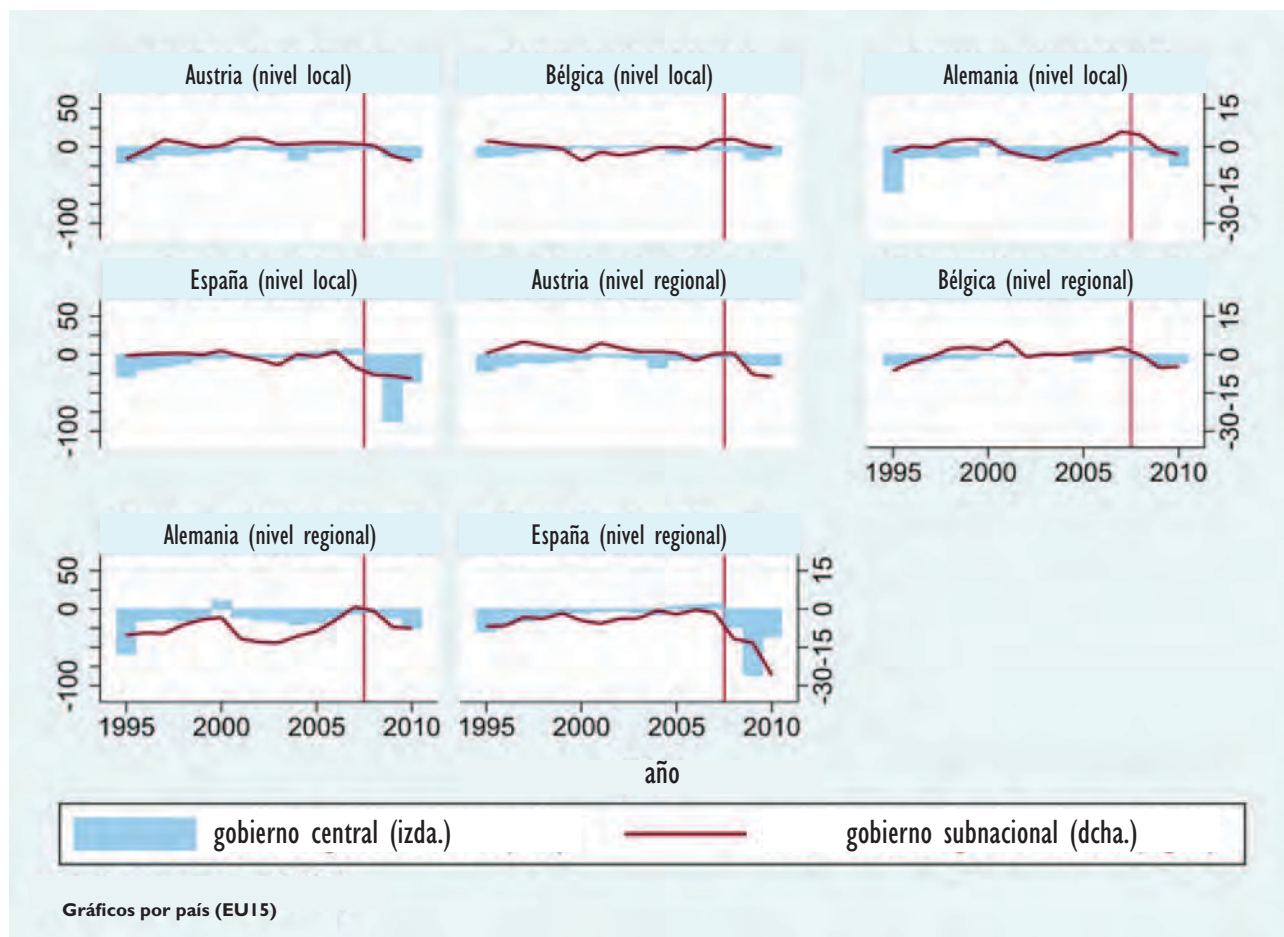
La reciente crisis económica y financiera, habitualmente conocida como la Gran Recesión, nos lleva a considerar la relación entre la autonomía de los gobiernos subnacionales y el grado de desequilibrio vertical desde una perspectiva diferente. Esta crisis, que azotó las economías europeas en 2007 tras varios años de crecimiento relativamente intenso, causó un importante descenso en los ingresos públicos y un aumento del gasto público a causa de los estabilizadores automáticos y otras políticas de estabilización macroeconómica discrecionales. Como resultado, los saldos presupuestarios del sector público empeoraron en todos los países europeos. La cuestión que planteamos en este capítulo es, ¿cómo se ha distribuido el ajuste fiscal entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en el contexto de la Gran Recesión? En vista de la relación que existe entre el poder político y la dependencia financiera, la respuesta a esta cuestión no es evidente. Por un lado, los gobiernos centrales pueden usar su mayor capacidad financiera para proteger a los gobiernos locales del impacto de la crisis. Esto supondría un incremento de las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales y, por lo tanto, un aumento del grado de desequilibrio vertical durante la crisis. Por otro lado, los gobiernos centrales pueden usar su mayor poder político para obligar a los gobiernos locales a absorber una mayor parte del ajuste fiscal requerido aplicando recortes en las transferencias y obligándoles a reducir el gasto más que en el primer escenario. A priori, parece plausible que los sistemas federales tiendan a acercarse a la segunda alternativa, y que los unitarios se acerquen más a la primera. La diferencia entre estos dos escenarios es importante, ya que la eficiencia asignativa exige un elevado grado de estabilidad en la prestación de bienes y servicios públicos locales, que parece mayor en el primer caso.

Por el momento no existen muchos estudios empíricos sobre las repercusiones de la Gran Recesión en las finanzas públicas. Ter-Minassian y Fedelino (2010) estudian el impacto de la Gran Recesión en las finanzas de los gobiernos subnacionales en términos cualitativos, ya que no existían datos disponibles. La mayoría de sus consideraciones están en línea con los resultados cuantitativos que presentamos a continuación. Blöchliger et al. (2010) superan el obstáculo que plantea la ausencia de datos utilizando proyecciones presupuestarias y resultados de encuestas para una muestra de países de la OCDE. Su capítulo se centra en el comportamiento cíclico de las finanzas públicas subnacionales y los paquetes de estímulo nacional. Es interesante destacar que parte de los paquetes de estímulo de algunos países consistían en subvenciones y transferencias a los gobiernos subnacionales. Los autores concluyen que es imprescindible coordinar las reacciones de los gobiernos centrales y subcentrales ante la Gran Recesión para garantizar que los esfuerzos de estímulo financiero sean lo más efectivos posible. Jonas (2012), con datos relativos a Estados Unidos, documenta un acusado descenso de los ingresos fiscales a nivel subnacional a causa de la Gran Recesión. El autor examina las reacciones que tienen lugar en cuanto a políticas procíclicas se refiere a causa de las limitaciones de endeudamiento a nivel regional y municipal. Sin embargo, el marco institucional en los países europeos difiere bastante. Nuestro análisis contribuye a la literatura usando los datos fiscales subnacionales europeos más recientes para estudiar las diferencias entre los estados unitarios y los estados federales.

El resto de este capítulo está organizado de la siguiente manera: la Sección 2 describe el impacto de la Gran Recesión por lo que respecta al “output gap” y los saldos presupuestarios del gobierno; la Sección 3 analiza la respuesta de los principales agregados presupuestarios de los gobiernos subnacionales durante la Gran Recesión; la Sección 4 profundiza en la materia, distinguiendo entre los países que sufrieron una crisis de deuda pública a partir del 2009 y los que no; por último, la Sección 5 expone las conclusiones.



Figura 1. Saldos presupuestarios del nivel central y subnacional en los países federales



2. El impacto fiscal de la Gran Recesión

Nuestra muestra consiste en 15 Estados miembros de la UE para los que se dispone de datos coherentes: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, y Reino Unido. De estos, Austria, Bélgica, Alemania y España son países federales, mientras que el resto son unitarios. Por razones de disponibilidad de datos, distinguimos entre dos niveles de gobierno en nuestro trabajo empírico: el central y el subnacional, que a su vez incluye los niveles local y regional en el caso de los países federales, y el nivel local en el caso de los países unitarios. A excepción de Dinamarca, Suecia y el Reino Unido, el resto de países pertenece a la zona euro. La muestra cubre los años desde el inicio del euro, en 1995, hasta 2010, ya que aún no existen datos sobre las finanzas públicas más recientes para todos los países. Por lo tanto, no nos es posible estudiar las crisis de deuda pública europea con más detalle.

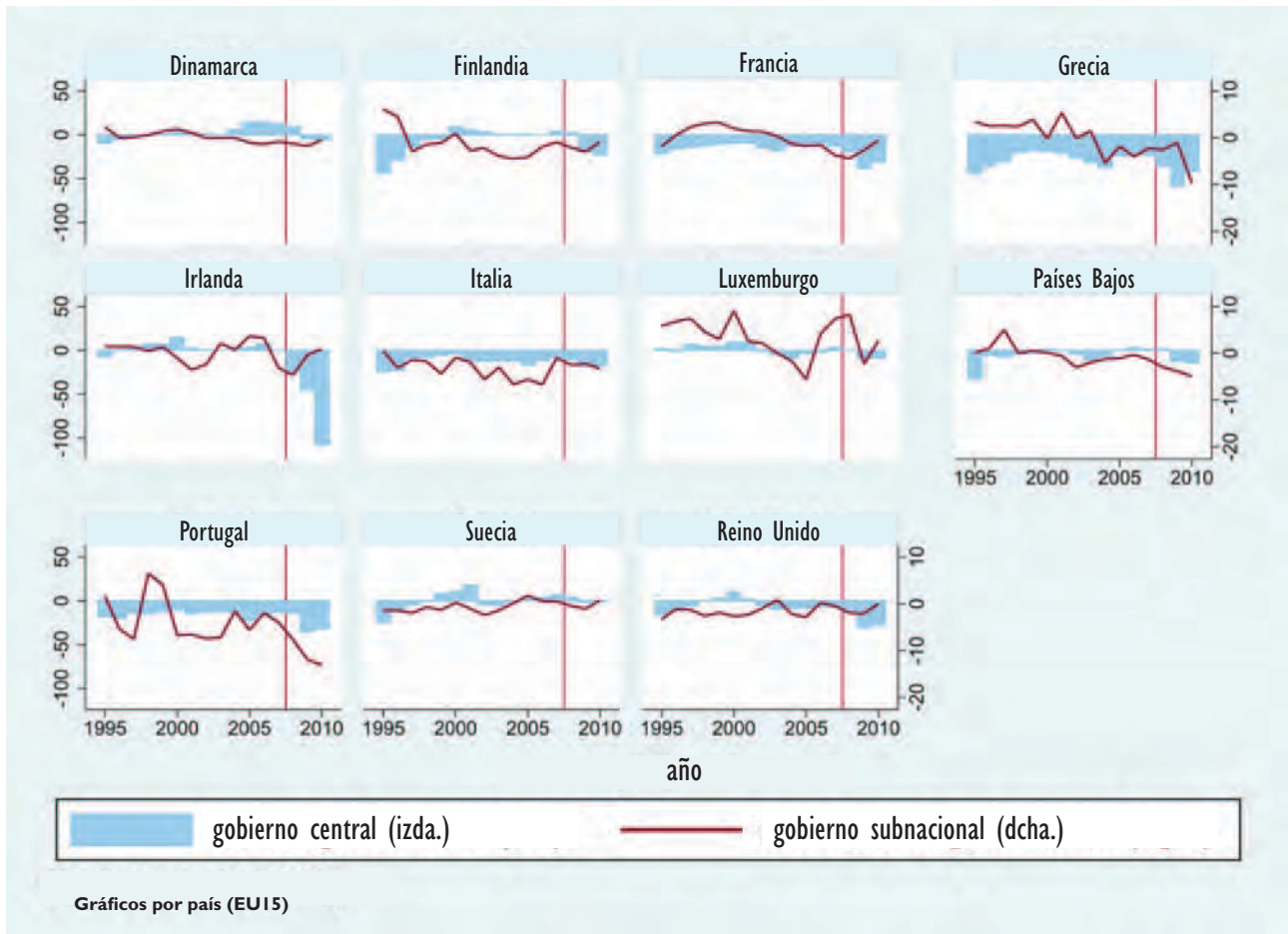
Las Figuras 1 y 2 muestran la evolución de los saldos presupuestarios de los niveles de gobierno central y subnacional durante todo el período. La Figura 1 contiene los países federales de la muestra,

mientras que la Figura 2 recoge los datos de los estados unitarios. Las líneas rojas verticales marcan el comienzo de la Gran Recesión. Claramente, los saldos presupuestarios del gobierno central se tornaron negativos al inicio de la recesión en todos los casos. Las evidencias relativas a los saldos presupuestarios son contradictorias. En las federaciones, los saldos presupuestarios subnacionales también se tornaron negativos. Sin embargo, en los estados unitarios no se observa esta tendencia de forma generalizada.

La Figura 3 muestra la evolución de la brecha de producción durante el período de muestreo para los países que integran la muestra. Aunque la evolución individual de los países fue bastante diferente en el período de 1995 a 2006, a juzgar por el gran incremento en las brechas de producción negativas, es evidente que la Gran Recesión los azotó a todos simultáneamente en el año 2007. Esto nos ofrece una base natural para la comparación que tenemos presente en este capítulo.

La Tabla 1 muestra los porcentajes de las principales categorías presupuestarias de los gobiernos subnacionales antes de la Gran Recesión. Por lo que respecta a los ingresos, cabe distinguir, por un

Figura 2. Saldos presupuestarios del nivel central y subnacional en los países unitarios



Notas: Saldos presupuestarios expresados como porcentaje de los ingresos. Datos basados en EUROSTAT y cálculos de elaboración propia.

lado, los que provienen de bases imponibles donde la jurisdicción subnacional tiene capacidad para cambiar los tipos impositivos de forma autónoma (impuestos propios) y, por otro, los impuestos que se recaudan con un tipo impositivo común a todas las jurisdicciones y que se redistribuyen a las regiones o a los municipios (impuestos compartidos)⁴. En los estados unitarios, los gobiernos subnacionales tienen un porcentaje mucho mayor de impuestos propios y un porcentaje mucho menor de impuestos compartidos que los gobiernos subnacionales de los estados federales. Además, en los estados unitarios, los gobiernos subnacionales se financian en mayor medida con tasas y precios públicos que en los estados federales. Finalmente, los gobiernos subnacionales de los estados unitarios reciben relativamente más transferencias que los de los estados federales. Estas diferencias, exceptuando las transferencias, también son estadísticamente significativas.

⁴ La definición exacta coincide con la de la Base de Datos sobre Descentralización Fiscal de la OCDE. Hemos calculado el porcentaje de ingresos propios según esta definición para todos los años que cubre nuestro conjunto de datos. Para un análisis más detallado, ver Foremny (2012).

Por lo que respecta al gasto, los gobiernos subnacionales de los estados federales presentan un porcentaje de gasto en servicios públicos y educación mucho mayor que los gobiernos subnacionales de los estados unitarios. Sin embargo, estos últimos gastan relativamente más en vivienda y sanidad. Por lo que respecta a las demás categorías de gasto principales, las diferencias entre los porcentajes de los estados unitarios y los estados federales son menores.

La Tabla 2 muestra la respuesta de los saldos presupuestarios del gobierno central y los gobiernos subnacionales ante los cambios en la brecha de producción durante la Gran Recesión y en los años previos. Hemos usado el ratio entre los saldos presupuestarios y el total de ingresos en lugar de la razón entre los saldos presupuestarios y el PIB, que suele ser más habitual, porque no existen datos coherentes sobre el PIB a nivel subnacional para todos los países. Además, así, tenemos en cuenta la diferencia de tamaño de los sectores subnacionales en relación con su capacidad para recaudar ingresos. Todas las regresiones se han realizado con y sin efectos fijos a nivel de país.

Figura 3. Brecha de producción e impacto de la crisis



Notas: Datos basados en EUROSTAT.

Es preciso hacer algunas observaciones: en primer lugar, la respuesta de los saldos presupuestarios del gobierno central a la brecha de producción es algo mayor en los estados federales que en los unitarios, pero la diferencia no es estadísticamente significativa; en segundo lugar, esta respuesta aumentó significativamente durante la Gran Recesión tanto en los estados federales como en los unitarios, con coeficientes de regresión que prácticamente se suplican en los dos grupos. La respuesta de los saldos presupuestarios de los gobiernos centrales a la Gran Recesión es notablemente similar en los estados federales y los estados unitarios.

Sin embargo, las cosas son diferentes en el nivel subnacional. La Tabla 2 muestra que, en los años previos a la Gran Recesión, los saldos presupuestarios de los estados federales respondieron de forma significativa y positiva a los cambios en la brecha de producción. Utilizando el estimador de efectos fijos más fiable, una ampliación del uno por ciento en una brecha de producción negativa iría

“Los datos sugieren que los saldos presupuestarios de los gobiernos subnacionales de nuestro grupo de países unitarios están protegidos de forma efectiva de los movimientos cíclicos de la macroeconomía”

asociada a un empeoramiento de los saldos presupuestarios agregados de los gobiernos subnacionales de un 0,7 por ciento en los ingresos agregados, que corresponde aproximadamente a una quinta parte de la reacción de los saldos presupuestarios del gobierno central. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales de los estados federales europeos se comportan de un modo anticíclico y asumen parte del ajuste macroeconómico necesario en el contexto de una creciente recesión. Durante la Gran Recesión, la reacción

Tabla 1. Categorías presupuestarias (1995-2007)

	(1)	(1a)	(1b)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
	ingresos (porcentaje del total de ingresos)						gasto (porcentaje del total de gasto)									
grupos	impuestos	impuestos propios	impuestos compartidos	transferencias	tasas y precios públicos	otros	servicios públicos	protección social	defensa	seguridad y orden público	asuntos económicos	protección medioambiental	vivienda y servicios a la comunidad	sanidad	cultura, ocio y religión	educación
federaciones	40.6*** (1.8)	17.7*** (1.5)	22.9*** (1.4)	40.9*** (1.8)	8.8*** (0.56)	9.8*** (0.38)	20.4*** (0.96)	16.4*** (1.2)	0.0 (0.00)	4.5*** (0.34)	13.6*** (0.51)	4.1*** (0.44)	4.3*** (0.46)	10.5*** (1.4)	5.4*** (0.32)	20.8*** (0.88)
países unitarios	32.4*** (1.6)	28.4*** (1.3)	4.0*** (1.2)	44.4*** (1.6)	14.4*** (0.48)	7.8*** (0.34)	15.7*** (0.82)	18.0*** (1.0)	0.01*** (0.00)	2.6*** (0.29)	13.2*** (0.43)	6.5*** (0.37)	6.7*** (0.39)	14.3*** (1.2)	6.3*** (0.28)	16.5*** (0.75)
Observaciones	247	247	247	234	247	234	247	247	236	247	247	247	247	247	247	247
Coef. Det. (R2)	0,79	0,71	0,53	0,84	0,82	0,84	0,77	0,68	0,29	0,51	0,87	0,62	0,62	0,44	0,76	0,81
Prueba F1	11,73	28,63	106,30	2,16	57,95	16,45	13,76	1,11	27,10	18,59	0,44	17,83	18,66	3,95	4,24	14,15
p-valor	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,29	0,00	0,00	0,51	0,00	0,00	0,05	0,04	0,00

Notas: Errores estándar entre paréntesis. 1) Prueba F con coeficientes iguales. No hay datos disponibles sobre las transferencias para el caso de Grecia. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla 2. Respuesta cíclica de los saldos presupuestarios

variables	grupos	(1a) CS	(1b) FE	(2a) CS	(2b) FE
		saldos presupuestarios como porcentaje de ingresos			
		subnacional		central	
brecha de producción	1996-2007	0.41* (0.23)	0.70** (0.29)	3.9*** (0.69)	3.4*** (0.77)
	Gran Recesión (2008-2010)	2.8*** (0.48)	1.8*** (0.44)	6.7*** (2.9)	6.2*** (2.8)
	1996-2007	0.004 (0.19)	0.05 (0.13)	2.2*** (0.44)	2.3*** (0.51)
	Gran Recesión (2008-2010)	0.46*** (0.18)	0.31 (0.20)	4.3*** (1.4)	4.5*** (1.5)
intereses		-0.05*** (0.01)	0.04* (0.02)	-2.8*** (0.43)	-3.3*** (0.9)
constante		0.37 (0.38)	-2.2*** (0.6)	-1.5 (1.4)	-0.2 (2.7)
	Observaciones	304	304	240	240
	R-squared	0,247	0,223	0,369	0,427
	Número de grupos		19		15
	Prueba F (H01) ¹	9,7	3,8	0,93	1,4
	Prob > F (H01)	0,00	0,07	0,34	0,26
	Prueba F (H02) ²	2,8	1,0	2,1	2,7
	Prob > F (H02)	0,09	0,33	0,15	0,13
	Prueba F (H03) ³	10,2	9,7	0,60	0,29
	Prob > F (H03)	0,00	0,01	0,44	0,60

Notas: Errores estándar robustos entre paréntesis. 1) Prueba F H₀ con coeficientes iguales para ambos períodos en los países federales, 2) Prueba F H₀ con coeficientes iguales para ambos períodos en los países unitarios, 3) Prueba F H₀ con coeficientes iguales en los países federales y los países unitarios durante la crisis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

de los presupuestos subnacionales a la brecha de producción se ha más que duplicado, imitando la respuesta más contundente de los presupuestos del gobierno central a la recesión.

En los estados unitarios, el comportamiento de los saldos presupuestarios agregados de los gobiernos subnacionales es notablemente diferente. La Tabla 2 muestra que, en los años previos a la Gran Recesión, los saldos presupuestarios de los gobiernos subnacionales no respondieron en absoluto a los cambios en la brecha de producción. El estimador de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de la Gran Recesión presenta un coeficiente significativamente positivo en la brecha de producción, pero el estimador de efectos fijos más fiable sugiere que el coeficiente no es significativo. Esta diferencia entre los países unitarios y los países federales durante la Gran Recesión también es estadísticamente significativa. Por lo tanto, los datos sugieren que los saldos presupuestarios de los gobiernos subnacionales de nuestro grupo de países unitarios están protegidos de forma efectiva de los movimientos cíclicos de la macroeconomía.

Esta marcada diferencia entre la evolución de las finanzas de los gobiernos subnacionales de los estados federales y los unitarios está abierta a distintas interpretaciones. Una de ellas es que, en los estados unitarios, los gobiernos centrales protegen a los gobiernos subnacionales de los cambios macroeconómicos, mientras que los gobiernos centrales de los estados federales no lo hacen en la misma medida. En cierto modo, la mayor exposición de los gobiernos subnacionales de los estados federales a las perturbaciones macroeconómicas podrá interpretarse como el precio que deben asumir estos gobiernos por disfrutar de una mayor independencia del gobierno central. Si los gobiernos subnacionales se endeudan para mantener la prestación de bienes y servicios públicos de manera estable ante unos cambios macroeconómicos adversos, el coste del endeudamiento podrá interpretarse como el precio a pagar por gozar de una mayor libertad política. En cambio, los gobiernos subnacionales de los estados unitarios están asegurados contra las crisis macroeconómicas, pero, en contrapartida, tienen menor independencia del gobierno central.

La otra interpretación es que las diferentes reacciones de los saldos presupuestarios subnacionales a las crisis macroeconómicas reflejan los diferentes grados de capacidad y autoridad jurídica de los gobiernos subnacionales para endeudarse por sí mismos. Si los gobiernos subnacionales de los estados unitarios tienen mayores limitaciones en este sentido que los gobiernos subnacionales de los estados federales, el resultado de que los saldos presupuestarios de los primeros no reaccionan ante las crisis macroeconómicas podría indicar que los gobiernos subnacionales se ven forzados a reducir el gasto en línea con la caída de ingresos que se produce durante una recesión, y que incrementan el gasto en las épocas de bonanza económica. Esto implicaría que la prestación de servicios públicos a nivel local es menos estable en el tiempo en los estados unitarios que en los estados federales. En las siguientes secciones, exploraremos las diferentes interpretaciones con más detalle.

“La mayor exposición de los gobiernos subnacionales de los estados federales a las perturbaciones macroeconómicas podría interpretarse como el precio a pagar por disfrutar de mayor independencia del gobierno central”

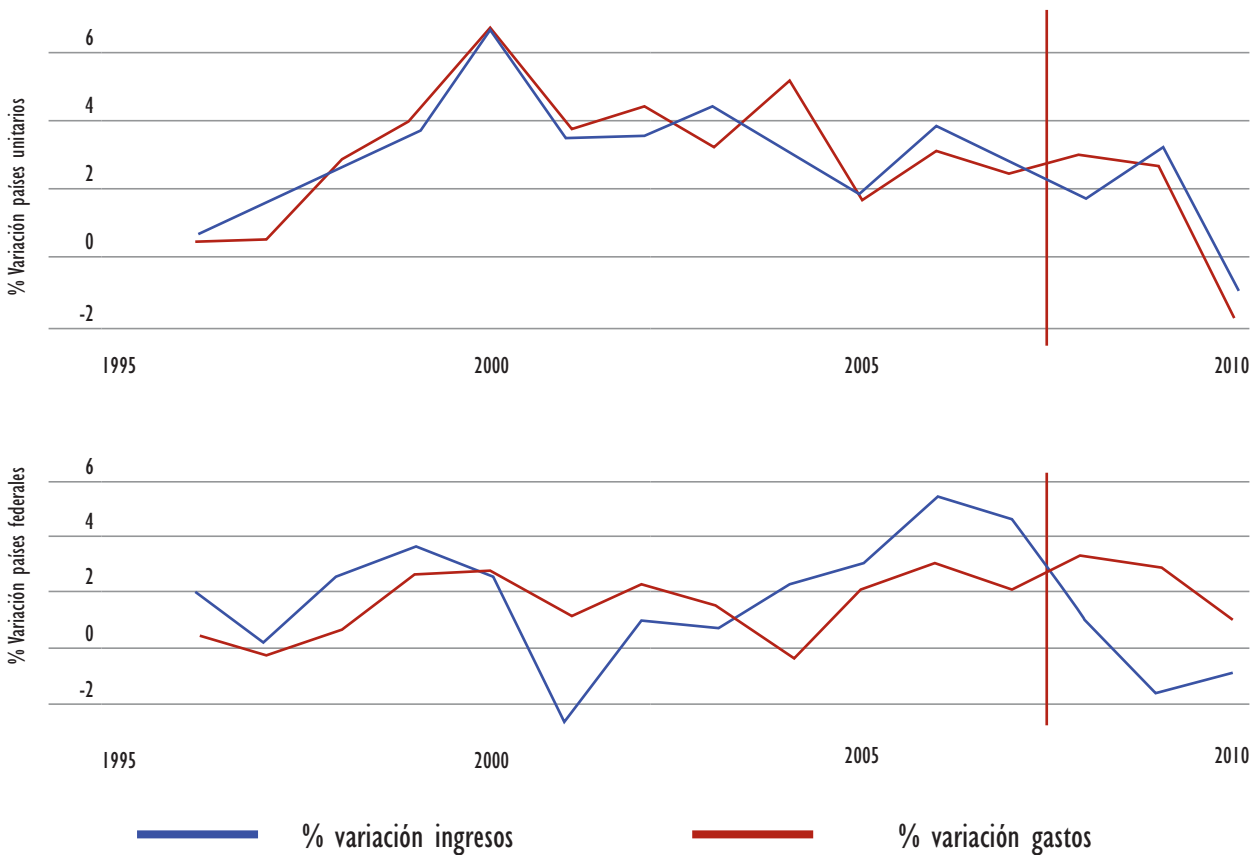
3. Ajuste fiscal a nivel subnacional frente a la Gran Recesión

La Figura 4 muestra las tasas de crecimiento medias anuales de los ingresos y los gastos reales de los gobiernos subnacionales durante el período muestral. Los promedios se han ponderado con el PIB de los respectivos países, y los datos reales se han calculado aplicando el deflactor del PIB. El panel superior de la Figura 4 muestra las tasas de crecimiento de los estados unitarios. En primer lugar, indica que las tasas de crecimiento de los ingresos y los gastos reales mantienen un estrecho seguimiento mutuo y se entrecruzan con frecuencia, lo que indica que cualquier cambio que se produce en el déficit se revierte rápidamente. En segundo lugar, el gráfico muestra que, en las dos principales recesiones que se produjeron durante el período muestral, la recesión del 2001 y la Gran Recesión, las tasas de crecimiento de los ingresos y los gastos reales cayeron simultáneamente.

El panel inferior de la Figura 4 ilustra que los gobiernos subnacionales de los estados federales, de media, se comportan de un modo bastante diferente. Las tasas de crecimiento de los ingresos y los gastos mantienen un seguimiento mutuo mucho menos estrecho. En particular, el crecimiento del gasto real es mucho más estable durante las recesiones que el crecimiento de los ingresos reales. Si comparamos el panel superior con el inferior, podemos apreciar que las diferencias en las tasas de crecimiento que se producen durante las recesiones son mucho más pronunciadas en los estados federales, y que el crecimiento del gasto real es mucho más estable en estos estados. Esto se confirma con la observación de que la desviación estándar de las tasas de crecimiento del gasto real en toda la muestra es de un 2,02 por ciento en los países unitarios, en comparación con el 1,20 por ciento de los países federales.

El panel superior A) de la Tabla 3 muestra los resultados de los gobiernos subnacionales en el período anterior a la Gran Recesión, y cómo ajustaron la parte del presupuesto correspondiente a los ingresos ante la Gran Recesión. La primera columna muestra los saldos presupuestarios medios con relación a los ingresos totales durante el período de 1995 a 2007 (pre-crisis) y la Gran Recesión (2008-2010, crisis). En primer lugar, nos fijaremos en el período pre-crisis. Tal como sugiere la Figura 4, los déficits medios a nivel subnacional fueron mucho mayores en los países federales que en los países unitarios. Los ingresos reales totales crecían de media

Figura 4. Tasas de variación interanual de los ingresos y los gastos



Notas: Valores reales ajustados aplicando el deflactor del PIB. Promedio ponderado según el PIB nacional.

en los dos grupos, pero el crecimiento fue mayor en los estados unitarios. Si bien es cierto que los ingresos reales procedentes tanto de los impuestos propios como de los compartidos crecían a unas tasas significativamente positivas en ambos grupos, la principal diferencia es que el crecimiento de las transferencias y los ingresos por tasas y precios públicos era significativamente positivo en los estados unitarios, mientras que, en los estados federales, no era significativo, o lo era muy poco.

Durante la Gran Recesión, surgieron más diferencias entre ambos grupos: mientras que el déficit medio se incrementó en ambos grupos de países, el aumento fue mucho mayor en los estados federales. Las diferencias entre el déficit medio de los países federales y los países unitarios durante la Gran Recesión respectivamente también son estadísticamente significativas. Esto es coherente con las observaciones de la Tabla 1. Las tasas de crecimiento de los ingresos reales procedentes de todas las fuentes

de ingresos, exceptuando las transferencias del nivel superior y las tasas y precios públicos, se tornaron negativas (aunque no de forma significativa) en los países federales; el patrón es mucho más mixto en los países unitarios, donde los ingresos procedentes de los impuestos compartidos aumentaron (aunque no de forma significativa). Al menos en parte, esto pone de manifiesto las políticas adoptadas por los gobiernos centrales de forma deliberada, que incrementaron la parte de estos ingresos que corresponde a los gobiernos subnacionales. En Finlandia, por ejemplo, la participación de los gobiernos subnacionales en el impuesto de sociedades se incrementó de 10 a 32 puntos porcentuales en los ejercicios fiscales de 2009 a 2011. Esto indica que, en los países unitarios, la distinción entre las transferencias del gobierno central y los ingresos procedentes de los impuestos compartidos no es muy clara; si el gobierno central puede cambiar la distribución de los impuestos compartidos entre los dos niveles de gobierno, dichos impuestos son, en gran medida, como transferencias del gobierno

Tabla 3. Cambios en la política fiscal a corto plazo - ingresos

grupos		(1) saldos presupuestarios como porcentaje de los ingresos	(2) total	(3) impuestos	(3a) impuestos propios	ingresos		(7) tasas y precios públicos			
						(3b) impuestos compartidos	(6) transferencias				
A) países unitarios vs. países federales	federaciones	1996-2007	-1,2*** (0,38)	1,9*** (0,49)	5,4*** (1,9)	7,9** (3,8)	5,2* (3,2)	1,8* (1,0)	0,03 (1,1)		
		Gran Recesión (2008-2010)	-5,1*** (1,3)	-0,27 (0,75)	-0,82 (1,8)	-3,0 (1,8)	-1,4 (1,8)	1,5 (1,9)	2,0*** (0,59)		
		países unitarios	1996-2007	-0,45* (0,27)	3,2*** (0,57)	4,2*** (0,68)	5,5*** (1,5)	3,3* (1,7)	2,8*** (1,0)	3,5*** (0,46)	
	Gran Recesión (2008-2010)	-2,5*** (0,68)	0,92 (1,0)	-0,21 (1,2)	-2,4 (3,1)	0,15 (4,7)	4,8*** (1,8)	1,12 (0,77)			
	Observaciones	304	285	285	285	285	270	285			
	Coef. Det. (R2)	0,18	0,16	0,10	0,05	0,02	0,07	0,10			
	B) países en crisis vs. países no afectados por la crisis	federaciones	países no afectados por la crisis	1996-2007	-0,90* (0,49)	0,49 (0,51)	2,4** (1,2)	1,6 (1,6)	4,0 (4,1)	1,3 (1,2)	-1,6 (1,4)
			Gran Recesión (2008-2010)	-2,6*** (0,91)	0,12 (0,61)	1,1 (2,1)	-1,7 (2,3)	1,2 (1,4)	0,03 (1,9)	1,6** (0,60)	
			países en crisis	1996-2007	-2,0*** (0,47)	6,0*** (0,72)	14,2** (6,4)	26,9* (14,0)	9,2*** (3,2)	3,3** (1,6)	4,9*** (1,4)
		Gran Recesión (2008-2010)	-12,8*** (2,5)	-1,4 (2,3)	-6,7** (2,8)	-6,7*** (2,0)	-9,1** (4,5)	5,9 (4,6)	3,3** (1,4)		
países unitarios		países no afectados por la crisis	1996-2007	0,07 (0,30)	2,6*** (0,44)	3,0*** (0,60)	3,1*** (0,56)	3,3 (2,6)	2,8*** (0,91)	3,5*** (0,48)	
		Gran Recesión (2008-2010)	-1,2** (0,60)	2,4*** (0,48)	0,4 (1,0)	0,09 (1,1)	-5,1 (3,5)	6,4*** (2,2)	1,4** (0,60)		
		países en crisis	1996-2007	-1,4*** (0,52)	4,3*** (1,4)	6,3*** (1,5)	9,8** (4,0)	3,4** (1,7)	2,7 (2,6)	3,4*** (0,94)	
Gran Recesión (2008-2010)		-4,9*** (1,3)	-1,7 (2,5)	-1,3 (2,7)	-6,8 (8,1)	9,3 (11,1)	1,3 (3,1)	0,64 (1,9)			
Observaciones		304	285	285	285	285	270	285			
Coef. Det. (R2)		0,31	0,23	0,17	0,12	0,04	0,08	0,14			

Notas: Desde (2) en adelante, tasa de crecimiento interanual de las categorías presupuestarias en valores reales. No hay datos disponibles sobre las transferencias para el caso de Grecia. Errores estándar robustos entre paréntesis. Datos sobre los saldos presupuestarios desde 1995 en adelante. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

central a los gobiernos locales⁵. Los gobiernos subnacionales de los países federales experimentaron un crecimiento significativo de los ingresos procedentes de las tasas y precios públicos durante la Gran Recesión, lo que no se observa en el caso de los gobiernos subnacionales de los países unitarios. Estos últimos, no obstante, experimentaron un aumento significativo de las transferencias del gobierno central durante la Gran Recesión, lo que no ocurrió en el caso de los estados federales. Esto sugiere que el grado de desequilibrio vertical aumentó en los estados unitarios pero no en los estados federales, y que los gobiernos subnacionales de estos

últimos recurrieron en mayor medida a las tasas y precios públicos para financiar sus actividades que los gobiernos subnacionales de los primeros. Las pruebas estadísticas también confirman este patrón. Los déficits, los ingresos totales y los ingresos fiscales totales aumentaron a un ritmo significativamente diferente antes y durante la Gran Recesión en ambos grupos.

La Tabla 4 presenta datos similares para el capítulo de gastos del presupuesto. Durante el período previo a la Gran Recesión, el gasto real del gobierno subnacional crecía a un ritmo significativamente positivo en ambos grupos, pero la tasa media de crecimiento de los estados unitarios prácticamente duplicaba la de

⁵ Para una observación similar en Portugal, ver Consejo de las Finanzas Públicas de Portugal (2012).

Tabla 4. Cambios en la política fiscal a corto plazo - gastos

grupos		(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)		
		total	servicios públicos	protección social	seguridad y orden público	gastos asuntos económicos	protección medioambiental	vivienda y servicios a la comunidad	sanidad	cultura, ocio y religión	educación		
A) países unitarios vs. países federales	federaciones	1996-2007	1.5*** (0.51)	1.2** (0.56)	2.4*** (0.67)	3.4*** (1.2)	1.9** (0.83)	1.0 (1.9)	0.89 (1.7)	4.5** (2.0)	3.7*** (1.2)	1.6** (0.78)	
		Gran Recesión (2008-2010)	2.6*** (0.49)	2.7** (1.3)	4.5*** (0.92)	1.7* (0.92)	2.4* (1.3)	0.58 (1.3)	1.5 (2.8)	3.1*** (1.1)	1,1 (0.78)	2.8*** (0.75)	
	países unitarios	1996-2007	3.4*** (0.60)	3.2*** (0.88)	8.5* (4.8)	2.3*** (0.79)	4.2*** (1.1)	5.3*** (0.7)	3.7** (1.5)	4.5** (2.2)	3.5*** (0.85)	4.1*** (0.54)	
		Gran Recesión (2008-2010)	1,4 (0.97)	1,2 (1.9)	2,9 (2.3)	3,4** (1.3)	1,4 (1.5)	-1,2 (1.6)	0,7 (3.5)	6,5 (9.1)	2,0 (1.4)	0,02 (1.7)	
		Observaciones	285	285	285	285	285	285	285	285	285	285	
		Coef. Det. (R2)	0,17	0,08	0,03	0,08	0,08	0,08	0,02	0,03	0,10	0,16	
B) países en crisis vs. países no afectados por la crisis	federaciones	países no afectados por la crisis	1996-2007	0,03 (0.53)	0,0 (0.65)	0,76 (0.63)	2,21 (1.5)	0,51 (1.0)	-0,59 (2.4)	0,12 (2.2)	3,5 (2.3)	2,7* (1.5)	-0,24 (0.49)
		Gran Recesión (2008-2010)	2.5*** (0.35)	1,9 (1.2)	3.5*** (0.49)	1.9** (0.83)	2.3** (0.94)	1,1 (1.4)	-0,27 (2.9)	1,8 (1.1)	1.8** (0.79)	3.4*** (0.41)	
	países en crisis	1996-2007	5.8*** (0.70)	4.9*** (0.77)	7.5*** (1.5)	7.0*** (2.0)	6.0*** (1.7)	5.9** (2.3)	3,2 (2.4)	7.2* (4.3)	6.6*** (1.0)	7.2*** (2.5)	
		Gran Recesión (2008-2010)	2,8 (1.7)	5,0 (3.5)	7,5** (3.1)	0,88 (2.7)	2,45 (4.3)	-1,0 (2.8)	6,9 (6.4)	7,2*** (2.4)	-0,83 (1.8)	0,79 (2.6)	
	países unitarios	países no afectados por la crisis	1996-2007	2.7*** (0.45)	2.4** (1.0)	1.8* (0.91)	2.5** (1.5)	3.1** (1.6)	4.7*** (0.86)	2.9 (2.2)	5.2* (3.1)	2.8*** (0.79)	3.7*** (0.50)
		Gran Recesión (2008-2010)	2.6*** (0.66)	2,1 (1.4)	4.7*** (0.98)	2.4*** (0.85)	3.9*** (1.4)	-0,97 (2.2)	3,8 (5.3)	9,9 (14.4)	1,7* (0.96)	1,2 (1.2)	
	países en crisis	1996-2007	4.8*** (1.5)	4.7*** (1.6)	20,2 (13.0)	2,0* (1.2)	6.1*** (1.5)	6.2*** (1.2)	5.0** (2.0)	3,3 (2.9)	4.6** (1.9)	4.9*** (1.2)	
	Gran Recesión (2008-2010)	-0,63 (2.3)	0,18 (4.8)	-0,36 (5.9)	5,1 (3.3)	3,0 (2.9)	-1,6 (2.0)	-4,7** (2.0)	0,46 (0.68)	2,4 (3.5)	2,0 (4.3)		
	Observaciones	285	285	285	285	285	285	285	285	285	285		
	Coef. Det. (R2)	0,25	0,11	0,05	0,10	0,12	0,10	0,03	0,03	0,11	0,22		

Notas: Tasa de crecimiento interanual de las categorías presupuestarias en valores reales. Errores estándar robustos entre paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

los estados federales. Durante la Gran Recesión, el total de gasto de los gobiernos subnacionales de los países federales aumentó significativamente y a un ritmo más elevado que antes. Esto puede atribuirse principalmente al importante incremento de la tasa de crecimiento del gasto real en concepto de protección social. En los estados unitarios, la tasa de crecimiento del gasto real total descendió y dejó de ser significativa durante la Gran Recesión. El mayor descenso en el crecimiento del gasto real se produjo en los ámbitos de protección medioambiental, vivienda, servicios a la comunidad, y educación. Si comparamos las Tablas 3 y 4, parece que el incremento del gasto real contribuyó significativamente a la aparición de déficits en los presupuestos subnacionales de los estados federales, mientras que los déficits de los presupuestos

subnacionales de los estados unitarios se debieron principalmente a una caída de ingresos.

4. Desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales en los países con crisis de deuda

La parte inferior B) de las Tablas 3 y 4 aporta datos similares, como en el caso anterior, pero distingue entre los países que incurrieron en una crisis de deuda pública tras el 2009 y los que no. Entre los estados federales, consideramos España como un país en crisis. Entre los países unitarios en crisis, encontramos Grecia, Irlanda, Italia y Portugal.

“Los gobiernos subnacionales en países unitarios experimentaron un aumento significativo de las transferencias del gobierno central durante la Gran Recesión, lo que no ocurrió en los estados federales”

La Tabla 3 considera de nuevo las razones de los saldos presupuestarios y las tasas de crecimiento de los ingresos reales. Claramente, los gobiernos subnacionales de los países en crisis ya presentaban unos déficits relativos al total de ingresos mucho mayores antes de la Gran Recesión, que aumentaron tanto en relación con los ingresos totales como en comparación con los países que no cayeron en crisis durante la Gran Recesión. Cabe observar que los gobiernos subnacionales de los países unitarios que no se vieron afectados por la crisis tenían unos presupuestos prácticamente equilibrados en el período 1996-2007, mientras que los gobiernos subnacionales de los países en crisis tenían un déficit promedio de un 1,4 por ciento respecto al total de ingresos. La Tabla 3 indica que, antes de la Gran Recesión, ya existía una falta de disciplina fiscal entre los gobiernos subnacionales de lo que luego resultaron ser países en crisis, y que los presupuestos de estos gobiernos parecen estar mucho más expuestos a las desaceleraciones cíclicas que los gobiernos subnacionales de los países que no cayeron en crisis.

Volviendo a las tasas de crecimiento del gasto real, la Tabla 3 muestra que los gobiernos subnacionales de los países en crisis en general presentaban unas tasas de crecimiento de los ingresos mucho mayores en los años previos a la Gran Recesión, y que el crecimiento de sus ingresos sufrió un descenso mucho mayor durante la Gran Recesión que en el caso de los gobiernos subnacionales de los países que no entraron en crisis. Finalmente, la Tabla muestra que existen diferencias interesantes entre los estados unitarios que cayeron en crisis y los que no. En el primer grupo, las transferencias a los gobiernos subnacionales aumentaron significativamente ya antes de la Gran Recesión, y los gobiernos centrales intensificaron las transferencias todavía más durante la Gran Recesión. Por lo tanto, este grupo se corresponde muy bien con el paradigma de los gobiernos centrales que protegen a los gobiernos subnacionales frente a la pérdida de ingresos fiscales en los malos tiempos. En cambio, en los países afectados por la crisis, las transferencias a los gobiernos subnacionales no crecieron significativamente ni antes ni durante la Gran Recesión, lo que ha resultado en unos ingresos mucho más procíclicos en estos países.

Si observamos el gasto, la Tabla 4 sugiere que, en el grupo de los estados federales, el gasto real de los gobiernos subnacionales de los países que no entraron en crisis no aumentó de manera significativa de media en el período anterior a la Gran Recesión; sin embargo, durante la Gran Recesión, el gasto de estos gobiernos aumentó significativamente,

principalmente en concepto de protección social. Por el contrario, en los países afectados por la crisis, el gasto de los gobiernos subnacionales creció muy rápidamente en todas las categorías ya antes de la Gran Recesión. Cuando estalló la recesión, los gobiernos subnacionales tuvieron que aumentar el gasto en protección social y reducir el crecimiento del gasto en todas las demás categorías.

En el grupo de los estados unitarios, observamos que, antes de la Gran Recesión, el gasto real de los gobiernos subnacionales aumentó mucho más rápido en los estados en crisis que en los que no se vieron afectados por esta. Con el inicio de la recesión, los gobiernos subnacionales de los estados no afectados por la crisis lograron mantener una tasa de crecimiento estable tanto para el total de gasto como para la mayoría de categorías; sólo el gasto en protección social creció mucho más rápido de lo que lo había hecho anteriormente. Los estados en crisis, por el contrario, tuvieron que reducir drásticamente el aumento del gasto, lo que se tradujo en unas tasas de crecimiento negativas en el total de gasto y en las diferentes categorías, incluida la de protección social.

“En los estados no afectados por la crisis, las transferencias a los gobiernos subnacionales aumentaron significativamente antes y durante la Gran Recesión. Los estados en crisis tuvieron que reducir drásticamente el aumento del gasto hasta llegar a tasas negativas”

5. Conclusiones

En este capítulo estudiamos el ajuste fiscal de los gobiernos subnacionales ante la Gran Recesión para una muestra de países europeos. Obtenemos que la Gran Recesión ha tenido importantes consecuencias para las finanzas públicas de los países que componen la muestra, y que existen importantes diferencias entre los países unitarios y los países federales.

Nuestros resultados muestran que los gobiernos subnacionales de los estados federales reaccionaron a la Gran Recesión incurriendo en mayores déficits presupuestarios a causa del aumento del gasto, particularmente en protección social, y el debilitamiento de los ingresos. Por el contrario, los ingresos de los gobiernos subnacionales de los estados unitarios crecieron durante la Gran Recesión, por el aumento de las transferencias del gobierno central. El déficit de los gobiernos subnacionales aumentó mucho menos en los estados unitarios a causa de la disminución del aumento del gasto real.

Se observa la aparición de diferentes modelos de ajuste fiscal ante la Gran Recesión. Los países unitarios que no incurrieron en una

“Unas finanzas públicas saneadas a nivel de gobierno central son vitales para garantizar que los gobiernos puedan cumplir con sus funciones asignativas de manera eficiente cuando se enfrentan a condiciones macroeconómicas desfavorables”

crisis de deuda posteriormente conforman el paradigma de los países con un gobierno central fuerte desde el punto de vista financiero y político que protege a los gobiernos locales de los efectos de las crisis económicas, lo que les permite mantener una prestación de bienes y servicios públicos locales estable. En los países federales que no sufrieron una crisis de deuda más tarde, los gobiernos subnacionales pudieron endeudarse para estabilizar el gasto en la prestación de bienes y servicios públicos y, al mismo tiempo, aumentar el gasto en protección social. Estos países se ajustan al paradigma de un modelo federalista en el que el coste del endeudamiento en tiempos de dificultades macroeconómicas es el precio que tienen que asumir los gobiernos subnacionales por gozar de una mayor independencia del gobierno central.

En los estados unitarios que sufrieron una crisis de deuda, el gobierno central no protegió a los gobiernos locales frente a las consecuencias adversas del entorno macroeconómico de la Gran Recesión, por lo que se vieron obligados a ajustar el gasto real al descenso de sus ingresos reales. Como resultado, los gobiernos subnacionales de estos países se comportaron de una forma más procíclica que los del grupo de países no afectados por la crisis. Es probable que esto conllevara mayores consecuencias negativas para la eficiencia de la prestación de bienes y servicios públicos que en el caso del grupo de países unitarios. Este resultado sugiere que unas finanzas públicas saneadas a nivel del gobierno central son vitales para garantizar que los gobiernos puedan cumplir con sus funciones asignativas de una manera eficiente cuando se enfrentan a unas condiciones macroeconómicas desfavorables. De hecho, nuestros resultados sugieren que una mayor eficiencia asignativa en los países unitarios exige unos controles más estrictos del aumento del gasto en tiempos de bonanza económica y una mejor protección frente a la caída de los ingresos de los gobiernos subnacionales cuando corren malos tiempos.

De igual modo, los gobiernos subnacionales en España, el país federal en crisis que hemos elegido para la muestra, tuvo que cortar de forma drástica el rápido crecimiento del gasto real durante la Gran Recesión, lo que probablemente haya supuesto consecuencias asignativas negativas para la prestación de bienes y servicios públicos. Nuestros resultados sugieren que los gobiernos subnacionales españoles dependen de unos ingresos fiscales que presentan una mayor elasticidad cíclica que los gobiernos subnacionales de otras federaciones europeas, y que permiten que

el gasto real crezca mucho más rápido en tiempos de bonanza económica que en el caso de los gobiernos subnacionales de otras federaciones. Un modelo de federalismo más eficiente exigiría un mayor grado de disciplina fiscal a nivel subnacional cuando corren buenos tiempos para garantizar que los gobiernos subnacionales puedan soportar el ajuste anticíclico que el modelo federal les requiere cuando llegan malos tiempos.

“Los gobiernos subnacionales en España tuvieron que cortar de forma drástica el rápido crecimiento del gasto real durante la Gran Recesión”

Obtenemos que los países que se han visto sumidos en una crisis de deuda tras la Gran Recesión presentan de forma característica una menor disciplina fiscal a nivel subnacional ya en la década anterior a la Gran Recesión. Si bien es cierto que no podemos hacer ninguna afirmación sobre la relación de causalidad entre estos dos hechos basándonos en nuestros datos, esta observación sugiere que la sostenibilidad de las finanzas públicas subnacionales es un importante prerequisite para que un país pueda mantener unas finanzas públicas sostenibles a nivel central en el contexto de una evolución macroeconómica desfavorable. Es importante prestar atención a este prerequisite tanto en el caso de los países federales como en el de los unitarios, que justifica la imposición de una normativa fiscal apropiada por parte del gobierno central en ambos sistemas, aunque el diseño de esta normativa sea diferente en cada caso.

Referencias bibliográficas

Blöchliger, H., Brezzi, M., Charbit, C., Migotto, M., Pinero J.M. y Vammalle C. (2010), *Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 12, OECD Publishing.

Foremny, D. (2012), *Vertical aspects of sub-national deficits: the impact of fiscal rules and tax autonomy in European countries*, MPRA Working Paper.

Jonas, J. (2012), *Gran recesión and Fiscal Squeeze at U.S. Subnational Government Level*, IMF Working Paper 12/184.

Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Musgrave, R.A. (1971), “Economics of Fiscal Federalism”, *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10 (4), 3-13.

Portuguese Council on Public Finances (2012), *Principles for Revising Subnational Public Finance Laws*. Lisbon.

Ter-Minassian, T. y Fedelino A., (2010), *Impact of the Global Crisis on Sub-National Governments' Finances*, Bank of Italia Occasional Paper.

Las haciendas autonómicas durante la crisis: de la tranquilidad a la zozobra

Andrés Leal Marcos

Grupo de Investigación en Economía Pública

Julio López Laborda

Universidad de Zaragoza

Grupo de Investigación en Economía Pública

I. Introducción

La crisis económica ha golpeado con fuerza a todas las administraciones públicas de nuestro país. Los ingresos públicos se han desplomado rápidamente y ello ha obligado a todos los niveles de gobierno -central, autonómico y locales- a replantear sus políticas fiscales.

El presente trabajo se propone alcanzar dos objetivos básicos. El primero consiste en describir cuál ha sido el comportamiento agregado de los ingresos y gastos autonómicos entre 2007, último año de bonanza, y 2011, el último ejercicio para el que disponemos de las cuentas liquidadas de las comunidades autónomas. Con el

segundo objetivo descendemos de los datos globales a los de cada comunidad autónoma. Se trata, primero, de presentar las diferencias existentes entre comunidades autónomas en la evolución de sus ingresos y gastos durante el período considerado y, segundo, de identificar los factores que pueden explicar ese comportamiento dispar¹.

Estos objetivos se desarrollan, de manera sucesiva, en las dos secciones siguientes. El trabajo se cierra con una sección en la que se resumen sus conclusiones fundamentales y se hace un breve apunte sobre la evolución de las cuentas autonómicas en el primer semestre de 2012.

2. Los ingresos y gastos del nivel autonómico entre 2007 y 2011

Los gráficos 1 y 2 reflejan, respectivamente, la evolución agregada de los ingresos y gastos del conjunto

de comunidades autónomas, de régimen común y foral, entre 2007 y 2011. En la vertiente de los ingresos, sobresalen los siguientes aspectos. Los ingresos corrientes decrecen muy ligeramente en 2008 (un 0,11%) y, tras recuperarse también levemente en 2009, año en que entra en vigor la reforma de la financiación autonómica, vuelven a caer en 2010 y 2011, a menor ritmo en este último ejercicio, en el que hay un cierto crecimiento del PIB. En 2011, los ingresos corrientes son el 87,05% de los liquidados en 2007.

El comportamiento de los ingresos de capital es similar: crecen en 2008 (mucho) y 2009, y se reducen en los dos últimos años del período. En 2011, los ingresos de capital representan el 88,21% de los ingresos de 2007. En consecuencia, los ingresos no financieros del conjunto de comunidades autónomas aumentan levemente en 2008 (0,88%) y 2009 (2,67%), y disminuyen en 2010 y 2011, llegando en este año a constituir un 87,10% del importe de 2007.

Por el contrario, como muestra el gráfico 1, los ingresos financieros han crecido a tasas elevadas, pero decrecientes, entre 2007 y 2010, y se han reducido en 2011. Entre 2007 y 2011, estas operaciones se han incrementado en un 375,80%.

Tal y como se observa en el gráfico 2, las comunidades autónomas reaccionan tarde a la crisis económica en sus políticas de gasto. Todos los gastos no financieros crecen significativamente entre 2007 y 2008: un 10,48% los gastos corrientes y un 11,69% los de capital, originando un aumento del 10,70% de las operaciones no financieras. Las operaciones financieras se reducen un 11,41%.

En 2009, los gastos de consumo siguen creciendo, pero a una tasa más baja que en el ejercicio anterior, salvo en el caso de los gastos financieros y las transferencias corrientes. Como consecuencia, las operaciones corrientes moderan algo su crecimiento, hasta el 9,51%. Sin embargo, los gastos de capital experimentan ya un primer ajuste, reduciéndose un 4,03% con respecto a 2008, lo que conduce a un incremento de los gastos no financieros del 7,05%. Las operaciones financieras también sufren un incremento notable entre 2008 y 2009.

¹ Sobre la evolución de las haciendas autonómicas durante la crisis puede consultarse también Cardoso et al. (2011), FUNCAS (2012) y Ruiz-Huerta et al. (2012).

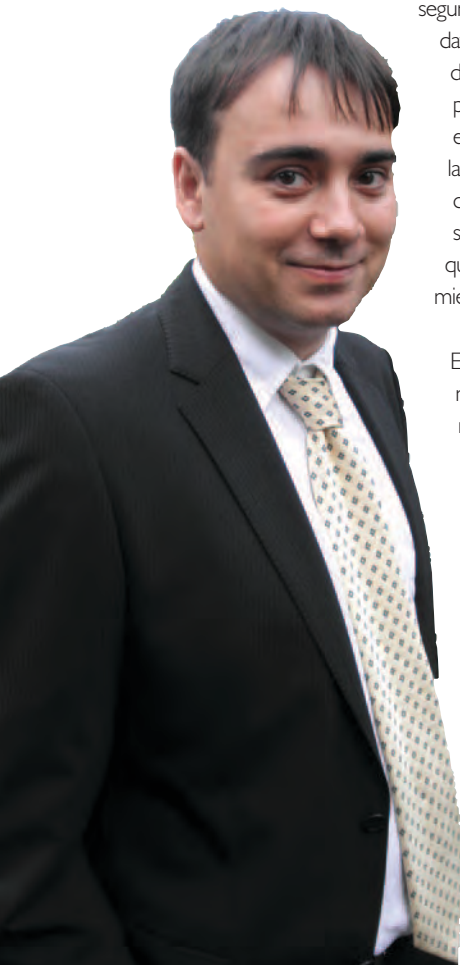
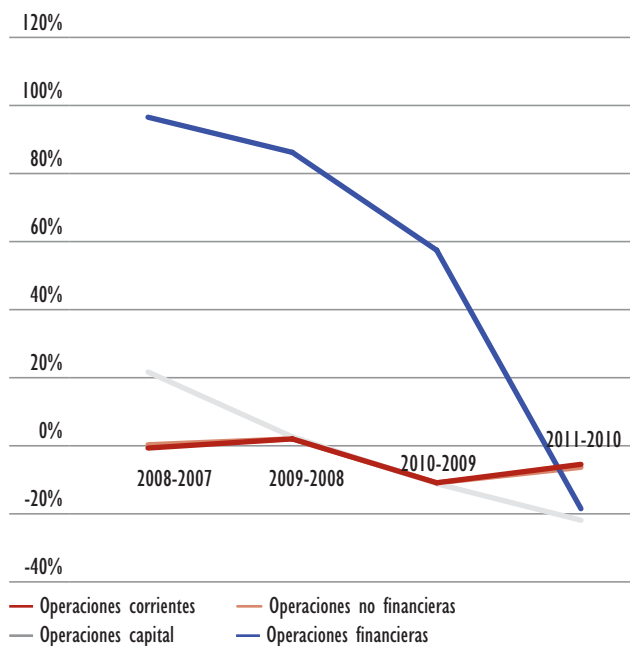


Gráfico 1. Evolución ingresos autónómicos 2007-2011 (variación interanual)

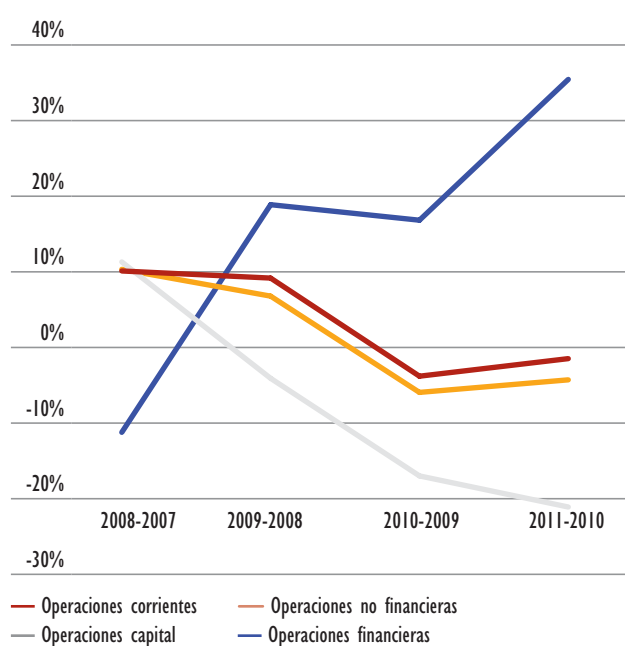


Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Datos 2007-2010: Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas; Datos 2011: Ejecución presupuestaria Trimestral de las Comunidades Autónomas (Datos de ejecución, Informe sobre ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas). Derechos reconocidos depurados de los derechos reconocidos relativos a la Intermediación Financiera Local, fondos FEAGA y otras partidas de naturaleza similar.

2010 es el primer año en que se produce un ajuste de todas las partidas de gasto, con la lógica excepción de los gastos financieros y los pasivos financieros, que siguen creciendo en ese año y en el siguiente. No obstante, por un lado, ese esfuerzo rebaja su intensidad ya en 2011 y, por otro, el peso del ajuste sigue recayendo, en mayor medida, en los gastos de capital. En efecto, mientras los gastos corrientes se reducen un 3,89% en 2010 y un 1,49% en 2011 (con la excepción de los gastos de personal, que repuntan en 2011), los gastos de capital caen, respectivamente, un 17,21% y un 21,41%. Los gastos no financieros

“Las CCAA reaccionan tarde a la crisis económica en sus políticas de gasto. Todos los gastos no financieros crecen significativamente entre 2007 y 2008”

Gráfico 2. Evolución gastos autónómicos 2007-2011 (variación interanual)

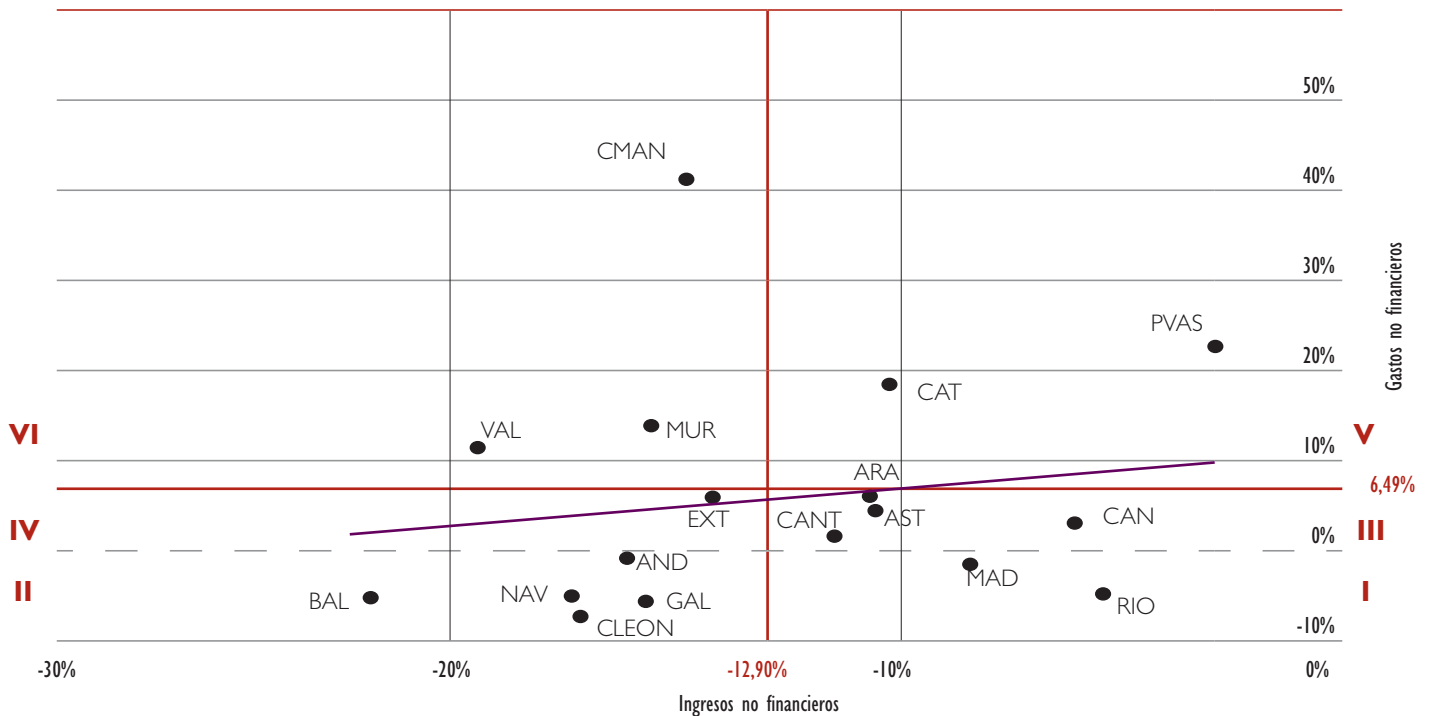


Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Datos 2007-2010: Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas; Datos 2011: Ejecución presupuestaria Trimestral de las Comunidades Autónomas (Datos de ejecución, Informe sobre ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas). Obligaciones reconocidas depuradas de las obligaciones reconocidas relativas a la Intermediación Financiera Local, fondos FEAGA y otras partidas de naturaleza similar.

se reducen un 6,06% en 2010 y un 4,35% en 2011.

Comparando las obligaciones reconocidas en 2007 y 2011, se observa que solo el gasto de capital se ha reducido en ese período, en un 30,26%. Las demás partidas se han elevado y, en algún caso, de manera significativa. Por el lado de los gastos corrientes, un 8,47% las adquisiciones corrientes de bienes y servicios, un 9,92% las transferencias corrientes, un 17,20% los gastos de personal y un



Gráfico 3. Evolución gastos e ingresos no financieros por comunidades (variación 2007-2011)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Datos 2007-2010: Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas; Datos 2011: Ejecución presupuestaria Trimestral de las Comunidades Autónomas (Datos de ejecución, Informe sobre ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas). Derechos y obligaciones reconocidos depurados de los derechos y obligaciones reconocidos relativos a la Intermediación Financiera Local, fondos FEAGA y otras partidas de naturaleza similar.

110,19% los gastos financieros, aumentos que han llevado a las operaciones corrientes a un incremento del 14,56% entre 2007 y 2011, y a las operaciones no financieras, del 6,49%. En este mismo período, los gastos por operaciones financieras se han incrementado en el 68,52%.

Las cifras de déficit constituyen el reflejo lógico de la evolución de los ingresos y gastos no financieros de las comunidades autónomas. El déficit regional agregado, según el Protocolo de Déficit Excesivo, representaba en 2007 un 0,2% del PIB, en 2008, un 1,7%, en 2009, un 2,0%, en 2010, un 3,5% y en 2011, un 4,7%. Por su parte, la deuda del conjunto de comunidades autónomas pasó del 5,8% del PIB en 2007 al 13,3% a finales de 2011: un incremento superior al 129%.

3. Los comportamientos diferenciados de las comunidades autónomas

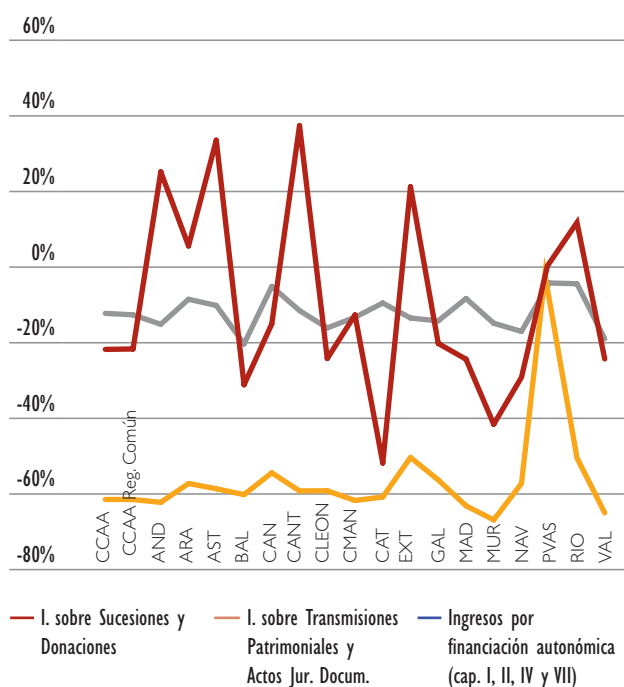
El análisis agregado realizado en la sección anterior oculta las notables diferencias que existen en la evolución de los ingresos y los gastos de cada una de las diecisiete comunidades autónomas. En esta sección vamos a realizar un seguimiento individualizado de las comunidades autónomas para el conjunto del período 2007-2011, esto es, sin detenernos en los cambios interanuales que hayan podido producirse en cada caso.

Para llevar a cabo este examen nos será de mucha utilidad el gráfico 3, que ubica a las comunidades de acuerdo con la evolución de sus ingresos y gastos no financieros entre 2007 y 2011. Como se aprecia en el gráfico, existe una cierta correlación entre la caída en los ingresos no financieros y el ajuste en los gastos no financieros.

“La deuda de las CCAA pasó del 5,8% del PIB en 2007 al 13,3% a finales de 2011: un incremento superior al 129%”

Como enseguida comprobaremos, las diferencias en la evolución del gasto no financiero dependen, en buena medida, de las decisiones de política tomadas por cada comunidad. Sin embargo, en la evolución de los ingresos no financieros intervienen diversos factores. Desde luego, en primer lugar, también las medidas de política tributaria adoptadas por las comunidades, en algunos casos, para elevar y en otros, para reducir, la recaudación de impuestos propios y cedidos y tasas. El gráfico 4 refleja el comportamiento entre 2007 y 2011 de la recaudación por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre

Gráfico 4. Evolución impuestos por comunidades (variación 2007-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Datos 2007-2010: Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas; Datos 2011: Ejecución presupuestaria Trimestral de las Comunidades Autónomas (Datos de ejecución, Informe sobre ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas). Derechos reconocidos depurados de los derechos reconocidos relativos a la Intermediación Financiera Local, fondos FEAGA y otras partidas de naturaleza similar.

Tabla I. Regresiones de la evolución de los ingresos no financieros autonómicos entre 2007 y 2011

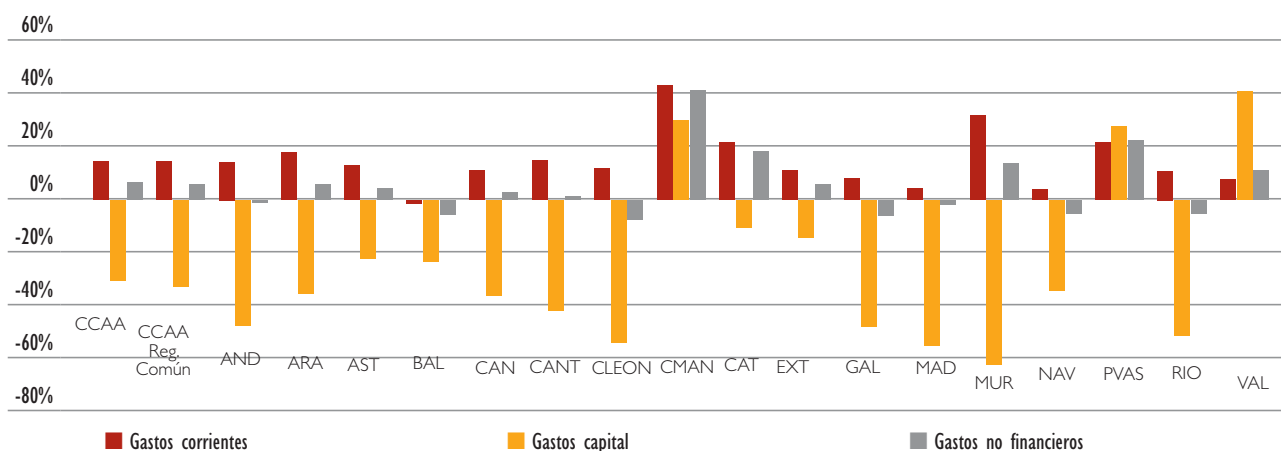
	(1)	(2)	(3)
VARIACIÓN PIB	4,0605***	-	1,4099*
AUTONOMÍA 2007	-	-0,1696***	-0,1319***
Número de observaciones	17	17	17
R2 ajustado	0,59	0,79	0,82
F	25,63	66,79	39,68
Prob > F	0,0001	0,0000	0,0000

* significativo al 10%; *** significativo al 1%.

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y la partida que, para simplificar, denominamos "Ingresos por financiación autonómica" (capítulos I, II, IV y VII del presupuesto de ingresos) y que se presenta de forma agregada para neutralizar los cambios en la estructura de la financiación autonómica introducidos en 2009.

Pero además, los cambios en los ingresos no financieros vienen explicados por otros factores que han afectado de manera diferencial a las comunidades autónomas, como la evolución del PIB regional entre 2007 y 2011 y la estructura de los ingresos autonómicos. Para analizar estas relaciones hemos realizado unos sencillos ejercicios de regresión de la variación de los ingresos no financieros autonómicos en ese período con las siguientes dos variables explicativas: la variación del PIB regional en el mismo período (*VARIACIÓN PIB*) y el peso de los ingresos tributarios de cada comunidad en el total de ingresos derivados del sistema de financiación autonómica en el año 2007 (*AUTONOMÍA 2007*). Los resultados se recogen en la Tabla I. Con todas las cautelas a que obliga el escaso número de observaciones utilizadas, puede sostenerse que existe una relación positiva, esperable,

Gráfico 5. Evolución gastos no financieros por comunidades (variación 2007-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Datos 2007-2010: Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas; Datos 2011: Ejecución presupuestaria Trimestral de las Comunidades Autónomas (Datos de ejecución, Informe sobre ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas). Obligaciones reconocidas depuradas de las obligaciones reconocidas relativas a la Intermediación Financiera Local, fondos FEAGA y otras partidas de naturaleza similar.

entre el crecimiento del PIB y de los ingresos no financieros de las comunidades. El signo de la otra variable es negativo, lo que sugiere que una mayor autonomía tributaria en 2007 (que ha supuesto una autonomía más elevada también en los siguientes ejercicios del período) se ha traducido en una caída mayor de los ingresos no financieros. Efectivamente, entre 2007 y 2011, los ingresos tributarios autonómicos —y, muy especialmente, los tributos cedidos tradicionales— han tenido un peor comportamiento que las transferencias.

A la vista del gráfico 3, podemos reunir a las comunidades en seis grupos diferentes. Los dos primeros están integrados por las comunidades que han reducido sus gastos no financieros entre 2007 y 2011. En el grupo I se incluyen Madrid y La Rioja, comunidades que han experimentado una caída de sus ingresos no financieros inferior a la media del 12,90%. En el grupo II, Andalucía, Baleares, Castilla y León, Galicia y Navarra, con una reducción de ingresos superior a la media regional.

Como se comprueba en el gráfico 5, estos dos grupos de comunidades se caracterizan por un crecimiento de los gastos corrientes, en general, claramente inferior a la media (y una disminución, en el caso de Baleares) y una reducción muy superior a la media de los gastos de capital (con la excepción de Baleares, donde estos gastos caen por debajo de la media).

Los siguientes dos grupos los forman las comunidades cuyos gastos no financieros han aumentado en el período contemplado en este trabajo, pero por debajo de la media del 6,49%. El grupo III lo componen Aragón, Asturias, Canarias y Cantabria, que han

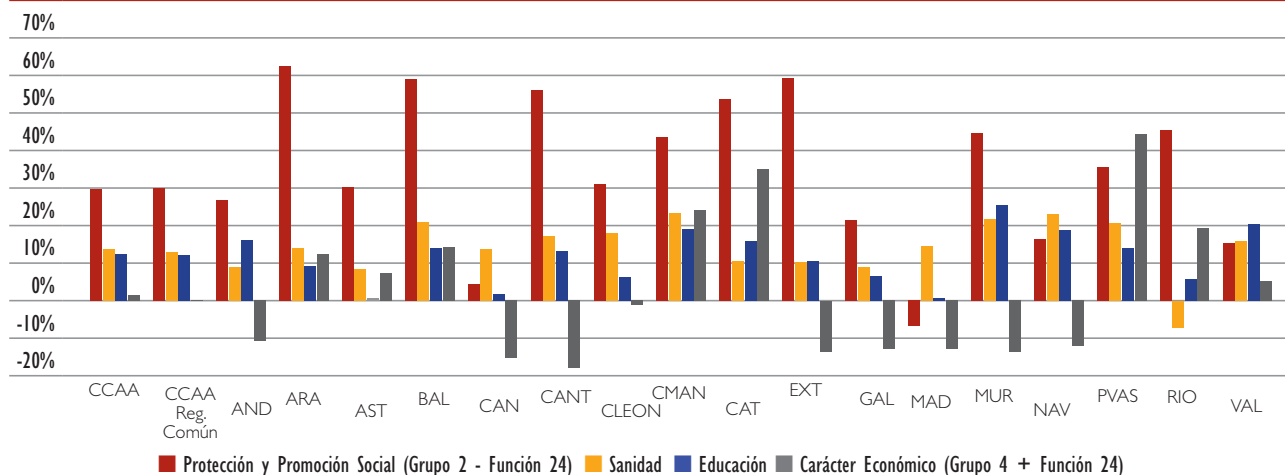
experimentado una caída de los ingresos no financieros por debajo de la media, y el grupo IV, Extremadura, con una reducción de los ingresos por encima de la media.

Observando el gráfico 5, se percibe que, con la excepción de Aragón, los gastos corrientes de estas comunidades han aumentado por debajo de la media y, con la excepción de Asturias y, sobre todo, Extremadura, sus gastos de capital se han reducido algo por encima de la media.

“Entre 2007 y 2011, los ingresos tributarios autonómicos, y especialmente los tributos cedidos tradicionales, han tenido un peor comportamiento que las transferencias”

Los dos últimos grupos los integran las comunidades cuyos gastos no financieros han crecido entre 2007 y 2011 por encima de la media del conjunto de comunidades autónomas. Atendiendo a la reducción por debajo o por encima de la media de sus ingresos no financieros, podemos distinguir, respectivamente, entre el grupo V, formado por las comunidades de Cataluña y el País Vasco y el grupo VI, que incluye a Castilla-La Mancha, Murcia y la Comunidad Valenciana.

Gráfico 6. Evolución gasto funcional por comunidades (variación 2007-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Obligaciones reconocidas depuradas de las obligaciones reconocidas relativas a la Intermediación Financiera Local, fondos FEAGA y otras partidas de naturaleza similar.

Tabla 2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación a efectos de verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, 2003-2012*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (1 ^{er} semestre sin anticipos)	2012 (1 ^{er} semestre con anticipos)
Andalucía	0,0%	0,3%	0,0%	0,06%	0,05%	-0,75%	-1,37%	-3,13%	-3,22%	-1,27%	-1,27%
Aragón	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%	0,00%	-0,75%	-1,74%	-2,99%	-2,88%	-0,68%	-0,68%
Asturias	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%	0,00%	-0,60%	-1,32%	-2,68%	-3,64%	-0,53%	-0,53%
Baleares	0,0%	0,0%	0,0%	-0,03%	-0,05%	-3,28%	-3,26%	-4,00%	-4,00%	-0,40%	-0,40%
Canarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%	0,01%	-0,70%	-1,06%	-2,29%	-1,80%	-1,24%	-1,24%
Cantabria	0,0%	0,0%	0,0%	-0,01%	0,00%	-1,08%	-3,22%	-2,87%	-4,00%	-1,01%	-1,01%
Castilla y León	0,0%	0,0%	0,0%	0,01%	-0,01%	-0,71%	-1,41%	-2,26%	-2,59%	-0,87%	-0,87%
Castilla – La Mancha	0,0%	0,0%	0,0%	-0,02%	-0,01%	-2,79%	-4,86%	-6,32%	-7,31%	-1,32%	-0,73%
Cataluña	-0,1%	-0,1%	-0,08%	-0,05%	-0,09%	-2,58%	-2,41%	-4,22%	-3,70%	-1,03%	-0,59%
Extremadura	0,0%	0,0%	0,0%	0,01%	0,01%	-1,18%	-1,67%	-2,39%	-4,59%	-1,89%	-1,89%
Galicia	0,0%	0,0%	-0,02%	0,01%	0,02%	-0,17%	-0,75%	-2,38%	-1,61%	-1,07%	-1,07%
Madrid	0,0%	0,0%	0,0%	0,01%	0,00%	-0,74%	-0,43%	-0,71%	-2,21%	-0,47%	-0,47%
Murcia	0,0%	0,0%	0,0%	0,02%	0,00%	-2,86%	-2,64%	-4,94%	-4,33%	-1,80%	-1,80%
Navarra	0,0%	0,0%	0,0%	0,04%	0,02%	-4,70%	-2,63%	-3,03%	-1,88%	-2,50%**	-2,50%**
País Vasco	0,0%	0,0%	0,0%	0,07%	0,07%	-1,18%	-3,89%	-2,40%	-2,56%	-0,19%	-0,19%
La Rioja	0,0%	0,0%	0,0%	-0,01%	-0,01%	-1,08%	-0,68%	-3,05%	-1,97%	-0,55%	-0,55%
C.Valenciana	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,01%	-0,04%	-2,11%	-3,09%	-3,57%	-4,50%	-0,98%	-0,30%

*De 2003 a 2007, porcentaje sobre el PIB nacional (un decimal); de 2006 a 2007, porcentaje sobre el PIB nacional (dos decimales); de 2008 a 2012, porcentaje sobre el PIB regional (dos decimales). En sombreado, los incumplimientos del objetivo de estabilidad presupuestaria.

**La Comunidad Foral de Navarra ha modificado en 2102 el criterio de contabilización de las devoluciones de ingresos devengadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (años 2003 a 2010), Planes económico-financieros de reequilibrio 2012–2014 (año 2011) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (año 2012).

De acuerdo con el gráfico 5, lo característico de estas comunidades es un incremento de los gastos corrientes significativamente superior a la media autonómica, con la excepción de la Comunidad Valenciana. Los gastos de capital se han incrementado sustancialmente en Castilla-La Mancha, País Vasco y, de manera destacada, Comunidad Valenciana, mientras que en Cataluña se han reducido muy por debajo de la media autonómica y en Murcia, muy por encima.

Podemos complementar la información que proporcionan los gráficos anteriores con la suministrada por el gráfico 6, que recoge la evolución de los gastos autonómicos según la clasificación funcional, si bien solo para el período 2007-2010, último año para el que se cuenta con esa información.

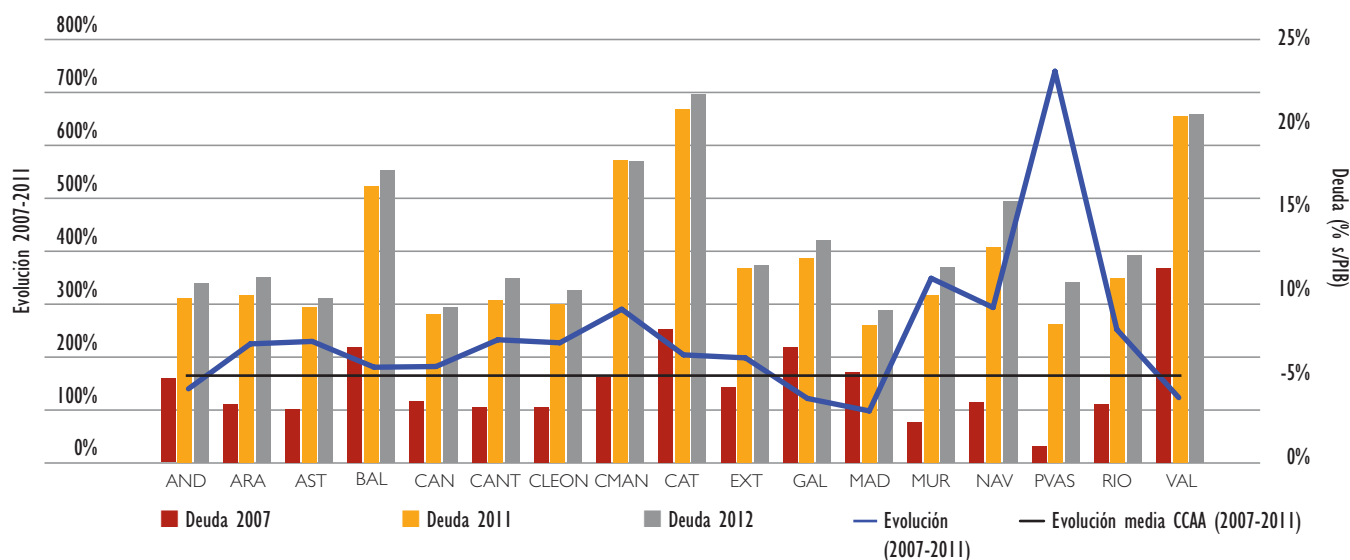
Las funciones de protección y promoción social experimentan un crecimiento sobresaliente en la mayor parte de las comunidades y, señaladamente, en Aragón. Lo más destacado es el débil crecimiento de este grupo funcional en Canarias, y su decrecimiento en Madrid.

La sanidad se incrementa muy por encima de la media en Baleares, Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra y País Vasco. En el otro extremo, el gasto destinado a esta función en La Rioja decrece entre 2007 y 2010.

En educación, los mayores incrementos del gasto se producen en Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra y Comunidad Valenciana. Apenas crece el gasto educativo en Asturias, Canarias y Madrid.

Finalmente, los gastos relacionados con actuaciones de carácter económico (entre ellas, las infraestructuras) se reducen en buena parte de las comunidades autónomas y, en especial, en Cantabria. Los incrementos más destacados del gasto en estas partidas se producen en Cataluña y País Vasco.

El dispar comportamiento de las haciendas autonómicas durante la crisis tiene su traducción lógica en las cifras de déficit. La Tabla 2 cuantifica el déficit público de cada comunidad autónoma en relación con el PIB entre 2003 y 2011 (incorporando también las cifras del primer semestre de 2012), a efectos del cumplimiento de

Gráfico 7. Evolución deuda pública por comunidades (2007-2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Banco de España.

“Entre 2007 y 2010, el gasto en protección social crece en la mayoría de CCAA. Destaca el gasto en sanidad y educación en Castilla-La Mancha, Murcia y Navarra”

los objetivos de estabilidad presupuestaria, y resalta los casos de incumplimiento de los objetivos. En la Tabla no se recoge el déficit por inversiones productivas autorizado por la normativa de estabilidad presupuestaria. Durante el período de crecimiento económico 2003-2007, el cumplimiento de los objetivos es generalizado, aunque ya hay tres comunidades que no los cumplen en un par de ejercicios: Cataluña, La Rioja y Comunidad Valenciana. Por el contrario, en el período de recesión 2008-2011 se generaliza el incumplimiento, llegando a ser total en 2011. Canarias, Castilla y León, Galicia y Madrid dejan de cumplir en un único ejercicio, y siete comunidades, en los cuatro años del período: Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia, Navarra y Comunidad Valenciana. Con la excepción de Cantabria, son comunidades que destacan en el gráfico 3 por el incremento de sus gastos no financieros o por la caída de sus ingresos no financieros.

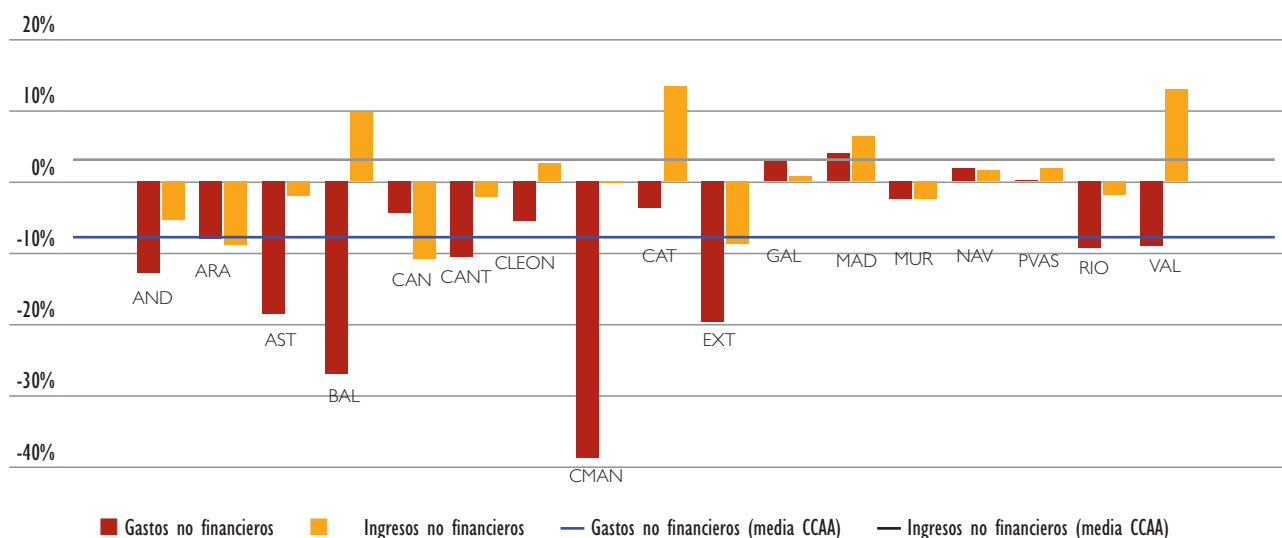
Cerraremos este examen de las haciendas autonómicas con un vistazo a la deuda y a los entes dependientes de las comunidades autónomas. El gráfico 7 recoge la evolución de la ratio entre el stock de deuda y el PIB entre 2007 y 2011, complementada con la situación de cada comunidad al final del primer semestre de 2012. Como ya señalamos en la sección precedente, esa ratio se ha

incrementado para el conjunto de comunidades autónomas en un 129,31% en el período considerado en este trabajo. Los aumentos más significativos los experimentan Murcia y País Vasco. En 2011, hay cuatro comunidades con cocientes deuda/PIB superiores al 15%: Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Baleares. En cambio, en Madrid y País Vasco el cociente rebasa ligeramente el 8%.

“Entre 2003 y 2007, el cumplimiento de los objetivos de déficit es generalizado. En 2011 el incumplimiento es total”

La deuda de las empresas públicas regionales no ha dejado de crecer en relación con el PIB en el período que nos ocupa: un 33,33% para el conjunto de comunidades autónomas. Algunas comunidades han experimentado incrementos ciertamente significativos, como Castilla y León (600%), Andalucía (400%) y Cantabria (200%). En otras, la ratio deuda/PIB se ha reducido sustancialmente, como La Rioja (100%), Castilla-La Mancha (89,47%) y Navarra (71,43%). En cualquier caso, para interpretar adecuadamente estas tasas de variación hay que tener en cuenta el reducido peso del endeudamiento de las empresas públicas de las comunidades autónomas: de media, un 1,2% del PIB en 2011.

Gráfico 8. Evolución gastos e ingresos no financieros por comunidades (variación interanual 2º trimestre 2012 vs 2º trimestre 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Ejecución presupuestaria Trimestral de las Comunidades Autónomas (Datos de ejecución, Informe sobre ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas). Derechos y obligaciones reconocidas depurados de los derechos y obligaciones reconocidos relativos a la Intermediación Financiera Local, fondos FEAGA y otras partidas de naturaleza similar.

En cuanto a los entes dependientes de las comunidades autónomas (sociedades, fundaciones, consorcios, organismos autónomos, etc.), su número... apenas se ha modificado durante la crisis en términos agregados: había 2.325 entes a 1 de enero de 2008, y 2.326 a 1 de enero de 2012. Ahora bien, en 2008 y 2009 todavía se creaban más entes de los que se suprimían. El ajuste no se inicia hasta 2010, y se profundiza en él en 2011, año en que se crean 35 entes y se eliminan 135. Si acercamos ahora el foco a cada comunidad autónoma, en la mayoría de las comunidades aumentan los entes dependientes en este período. Las más llamativas son las cifras de Cantabria (10 entes más, que representan un incremento del 17,24%), Aragón (12 entes; 11,65%) y Extremadura (6 entes; 9,38%). Los mayores descensos se producen en Castilla-La Mancha (24 entes; un 30,38% de reducción), Navarra (18 entes; 18,95%) y Madrid (16 entes; 8,60%).

4. Conclusiones. Las haciendas autonómicas en 2012

En las páginas anteriores se ha descrito la evolución de los ingresos y gastos autonómicos entre 2007 y 2011, haciendo especial hincapié en la identificación de los factores que puedan explicar las diferencias detectadas en el comportamiento de las diferentes comunidades autónomas durante ese período. A continuación, resumimos las principales conclusiones alcanzadas en las secciones precedentes del trabajo.

“Los ingresos no financieros ya muestran su debilidad en 2008, pero la reacción por la vía del gasto no se inicia hasta 2010. Entre 2007 y 2011 los gastos de capital caen un 30,2%”

“El número de entes dependientes de las comunidades autónomas apenas se ha modificado durante la crisis: había 2.325 en 2008 y 2.326 en 2012”

Los ingresos no financieros (y, especialmente, los ingresos corrientes) de las comunidades autónomas muestran su debilidad ya en 2008. Entre 2007 y 2011 caen un 12,90%. Sin embargo, la reacción por la vía del gasto no se inicia hasta 2010, y se basa en un ajuste formidable de los gastos de capital, que se reducen entre 2007 y 2011 en un 30,26%. En el mismo período, los gastos

no financieros del conjunto de comunidades autónomas se incrementan en un 6,49%.

La crisis no ha afectado de la misma manera a todas las haciendas autonómicas, ni estas han respondido a aquella de igual forma. El comportamiento de los ingresos autonómicos ha estado condicionado por la evolución del PIB regional, pero también por las medidas tributarias adoptadas por las propias comunidades y por el diferente peso de los ingresos tributarios y las transferencias en la estructura de ingresos de cada región.

En cuanto a los gastos, la información presentada parece sugerir que las divergencias entre comunidades se deben a diferencias en las políticas adoptadas. Mientras un grupo de comunidades ha contenido el crecimiento de los gastos corrientes y ha reducido sustancialmente los gastos de capital, otro grupo ha mantenido tasas elevadas de crecimiento de sus gastos corrientes y ha reducido menos, o incluso ha incrementado, los gastos de capital.

Al final, el distinto comportamiento en materia de ingresos y gastos se ha traducido también, como cabía esperar, en diferencias entre comunidades en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria relativos al déficit público.

“El distinto comportamiento en ingresos y gastos se ha traducido en diferencias entre comunidades en el cumplimiento de los objetivos de déficit”

En el momento de escribir este trabajo (octubre de 2012) se han hecho ya públicos los datos de ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas correspondientes al primer semestre de 2012. Para concluir el trabajo, vamos a examinar brevemente las cifras más significativas, sin tratar de extrapolar sus resultados para el conjunto del año. Este ejercicio sería extremadamente complicado por diversos motivos. Por un lado, algunas comunidades han recibido anticipos de la liquidación de 2010 o de las entregas a cuenta de 2012. Por otro lado, todavía no se han producido los efectos sobre las cuentas regionales de las medidas de ajuste sobre ingresos y gastos adoptadas tanto por el gobierno central como por las comunidades autónomas en sus planes económico-financieros de reequilibrio, elaborados para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria².

² Para una descripción más detallada de la ejecución presupuestaria autonómica en el primer semestre de 2012, véase Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012). En Conde-Ruiz *et al.* (2012) se discute el cumplimiento por las comunidades autónomas de sus objetivos de estabilidad presupuestaria para 2012.

El gráfico 8 resume la variación de los ingresos y gastos no financieros regionales entre el primer semestre de 2011 y el primer semestre de 2012. Los gastos no financieros se han reducido en un 7,95%, mientras que, a consecuencia de las medidas adoptadas en el párrafo anterior, los ingresos no financieros se han incrementado en un 2,32%. El peso del ajuste sigue recayendo fundamentalmente en los gastos de capital, que disminuyen en un 38,99%, frente a una reducción del 4,13% de los gastos corrientes.

En la mayor parte de las comunidades, en este período se han reducido tanto los ingresos como los gastos: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y La Rioja. La reducción de los gastos ha sido muy significativa en Castilla-La Mancha, Extremadura y Asturias. En Aragón y Canarias, el descenso de los gastos ha sido menor que el de los ingresos.

En las comunidades de Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco se han incrementado tanto los ingresos como los gastos no financieros. En Galicia y Navarra ha sido mayor el aumento de estos que el de aquellos.

Por último, cuatro comunidades han experimentado un aumento interanual de sus ingresos y una reducción de sus gastos: Baleares, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana. De ellas, lo más destacable es la importante reducción del gasto no financiero en Baleares.

Las dos últimas columnas de la Tabla 2 recogen el déficit presupuestario de las comunidades autónomas en el segundo semestre de 2012. Puede observarse que algunas comunidades ya han superado el objetivo del 1,5% establecido para todo el año. Finalmente, el gráfico 7 refleja el cociente entre la deuda y el PIB regional en este mismo semestre. Por un lado, Navarra se suma a las comunidades autónomas con una ratio superior al 15%. En el otro extremo, solo Madrid, Canarias y Asturias se quedan por debajo del 10%.

Además, en el año 2012 se han producido algunas novedades que afectan de lleno al desenvolvimiento de las haciendas autonómicas. En primer lugar, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que desarrolla el recientemente modificado artículo 135 de la Constitución³. En segundo lugar, el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, crea el Fondo para la Financiación de Pagos a Proveedores, cuya finalidad es coadyuvar a la concertación de las operaciones destinadas al pago de las obligaciones pendientes de las comunidades autónomas que se hayan acogido a este mecanismo de financiación. Y en tercer lugar, el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las administraciones públicas y en el ámbito financiero, crea el Fondo de Liquidez Autonómica, para atender los vencimientos de la deuda de las comunidades autónomas que lo soliciten y facilitar los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

³ Puede verse un análisis de la nueva normativa de estabilidad en López Laborda (2012).

Referencias bibliográficas

- Cardoso, M., Doménech R. y Pou V. (2011), "Las comunidades autónomas ante el reto de 2011", *Observatorio Económico España*, 11 de abril de 2011, Madrid: BBVA Research. (http://www.bbva.com/observatorio_economico_110411_e_tcm346-253440.pdf?ts=3102012).
- Conde-Ruiz, J. I., Rubio-Ramírez J., Marín C. y Montalbán J. (2012), *Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas. Tercer Informe-Agosto 2012*, Madrid: Fedea. (http://www.fedea.net/ccaa/observatorio_ccaa-3_200812.pdf).
- FUNCAS (2012), "Regional Government Deficit during the Crisis: Falling revenues and delayed fiscal consolidation", *Spanish Economic and Financial Outlook*, nº 0, marzo. (<http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=20535>).
- López Laborda, J. (2012), "Nuevas reglas fiscales para las comunidades autónomas", en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, pp. 761-784.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012), *Ejecución presupuestaria trimestral de las CC.AA. Resumen ejecutivo. Segundo trimestre 2012*, Madrid: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. (<http://serviciosweb.meh.es/apps/publicaciontrimestral/descargas/2012T2/Resumen%20ejecutivo%20T2%202012.pdf>).
- Ruiz-Huerta, J., Vizán, C. y Benyakhlef, M. (2012), "Crisis económica y tensión fiscal en las comunidades autónomas", en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, pp. 51-74. (<http://www.foroautonomias.es/>).

Descentralización fiscal y crisis económica

Gustavo Canavire-Bacarreza

Universidad EAFIT

Jorge Martínez-Vazquez

International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

I. Introducción

En las últimas décadas, se ha ido extendiendo por todo el mundo una tendencia hacia la descentralización, con características únicas en cada país. Los hacedores de política pública manifiestan que, mediante la descentralización, se ha logrado aumentar la eficiencia, reducir los costes operativos, y mejorar el rendimiento en la prestación de servicios públicos, debido principalmente, a que permite conocer mejor las preferencias a nivel subnacional. A pesar de ello, la descentralización fiscal como formulación estratégica del gobierno presenta diferencias a nivel nacional, y los resultados han sido desiguales en los distintos países por una serie de motivos.

De hecho, la estabilidad económica desempeña un papel fundamental en la evaluación del éxito o el fracaso de cualquier proceso de descentralización. En países que exhiben unos elevados niveles de inflación, una alta volatilidad en su producto interior bruto, unas tasas de desempleo crecientes y una deuda pública inasumible, se pueden cuestionar los posibles beneficios de la descentralización. Especialmente, los países que se enfrentan a perturbaciones como la crisis económica actual, pueden ser más proclives a adoptar medidas recentralizadoras,

en comparación con los países que han estado gozando de una mayor estabilidad macroeconómica. Esto es así porque se interpreta que las políticas de estabilización deben estar coordinadas con otras políticas macroeconómicas del gobierno central, como las monetarias y cambiarias, y que la descentralización fiscal puede repercutir en la capacidad del gobierno central para conseguir estos objetivos (Ter-Minassian (2009)). Los acontecimientos actuales relacionados con la crisis financiera que empezó en 2007 y 2008 han afectado de forma

significativa a las economías tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo, con efectos negativos mucho más pronunciados en el primer caso, en gran parte, por la naturaleza financiera de la crisis. A diferencia de las crisis económicas anteriores, la «gran recesión» de los últimos cuatro años se está produciendo en un mundo mucho más integrado económicamente y con una mayor complejidad financiera, donde las tendencias a nivel mundial de los flujos comerciales y la inversión extranjera directa han permitido que la disminución de la demanda agregada y de la riqueza financiera de los países de la OCDE conduzca a un descenso de las exportaciones y los flujos de inversión en casi todas las economías del mundo. Los resultados han sido un descenso generalizado de la actividad económica y un mayor índice de desempleo.

“Los países que se enfrentan a perturbaciones como la crisis actual pueden ser más proclives a adoptar medidas recentralizadoras”

Al margen de las consideraciones sobre economía política, los canales a través de los cuales los gobiernos subnacionales se ven afectados son diversos, pero cabe pensar que la crisis actual afecta a las finanzas subnacionales tanto de forma directa, en sus propios presupuestos, como indirecta, a través del impacto producido en los presupuestos del gobierno central. Las perturbaciones económicas afectan de forma directa a las bases imponibles de los impuestos propios, a causa de la recesión y otros factores (como la bajada de precios de los bienes y productos básicos), los impactos negativos que afectan al cumplimiento de las obligaciones fiscales y la ejecución de las leyes tributarias, y la presión al alza que se ejerce sobre los programas de gasto a nivel subnacional que son sensibles a los cambios cíclicos. Aunque de forma menos directa, la crisis también ha afectado mediante el incremento del pago de intereses, la pérdida de acceso a los mercados y las pérdidas de inversiones financieras. Entre los principales efectos indirectos de la crisis económica están las pérdidas de ingresos compartidos a nivel subnacional a causa de los estabilizadores automáticos, la rebaja discrecional de impuestos, y una mayor laxitud en el cumplimiento de las leyes tributarias por parte del gobierno central. Los recortes



aplicados por el gobierno central también pueden traducirse en una reducción generalizada de la financiación de las transferencias, ya sea de forma automática, como en el caso de los fondos destinados a las subvenciones niveladoras, o discrecional, como en el caso de las subvenciones condicionadas destinadas a financiar programas de gasto ordinario y de capital en materia de infraestructuras. Por otro lado, la crisis también puede conllevar un aumento de las transferencias del gobierno central para fines específicos destinadas a financiar, total o parcialmente, aumentos discretos en los programas de gasto (inversiones, particularmente) en el marco de aplicación de distintos planes de estímulo macroeconómico.

Después de que la peor parte de la crisis actual aparentemente está detrás de nosotros, es evidente que las finanzas públicas de las economías más desarrolladas se han visto debilitadas de una forma rápida y significativa, especialmente si se comparan con las menos desarrolladas (Jonas, 2012). Los déficits presupuestarios han proliferado, puesto que ha disminuido la recaudación procedente de la mayoría de impuestos, a la vez que el gasto ha sido difícil de contener por la necesidad de aumentar las partidas destinadas a paliar los efectos de la crisis sobre la ciudadanía y, en algunos casos, incluso ha aumentado, a causa de los importantes programas de estímulo económico que muchos gobiernos centrales han adoptado para suavizar los efectos de la recesión.

Como en otras crisis anteriores, los gobiernos centrales y subnacionales han demostrado tener diferente capacidad para enfrentarse a las condiciones económicas adversas. Mientras que los primeros pueden incurrir en un mayor déficit financiado con deuda pública, los segundos (exceptuando un reducido número de países federales o casi federales) a menudo se encuentran muy limitados por la legislación y los mercados financieros respecto al déficit presupuestario y el nivel de endeudamiento en que pueden incurrir. Sin capacidad suficiente para endeudarse, los gobiernos subnacionales que se enfrentan a una caída de los ingresos propios, recortes en las transferencias procedentes de los niveles superiores de gobierno, y una reducción del valor de sus activos, se encuentran en una situación fiscal muy complicada. Con toda probabilidad, esta situación es más severa en el caso de los gobiernos locales (ciudades, municipios, pueblos, etc.) por su mayor dependencia de las transferencias y su menor autonomía fiscal y capacidad para gestionar las perturbaciones externas.

Por lo tanto, existen razones de peso para preocuparse por el impacto negativo que la crisis puede tener sobre la descentralización y la gobernanza subnacional, al menos, en aquellos países que se han visto más gravemente afectados por la crisis. Si se reducen los presupuestos por la caída de los ingresos, los gobiernos subnacionales serán menos capaces de cumplir con sus responsabilidades de gasto más importantes, y la confianza de los ciudadanos se verá erosionada. Los gobiernos centrales, y especialmente (aunque no únicamente) los de aquellos países menos desarrollados donde la descentralización no tiene una larga

tradición, también pueden valerse de la crisis para justificar que se cuestione o se ralentice el proceso de descentralización, o incluso para establecer abiertamente medidas de recentralización.

“Los gobiernos subnacionales, ante una caída de ingresos propios, recortes en transferencias y una reducción del valor de sus activos, están en una situación fiscal muy complicada”

Al mismo tiempo, algunos países parecen haber reconocido la necesidad de mantener el flujo de recursos a los gobiernos subnacionales (especialmente locales) durante la crisis por el importante papel que estos desempeñan en la prestación de servicios y la promoción del desarrollo económico. Este ha sido el caso de una serie de países de la OCDE particularmente, incluida Australia, y de varios países de Europa y Norteamérica. Algunos países en vías de desarrollo o de ingresos medios también han intentado dotar a sus gobiernos subnacionales de recursos adicionales en el marco de aplicación de sus políticas anticíclicas.

Este artículo examina la interrelación existente entre las crisis económicas y la tendencia a la descentralización fiscal desde una amplia perspectiva. La segunda sección revisa algunos conceptos teóricos sobre la relación entre descentralización fiscal y crisis económica. La tercera sección presenta evidencias empíricas sobre cómo se ha ido desarrollando esta relación con el tiempo. La cuarta sección resume las respuestas de los diferentes países de la muestra ante la crisis. Finalmente, la quinta sección incluye la discusión y la conclusión de este estudio.

2. ¿Qué se puede prever a partir de la teoría sobre descentralización fiscal y crisis económica?

Existe un amplio consenso en la literatura acerca de que los gobiernos subnacionales están mucho más en sintonía



con las necesidades de su jurisdicción local que el gobierno central, y que, por lo tanto, están mejor capacitados para prestar bienes y servicios públicos de manera eficiente a sus electores. Sin embargo, en tiempos de crisis económica, y dadas las características de las finanzas subnacionales, este objetivo de mejora de la eficiencia puede verse amenazado por diferentes factores que afectan a sus presupuestos, tanto en lo que corresponde al gasto como a los ingresos. Como destaca De Mello (2000), la crisis económica puede afectar a la adecuada redistribución de los recursos entre los diferentes gobiernos subnacionales, disminuyendo el mecanismo de mejora del bienestar que aporta la descentralización.

La literatura reciente discute los diferentes canales mediante los cuales choques externos pueden afectar las finanzas subnacionales (Martínez-Vázquez y Smoke, 2009; Ter-Minassian, 2009; y Ter-y Jiménez, 2011). Esta literatura presenta una taxonomía de los canales de transmisión entre la crisis económica y las finanzas subnacionales. En general, cabe pensar que el impacto directo más significativo de la crisis económica se encuentra en el nivel y la composición de las finanzas subnacionales, tanto en lo relativo al gasto como a los ingresos. Sin embargo, también existen efectos indirectos que deberían tenerse en cuenta.

Por lo que respecta a los ingresos, los efectos directos inmediatos incluyen: la reducción de las bases imponibles (por distintos motivos, como el descenso del número de empresas, la disminución de la renta y las ventas, y la caída del valor de los bienes inmuebles), el menor cumplimiento de las obligaciones fiscales, y las pérdidas relacionadas con los activos financieros de las instituciones bancarias en quiebra (sobre todo en Europa Occidental). La reciente desaceleración económica producida en aquellos países que han sufrido una burbuja inmobiliaria (por ejemplo, Estados Unidos, Irlanda y España) ha supuesto importantes pérdidas de ingresos para los gobiernos regionales y locales en concepto de impuestos de propiedad y transmisiones patrimoniales (Reinhart y Roggoff, 2011). Además, como exponen Reinhart y Reinhart (2010), las crisis financieras como la actual afectan directa y significativamente a los impuestos que gravan la renta y el consumo a través de diferentes canales, principalmente, la desaparición de empresas y el desempleo.

En relación al gasto, puede existir un aumento de la presión sobre los programas de gasto subnacional sensibles a los ciclos económicos, especialmente los relacionados con el bienestar social, además de una incapacidad para realizar ajustes en servicios sociales fundamentales como la educación y la salud pública, un aumento del pago de intereses, presiones para el rescate de algunas empresas regionales y las instituciones financieras asociadas, y una desviación del gasto hacia programas de emergencia (Martínez-Vázquez y Smoke, 2009 y Ter-Minassian, 2009). En general, en un contexto de crisis económica, cabe esperar que los gastos de capital se reduzcan más drásticamente que los gastos corrientes, porque son más fáciles de interrumpir o posponer. Por supuesto,

la magnitud de los recortes puede diferir según la dimensión de la crisis; por ejemplo, en la crisis actual, los gobiernos subnacionales de muchos países también se han visto forzados a reducir el gasto corriente, no sólo el operativo y de mantenimiento, sino también el de algunas categorías de gasto que se habían visto relativamente poco afectadas en crisis anteriores, como los servicios sociales y la función pública. Como muestran Brumby y Verhoeven (2011), la contención del gasto de capital a nivel subnacional ha sido sustancial en países tan heterogéneos como Bulgaria, México, Nicaragua, Filipinas, Rusia, Senegal, Ucrania y Estados Unidos. Además, se han aplicado importantes recortes en el gasto corriente en países como Irlanda, Italia, España y Suecia en el caso de Europa, y México, Nicaragua y Perú en el caso de Latinoamérica. Los recortes del gasto corriente en ámbitos tan sensibles como la educación o la salud han tenido una especial repercusión en los objetivos del gobierno central, como la reducción de la pobreza y el desarrollo del capital humano.

“Con la crisis, las finanzas subnacionales ven reducirse las bases imponibles y aumenta la presión sobre programas relacionados con el bienestar social”

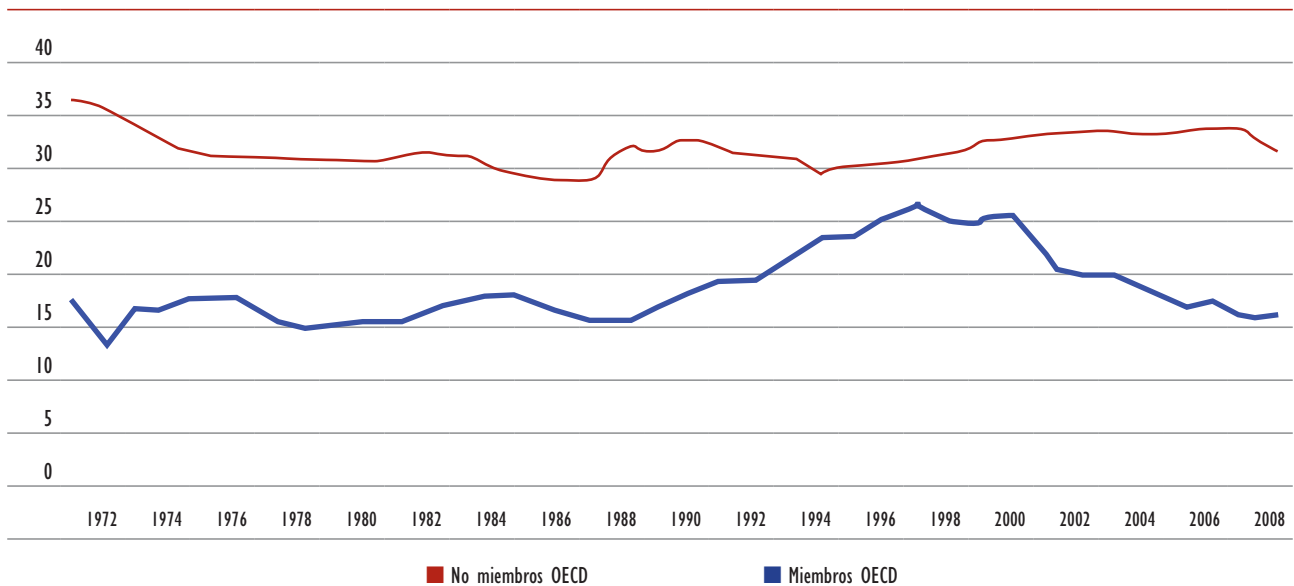
Otros canales indirectos mediante los cuales la crisis económica ha afectado a los presupuestos subnacionales son aquellos relacionados con la pérdida de ingresos compartidos procedentes de los impuestos nacionales, las rebajas fiscales aprobadas por los gobiernos centrales de forma discrecional, y el descenso de las subvenciones incondicionadas y las transferencias para fines específicos de los gobiernos centrales. Como muestran Martínez y Smoke (2009), la disminución de los ingresos fiscales procedentes de los impuestos compartidos constituye uno de los principales efectos de la crisis actual en países como Bulgaria, Estonia, Islandia y España. A nivel subnacional, Bolivia y Perú han registrado importantes pérdidas de ingresos compartidos procedentes de los recursos naturales durante la crisis. La encuesta del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)¹ indica que en Europa se ha producido un importante descenso de las transferencias de los gobiernos centrales a sus respectivos niveles subnacionales durante la crisis, bastante drástico en el caso de los países bálticos. También se han aplicado importantes recortes en las transferencias en países de Latinoamérica (como México y Nicaragua), y en distintos países africanos y asiáticos. Estas reducciones significativas en las transferencias fiscales de los gobiernos centrales a menudo reproducen unas políticas centrales similares a las de otras crisis anteriores (p. ej. la crisis asiática de finales de los años 90).

¹ *Impact of the crisis on local and regional collectivities in Europe*. Asamblea Parlamentaria (2012).

Los daños causados a las finanzas subnacionales pueden variar dependiendo de una serie de factores, como la gravedad de la recesión en cada región, la estructura de la deuda subnacional, la estructura de los ingresos propios y compartidos de los gobiernos subnacionales, el alcance competencial de los gobiernos subnacionales por lo que respecta a los gastos más sensibles a los ciclos económicos, y la naturaleza y el alcance del apoyo

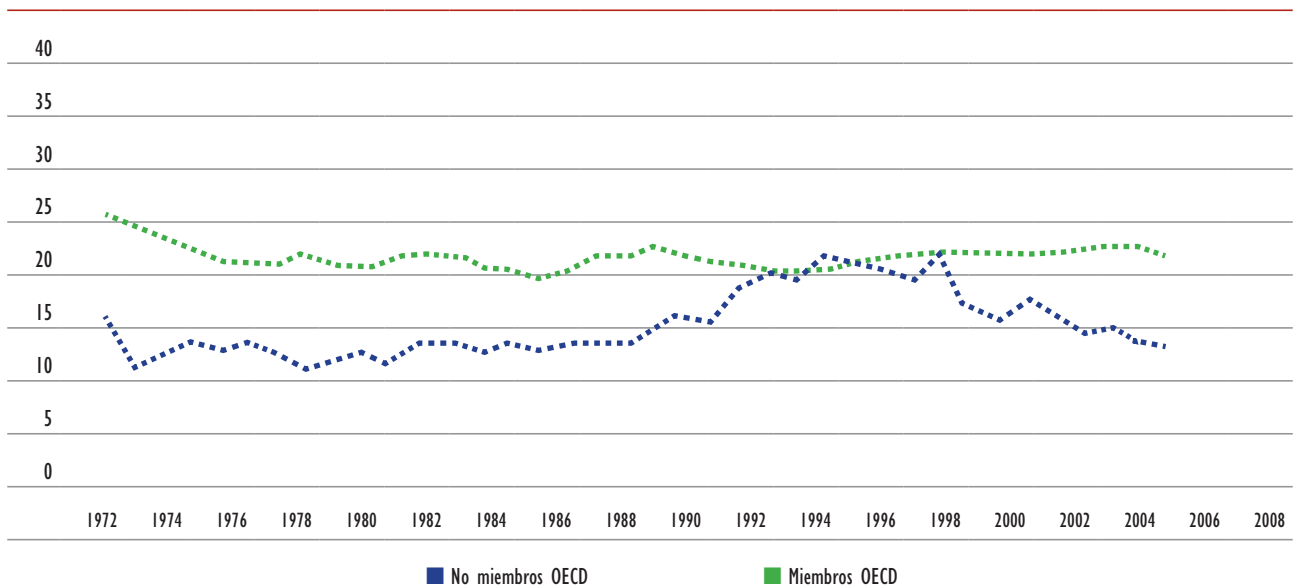
proveniente del gobierno central (Ter-Minassian, 2009). Una mayor dependencia de las transferencias tiende a dificultar la recuperación; los gobiernos centrales poseen un largo historial de ralentización, reducción e incluso eliminación de las asignaciones presupuestarias a los gobiernos subnacionales cuando sus propios presupuestos se encuentran sometidos a presión (Martínez-Vázquez y Smoke, 2009).

Figura 1. Gastos subnacionales expresados como porcentaje del total de gasto (1972-2009)



Fuente: Cálculos de elaboración propia basados en datos de la OCDE y de las estadísticas de las finanzas públicas (EFP) del FMI.

Figura 2. Ingresos subnacionales expresados como porcentaje del total de ingresos (1972-2009)

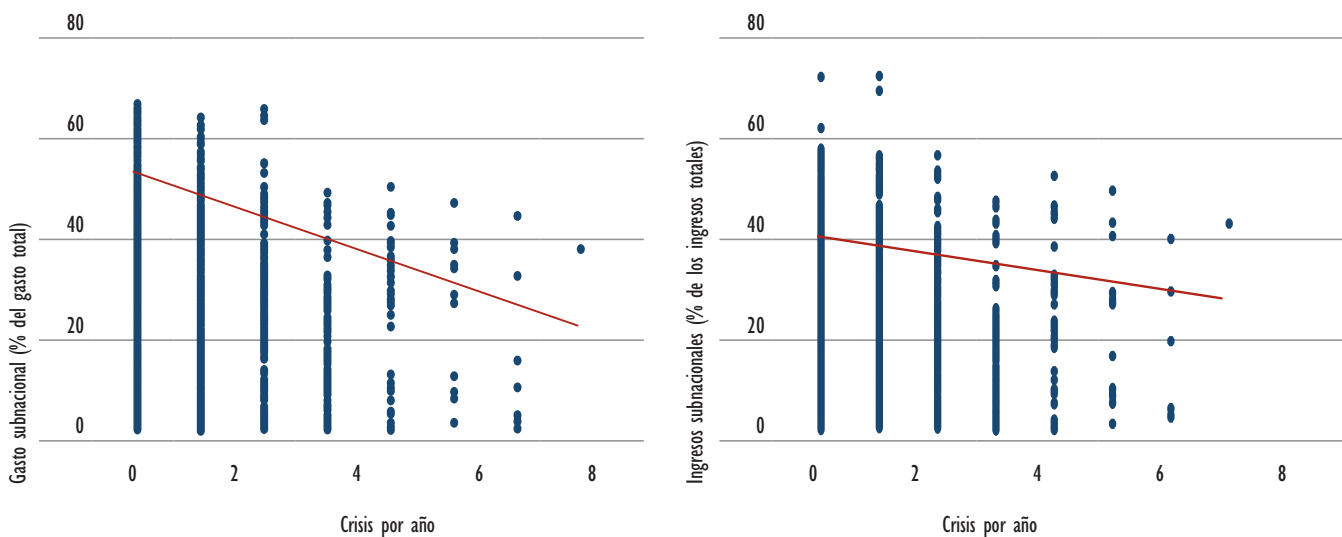


Fuente: Cálculos de elaboración propia basados en datos de la OCDE y de las estadísticas de las finanzas públicas (EFP) del FMI.

Tabla 1. Episodios de crisis económicas (1972-2010)

Países	Crisis cambiarias	Crisis del mercado de valores	Crisis bancarias	Crisis de deuda sob. int.	Crisis de deuda sob. ext.	Crisis inflacionarias	Total
No miembros OECD	26.90%	18.60%	19.00%	6.70%	28.80%	23.0%	1938
Miembros OECD	25.80%	44.50%	23.50%	0.30%	5.90%	13.7%	818
Total	21.2%	21.4%	16.3%	3.7%	17.1%	20.2%	100%

Fuente: Cálculos de elaboración propia basados en Reinhart y Rogoff (2010).

Figura 3. Relación empírica entre descentralización fiscal y crisis económica

Fuente: Cálculos de elaboración propia.

3. Relación empírica entre descentralización fiscal y crisis económica

En las últimas décadas, ha proliferado una tendencia hacia la descentralización en todo el mundo, y ha aumentado el número de países que se encuentran en procesos descentralizadores. Sin embargo, y pese a las consabidas limitaciones respecto a la calidad de

los datos disponibles para medir la descentralización, no se aprecia un aumento importante del grado de descentralización en las partidas presupuestarias de gastos e ingresos. Los porcentajes generales de ingresos y gastos subnacionales con respecto al total se han mantenido bastante estables en los últimos cuarenta años (ver Figura 1 y Figura 2). En el caso de los países miembros de la OCDE, el gasto subnacional muestra una tendencia relativamente estable de alrededor del 30 por ciento (Figura 1), mientras que los ingresos subnacionales se mantienen alrededor del 20 por ciento (Figura 2). Sin embargo, se identifican algunas irregularidades en estas tendencias, por ejemplo, las depresiones de mediados de los noventa (asociadas a la crisis de las punto com) y, más recientemente, a partir del 2007 (asociadas a la crisis actual). En los países que no son miembros de la OCDE, el índice de medida de la descentralización del gasto muestra una volatilidad considerablemente mayor; particularmente durante los años 1990, pero, en conjunto, en las últimas cuatro décadas prácticamente, el

“La crisis también ha afectado a las CCAA con la pérdida de ingresos procedentes de impuestos nacionales, las rebajas fiscales y el descenso de subvenciones y transferencias”

Tabla 2. Correlación de Pearson entre los índices de medida de la descentralización fiscal y los diferentes tipos de crisis

Tipos de crisis	Índice de gasto		Índice de ingresos	
	Miembros OCDE	No miembros OCDE	Miembros OCDE	No miembros OCDE
Crisis cambiarias	0.1277*	-0.1951*	0.0722	-0.1423*
Crisis del mercado de valores	-0.1836*	-0.0726	-0.1575*	-0.0911
Crisis bancarias	-0.0831	-0.0484*	-0.0544	-0.0186
Crisis inflacionarias	-0.0735	-0.2225*	-0.0077	-0.1854*
Crisis de deuda soberana interna	-0.0594	-0.0326	-0.0696	-0.0329
Crisis de deuda soberana externa	0.0238	-0.1910*	-0.0043	-0.1181*

Fuente: Cálculos de elaboración propia.

Nota: El asterisco representa un nivel de significación del 1%.

gasto subnacional se ha instalado aproximadamente en un 15 por ciento respecto al total. Por lo que se refiere a los ingresos, también se observa una volatilidad considerablemente mayor en el caso de los países de fuera de la OCDE, especialmente en la década de 1990, con un porcentaje que se sitúa, en una tendencia a largo plazo, justo por encima del 10 por ciento.

Nuestro interés, en esta sección es identificar el tipo de correlación que existe entre las crisis económicas y el grado de descentralización fiscal. Para ello, según Reinhart y Rogoff (2010), las crisis pueden clasificarse, a grandes rasgos, según seis definiciones diferentes (ver Tabla 1): las crisis cambiarias (definidas como una depreciación anual de al menos un 15 por ciento respecto al dólar estadounidense), las crisis inflacionarias (definidas como una tasa de inflación anual igual o superior al 20 por ciento), las crisis bancarias (definidas como el cierre, la fusión o la nacionalización de una o más instituciones financieras a causa del pánico bancario, o por otros motivos), las crisis de deuda (nacional y externa, definidas como la incapacidad para pagar la deuda o los intereses sobre la deuda), y las crisis del mercado de valores (un desplome imprevisto de las cotizaciones de las acciones).

Como bien señalan Obstfeld y Rogoff (2009), existe una correlación directa entre una crisis económica, sus características, la estructura del gobierno y el nivel de desarrollo económico. En general, los países desarrollados (miembros de la OCDE) muestran un menor número de episodios de crisis. Asimismo, los países menos desarrollados (no miembros de la OCDE) son más proclives a sufrir crisis de deuda y de presión inflacionaria. Como muestra la Tabla 1, alrededor de un 23 por ciento de las crisis que sufren los países de ingresos bajos y medios están relacionadas con una inflación superior al 20 por ciento, mientras que sólo el 14 por ciento de los episodios de crisis sufridos en los países miembros de la OCDE tienen que ver con este fenómeno. De igual modo, las crisis de deuda son más características de los

países menos desarrollados; este tipo representa aproximadamente un 33 por ciento del total de episodios de crisis registrados en los países no miembros de la OCDE, en comparación con el 6,2 por ciento de los países miembros. La mayoría de los episodios de crisis que suceden en los países desarrollados se concentra en las crisis del mercado de valores, las crisis cambiarias y las crisis bancarias, que representan casi un 80 por ciento de las situaciones de crisis que acontecen en estos países.

**“En las últimas décadas,
ha proliferado la tendencia
descentralizadora, pero no se
aprecia un aumento importante del
grado de descentralización de las
partidas de gastos e ingresos”**

La Figura 3 muestra la relación entre las medidas de descentralización fiscal y el número de crisis acumulativas por año; el eje y muestra el grado de descentralización fiscal en un determinado país para un año concreto, mientras que el eje x muestra el número de episodios de crisis registrados durante ese año. Por ejemplo, países como Angola, Argentina, Rusia o Zimbabue sufrieron más de cinco episodios de crisis en un año y exhiben menores niveles de descentralización fiscal durante esos años concretos². La esperada relación negativa entre descentralización fiscal y crisis económica queda patente en la Figura 3. De hecho, debe observarse que

² Entre 1998 y 1999, Rusia sufrió una crisis inflacionaria, una crisis cambiaria, una crisis bursátil, varias crisis de deuda pública (nacional y externa) y una crisis bancaria.

la descentralización del gasto muestra una relación negativa más acusada en comparación con la de los ingresos. Si bien no podemos afirmar que exista un efecto causal basándonos solamente en los gráficos anteriores, es evidente que existe una clara correlación negativa entre crisis económica y descentralización. No obstante, existe cierta heterogeneidad en dicha correlación.

“Los países desarrollados muestran menor número de episodios de crisis. Los menos desarrollados son más proclives a sufrir crisis de deuda y presión inflacionaria”

En general, los episodios de crisis afectan a la descentralización fiscal de un modo más significativo en el caso de los países menos desarrollados (no miembros de la OCDE) y, por lo tanto, la correlación con los índices de medida de la centralización fiscal tiende a ser más fuerte y significativa. Si examinamos el gasto en un contexto de descentralización fiscal, vemos que la relación entre crisis y descentralización fiscal también es mayor. Esto respalda las discusiones teóricas que defienden la mayor capacidad de respuesta del gasto a las perturbaciones macroeconómicas.

Como puede apreciarse en la Tabla 2, prevalece la relación negativa entre descentralización fiscal y crisis económica; sin embargo, el efecto difiere en magnitud y significación según los diferentes tipos de crisis. Por ejemplo, las crisis del mercado de valores tienen una mayor relación y más estadísticamente significativa con los índices de medida de la descentralización fiscal, que afectan en mayor medida a los países de la OCDE, especialmente en lo que corresponde al gasto. Del estudio de Reinhart y Rogoff (2010), esta puede ser la categoría que más se acerca a la descripción de la reciente crisis económica, que ha comportado, como argumentamos en el siguiente apartado, el ajuste generalizado del gasto subnacional y la contracción del sector público. Asimismo, las crisis del mercado de valores tienen un efecto negativo en la descentralización de los ingresos, lo que causa una reducción del grado de descentralización, especialmente en los países de la OCDE. Este hecho también guarda una estrecha relación con los efectos que han dominado la crisis económica actual. Otros tipos de crisis, como las bancarias, también tienen un mayor impacto en los niveles de descentralización de los países desarrollados. En los países de ingresos bajos y medios, la relación entre crisis bursátil y descentralización fiscal no es altamente significativa. Sin embargo, sus efectos siguen dirigiéndose hacia una mayor centralización del gasto y los ingresos.

Los tipos de crisis que tienen mayores efectos en los países de ingresos bajos y medios están principalmente relacionados con

episodios de inestabilidad macroeconómica; las crisis inflacionarias y de deuda externa son las que muestran una relación más fuerte y negativa con la descentralización en los países de ingresos bajos y medios. Nuevamente, la relación es mayor y más estadísticamente significativa cuando nos fijamos en el índice de medida de la descentralización del gasto.

4. Respuesta a la crisis actual

Como hemos visto, los datos disponibles no nos permiten investigar los cambios producidos en el grado de descentralización más allá del 2008-2009. No obstante, existe una serie de experiencias de diferentes países que respaldan la opinión de que la respuesta de las políticas de descentralización a la crisis actual está muy en línea con la de otras crisis anteriores.

Pero, para hacer frente a la crisis actual, y con el fin de atenuar su impacto negativo, los países han adoptado una serie de estrategias que han repercutido en los gobiernos subnacionales. Para ser más específicos, algunos países se han valido del espacio fiscal de los gobiernos subnacionales para responder ante la crisis de una manera anticíclica. Por ejemplo, en países como Dinamarca y Corea, esto ha significado el ajuste de los estabilizadores fiscales automáticos, mientras que otros países han optado por adoptar medidas activas de estímulo fiscal, mediante la disminución de impuestos y/o el aumento discrecional del gasto. No obstante, son muchos más los países cuyas restricciones presupuestarias han obligado a los gobiernos centrales a adoptar respuestas más procíclicas. Estas respuestas se han traducido principalmente en acciones dirigidas a aumentar los ingresos y reducir el gasto, en muchos casos, con una incidencia directa sobre la educación y la sanidad pública. Por lo que respecta a los ingresos, muchas de las medidas implementadas tienen que ver con el aumento de los tipos impositivos, la reducción de las exenciones fiscales y el incremento de los ingresos no fiscales relacionados con las tasas y los precios públicos (Ter-Minassian and Fedelino 2010). Aunque no pretendemos describir de forma detallada todos estos programas, a continuación examinaremos algunos de estos cambios.

4.1 Reformas del gasto

Las reformas más importantes adoptadas en respuesta a la crisis afectan directamente a las funciones principales de la descentralización fiscal, y están estrechamente relacionadas con el gasto y los ingresos a nivel subnacional. Muchos países europeos han aprovechado la crisis para reformar y simplificar su estructura vertical de gobierno. Así, por ejemplo, Grecia ha llevado a cabo una reestructuración de los gobiernos subnacionales, aboliendo diversas entidades como parte de sus estrategias de contracción del gasto. El paquete de medidas adoptadas ha reducido el número de prefecturas y ha creado 13 nuevas regiones; además, ha recortado

a la mitad el número de entidades locales. Un elevado número de empleados públicos de las entidades locales reestructuradas que perdieron el puesto (unos 10.000 en 2 años), fueron transferidos a otros organismos y ciudades. Además, el gobierno disminuyó los salarios de los políticos locales en un 10 por ciento y redujo el salario mínimo en un 22 por ciento. Los recortes en los presupuestos subnacionales también afectaron al gasto en algunos sectores, principalmente el de la educación y la sanidad pública. Entre las medidas que han afectado a los empleados del sector público, se encuentran: la congelación de las nuevas contrataciones, la eliminación de los contratos temporales y el descenso de los salarios públicos en un 15 por ciento³.

“Para hacer frente a la crisis, algunos países se han valido del espacio fiscal de los gobiernos subnacionales”

Otros países también han implementado programas de racionalización de su estructura vertical de gobierno. En Luxemburgo, se está llevando a cabo un proceso de fusión municipal que culminará en 2017; el gobierno está planificando reducir el número de municipios de 116 a 71, lo que afectará especialmente a aquellos de menor tamaño, que se consideran menos eficientes. En esta misma línea, el gobierno del Reino Unido abolió las Agencias de Desarrollo Regional y otros departamentos gubernamentales relacionados con estrategias del ámbito del desarrollo económico y la vivienda. Muchas de estas competencias han sido asumidas por los gobiernos locales y asociaciones de tipo empresarial, mientras que el resto han sido asumidas por el gobierno central. En Irlanda, se han fusionado 20 organismos locales para reducir el número de funcionarios públicos y racionalizar el gasto. En Letonia y Lituania también se han adoptado medidas similares de reducción del número de gobiernos subnacionales para hacer frente a la crisis: por ejemplo, en Letonia se abolieron los 26 distritos (antiguo nivel regional) en julio de 2009. En Suecia, las propuestas de fusión de los 21 condados en 6-9 regiones de mayor tamaño no prosperaron. En Noruega, el gobierno central pretende promover la fusión de gobiernos locales, especialmente en las zonas más remotas, como resultado del aumento de competencias en materia de sanidad y servicios sociales y de las reformas de aumento de los ingresos implementadas en 2010.

Aunque de forma menos pronunciada que en el caso de Grecia, también hay otros países que han aplicado ajustes: Irlanda recortó el bienestar social, además del gasto en educación y sanidad así como los salarios de los funcionarios públicos en, al menos, un 5

“Muchos países europeos han aprovechado la crisis para reformar y simplificar su estructura vertical de gobierno”

por ciento⁴. Finlandia ha reducido el gasto del nivel municipal de gobierno en 631 millones de euros, lo que ha afectado a la inversión productiva, principalmente. En Bulgaria, el presupuesto del gobierno central para el año 2010 incluye recortes en las transferencias presupuestarias a los municipios antes del 2015. En Rumanía, la nueva ley sobre las finanzas públicas locales ha introducido nuevos límites en el número de funcionarios públicos en relación con el número de habitantes, y los salarios públicos se han reducido en un 25 por ciento.

4.2 Reformas de los ingresos

En muchos países descentralizados, los ingresos compartidos constituyen la mayor parte del total de ingresos de los gobiernos regionales. Aunque de forma menos pronunciada, también sucede algo parecido con los gobiernos locales. Por esta razón, si el gobierno central adoptara una política anticíclica de carácter pasivo adaptada al declive endógeno de sus ingresos, trasladaría una parte significativa de estas pérdidas a los gobiernos subnacionales, a menos que las compensara con un aumento de las transferencias. Por otro lado, a nivel subnacional se han tomado medidas para compensar la caída de los ingresos. En países como Australia, Francia, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos se han incrementado las tasas de una serie de impuestos, entre otros, los impuestos especiales del tabaco, el alcohol y los bienes y servicios de lujo, y los que gravan las actividades económicas y la propiedad. En algunos casos, los gobiernos subnacionales han hecho uso de una serie de competencias fiscales a las que no habían recurrido desde muchos años antes de la crisis. Por ejemplo, en España, el gobierno regional catalán ha aumentado recientemente los tipos impositivos del impuesto regional sobre la renta. La mayoría de las respuestas adoptadas frente a la crisis ha pasado por un aumento del IVA (Blöchliger et al. 2010). En los últimos dos años, países como Italia, Portugal y España han elevado los tipos impositivos generales del IVA en varios puntos porcentuales. Además, también han incrementado otros impuestos, como los de los carburantes y los juegos de azar. La crisis también ha sido la causa de los cambios introducidos en la estructura tributaria. Por ejemplo, el gobierno italiano de Mario Monti recuperó el impuesto sobre la propiedad, que el gobierno de Silvio Berlusconi había abolido algunos años atrás. Letonia también ha introducido nuevos impuestos sobre la propiedad⁵.

³ Para más información, ver EU Austerity and Reform: a Country by Country Table (actualizado el 3 de mayo), de Leven y Santi (2012).

⁴ Información basada en BBC News (2012).

⁵ Para más información, ver EU Austerity and Reform: a Country by Country Table (actualizado el 3 de mayo), de Leven y Santi (2012).

“En Australia, Francia, España, Suecia, Reino Unido y EEUU se han incrementado las tasas de una serie de impuestos (tabaco, alcohol, bienes de lujo, actividades económicas, propiedad)”

Sin embargo, en países como Canadá, Japón y Suiza, se han llevado a cabo rebajas tributarias a nivel subnacional con carácter anticíclico. En una etapa más temprana de la crisis, algunos países miembros de la UE también adoptaron medidas anticíclicas de reducción fiscal (OCDE, 2010).

5. Conclusiones

Los episodios de crisis tienden a llevar a medidas re-centralizadoras y a reducir los niveles de descentralización fiscal. Las causas de la re-centralización son múltiples, desde el oportunismo político, que se atreve a poner en práctica unas políticas que en circunstancias normales tendrían una aceptación mucho menor; hasta el uso de la política fiscal como instrumento de estabilización por parte de los gobiernos centrales. Desde que Musgrave (1959) atribuyó las políticas de estabilización macroeconómica a los gobiernos centrales, la literatura sobre las finanzas públicas ha debatido ampliamente sobre cuál debería ser el papel de los gobiernos subnacionales en las medidas anticíclicas, si es que deberían tener alguno. Este es un debate más extenso, pero basta para afirmar que, más allá de la consideración de si deberían hacerlo o no, muchos gobiernos subnacionales se implican en la toma de medidas anticíclicas. Esto se ha visto en algunas de las respuestas políticas que los gobiernos subnacionales han adoptado en crisis anteriores.

En nuestro breve análisis, hemos sido capaces de identificar de forma clara las relaciones que se establecen entre crisis económica y descentralización fiscal, tanto desde el punto de vista del gasto como de los ingresos. La literatura ha clasificado los canales a través de los cuales una crisis afecta a los presupuestos de los gobiernos subnacionales en efectos directos e indirectos. Los efectos directos están relacionados principalmente con los cambios en las bases imponibles, el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la creciente presión que se ejerce sobre los programas de gasto subnacional sensibles a los ciclos económicos, el aumento del pago de intereses, la pérdida de acceso a los mercados y la caída de las inversiones financieras. Entre los efectos indirectos de una crisis se encuentran: las pérdidas de ingresos compartidos a causa de los estabilizadores automáticos, los recortes fiscales discrecionales y una mayor laxitud en el cumplimiento de las leyes tributarias por parte del gobierno central, además de cambios en las subvenciones incondicionadas y las transferencias para fines

específicos del gobierno central. En general, la mayoría de los tipos de crisis que hemos analizado tienen un impacto significativo en los niveles de descentralización fiscal, con claras diferencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Las crisis inflacionarias y las crisis de deuda muestran una alta correlación con la adopción de medidas recentralizadoras en los países de ingresos bajos y medios, mientras que, en los países más desarrollados, son las crisis del mercado de valores, como la de unos años atrás, las que presentan una mayor correlación con la recentralización.

“Las crisis tienden a llevar a medidas recentralizadoras. Las causas van desde el oportunismo político al uso de la política fiscal como instrumento de estabilización”

Un breve análisis de las respuestas a las crisis económicas a nivel subnacional pone de relieve la contracción del sector público, con una parte significativa de las medidas adoptadas centrada en la reducción del gasto público en ámbitos relativamente importantes para los presupuestos subnacionales como la educación y la sanidad. Por lo que respecta a los ingresos, las respuestas están relacionadas principalmente con la toma de medidas discrecionales para compensar la caída de los ingresos compartidos y la minoración de las bases imponibles propias.

En conjunto, los efectos de los diferentes tipos de crisis sobre la descentralización fiscal revelan la necesidad de coordinar las respuestas en materia fiscal que se adoptan a nivel subnacional con las políticas fiscales del gobierno central. Una de las estrategias razonables que algunos gobiernos han llevado a cabo tiene relación con el hecho de que estos pueden redistribuir los recursos presupuestarios entre los gobiernos subnacionales para contrarrestar las asimetrías causadas por las perturbaciones externas que afectan a los gobiernos de nivel inferior. Pero un enfoque que pone todo el peso de la estabilización económica sobre el presupuesto de los gobiernos centrales mina la motivación de los gobiernos subnacionales para construir espacio fiscal y capacidad institucional para responder a dichas perturbaciones externas.

Referencias bibliográficas

- BBC News Europe (2012) “EU austerity drive country by country”, <http://www.bbc.co.uk/news/10162176> accessed 15 October 2012.
- Blöchliger, H., Charbit, C., Campos, J. M. P. y Vammalle, C. (2010), *Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses*, OECD Economics Department Working Papers No 752 OECD Publishing.

- Brumby, J. y Verhoeven, M. (2010), "Public Expenditure after the Global Financial Crisis" in O. Canuto and M. Giugale (Ed), *The Day After Tomorrow, A handbook on the Future Economic Policy in the Developing World*, The World Bank, pp. 193-207.
- De Mello, Jr., L. R. (2000), "Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross- country analysis", *World Development*, 28(2), 365-380.
- Jonas, J. (2012), *Great Recession and Fiscal Squeeze at US Subnational Government Level* International Monetary Fund Working Papers WP/12/184.
- Leven Z. y Santi F. (2012) "EU austerity and reform: a country by country table (Updated May 3)", <http://www.europeaninstitute.org/April-2012/eu-austerity-and-reform-a-country-by-country-table-updated-may-3.html> accessed 15 October 2012.
- Martinez-Vazquez J. y Smoke P. (2009), "A note on the impact of the global crisis on local governments in United Cities and Local Governments" in United Cities and Local Governments, *The impact of the global crisis on local governments*, Cravaft, pp 7-19.
- Obstfeld, M. y Rogoff, K. (2009), "Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes", *CEPR Discussion Papers* No 7606.
- Parliamentary Assembly (2012), 'L'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe', <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=18734&Language=FR> accessed October 2012.
- Reinhart, C. M. y Reinhart, V. R. (2010), *After the fall*, National Bureau of Economic Research Working Paper No 16334.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. S. (2009), *This time is different: Eight centuries of financial folly*, US: Princeton University Press.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. S. (2011), "From Financial Crash to Debt Crisis", *American Economic Review*, 101, 1676-1706.
- Ter-Minassian, T. (2009), "Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America – a research agenda". *CEPAL workshop on fiscal decentralization in Latin America, Santiago de Chile*, http://www.eclac.cl/de/agenda/3/37893/Teresa_Ter-Minassian_.pdf accessed 15 October 2012.
- Ter-Minassian, T. y Fedelino, A. (2010), "Impact of the Global Crisis on Sub-National Governments' Finances", *Bank of Italy Occasional Paper*.
- Ter-Minassian, T. y Jiménez, J. P. (2011), "Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis", *Macroeconomics of Development Series*, CEPAL 112, Santiago: United Nations.

El proceso de recentralización del Estado de las autonomías¹

Carles Viver Pi-Sunyer²

Institut d'Estudis Autònoms
Universitat Pompeu Fabra

Gerard Martín²

Institut d'Estudis Autònoms
Universitat de Barcelona

I. Introducción

En este trabajo adoptamos un concepto estricto de recentralización. Consideramos que dicho fenómeno se produce en dos supuestos: cuando el Estado -las instituciones y organismos centrales del Estado- ejerce competencias que

anteriormente ejercían las comunidades autónomas -CCAA- y cuando el legislador estatal al ejercer sus competencias impone al ejercicio de las competencias autonómicas, directa o indirectamente, controles, límites o condiciones que antes no existían. También analizamos, aunque se trata de un fenómeno formalmente inverso, los supuestos, todavía escasos pero altamente significativos desde la perspectiva política, en los que la asunción de competencias por parte del Estado es consecuencia de la renuncia de determinadas CCAA a ejercer competencias que antes ejercían.

Ciertamente existen otros factores de muy diversa índole, esencialmente de tipo económico y político, que también contribuyen, a menudo de manera

muy relevante, a la transferencia de poder político de las CCAA al Estado. A lo largo de este artículo haremos alguna referencia a estas cuestiones, aunque, como queda dicho, no es éste el objeto de la investigación que aquí resumimos.

El actual proceso de recentralización viene de lejos. Se va produciendo desde hace años, sobre todo a medida que se va incrementando la extensión material y la densidad normativa de los actos de ejercicio de las competencias básicas y transversales del Estado -arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE-, con la consiguiente limitación del alcance de las competencias autonómicas.

Se trata, además, de un proceso ininterrumpido y hasta ahora irreversible: el Estado ha ido ocupando de manera constante nuevos ámbitos materiales y, una vez lo ha hecho así, ha consolidado su posición de modo que el retorno o la "devolución" de competencias a las CCAA es un fenómeno prácticamente inédito.

Sin embargo, este largo y persistente proceso se acelera y profundiza con el estallido y posterior agudización de la crisis económica. De hecho, nosotros centraremos nuestra atención primordialmente en las medidas que para combatirla adopta el Estado a partir del año 2008 y, muy especialmente, a partir de 2010, momento en el que las medidas de estímulo se transforman, de manera radical y repentina, en medidas de austeridad.

No obstante, debe señalarse de entrada que ni todas las medidas recentralizadoras de la etapa estudiada son consecuencia directa de la crisis económica ni hacerle frente es el único objetivo de todas ellas. Muchas de ellas no tienen esta connotación o, como mínimo, no tienen sólo esta connotación, sino que responden también a otras razones y finalidades más profundas como, por

¹ En las web de la Càtedra de Federalisme Fiscal y del Institut d'Estudis Autònoms está disponible una versión más amplia y detallada de este estudio en la que se incluyen algunos contenidos que, por imperativos del espacio disponible, ha sido necesario suprimir de la presente publicación.

² Los autores queremos agradecer la ayuda que para la realización de este trabajo nos ha prestado Helena Mora, Responsable de Estudios e Iniciativas Autonómicas del IEA.

“El largo y persistente proceso de recentralización actual se acelera y profundiza con el estallido y posterior agudización de la crisis económica”

ejemplo, por lo que aquí importa, a la convicción, compartida por amplios sectores sociales, económicos, políticos y mediáticos de que el proceso descentralizador ha llegado demasiado lejos y es necesario que el Estado recupere competencias y ejerza facultades de coordinación de la actividad de las CCAA. Naturalmente, éste no era ni es un diagnóstico compartido por todo el mundo. Existen también amplios sectores, radicados mayoritariamente en las CCAA de Catalunya y el País Vasco, que tienen una visión radicalmente diferente y consideran que la descentralización política en España es más aparente que real y que hay que reforzarla de manera drástica o, incluso sostienen que hay que cambiar el modelo a fin de que las CCAA dispongan de un poder político que hasta ahora les ha sido negado.

En cualquier caso, en el momento en el que se escriben estas líneas (diciembre de 2012) el proceso recentralizador está en plena efervescencia y todos los indicios llevan a la convicción de que en el futuro inmediato dicha tendencia se incrementará muy notablemente.

En este estudio no entraremos en el debate sobre la constitucionalidad o no de las medidas recentralizadoras adoptadas por el Estado. En nuestro ordenamiento no hay criterios jurídicos bien perfilados y mínimamente seguros para delimitar los ámbitos de las competencias estatales y autonómicas; jurídicamente el legislador estatal disfruta de una libertad casi total a la hora de configurar el alcance de sus competencias y, como consecuencia obligada, el de las competencias de las CCAA. El Tribunal Constitucional con la Sentencia sobre el Estatuto de Catalunya de 2006 ha dado de modo definitivo carta de naturaleza a este fenómeno y con ello ha convertido el debate doctrinal sobre los límites de las competencias en un debate en gran medida estéril. Por ello, nos limitaremos a señalar, en los casos más relevantes, los problemas de constitucionalidad que hipotéticamente podrían suscitar algunas de las medidas adoptadas y a recordar lo que han dicho el Tribunal Constitucional y el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya en los supuestos en los que ya hayan tenido ocasión de pronunciarse.

En cambio, sí que analizaremos el impacto de las medidas recentralizadoras en el sistema de distribución de competencias, en el nivel y calidad de la autonomía de las CCAA y en la configuración del modelo de organización territorial del denominado Estado de las autonomías. Intentaremos averiguar si las medidas recentralizadoras han alterado el sistema de distribución de competencias preexistente, si han transformado el tipo de autonomía atribuido a las CCAA y si han afectado a los elementos estructurales en los que hasta ahora se basaba el Estado de las autonomías. Lo haremos aceptando de entrada la dificultad de precisar en cuando se producen cambios que pueden calificarse como radicales o estructurales en el sistema de distribución de competencias, en el tipo de autonomía de las CCAA y, en definitiva, en la organización territorial del poder.

Desde esta perspectiva, y adelantando el hilo argumental y las conclusiones principales del trabajo, el punto de partida debe ser la constatación de que en la mayoría de las materias competenciales la interpretación y aplicación de la Constitución y de los Estatutos de autonomía realizada desde el momento inaugural del Estado de las autonomías, ha convertido la autonomía política, de la que "sobre el papel" habrían podido gozar las CCAA, en una autonomía meramente administrativa o de gestión. La capacidad de las CCAA para fijar políticas propias en ámbitos materiales social, política o económicamente relevantes, se ha ido reduciendo hasta prácticamente desaparecer en la mayoría de las materias. De hecho, en la mayor parte de los casos las CCAA no disponen siquiera de la capacidad para adaptar políticas ajenas -europeas y estatales- a las circunstancias específicas de la respectiva CA. Es más, como comprobaremos, actualmente en muchos ámbitos incluso la autonomía administrativa se está reduciendo significativamente, asediada por la recuperación estatal de competencias ejecutivas a través, entre otras, de medidas de coordinación o incluso de tutela administrativa.

Situada la cuestión en estos términos, hasta hace unos meses se podía defender la tesis de que las disposiciones dictadas por el Estado en los últimos cinco años habían supuesto un avance decisivo en el proceso de administrativización de la autonomía de las CCAA, pero no habían provocado un cambio radical en el sistema de distribución de competencias, en el tipo de autonomía de las CCAA o en los elementos estructurales del Estado de las autonomías. Y eso era así, no porque la recentralización no fuera muy relevante en la práctica, sino porque, de un lado, la ya referida flexibilidad e indeterminación del sistema de distribución de competencias y la libertad de configuración del legislador estatal había permitido que el Estado llevara cabo todas las actividades recentralizadoras que había estimado convenientes sin que ello supusiera una alteración del sistema de distribución de competencias ni afectase al tipo de autonomía vigente, que de hecho desde mucho antes del año 2008 era ya en esencia una autonomía meramente administrativa (Así lo sostuvimos en *Viver, Carles; de próxima*



“La medidas adoptadas en los últimos meses permiten afirmar que comienzan a quedar afectados el tipo de autonomía imperante y elementos estructurales del Estado de las autonomías”

publicación). Sin embargo, las medidas adoptadas los últimos meses, especialmente en el ámbito de la financiación autonómica, así como algunas de las medidas contenidas en proyectos o anteproyectos de ley hoy en tramitación, permiten afirmar, dentro de la relatividad antes apuntada, que en la actualidad comienza a producirse un cambio radical que afecta al tipo de autonomía imperante e incluso a elementos estructurales del Estado de las autonomías.

A la primera conclusión permite llegar la constatación de que se está produciendo un vaciamiento casi total de la autonomía financiera de las CCAA, especialmente la de las CCAA, como Catalunya, que han tenido que acogerse al Fondo de Liquidez de las Administraciones Públicas. Se trata de un cambio radical, consecuencia de la acumulación de medidas que individualmente consideradas no producirían dicho efecto pero que en su conjunto llevan a la ablación casi total de un componente tan importante de la autonomía de las CCAA como es el que se refiere a la vertiente política e incluso a la meramente administrativa de la autonomía financiera. A la segunda conclusión se llegaría si se aprobaran los proyectos en curso que sustituyen los controles jurisdiccionales sobre el ejercicio de las competencias autonómicas por controles políticos o de oportunidad o por la posibilidad de que el Estado incoe procedimientos administrativos sancionadores contra los altos cargos de las CCAA.

2. Medidas de estímulo a la actividad económica (2008-2009)

Desde la perspectiva de la recentralización, de las muy diversas medidas de estímulo adoptadas por el Estado al inicio de la crisis (Vid. Viver, Carles; 2011; páginas 163 a 165), las que más problemas plantearon fueron sin duda las subvenciones. La actividad subvencional del Estado, que en este momento alcanzó una magnitud económica muy importante, tuvo en muchos casos efectos recentralizadores relevantes en la medida en que fue aprovechada por el Estado para dictar normas y realizar actos de ejecución en ámbitos de competencia autonómica. Se pueden mencionar, como ejemplo, las numerosas subvenciones que el Estado concedió directamente a los ayuntamientos, sin mediar intervención de las CCAA. Algunas de esas subvenciones estaban destinadas a la realización de obra pública (como, por ejemplo, el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo estatal de inversión local y un Fondo especial

del Estado para la dinamización de la economía y el empleo); otras incluso llegaron a financiar el gasto corriente ocasionado por el ejercicio de competencias en materias como la educación o servicios sociales en las que las CCAA tienen amplias competencias (Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local). Dichas subvenciones pretendían fundamentarse en el denominado carácter “bifronte” -estatal y autonómico- de las competencias sobre administración local, aunque en la práctica el resultado fue el de un refuerzo muy significativo del papel del Estado en relación con los entes locales en detrimento del papel correspondiente a las CCAA.

“Las subvenciones del Estado han tenido, en muchos casos, efectos recentralizadores. El Estado ha aprovechado para dictar normas y realizar actos de ejecución en ámbitos de competencia autonómica”

Las potestades normativas y ejecutivas que se atribuía el Estado sobre tales subvenciones se situaban muy cerca de los límites que toleraba y tolera la doctrina del Tribunal Constitucional o claramente los excedían. Sin embargo, por razones políticas obvias, dado el contexto de crisis económica, no fueron recurridas por las CCAA. Sólo hubo una excepción: el Gobierno de la Generalitat de Catalunya recurrió el ya mencionado Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre. El proceso ha sido resuelto por la STC 150/2012, de 5 de julio, que declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos del mencionado Real Decreto-ley por vulnerar las competencias de la Generalitat de Catalunya.

En todo caso, desde una perspectiva más política que jurídica, pero no menos importante, hay que destacar el hecho que la magnitud de las medidas de estímulo del Estado (y su masiva publicidad) contribuyeron (junto con otros factores como la internacionalización de la crisis y el correlativo protagonismo de los Estados) a reforzar la preeminencia y el liderazgo del Gobierno estatal en relación con las CCAA y a fortalecer la percepción de los ciudadanos de que el Estado era la única instancia que disponía de poder efectivo para hacer frente a situaciones realmente importantes y complejas. Este hecho -que ciertamente es frecuente en la mayoría de los estados políticamente descentralizados en momentos de crisis económica- se completó posteriormente con una campaña infundada, reflejada incluso en los preámbulos de algunas leyes estatales -como en el del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones-, de desprestigio de las CCAA y de “culpabilización” en relación al

estallido de la crisis y a las dificultades que experimentaba el Estado para hacerle frente -es un buen ejemplo el Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015, enviado por el Gobierno español a la Comisión Europea, en el que se atribuye a las CCAA ser el origen de más de dos tercios de la desviación presupuestaria, a la vez que se las acusa de falta de transparencia en sus cuentas-.

Se trata de fenómenos que tienen un fuerte componente recentralizador y que han contribuido a devaluar la imagen de las CCAA y la de la descentralización política, ante los ciudadanos de algunas CCAA.

3. Medidas que limitan la autonomía financiera de las CCAA

La autonomía financiera y, más en general, las políticas económicas de las CCAA, son sin duda los ámbitos más afectados por las medidas recentralizadoras. Es cierto que, sobre todo desde el año 2001 y, más matizadamente, desde el 2006, el Estado disponía ya de importantes facultades que le permitían limitar la autonomía financiera de las CCAA y desde esas fechas, y con el visto bueno cada vez menos limitativo del Tribunal Constitucional, las iba ejerciendo de manera más o menos flexible según los casos. Sin embargo a partir del inicio de la segunda década de este siglo dicho proceso recentralizador se acelera, se refuerza e incluso adquiere nuevas dimensiones, invocando para ello exigencias provenientes de la Unión Europea de manera no siempre leal si se tiene en cuenta que, a diferencia de las comunidades autónomas, el Estado no sólo participa en la adopción de aquellas exigencias, sino que incluso las impulsa.

Por otra parte, también habría que analizar hasta qué punto las recomendaciones realizadas por la UE sobre las regiones de los Estados -por cierto, recomendaciones no todas ellas producidas mediante actos jurídicos formales de los organismos e instituciones de la Unión, sino a menudo a través de notas, declaraciones y otros actos informales- son inducidas por los propios Estados.

El inicio de esta nueva fase se puede situar en el compromiso, extraordinariamente relevante desde la perspectiva de la limitación de la autonomía financiera de las CCAA, contraído en mayo de 2010 por el Estado ante las autoridades de la UE, de reducir en sólo tres años el déficit integrado del Estado, de las CCAA y de los entes locales en un 8,5% (del 11,5% al final de 2009 al 3% en el 2013). Dicho compromiso fue adoptado unilateralmente por el Estado, sin hacer las consultas previas a las CCAA que exigía la legislación vigente, aunque con posterioridad fue ratificado por las Comunidades en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante CPFF). El reparto de la reducción de déficit entre los tres niveles de gobierno fue aprobado por las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno del Estado, previo informe no vinculante del CPFF y previa consulta a todas las CCAA.

La distribución supuso un esfuerzo de contención superior para las CCAA que para el Estado sobre todo si se tiene en cuenta el volumen y la tipología del gasto público gestionado por cada Administración, y, como veremos inmediatamente, esta desproporción se ha incrementado a partir del año 2012.

La segunda medida recentralizadora relevante fue la reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011, que consagra el principio de estabilidad presupuestaria, establece la imposibilidad de incurrir en déficits estructurales que superen los márgenes establecidos por la Unión Europea y determina la prioridad del pago de los intereses y el capital de la deuda pública. La reforma respondía a una sugerencia proveniente de la UE que, sin embargo, admitía otras concreciones.

“El inicio de esta nueva fase se sitúa en 2010, con el compromiso unilateral del Estado ante la UE de reducir el déficit integrado. Otra medida recentralizadora relevante fue la reforma de la Constitución (2011)”

A nuestros efectos hay que destacar de entrada que el impulso inicial de dicha reforma se la reservaron en exclusiva los dos grandes partidos de ámbito estatal con la exclusión, en esta primera fase, de los demás partidos con representación parlamentaria y, resulta ocioso decirlo, sin ningún tipo de intervención institucional de las comunidades autónomas aunque la reforma afectaba directamente a su autonomía financiera. Este hecho proyecta nuevamente una imagen extraordinariamente recentralizadora en la medida que da a entender que un pacto constitucional que afecta cuestiones tan fundamentales como la estabilidad presupuestaria y los límites a la deuda y al déficit estructural de todas las administraciones públicas, es un asunto que corresponde resolver en exclusiva a las institucionales centrales del Estado, representadas esencialmente por los grandes partidos de ámbito estatal; la imagen de una cierta exclusión de las CCAA se cierne desde entonces sobre el pacto constitucional. Además, la remisión a una futura ley orgánica efectuada por el artículo 135 CE para el desarrollo de los principios que en él se contienen, crea el marco adecuado para que el Estado, a través de las Cortes Generales, pueda diseñar unilateralmente la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria sobre las CCAA, lo que implica incidir en su autonomía financiera.

La mencionada Ley Orgánica es la 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que, por lo que aquí interesa, establece de entrada tres reglas que limitan de modo

muy notable la autonomía financiera de todas las Administraciones Públicas, incluida, por tanto, la de las CCAA:

- En primer lugar, establece, de forma estrictísima, que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural a partir del año 2020 y fija un límite de deuda pública del 60% del PIB, distribuido de forma desigual entre las tres administraciones (el Estado se reserva un 44% y atribuye a las CCAA y a los entes locales un 13 y un 3%, respectivamente).
- En segundo lugar, establece lo que denomina “la regla de gasto”, que prevé que el gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Es más, esa regla no dejará de aplicarse en caso de que la administración pública en cuestión pueda obtener unos mayores ingresos de los previstos, ya que este “exceso” se destinará íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.
- Y, en tercer lugar, reproduce el principio de prioridad absoluta del pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas frente a cualquier otro gasto.

Como es notorio, estas dos últimas reglas inciden frontalmente en la vertiente que se considera que caracteriza con más intensidad la autonomía financiera de las comunidades autónomas: la vertiente del gasto frente a la del ingreso (STC 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 7).

Por otra parte, la Ley Orgánica 2/2012 otorga al Estado una serie de facultades, nuevas o reforzadas, que pueden incidir también en la autonomía financiera de las CCAA. Así, por ejemplo, atribuye la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y también de deuda pública, del conjunto de las CCAA y del de cada una de ellas a la libre y unilateral decisión del Estado, únicamente limitada por la emisión de un informe previo no vinculante del Consejo de Política Fiscal y Financiera, mientras suprime tanto la consulta previa a todas las CCAA para el establecimiento de los objetivos del conjunto de las CCAA, como la negociación bilateral previa con cada CA para la fijación de los objetivos de cada una de ellas, que preveía la Ley Orgánica 3/2006, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Se reduce, por lo tanto, de forma drástica, la intervención autonómica en el procedimiento de determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria aplicables tanto al conjunto del sector autonómico como a cada una de las CCAA.

El Estado ya ha aplicado dicha regulación de la Ley 2/2012 reservándose la totalidad de la flexibilización del tope del déficit concedida por la UE en España para el año 2012 y fijando el objetivo autonómico en el 1,5%. Los objetivos de estabilidad para el periodo 2013-2015 confirman esta tendencia a exigir un mayor esfuerzo de reducción a las CCAA como se refleja en el cuadro siguiente:

Tabla 1. Objetivo de estabilidad presupuestaria para el periodo 2013-2015 (*)
Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-95
(En porcentaje del PIB)

	2013	2014	2015
Administración Central	-3,8	-2,7	-2,1
Comunidades Autónomas	-0,7	-0,1	0,2
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	0,0	-2,8	0,0
Total Administraciones Públicas	-4,5	-2,8	-1,9

Fuente: Boletín Oficial de las Cortes Generales - Senado nº. 87, de 20 de julio de 2012.

Si comparamos la variación porcentual en los objetivos de déficit, podemos comprobar como las CCAA experimentan un endurecimiento de sus objetivos mayor que el Estado, aunque a las CCAA les corresponde hacer frente al gasto de la mayoría de políticas públicas de prestación obligatoria y de demanda rígida (educación, sanidad, servicios sociales). Así, el Estado ve reducido su objetivo de déficit en el año 2013, respecto del año anterior, en un 5% respecto del objetivo inicial (que pasa del 4 al 3,8%), mientras que las CCAA ven rebajado su objetivo de déficit en un 53,33% (del 1,5 al 0,7%). La comparación entre los años 2013 y 2014 también refleja la misma tendencia (el Estado reduce su objetivo de déficit en un 28,94%, mientras que para las CCAA la reducción es del 85,71%).

“Las CCAA han experimentado un endurecimiento de sus objetivos de déficit mayor que el Estado, aunque les corresponde el gasto de políticas públicas como educación, sanidad o servicios sociales”

Siguiendo con el análisis de la Ley Orgánica 2/2012, es preciso destacar la reserva en exclusiva a las Cortes Generales -en concreto, al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta- de la apreciación de la concurrencia de las circunstancias excepcionales que permiten superar el tope del déficit estructural previamente fijado. En este aspecto la Ley, que se limita a seguir lo establecido por el nuevo artículo 135.4 CE, se aparta de lo que prevé la legislación alemana, aunque al decir de los promotores iniciales de la reforma les había servido de modelo.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, la Ley Orgánica 2/2012 establece un conjunto de obligaciones que tienen que cumplir las CCAA y atribuye al Estado diversas facultades relacionadas con la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y con otras actuaciones que afectan a los gastos e ingresos de las CCAA, que le permiten ejercer una auténtica tutela financiera sobre las CCAA. Así, por ejemplo, se prevé la emisión de diversos informes a lo largo del año por parte del Ministerio de Hacienda sobre el grado de cumplimiento de los objetivos por parte de las CCAA y se atribuye al Estado la posibilidad de adoptar medidas preventivas, correctivas y coercitivas sobre las CCAA.

Las preventivas consisten en la formulación por parte del Gobierno estatal de advertencias motivadas que obligan a las CCAA a adoptar medidas necesarias tendentes a evitar el incumplimiento de los objetivos mencionados.

Las medidas correctivas son de tres tipos. En primer lugar, corresponderá al Estado autorizar todas las operaciones de endeudamiento de la CA no sólo en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, como hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, sino también cuando supere el límite de deuda pública. Esta facultad autorizatoria estatal se ha visto reforzada con la aprobación del Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, que ha introducido nuevas facultades de control -de autorización, supervisión y gestión directa- a favor del Estado respecto de las operaciones de endeudamiento de las CCAA que se adhieran al mecanismo de financiación regulado en el Real Decreto-ley.

“Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, la Ley Orgánica 2/2012 impone obligaciones a las CCAA y da poder al Estado para adoptar medidas preventivas, correctivas y coercitivas sobre ellas”

En segundo lugar, en supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración del Estado con las CCAA incumplidoras precisará de informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que implica, en la práctica, que el Estado puede suspender la concesión de subvenciones y la suscripción de convenios con las CCAA afectadas, como ya ha hecho en la práctica.

Finalmente, las CCAA incumplidoras tienen que someter a la aprobación del Consejo de Política Fiscal y Financiera un Plan económico-financiero cuya aplicación será controlada por el Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas, mediante la elaboración de informes trimestrales que, incluso, pueden acabar justificando que la Administración del Estado reclame la adopción de nuevas medidas en caso de que se verifique que existe una desviación en la ejecución del plan.

“Las medidas coercitivas incluyen la obligación de constituir un depósito en el Banco de España equivalente al 0,2% del PIB de la CA, o que el Estado pase a ejercer las competencias normativas autonómicas sobre tributos cedidos”

Si el plan no se presenta, no es aprobado o es incumplido, se aplican las medidas coercitivas que incluyen, entre otras, la obligación de constituir un depósito en el Banco de España equivalente al 0,2% del PIB de la CA o que pasen a ser ejercidas por el Estado las competencias normativas autonómicas sobre tributos cedidos. Si el incumplimiento continúa, el depósito no devengará intereses y se puede acabar convirtiendo en una multa coercitiva; también se prevé la creación de una comisión de expertos que puede proponer medidas de cumplimiento obligado por parte de la CA incumplidora e, incluso, se prevé la posibilidad de que el Estado adopte medidas de cumplimiento forzoso para la CA al amparo del artículo 155 CE.

Tales medidas se podrían completar con la drástica previsión contenida en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que contempla, en su artículo 27.2, apartados b) y d), en relación con el artículo 28.4.b, la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas destituya e inhabilite a los altos cargos y asimilados de las administraciones autonómicas -a los que se aplican las disposiciones de la ley, de conformidad con su artículo 22.2-, que no cumplan las obligaciones derivadas de la Ley Orgánica 2/2012.

Claro está que, según cómo se aplique el artículo 155 CE y, en caso de que se apruebe, la regulación prevista en el proyecto de ley de transparencia, el proceso de recentralización podría experimentar un cambio cualitativo relevante ya que podría defenderse que en este caso quedarían afectados los elementos estructurales del modelo de organización territorial al introducir un tipo de control sobre las CCAA que se apartaría de los controles jurisdiccionales que caracterizan el modelo actual.

Para completar el panorama descrito hay que añadir que, a fin de que el Estado pueda ejercer las facultades de supervisión y control sobre las CCAA, la LO 2/2012 y las disposiciones que la desarrollan -esencialmente, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre- imponen a las CCAA severas medidas de lo que califican como "requisitos de transparencia" y la obligación de suministrar al Estado, de manera exhaustiva y continuada, una ingente cantidad de información.

Finalmente, es necesario hacer referencia a las extraordinarias medidas de control estatal sobre las cuentas autonómicas que se contienen en el ya citado Real Decreto-ley 21/2012, que regula el mecanismo de liquidez al que se pueden acoger las CCAA. Dicha disposición somete a estas CCAA a los principios de prudencia financiera que se fijan por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, a la vez que regula otras medidas que deben cumplir, como la elaboración y envío de un plan de ajuste y de un plan de tesorería también muy severos. Al mismo tiempo, el Estado se atribuye numerosas facultades ejecutivas (autorización de las operaciones instrumentadas en valores y operaciones de crédito en el extranjero; gestión, en nombre y por cuenta de la comunidad autónoma, del pago de los vencimientos de su deuda pública, etc). En consecuencia, la capacidad de gestión financiera autonómica se ve extraordinariamente mediatizada por la intervención del Estado, bajo el argumento de que ha sido él quien ha facilitado liquidez a las CCAA.

A tenor de lo que se ha comentado hasta ahora no puede sorprender que la Vicepresidenta del Gobierno, en una rueda de prensa después del Consejo de Ministros del día 26 de octubre de 2012, según recogió el diario El País del día siguiente, afirmara que "las autonomías ya están prácticamente intervenidas, sobre todo las que han recurrido al Fondo de rescate. No es que vayamos a ir por las consejerías para saber qué tiene cada uno, es que las consejerías ya están todos los días en el Ministerio de Hacienda evaluando sus planes de ajuste".

“En 2012, la Vicepresidenta del Gobierno afirmaba: “las autonomías están prácticamente intervenidas, sobre todo las que han recurrido al Fondo de rescate”

Para apreciar la trascendencia práctica de las medidas expuestas, es necesario tener presente que todo parece indicar que bastantes CCAA tendrán dificultades para cumplir los objetivos de déficit y de deuda fijados por el Estado, tanto en el 2012 como, especialmente, el año 2013 en que los objetivos serán más estrictos. Asimismo debe destacarse que en la actualidad ya son 9 las CCAA que se ha acogido al Fondo de Liquidez de las Administraciones Públicas.

No se puede minusvalorar la parte de responsabilidad que corresponde a las CCAA en la difícil situación financiera en que éstas se hallan. No obstante, tampoco pueden olvidarse las deficiencias estructurales existentes en el sistema de financiación autonómica -que se manifiestan de manera especial en algunas de ellas-, ni los efectos perversos que sobre dicha situación financiera tienen determinadas actuaciones y omisiones del Estado que, aunque no pueden calificarse de medidas recentralizadoras en el sentido estricto que aquí utilizamos, sí pueden producir de modo indirecto ese efecto recentralizador en la medida en que pueden ser el desencadenante último de la aplicación a las CCAA de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas antes expuestas. Sería el caso, entre muchos otros, de los recortes de las transferencias estatales que cofinanciaban junto con las CCAA determinadas actividades como, por ejemplo, las derivadas de la denominada ley de dependencia -véase la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012-, o la drástica bajada de las inversiones estatales en infraestructuras o en el caso de Catalunya, la negativa del Estado a adelantar el pago del Fondo de competitividad -regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por el que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común- alegando falta de previsión legal. En algunos casos se trata de transferencias e inversiones que estaban comprometidas o derivaban de determinadas disposiciones estatutarias como la adicional 3ª del Estatuto de Autonomía de Catalunya -a las que ciertamente el Tribunal Constitucional había negado efectos jurídicos vinculantes (STC 31/2010, de 28 de junio, Fj 138)- que el Estado no ha cumplido.

Producen efectos similares desde la perspectiva aquí analizada un conjunto de medidas recientemente adoptadas por el Estado que limitan la capacidad de las CCAA de generar ingresos propios mediante el ejercicio de sus potestades tributarias. Se trata, en primer lugar, de medidas de tipo "jurisdiccional", dirigidas a impugnar tributos creados por las CCAA; en tal sentido, hay que destacar que el Consejo de Ministros, en reuniones de 14 y 21 de diciembre de 2012, solicitó al Presidente del Gobierno la impugnación ante el Tribunal Constitucional de dos tasas aprobadas por el Parlament de Catalunya sobre la prestación de servicios en la Administración de Justicia y sobre la emisión de recetas médicas, y también que recurriera el impuesto del mismo Parlamento sobre depósitos en entidades de crédito. Otras medidas tienen un carácter "normativo"; sirva como ejemplo la obligación de repercutir sobre los ciudadanos de una CA el sobrecoste que suponga para la actividad de suministro eléctrico la aprobación de un tributo autonómico (art. 38 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria).

En este mismo sentido limitador de la autonomía financiera en la vertiente de ingresos cabe citar el Proyecto de Ley de medidas tributarias en tramitación en las Cortes que crea el nuevo impuesto estatal sobre los depósitos en las entidades bancarias con un tipo de gravamen del 0% y con el objetivo de que las

CCAA no puedan establecer ningún tipo de impuesto sobre esos depósitos.

Como hemos reiterado, ni la reducción de transferencias del Estado a las CCAA ni los límites impuestos a los ingresos tributarios de estas últimas son medidas directamente recentralizadoras; sin embargo, contribuyen a la difícil situación financiera de las mismas e indirectamente a la aplicación de medidas efectivamente recentralizadoras que deben tenerse presentes ya que su incidencia directa en la situación financiera de las CCAA puede llegar a vaciar por completo la autonomía financiera de las CCAA (véase, en tal sentido, la Resolución 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre la orientación política general del Gobierno, Boletín Oficial del Parlament de Catalunya n.º. 390, de 2 de octubre de 2012).

Para cerrar nuestro análisis, entre las medidas recentralizadoras que afectan al ámbito económico-financiero es necesario referirse también a la reforma de las cajas de ahorro que ha comportado una importante pérdida de poder económico y político por parte de las CCAA, con las que mantenían una influencia mutua relevante (aunque posiblemente no tan relevante como la que mantienen los *Länder* alemanes con sus respectivos *Länderbanks*, que sin embargo han quedado al margen de toda reestructuración) derivada esencialmente de la presencia de representantes de las administraciones autonómicas y locales en los órganos de dirección y control de las cajas con sede en la CA y de la especial "sensibilidad" de dichas entidades financieras por la financiación de la economía productiva y de las demandas sociales de la respectiva comunidad autónoma. Posiblemente habrá que dejar pasar un cierto tiempo para conocer a fondo las claves profundas de esta reforma que ha afectado decisivamente al 50% del sistema financiero español. De momento y por lo que aquí interesa, bastará señalar que la reforma tuvo dos efectos principales sobre la relación entre las cajas y las CCAA en las que radicaba su sede.

En primer lugar, las CCAA pierden poder en relación con la materia competencial de cajas de ahorro dada la desaparición de muchas de estas instituciones financieras -de las 45 que existían el año 2010 se ha pasado solamente a 12 a finales de 2012, en un proceso todavía no acabado- y la "deslocalización" de las cajas o de los bancos resultantes del proceso de fusiones respecto de la comunidad autónoma en la que se encontraban originariamente las cajas fusionadas.

“Entre las medidas recentralizadoras que afectan al ámbito económico-financiero, la reforma de las cajas de ahorro ha comportado una importante pérdida de poder económico y político por parte de las CCAA”

En segundo lugar, la normación dictada los tres años últimos, también ha debilitado la posición de las CCAA, al menos en tres sentidos: Primero, la doble opción -hecha realidad en la mayor parte de los casos- de que las cajas desarrollen su actividad como entidad de crédito a través de una entidad bancaria a la que tienen que aportar todo su negocio financiero (artículo 5 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro) o, que traspasen todo el patrimonio afecto a su actividad financiera a otra entidad de crédito a cambio de acciones de esta última y se transformen en una fundación de carácter especial, perdiendo su condición de entidad de crédito (artículo 6 del Real Decreto-ley 11/2010, modificado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos), puede comportar una pérdida de la "sensibilidad autonómica" a la que acabamos de hacer referencia, en la medida en que la entidad bancaria o de crédito tendrá que satisfacer los intereses de sus accionistas.

Segundo, la referida normación limita la presencia de miembros elegidos por las CCAA y entes locales en los órganos de gobierno de las cajas; en concreto, limita la representación de las administraciones públicas desde el 50% al 40% del total de derechos de voto y establece que la posible participación de las comunidades autónomas en los órganos de gobierno debe realizarse a través de miembros designados exclusivamente por el Parlamento autonómico, que, además, tienen que disfrutar de reconocido prestigio y profesionalidad (artículo 3.2 del Real Decreto-ley 11/2010).

Y, tercero, ha condicionado el ejercicio de las competencias autonómicas para autorizar las fusiones de cajas de ahorros, ya que si bien las fusiones continuarán estando sometidas al procedimiento de autorización previsto en la normativa autonómica, se añade que la denegación de la autorización sólo podrá producirse por resolución motivada cuando la entidad resultante pudiera incumplir cualquiera de los requisitos previstos en aquella normativa (apartado 24 del Real Decreto-ley 11/2010). En cualquier caso, la reducción del número de cajas ha limitado el alcance potencial de esta competencia autorizatoria.

4. Medidas que afectan a la capacidad de autoorganización administrativa e institucional de las CCAA

En relación con la autonomía de las CCAA para establecer, regular y gestionar su propia administración y sus instituciones de autogobierno, la actuación del Estado se puede dividir a efectos de su análisis en dos grandes bloques.

Por un lado, estarían las disposiciones básicas, dotadas muchas de ellas de un notable grado de detalle, que regulan medidas que afectan directamente a las administraciones públicas, incluidas

las autonómicas, y pretenden fundamentarse en el objetivo de perseguir y reducir el gasto público y mejorar la eficiencia de las administraciones. Entre estas medidas destacan las referidas a la prohibición o limitación de incorporación de nuevo personal, la disminución de sus retribuciones y la regulación de aspectos que afectan la jornada laboral del personal público.

Concretamente, en el ámbito de la contratación de personal se pueden mencionar dos medidas: la prohibición de incorporar nuevo personal, a excepción, entre otros, de los sectores educativo y sanitario en los que se permite una tasa de reposición reducida, sin embargo, al 10% (artículo 23.uno, apartados 1 y 2, de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012) y la imposibilidad de contratar personal temporal y de nombrar personal estatutario temporal o funcionarios interinos, excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes de sectores prioritarios o que afecten a los servicios públicos esenciales (artículo 23.dos, apartados 1 y 2, de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2012).

En el ámbito retributivo, son cuatro las medidas más relevantes: la reducción de las retribuciones salariales de los empleados públicos del mes de diciembre de 2012 (art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, del 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad), la prohibición de hacer aportaciones a planes de pensiones (artículo 22.3 de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2012), la regulación de la incompatibilidad de las retribuciones que perciben determinados ex altos cargos (artículo 1 del Real Decreto-ley 20/2012) y la modificación de los complementos a las prestaciones económicas que pueden percibir los empleados públicos en las situaciones de incapacidad temporal (artículo 9 del Real Decreto-ley 20/2012).

“Las disposiciones básicas regulan medidas que afectan a las administraciones autonómicas: prohíben incorporar personal, rebajan retribuciones, afectan la jornada laboral del personal público, etc.”

Finalmente, algunas medidas afectan a la jornada laboral de los empleados públicos; en concreto, se regula su jornada general de trabajo (disposición adicional septuagésimaprimer de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2012), se modifica su régimen de permisos (artículo 8.uno del Real Decreto-ley 20/2012) y, en último lugar, se determina con carácter homogéneo la duración de las vacaciones (artículo 8.2 del Real Decreto-ley 20/2012). Otras medidas que afectan al personal docente serán relacionadas cuando analicemos la recentralización producida en diversos ámbitos

materiales. En cualquier caso, es oportuno destacar que el Consejo de Garantías Estatutarias ha formulado diversas objeciones de inconstitucionalidad contra las citadas medidas (Dictámenes 9 y 11/2012).

Con respecto a las medidas que tienen como objetivo mejorar la eficiencia de todas las Administraciones, incluidas las administraciones autonómicas, podrían mencionarse, por una parte, las medidas contenidas en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, de contenido esencialmente principialista, pero que llegan a establecer principios y pautas genéricas que tienen que presidir, por ejemplo, el proceso de elaboración de las normas autonómicas y, sobre todo, las medidas contenidas en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al que ya hemos aludido, que después de reconocer amplios derechos de acceso de los ciudadanos a la información de todas las instituciones públicas, establece con gran detalle un conjunto de obligaciones para todas las administraciones públicas que incluye, entre otras, la exigencia de tener una actitud proactiva para dar información sobre su organización, funcionamiento, retribuciones..., además de fijar principios y reglas de buen gobierno que tienen que cumplir todas ellas. Otro ejemplo de medida fundamentada en la búsqueda de la eficiencia administrativa lo encontramos en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones, que, con el argumento de perseguir la eficiencia y la transparencia administrativa en la gestión sanitaria, realiza una categorización de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud.

A estas medidas se podrían añadir las propuestas -algunas ya aplicadas- de suprimir organismos de las CCAA. Éste es un objetivo asumido y reiterado por el Gobierno del Estado, que ha plasmado, entre otros, en el ya mencionado Programa de Estabilidad y Reformas 2012-2015 -que acusa a las CCAA de duplicar organismos del Estado-, y ha sido amplia y significativamente compartido por algunas CCAA. Hasta el momento, el Estado no ha adoptado ninguna disposición que compela a las CCAA a suprimir órganos o a reducir su “alcance” (por ejemplo, el número de los miembros que los integran); de hecho, esta opción, de adoptarse podría plantear serios problemas de constitucionalidad y en algunos casos requeriría reformas de los Estatutos de autonomía.

No obstante, como es conocido, algunas de las CCAA que han asumido el posicionamiento del Gobierno del Estado han empezado a suprimir órganos que desarrollan funciones institucionales de notable relevancia. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha eliminó la institución del Defensor del Pueblo Autonómico, mediante la Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo autonómico. Esta supresión comporta la renuncia de la comunidad autónoma a ejercer, a través de la institución mencionada, la tutela de los derechos y libertades de sus ciudadanos, y la aceptación de que sea el Estado, a través

del Defensor del Pueblo, el que efectúe dicha función. En la misma línea, la Comunidad Autónoma de Madrid suprimió al Defensor del Menor, asumiendo que los ciudadanos de la CA podrían recurrir al Defensor del Pueblo estatal.

Se trata de medidas que suponen una importante recentralización, que disminuyen el poder de las CCAA y que, de hecho, suponen la aceptación por parte de las CCAA de la degradación del carácter político de su autonomía.

En otros ámbitos materiales algunas comunidades han planteado la posibilidad de devolver determinadas competencias al Estado, como en materia de administración de justicia, pero hasta el momento no se ha materializado tal voluntad que, como hemos dicho, requeriría una reforma de los Estatutos. En cualquier caso, el solo hecho de plantear este tipo de hipótesis revela la profundidad que va alcanzando el proceso recentralizador y la repercusión que finalmente puede llegar a tener sobre el modelo de organización territorial del Estado.

Otras decisiones autonómicas de supresión de entes y organismos autonómicos no han supuesto una recentralización de funciones a favor del Estado, ya que éstas han sido asignadas a otros órganos de la propia Administración autonómica. Son ejemplo de este fenómeno la supresión del Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid, cuyas funciones pasan a ser ejercidas por la consejería competente en materia de comercio interior (Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, de la Comunidad de Madrid) o la del Servicio Público de Empleo de Castilla-la Mancha, cuyas funciones son asumidas por la consejería competente en materia de empleo (Decreto 313/2011, de 29 de diciembre, por el que se extingue el organismo autónomo Servicio Público de Empleo de Castilla-la Mancha).

“Algunas comunidades se han planteado devolver competencias al Estado, un hecho que revela la profundidad del proceso recentralizador y la repercusión que puede tener sobre el modelo territorial”

Otro caso muy significativo es el de las CCAA que, atendiendo a las sugerencias efectuadas por el Gobierno estatal a finales del año 2011, han decidido cerrar sus Oficinas y Delegaciones en Bruselas e integrarse en la REPER. Concretamente Asturias y Castilla-la Mancha las han cerrado definitivamente. La Rioja y Castilla y León han integrado a su personal en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) y dependerán funcionalmente de

las autoridades de este organismo estatal. Aragón ha anunciado el cierre e Islas Baleares también han anunciado que podrían seguir el mismo camino. Tales decisiones son relevantes en la medida en que pueden poner de relieve la autoconcepción del tipo de autonomía a la que aspiran algunas CCAA vista la incidencia cada vez más fuerte del derecho europeo en la política de las CCAA y el hecho de que, como señalan los especialistas en la materia, a pesar de algunos avances, actualmente la participación de las CCAA en las instituciones europeas es de las más débiles en comparación con el resto de las regiones con capacidad legislativa plena (Vid. González Pascual, Maribel; de próxima publicación).

Igualmente, hay que destacar que, a finales de diciembre de 2012, más de 60 oficinas comerciales autonómicas en el exterior, de las CCAA de Canarias, Valencia, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Murcia y Cantabria, se han integrado en la red del Estado.

Por último, resulta relevante que algunas CCAA también hayan adoptado medidas que afectan directa y negativamente a la institución que confiere carácter político a su autonomía: el Parlamento autonómico. Estas medidas han consistido en la reducción del número de parlamentarios autonómicos y, en algún caso, pueden acabar afectando a su régimen de retribuciones. Así, la comunidad autónoma de Cantabria ha aprobado ya la disminución del número de diputados de su Parlamento, de 39 a 35 (disposición adicional 9ª de la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos) y los poderes públicos de otras CCAA se han manifestado en el mismo sentido. Por ejemplo, Castilla-La Mancha también prevé reducir el número de parlamentarios autonómicos (de 53 a 25) y suprimir sus retribuciones, sustituyéndolas por indemnizaciones por asistencia a plenos y comisiones.

5. Medidas recentralizadoras que afectan a otros sectores materiales

Además de los ámbitos analizados, las medidas recentralizadoras han afectado, con mayor o menor intensidad, prácticamente a todas las materias competenciales. En este apartado expondremos algunos ejemplos. En primer lugar, haremos referencia a cuatro materias en las que corresponde a las CCAA la fijación de las políticas públicas -conjuntamente con el Estado o en exclusiva-, así como su gestión y la obligación de hacer frente al gasto que generen: sanidad, educación, universidades y servicios sociales.

En el ámbito de la sanidad sobresale, entre otros, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que, en su preámbulo, fija como objetivos declarados la reducción de gastos y “la homogeneización de las prestaciones y los servicios” a los que acceden los pacientes

de las diferentes CCAA. Con la finalidad de conseguir dichos objetivos, el Real Decreto-ley restringe el libre acceso universal al sistema público de salud; promueve la homogeneización de los servicios sanitarios prestados por las CCAA; impulsa de manera decidida la homogeneización de la regulación de las CCAA relativa a los profesionales de la sanidad, incluidos los aspectos relativos a su formación y los centros en que se realiza; reserva al Gobierno del Estado funciones de control en el acceso a los servicios públicos de salud, así como funciones instrumentales de control de datos relacionados con las prestaciones del sistema público de salud, y funciones ejecutivas sobre el reconocimiento oficial de centros educativos de salud. Se trata de funciones que antes no ejercía el Estado y que limitan los poderes legislativos y ejecutivos de las CCAA en dicha materia.

En las materias de educación y universidades, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito de la educación, contiene también previsiones recentralizadoras. Concretamente, en el ámbito de la educación no universitaria, se pueden destacar dos medidas: la fijación del horario lectivo que tiene que impartir el profesorado en los centros docentes públicos y privados sostenidos con fondos públicos, y el establecimiento de límites al régimen de sustitución de profesores -se vincula el nombramiento de personal interino y sustituto a ausencias de una duración superior a los diez días-.

En materia de universidades, se regula el régimen de dedicación docente del profesorado de universidades públicas; se prevé la "racionalización" del mapa universitario y de la oferta de titulaciones; se fijan, de forma detallada, umbrales en los precios públicos por acceso a la universidad -que en la regulación anterior sólo estaban sometidos a los límites que establecía la Conferencia General de Política Universitaria-, y, finalmente, se efectúa una remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno del Estado para regular los requisitos para la creación de facultades, escuelas técnicas y politécnicas superiores, departamentos y otros centros y estructuras que organizan la enseñanza de las Universidades.

En el ámbito de los servicios sociales, la regulación introducida por el Estado supone una continuidad en la política estatal de centralización de la política normativa en una materia de competencia exclusiva autonómica. En tal sentido, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, incorpora diversas previsiones que condicionan y limitan la actuación de las CCAA, como el establecimiento de un nuevo y detallado calendario de aplicación de las prestaciones en materia de dependencia; la determinación de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para atenciones al entorno familiar; de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio; la regulación del régimen de incompatibilidades en las prestaciones económicas y en los servicios; la previsión de que el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención

“En sanidad, educación, universidades y servicios sociales el Estado ha adoptado medidas recentralizadoras. También lo ha hecho en horarios comerciales, venta ambulante o autorizaciones de establecimientos”

a la Dependencia acuerde los criterios comunes de composición y de actuación de los órganos de valoración de la situación de dependencia de las CCAA; y, por último, la determinación unilateral de la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección.

Hemos visto hasta ahora cuatro materias en las que el Estado ha adoptado medidas que se pueden calificar de recentralizadoras, vinculadas, en gran parte, a la reducción del gasto público. Pues bien, en otras disposiciones estatales también podemos encontrar medidas recentralizadoras que tienen un componente económico, pero, en estos casos, vinculado a la necesidad de impulsar la actividad económica.

Es el caso, por ejemplo, de las medidas liberalizadoras adoptadas en relación con los horarios comerciales por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modifica la Ley estatal de horarios comerciales 1/2004, de 21 de diciembre, imponiendo más límites todavía a las ya reducidas competencias autonómicas en dicha materia. En efecto, la disposición mencionada concreta de manera exhaustiva el tipo de establecimientos que gozan de plena libertad de horario comercial sin dejar ningún margen a la libre configuración normativa de las CCAA.; lo hace, además, ampliando muy notablemente este tipo de comercios de modo que los establecimientos sobre los que las CCAA pueden ejercer su competencia son cada vez un porcentaje más reducido. Es más, incluso en estos casos el Estado ha fijado un horario global mínimo de apertura y un número mínimo de domingos y festivos de libre apertura, además de los criterios que tienen que respetar las CCAA al fijar el número de festivos y domingos de libre apertura y ha eliminado la posibilidad de que las CCAA fijen un número de horas de apertura los domingos y festivos de los comercios que pueden abrir. La consecuencia de dicha regulación estatal es la reducción drástica del espacio de regulación autonómico y del alcance de la competencia autonómica sobre horarios comerciales. De hecho, el Consejo de Garantías Estatutarias ha formulado objeciones de inconstitucionalidad contra la mayoría de medidas a las que se ha hecho referencia, reguladas en el Real Decreto-ley 20/2012 (Dictamen 11/2012).

Pero no son sólo los horarios comerciales la única submateria vinculada al comercio interior que ha sido objeto de regulación por

parte del Estado. También otros aspectos han sido normados por las disposiciones estatales limitando el espacio regulador autonómico. Tales son los casos de las promociones de ventas (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio), la venta ambulante (Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria -que invadía la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de comercio, según declaró la STC 143/2012, de 2 de julio-) o la eliminación de las autorizaciones o licencias municipales previas de establecimientos comerciales con una superficie de hasta 300 metros cuadrados (Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios).

En segundo lugar, es preciso mencionar también la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, aprobada con el argumento de la necesidad de combatir la crisis económica, y que si bien es cierto que, como ya hemos dicho, tiene un contenido esencialmente principalista, también lo es que tiene un notable potencial recentralizador. Dicha disposición, que declara perseguir objetivos tan ambiciosos como “acelerar la renovación del modelo productivo” o “acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades que piden ocupaciones estables y de calidad”, establece una serie de reglas y, sobre todo, principios que tienen que guiar la acción de todos los poderes públicos, incluidos los autonómicos. Tales reglas y principios afectan a una notable cantidad de materias, algunas de competencia autonómica exclusiva -como urbanismo, rehabilitación del medio urbano o vivienda- o compartida -como régimen energético o protección del medio ambiente-.

También se observan medidas recentralizadoras concretas en ámbitos en los que, si bien las potestades ejecutivas corresponden a las CCAA, el Estado aprueba disposiciones en las que se reserva la realización de determinadas actividades ejecutivas. Encontramos ejemplos en los ámbitos laboral, en el que el Estado se atribuye la validación de los contenidos formativos determinados por las empresas (aunque se trata de supuestos en los que no hay ningún título de formación profesional o certificado de profesionalidad relacionados con el trabajo a realizar por un trabajador) y la autorización de los centros para dicho tipo de formación (Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral); el sanitario, en el que la Administración del Estado se reserva la acreditación de los centros o unidades para la formación de especialistas en ciencias de la salud (Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones); y el ambiental, en el que se atribuye el otorgamiento de las concesiones de almacenaje geológico de dióxido de carbono (Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenaje geológico de dióxido de carbono). La atribución al Estado de todas estas facultades ha sido considerada por el Consejo de Garantías Estatutarias como vulnerador de las competencias de la Generalitat

en los correspondientes ámbitos materiales (Dictámenes 2/2011, 5/2012 y 6/2012).

6. Medidas recentralizadoras en tramitación o anunciadas

Para concluir este breve repaso, hay que recordar que el proceso de recentralización que hemos descrito hasta ahora, está en estos momentos en pleno auge y todos los datos apuntan que se continuará intensificando en el futuro. De hecho, hay constancia de diversas iniciativas normativas, algunas en tramitación en las Cortes Generales y otras anunciadas por diversos ministerios, que contienen importantes elementos recentralizadores. Mencionaremos tres ejemplos que afectan a las materias de organización de las administraciones públicas, régimen local, educación y ordenación de la actividad económica.

En materia de organización de las administraciones públicas, recordemos que el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contempla la posibilidad de que la Administración del Estado destituya a los altos cargos y asimilados al servicio de una Administración autonómica, por incumplir las obligaciones de la Ley de estabilidad presupuestaria, a la vez que establece numerosas obligaciones para las administraciones públicas de suministro de información sobre su organización y funcionamiento, además de fijar reglas de buen gobierno que tienen que cumplir:

En materia de régimen local, el Gobierno pretende impulsar una reordenación organizativa (anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) que, entre otros aspectos, si se aprueba, tendrá como consecuencia la consolidación del ámbito de actuación de las diputaciones provinciales, en detrimento de otras opciones posibles como sería el reforzamiento de las Administraciones autonómicas.

**“El proceso de recentralización
está en pleno auge con el
proyecto de ley de transparencia,
el de racionalización de la
Administración Local y el de la
calidad educativa”**

En el ámbito educativo, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha presentado un anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa, que supondrá, si se mantiene el redactado actual, un cambio radical en el espacio normativo de que disponían las CCAA en materia educativa, que se ve drásticamente reducido en beneficio de las políticas normativas estatales. Sin ánimo exhaustivo, destacaremos dos aspectos: en primer lugar, la Administración educativa estatal se atribuye la fijación del 100% de los contenidos y horarios de las asignaturas

troncales -excepto la enseñanza infantil y la formación profesional-; en segundo lugar; en el ámbito lingüístico, el anteproyecto de ley reduce muy significativamente las potestades normativas autonómicas de las CCAA con lengua propia diferente del castellano para establecer el régimen lingüístico de la enseñanza, en aspectos como la regulación de la lengua vehicular; la consideración de las lenguas cooficiales como materias de especialidades y no troncales, y, finalmente, que pueda llegar a ser posible aprobar la reválida final de ESO y bachillerato, sin examinarse de la lengua propia de la CA, diferente del castellano.

Con respecto a la ordenación de la actividad económica, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha anunciado la próxima aprobación de un proyecto de ley “de unidad de mercado” que, recogiendo esencialmente las demandas de los “sectores” económicos, puede limitar de manera definitiva las competencias normativas e incluso ejecutivas de las CCAA en el ámbito económico llevando a la ya dilatadísima competencia del artículo 149.1.13 CE a ocupar prácticamente toda la materia.

7. Medidas de coordinación

Las medidas recentralizadoras que hemos analizado hasta aquí han ido acompañadas recientemente por un incremento muy notable de medidas de coordinación. Responden, estas últimas medidas, a una fuerte corriente de opinión existente en España que sostiene que la insuficiencia de coordinación entre el Estado y las CCAA es uno de los pocos problemas que todavía queda por resolver del Estado de las autonomías. El Tribunal Constitucional ha contribuido también, desde otra perspectiva, a impulsar la expansión de estos mecanismos coordinadores al abandonar la doctrina restrictiva que acotaba su aplicación a los ámbitos competenciales en los que la Constitución atribuía expresamente al Estado la función coordinadora (p.e. en materia de sanidad o de planificación general de la actividad económica) y sustituirla por una doctrina que considera que el Estado puede ejercer la potestad coordinadora en todos los ámbitos materiales en los que tiene atribuidas competencias normativas, con el argumento que en estos casos el Estado no puede desentenderse de la ejecución autonómica de la legislación estatal (STC 111/2012, de 24 de mayo, por todas).

No es éste el lugar para analizar en profundidad el alcance constitucional de la potestad de coordinación y las diferencias con otras figuras de cooperación afines. A nuestros efectos, la única cosa que es preciso señalar es que dichas medidas, que, con mayor o menor intensidad, existen en todos los Estados políticamente descentralizados, tienen siempre un componente recentralizador en la medida en que introducen límites a la libertad de actuación de las CCAA y amplían el ámbito de actuación del Estado. Por ello en este trabajo completaremos el análisis de la recentralización con una referencia breve a las cada vez más numerosas medidas de coordinación que de manera sutil e indirecta producen también importantes efectos recentralizadores.

Entre estas medidas coordinadoras, entendidas en un sentido amplio, hay tanto las que contienen instrumentos de planificación (estrategias, planes y programas), como las que se plasman en estructuras organizativas (redes, centros de referencia y sistemas de información).

“Las medidas de coordinación, existentes en todos los Estados descentralizados, tienen un componente recentralizador. Limitan la libertad de actuación de las CCAA y amplían la del Estado”

Con respecto a las primeras, hay que advertir que en la aprobación de estrategias, planes y programas, el Estado ha encontrado una vía para establecer, a menudo con minuciosidad, sus propias políticas en ámbitos materiales que en los que las CCAA tienen atribuidas competencias exclusivas o compartidas. Mediante dichos instrumentos, el Estado fija objetivos, regula medios para alcanzarlos, prevé financiación e, incluso, determina cuáles serán las actuaciones ejecutivas que realizarán las administraciones públicas (estatal, autonómica y local).

En la mayoría de supuestos los Planes atribuyen al Estado funciones esencialmente coordinadoras y dejan un cierto margen de concreción a las CCAA. Sin embargo, esta profusión de instrumentos estatales de planificación acaba configurándose como un hilo conductor que necesariamente tienen que seguir las CCAA, que ven reducida la posibilidad de establecer políticas propias en el correspondiente ámbito material, a la vez que configuran un marco normativo que ampara y legitima la posterior intervención ejecutiva estatal (líneas de ayudas, actividades promocionales, actuaciones de control, etc).

Encontraremos ejemplos de estos planes en muy diversas materias, como turismo (Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2012), medio rural (Primer programa de desarrollo rural sostenible para el periodo 2010-2014, aprobado por el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio) o biodiversidad (Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, aprobado por el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre).

Un segundo instrumento que utiliza el Estado está constituido por la configuración de determinadas estructuras organizativas (redes, centros de referencia y sistemas de información) que desarrollan

funciones ejecutivas en ámbitos materiales de competencia exclusiva o compartida autonómica.

Las llamadas *redes* acostumbran a presentar dos notas comunes: en primer lugar, integran centros, organismos o instituciones que pueden ser tanto de titularidad estatal como autonómica; en segundo lugar, el Estado juega un papel preponderante ya que habitualmente se reserva funciones de coordinación sobre la red, que es tanto como decir sobre las actuaciones ejecutivas que efectúen las CCAA a través de los centros de su titularidad que se encuentren integrados en la red.

Veamos dos ejemplos. El primero lo constituye la Red de Alerta para la vigilancia de especies exóticas invasoras (Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y catálogo español de especies exóticas invasoras) que está integrado por los puntos focales designados por las comunidades autónomas y por el Estado. El mismo Real Decreto prevé la existencia de una oficina de coordinación dependiente de la Administración General del Estado. Como segundo ejemplo, mencionaremos la Red de Áreas Marinas Protegidas, de la que forman parte los espacios situados en el medio marino que hayan sido declarados protegidos por el Estado o por las CCAA (Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino). Se prevé que la gestión de las Áreas Marinas Protegidas incluidas en la Red se ajustarán a dos instrumentos: un Plan Director -que se configura como instrumento básico de coordinación- y unos criterios comunes que dicte el Consejo de Ministros con la finalidad de que las Áreas sean gestionadas de forma coordinada.

El segundo de los instrumentos de naturaleza organizativa son los centros de referencia. Se trata de organismos en los que el Estado considera que concurre un plus de excelencia que justifica que sean un *referente* en los correspondientes ámbitos materiales. Estos organismos, que pueden ser exclusivamente estatales o incluir también centros de titularidad autonómica, ejercen funciones de carácter ejecutivo en materias en que las comunidades autónomas han asumido, precisamente, la potestad ejecutiva. El propio proceso de designación de estos centros obliga a éstos a ajustarse a los requerimientos que fije el Estado, tanto en su organización como en el desarrollo de sus funciones. Los efectos, por lo tanto, son análogos a los coordinadores.

Encontramos ejemplos en materias como la seguridad alimenticia (el Estado designa laboratorios nacionales de referencia, que podrán ser de titularidad de las comunidades autónomas, según establece la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimenticia y nutrición) o la sanidad ambiental (el Ministerio de Sanidad acredita servicios que actúan como centro de referencia nacional en la identificación, evaluación y gestión de los riesgos para la salud de la población derivados de riesgos ambientales, de conformidad con la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública).

El tercero de los instrumentos de naturaleza organizativa está constituido por los llamados *sistemas de información*. Se trata de mecanismos de coordinación que tienen la finalidad de integrar, a nivel estatal, la información derivada del ejercicio de las competencias autonómicas. Los encontramos en el ámbito laboral (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, regulado por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo), en la sanidad (Sistema de Información sobre Seguridad Alimenticia, regulado en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimenticia y nutrición) o en urbanismo (Sistema informativo sobre edificios desocupados o necesitados de mejora, y ámbitos urbanos obsoletos y Sistema de información sobre suelo y urbanismo, regulados en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible).

Todavía hay un último tipo de mecanismos “coordinadores” que utiliza el Estado y que son fruto de exigencias de la UE, que, últimamente, en algunos casos, más allá de exigir a los Estado un interlocutor único, reclama autoridades coordinadoras únicas dentro de cada Estado, procedimientos únicos para otorgar ayudas europeas (Reglamento nº 501/2008 de la Comisión, de 5 de junio de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 3/2008 del Consejo sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en los mercados de terceros países) o instrumentos de planificación de alcance territorial estatal en ámbitos de competencia autonómica (Reglamento nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural mediante el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

E, incluso, autoridades únicas que ejercerán funciones ejecutivas en ámbitos materiales de competencia autonómica. Un ejemplo de este tipo de medida lo constituye la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional con competencia para acreditar que los productos que se benefician de la libre circulación de mercancía cumplen los requisitos de un elevado nivel de protección del interés público, en ámbitos como la salud y seguridad en general, la salud y seguridad en el trabajo, la protección de los consumidores y la protección del medio ambiente (Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa la Entidad Nacional de Acreditación -ENAC- como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo que establece el Reglamento (CE) nº. 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos).

En suma, el proceso de recentralización no sólo está culminando el proceso de pérdida de la autonomía política de las CCAA sino que está afectando también de modo importante al último reducto de la autonomía de las CCAA: el de la autonomía de gestión.

Referencias bibliográficas

González Pascual, M. (2012), *La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Esta obra, todavía inédita, ha sido premiada con el IV Premio Vilaseca Marcet, correspondiente al año 2012.

Viver, C. (2011), "El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 13, 163-165.

Viver, C., "Impact of the Economic Crisis on the Crisis of the State of the Autonomies in Spain", en J. Kinkaid y A. Tarr (Eds.), *Federalism and the Global Financial Crisis*. Oxford University Press. En Prensa.

A 3D map of the world is shown in a light beige color, with the continents raised slightly above the sea level. A large, bold, red number '2' is superimposed on the top left portion of the map, partially covering North America and the Atlantic Ocean.

2

**Temas de
actualidad**



64 Crisis económica y recentralización del gobierno: la experiencia de Italia

Massimo Bordignon

Università Cattolica del Sacro Cuore

70 Crisis, opinión pública y Estado Autonomico

Sandra León

University of York

76 La nueva estabilidad presupuestaria en España: un enfoque centralizador

Santiago Lago Peñas

Universidade de Vigo, REDE

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

80 Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España

Núria Bosch

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

Albert Solé-Ollé

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

Crisis económica y recentralización del gobierno: la experiencia de Italia

Massimo Bordignon

Università Cattolica del Sacro Cuore



I. Introducción

La manera más fácil de describir la situación de las finanzas públicas locales en Italia en plena recesión y crisis financiera del país, la peor desde el final de la Segunda Guerra Mundial, es con la expresión «economía de guerra». En un intento por restaurar las finanzas públicas y recuperar la confianza de los mercados, el ya extinto gobierno de Berlusconi y particularmente el nuevo gobierno «técnico» de Mario Monti, constituido en noviembre de 2011, pusieron en marcha un programa de ajustes fiscales de enormes proporciones destinado a reducir el déficit y la deuda pública y a mejorar la eficiencia del sector público. Este programa necesariamente debía afectar también a los gobiernos locales, ya que, en Italia, las regiones y los niveles inferiores de gobierno controlan una parte importante del gasto público. Pero el gobierno llevó a cabo una serie de acciones en contra de los gobiernos locales que sólo podrían haberse concebido ante una percepción de extremo riesgo para el país, similar a la de un conflicto internacional. En efecto, las políticas propuestas o llevadas a cabo por el Gobierno central interfieren de tal modo en la autonomía de los gobiernos locales que estiran al máximo los límites de la Constitución italiana, reformada en 2001. Por el momento, no está todavía claro cómo se resolverá este conflicto. Es bastante posible que se vuelva a reformar la Constitución, revirtiendo la tendencia descentralizadora que caracterizó a los años 90. La pérdida de consenso popular hacia la clase política italiana, incluidos sus miembros regionales y locales, inducida por la crisis económica y por una serie interminable de escándalos políticos y presuntas apropiaciones de dinero público por parte de los gobernantes locales, hace más plausible que se acaben adoptando medidas recentralizadoras. Sin embargo, y aunque pueda parecer un tanto paradójico, no todas las intervenciones propuestas deberían juzgarse de forma negativa, incluso desde la reducida perspectiva de las relaciones intergubernamentales. La triste realidad es que, el federalismo fiscal y el modo en que

evolucionó en Italia en los años 2000 como resultado de la reforma constitucional de 2001 y de una política nacional confusa en relación con su implementación, traicionaron con creces las promesas de lograr un sistema de gobernanación local más eficiente y receptivo. En 2009 se aprobó una ley marco con el objetivo de interpretar «holísticamente» la reforma constitucional de 2001 que, por vía de los decretos para su implementación, desembocó en un sistema de financiación y regulación de los gobiernos locales increíblemente complejo y contradictorio; tan complejo, que era sumamente difícil que pudiera funcionar. Las políticas implementadas por el Gobierno Monti, que neutralizó de facto la ley marco, al menos reintrodujeron algo de racionalidad en la estructura de financiación de los gobiernos locales, además de intentar una reorganización de las estructuras locales que venía siendo necesaria desde hacía largo tiempo. Una vez que se haya calmado esta situación de emergencia financiera, todavía cabrá, al menos, la esperanza de reconstruir las finanzas locales sobre una base más racional.

2. Constricciones financieras

Las dos Tablas a continuación escenifican la situación y aclaran el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno en las finanzas públicas italianas.¹

Como puede apreciarse en la última columna de la Tabla 1, en 2008, justamente antes del inicio de la crisis, la «periferia» (compuesta por 15 regiones de estatuto ordinario, 6 regiones de estatuto especial, 103 provincias y unos 8.800 municipios) tuvo un gasto de 202 mil millones de euros (207 si también se incluyen los intereses de la amortización de la deuda local). Esta cifra contrasta con la del gasto del Gobierno central, que fue de unos 727 mil millones incluyendo la Seguridad Social. Pero hay que destacar de la primera columna de la Tabla 1 que, descontando el gasto de la Seguridad Social y los intereses de la deuda pública del Estado, la cifra se reduce a «sólo» 431 mil millones; este gasto residual fue compartido a partes casi iguales entre el Gobierno central (53%) y los gobiernos locales

¹ Las Tablas 1 y 2 están tomadas de Giarda (2011), que recogió cuidadosamente los flujos fiscales de todos los niveles de gobierno para el ejercicio fiscal 2008. No existe ningún análisis comparativo con datos más recientes; no obstante, la situación en general no ha cambiado.

Tabla 1. La estructura del sector público italiano

	General	Centro	Periferia
Total de ingresos	697,6	449,5	98,1
Contribuciones al régimen de pensiones	150,0		
Recaudación de impuestos (a)	547,6	449,5	98,1
Total de gastos	-726,8	(82,1)	-17,90%
Gasto de pensiones (d)	-216,4		
Pago de intereses	-79,7	-53,3	-46,70
Gastos propios (b)	-430,7	-229,0	-201,7
Resultado I: a + b (e)	116,9	220,5	-103,6
Resultado de las pensiones: c + d (f)	-66,4	-66,4	0
Intereses (g)	-79,7	-75,2	-4,5
Resultado II: e + f + g (h)	-29,2	-78,9	-108,1
Transferencias a la periferia (i)	0,0	-114,2	114,2
Resultado final: h + i	-29,2	-35,3	6,1

Fuente: Giarda, 2011 (datos de ISTAT 2008) en miles de millones de euros.

Tabla 2. Desglose de ingresos y gastos de los gobiernos locales

	Regiones (Sanidad inc.)	Provincias	Municipios	Otros	TOTAL periferia
Ingresos propios	66,2	5	28,6	0,2	98,1
Gastos propios	-131,2	-10,2	-52,1	-8,2	-201,7
Intereses	-1,7	-0,3	-2	-0,5	-4,5
Total de gastos	-132,9	-10,5	-54,1	-8,7	-206,2
Resultado	-66,7	-5,5	-25,5	-8,5	-108,1
Ingresos/gastos propios	0,50	0,48	0,53	0,02	0,48

Fuente: Giarda, 2011 (datos de ISTAT 2008) en miles de millones de euros.

(47%). Por lo tanto, Italia es un país bastante descentralizado, al menos por lo que respecta al gasto en bienes públicos y de interés social.

La Tabla 2 desglosa los ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno local: las regiones (incluidas las de estatuto especial), las provincias y los municipios. Como se puede observar claramente, en 2008, las regiones gastaron más del doble que los otros dos niveles de gobierno juntos. El cómputo es de 131 mil millones frente a 62. No obstante, la mayor partida del gasto regional, que fue de unos 110 mil millones de euros en 2008, es la de Sanidad, que es una competencia compartida entre los gobiernos regionales y el Gobierno central italiano (Bordignon y Turati, 2009). Finalmente, como se muestra en la Tabla 2, el gasto local se financió con impuestos locales (incluidos los impuestos compartidos con el Gobierno central) y precios públicos en un 48% del total aproximadamente; el resto provino de las subvenciones del Gobierno central, por un total de unos 114 mil millones de euros en 2008 (ver Tabla 1)².

² La mayoría de estas subvenciones son incondicionadas, aunque la más importante que perciben las regiones, las transferencias para el gasto en Sanidad (de unos 60 mil millones, ver la Tabla 2), sí son condicionadas.

Teniendo en cuenta estas cifras, la Tabla 3 resume el efecto acumulado de todas las intervenciones fiscales decididas por el Gobierno central sobre las finanzas de los gobiernos locales desde 2010 (cuando empezó la crisis), y con efectos hasta 2015³. Como se muestra, la mayor parte del esfuerzo se concentra en los años hasta 2014, que es cuando Italia debería alcanzar un presupuesto global equilibrado, por acuerdo con sus socios europeos.

Como puede apreciarse, la suma total de todas las intervenciones aprobadas en las finanzas públicas locales para el período 2011-2015 da un total de 74 mil millones de euros sobre un total de gasto que, según los datos de 2008, era de algo más de 200 mil

³ Sólo en el ejercicio fiscal 2011, se llevaron a cabo cuatro maniobras fiscales diferentes, tres de ellas decididas por el anterior Gobierno de Berlusconi entre mayo y octubre y, la última, por el Gobierno de Monti en diciembre de 2011; a fin de simplificar; nuestro informe expone el efecto acumulado de todas ellas. Estas repetidas intervenciones son el reflejo de la creciente desesperación de los gobiernos italianos frente al desplome de los mercados bursátiles, el tipo de interés creciente de los bonos italianos y la fuga de capital. La incapacidad manifiesta del Gobierno de Berlusconi para manejar la situación condujo a una crisis política y al origen del Gobierno Monti.

Table 3. Efecto acumulado de las intervenciones del Gobierno central - en miles de millones de euros

	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Regiones especiales	500	1.600	3.200	6.500	3.000	14.800
Regiones ordinarias	4.000	4.500	5.300	7.700	6.100	27.600
Provincias	300	500	900	1.300	2.500	5.500
Municip. > 5000	1.500	4.200	5.000	10.500	4.500	25.700
TOTAL	6.300	10.800	14.400	26.000	21.875	79.375

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco de Italia.

millones. En términos agregados, el ajuste impuesto a los gobiernos locales es mayor al requerido por otros conceptos de gasto.⁴ El gobierno justificó este trato asimétrico por el hecho de que, en los años entre 2000 y 2010, el gasto local creció más que el gasto del Gobierno central (ver Giarda, 2011)⁵.

Las cifras de la Tabla 2 deben interpretarse con el debido cuidado. En primer lugar, las cifras no representan una disminución con respecto al gasto público local de 2008, sino en relación con el gasto que se hubiera alcanzado en cada ejercicio si no se hubiera llevado a cabo la intervención, es decir, una cifra superior a la real. En segundo lugar, es posible que exista alguna duplicidad en los números que no hayamos podido eliminar. Por último, solamente un tercio de estas maniobras son efectivamente «recortes» aplicados a las transferencias intergubernamentales u otros recursos locales; dos tercios se refieren a un fortalecimiento del Pacto de Estabilidad Nacional de los Gobiernos Locales⁶ (PEN). El PEN funciona de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza un cálculo total del gasto «mixto» (incluido el gasto corriente y el desembolso anual en inversión de capital) para cada uno de los gobiernos locales en un año de referencia estándar (normalmente a tres años). En segundo lugar, impone a cada uno de los gobiernos locales una mejora de su equilibrio total (incluido el gasto anual de las inversiones de capital)

con respecto al año anterior de algunos puntos porcentuales de los objetivos de gasto marcados. Hasta 2010, a los gobiernos locales que estaban en equilibrio presupuestario (y que habían respetado el PEN en el pasado) no se les requería que aumentaran sus ahorros. Pero, con la situación de emergencia financiera, las exigencias del PEN se expandieron a los demás gobiernos locales, lo que implica que ahora se requiere incluso a los gobiernos locales con superávit que lo aumenten aún más.

Obsérvese que el PEN se refiere al equilibrio presupuestario global, y no al gasto. Esto implica que algunas de las intervenciones de la Tabla 3 no se han traducido y no se traducirán en recortes de gasto, sino en un aumento de los impuestos locales. En efecto, aunque aún no hay datos exhaustivos para 2012, varios indicadores apuntan a que los impuestos regionales y locales (y los precios públicos) se dispararán en el presente ejercicio. Los datos del gasto público de 2012 tampoco están disponibles todavía; pero, por ejemplo, ya en 2011, el gasto nominal total municipal cayó en 3 puntos y, sin duda, la reducción será mucho mayor en el período 2012-2013. Como siempre ocurre con los ajustes fiscales, el gasto en inversiones de capital es el que sufre una mayor reducción, ya que los proyectos se abandonan o se posponen para el futuro. El Banco de Italia calculó que los gastos de capital cayeron en más de un 30% en el período 2010-2011.

El efecto sobre las inversiones públicas locales se ve agravado por otro aspecto del PEN. Desde 2008, el PEN se ha extendido a los presupuestos locales, según los cálculos realizados tanto con valores devengados como de caja; esto significa que hay algunos gobiernos locales que, aunque presenten unos valores devengados elevados, son incapaces de gastarlos, ya que ya han alcanzado su límite de tesorería⁷. Y, por último, pero no menos importante, el Gobierno central también dispuso en marzo de 2012 que todos los ahorros de los gobiernos locales deben depositarse en la cuenta corriente que estos tienen en la Hacienda Pública del Estado (sin

⁴ La principal intervención del Gobierno Monti en el gasto público se concentró en el sistema público de pensiones, con un acusado aumento de la edad mínima de jubilación y una reducción de la generosidad del sistema. Esta reforma tendrá importantes efectos en la futura dinámica del gasto público, pero los efectos a corto plazo serán limitados.

⁵ No obstante, la Sanidad representó la parte más dinámica del gasto local, que es una competencia compartida entre las regiones y el Gobierno central.

⁶ El Pacto se apoya en duras sanciones administrativas (mayoritariamente una congelación de la contratación local y una reducción en las futuras transferencias) que se han visto reforzadas con el tiempo. Hasta 2011, menos del 5% de municipios incumplieron el Pacto; la situación de 2012 por el momento se desconoce, aunque cabe esperar que un mayor número de municipios no podrá respetar el Pacto. En el caso del gasto en Sanidad (que tiene un pacto específico), la situación es diferente. Actualmente, 8 regiones del centro y el sur del país están en régimen especial de vigilancia por parte del Ministerio de Economía, ya que anteriormente no respetaron el Pacto de Sanidad. En la práctica, estas regiones han perdido su autonomía en cuanto a la gestión de la Sanidad y están obligadas a ceñirse al plan definido e impuesto por el Gobierno central para reducir el gasto.

⁷ En la práctica, los gobiernos locales tienen prohibido pagar a sus proveedores aunque tengan dinero para hacerlo. No hay aún datos oficiales disponibles; en 2012, Ifel, el centro de investigación de la Asociación Italiana de Municipios (Anci) estimó el pasivo acumulado de los municipios italianos en unos 20 mil millones de euros, aunque es probable que la cifra real sea inferior.

remuneración de intereses), y no en el sector de la banca privada; como resultado, los ahorros de los gobiernos locales repercutieron automáticamente en una mejora inmediata de la cuenta de caja del Gobierno central.

Como ya habíamos anticipado, lo que hemos expuesto hasta ahora describe una situación de «economía de guerra» para las finanzas públicas locales. Pero el Gobierno central no solamente «exprime» a los gobiernos locales con recortes en las subvenciones, sino que también les obliga a recaudar dinero y contribuir a la financiación del presupuesto estatal mediante superávits acumulados y un ahorro forzado, lo que infringe claramente la autonomía presupuestaria de los gobiernos locales. Ninguna de estas intervenciones hubiera sido posible sin la extrema percepción de riesgo inducida por la situación de emergencia financiera; y ninguna de ellas perdurará una vez que finalice esta situación.

La Tabla 3 revela otros aspectos que vale la pena mencionar. Primero, es evidente que los niveles inferiores de gobierno reciben un trato más estricto que las regiones. Por ejemplo, el gasto total de los municipios en 2008 fue de unos 55 mil millones, mientras que el gasto total de las regiones fue de más del doble (ver la Tabla 2). Sin embargo, como se puede apreciar en la Tabla 3, el «sacrificio» impuesto a los municipios es de una magnitud muy similar al que se impone a las regiones de estatuto ordinario.

Hay dos razones que lo explican: la primera es que el gasto principal de las regiones es la Sanidad, que es una competencia compartida con el Gobierno central; la segunda es que, desde la reforma de 2001, las regiones gozan de una protección más «constitucional» que los niveles inferiores de gobierno. Por ejemplo, mientras que las competencias de las regiones las dicta la Constitución, es el Gobierno central quien determina las competencias, la financiación y las formas de gobierno de los municipios y las provincias.

Finalmente, las regiones especiales también recibieron un trato especialmente negativo. En términos de población total, las 5 regiones especiales (las dos islas y las tres pequeñas regiones del norte de Italia) juntas suman unos 9 millones, mientras que la población total de Italia es de unos 58 millones⁸. Esto significa que el ajuste fiscal per cápita que se impone a las regiones especiales es de más del triple del que se requiere a las regiones de estatuto ordinario. Esto refleja un intento del Gobierno por compensar una desigualdad histórica. Gracias a su sistema de financiación particular, las regiones especiales han disfrutado hasta ahora de un sistema de financiación

⁸ Cabe observar que cada una de las regiones especiales constituye un «caso especial» en sí mismo, lo que significa que el sistema de financiación es diferente en todas estas regiones. A grandes rasgos, Sicilia, Trentino-Alto Adigio y el Valle de Aosta recaudan casi la totalidad de los impuestos nacionales de su territorio, Friuli-Venecia Julia recauda una parte inferior, y Cerdeña tiene un sistema de financiación similar al de las regiones de estatuto ordinario. Estas diferencias de financiación también reflejan diferencias en las responsabilidades de gasto de las regiones especiales, aunque la relación es casi de igualdad.

particularmente generoso, basado en la participación fiscal en lugar de las transferencias. Pero como resultado de las medidas políticas del Gobierno, esta ventaja será eliminada de forma contundente.

3. Cambios institucionales

Las políticas puestas en práctica por el Gobierno Monti van más allá del aspecto financiero, y pueden influir a largo plazo en la relación institucional entre el Gobierno central y los gobiernos locales.

En primer lugar, por lo que respecta a la financiación, el Gobierno Monti ha reintroducido el impuesto municipal sobre el patrimonio residencial que el Gobierno de Berlusconi abolió en 2008⁹. Así, se ha rectificado un problema fundamental introducido por la ley marco, que prohibió explícitamente los impuestos sobre el patrimonio residencial, cosa que dejaba a los municipios sin una fuente de financiación propia adecuada. En segundo lugar, a consecuencia del esfuerzo financiero impuesto a los gobiernos locales, el Gobierno central se ha visto obligado a anticipar la introducción de algunas fuentes propias de financiación para los diferentes niveles de gobierno (principalmente, la aplicación de recargos fiscales a los impuestos estatales), que ya prescribía la ley marco pero para un período de tiempo más amplio¹⁰. Resulta un tanto paradójico que los gobiernos locales tengan ahora mayor autonomía financiera que hace sólo dos años, aunque es cierto que, hasta ahora, esta mayor autonomía se ha concedido con el fin de que los gobiernos locales aumenten su capacidad de recaudar recursos en beneficio del Gobierno central.

En tercer lugar, las transferencias a los gobiernos locales se han visto reducidas exponencialmente, lo que es negativo en sí mismo pero ha aportado algunas mejoras en las relaciones financieras intergubernamentales. En particular, los recortes en las subvenciones obligarán a reconsiderar la barroca estructura de la ley marco para la asignación de subvenciones intergubernamentales. De hecho, esta ley interpretó (erróneamente, a mi juicio) que la Constitución de 2001 abolía todo tipo de transferencias intergubernamentales (salvo las subvenciones niveladoras), sustituyéndolas por la participación en impuestos estatales y regionales¹¹. El resultado ha sido un sistema de participación fiscal extremadamente complejo y probablemente impracticable, que limita el margen para cualquier intervención discrecional constructiva. Finalmente, la ley marco también hizo extensiva la noción de las competencias garantizadas por la Constitución

⁹ El nuevo impuesto sobre la propiedad recibe el nombre de IMU, mientras que el impuesto anterior se conocía como ICI. No obstante, estos dos impuestos no son idénticos; existen varias diferencias tanto en su regulación como en la definición de sus bases impositivas. Pero la limitación de espacio nos impide abordar estas diferencias en este artículo.

¹⁰ De nuevo, la limitación de espacio nos impide profundizar en esta cuestión en este artículo.

¹¹ Esto no sólo se refiere a las transferencias del Gobierno central a los gobiernos locales, sino también a todas las subvenciones que se conceden a las regiones, las provincias y los municipios por cualquier concepto. Estas también tuvieron que sustituirse por una participación en los impuestos regionales.

a la mayoría de competencias municipales, de nuevo, basándose en una más que cuestionable interpretación de la Constitución, imponiendo así la introducción de un nuevo sistema normativo excesivamente complicado para la asignación de transferencias niveladoras.¹² Tras la acusada reducción del fondo de transferencias, esta normativa carece de sentido, ya que los recursos que esta tenía que redistribuir ya no están ahí. Por lo tanto, esta normativa también tendrá que revisarse, esperemos que de un modo más racional.

Desde el punto de vista institucional, el Gobierno Monti también trató de racionalizar la estructura de los gobiernos locales. Es en este punto donde las políticas propuestas chocan de una manera más evidente con la Constitución actual. El sistema de gobernación local italiano es excesivamente complejo, con demasiados gobiernos locales y niveles de gobierno, y unas competencias definidas de forma imprecisa que, a menudo, se solapan unas con otras. Esto reduce la rendición de cuentas, complica en exceso la vida de los ciudadanos y las empresas, y aumenta el coste de prestación de servicios, un derroche de recursos que el país ya no se puede permitir. Las propuestas de reducir el número de gobiernos (mediante la fusión de las unidades de menor tamaño) y eliminar un nivel de gobierno (las provincias¹³) han formado parte del debate político de manera continua y rutinaria, pero nunca se han llevado a cabo. Por el contrario, el número de provincias ha incrementado en la última década, ya que la introducción de una nueva unidad territorial es un modo de crear nuevos cargos electos (generosamente gratificados) para la clase política e incrementa el flujo de recursos en un determinado territorio. El problema es que, tras la reforma de 2001, la Constitución ahora enumera los niveles de gobierno de forma explícita y, en el caso de las regiones, también establece el número y competencias de estas; por esta razón, lo que se puede hacer sin cambiar la Constitución queda muy limitado (Ambrosanio et al., 2010).

En este contexto, la experiencia del Gobierno Monti nos aporta información. En la ley de diciembre de 2011, el Gobierno propuso debilitar las provincias, transformándolas en organismos elegidos por sufragio indirecto en lugar de directo (con consejos provinciales compuestos por representantes de los municipios) y permitiendo que los municipios y las regiones adquirieran competencias y recursos que actualmente poseen las provincias. Esta estrategia directa de eliminarlas sin más se consideró inviable, ya que las provincias se mencionan de forma explícita en la Constitución. No obstante, esta primera tentativa se ha visto bloqueada por una amenaza de los actuales gobiernos provinciales de recurrir ante el Tribunal Constitucional. Por este motivo, el Gobierno está trazando ahora una estrategia de alcance más limitado para reducir el número de provincias a la mitad y racionalizar sus competencias. Pero aún está por ver si incluso este intento de cambio más limitado sobrevive al escrutinio constitucional.

¹² Aún no se ha implementado.

¹³ Los ciudadanos tampoco son demasiado partidarios de las provincias, como muestra el grado de participación en las elecciones provinciales, que es aproximadamente de la mitad de lo que se registra en las elecciones regionales y municipales.

Hay otras propuestas políticas razonables que también se enfrentan a estos problemas. Por ejemplo, por razón de la Constitución, no está claro si el Gobierno central tiene la capacidad de reducir el número de municipios, a pesar de su manifiesta ineficiencia de escala¹⁴. En consecuencia, ha habido una serie de intentos, mayoritariamente frustrados, de intentar empujar a las unidades de menor tamaño hacia una prestación de servicios conjunta con el objetivo de reducir los costes fijos. En la actualidad, el Gobierno Monti está intentando una estrategia indirecta, que implica extender el PEN a los municipios de menos de 5.000 habitantes y vincularlo a la prestación de servicios públicos conjunta. En el caso de las regiones, habría claramente una necesidad de armonizar el número y los sueldos de los consejeros regionales, que en algunas regiones ha sobrepasado el límite de lo razonable, así como de racionalizar las competencias regionales, eliminando aquellas que se solapan con las del Gobierno central. Pero, de nuevo, lo que se puede hacer sin cambiar la Constitución está limitado.

El descrédito popular que rodea a los gobiernos regionales (y las provincias) a consecuencia de un número de escándalos recientes y la incapacidad del Gobierno central para actuar a causa de las restricciones constitucionales, aumenta las probabilidades de que se produzca un intento de reforma de la Constitución. Para poder sobrevivir, la clase política se verá obligada a actuar; y, en efecto, a medida que se acercan las elecciones generales (que deben celebrarse entre marzo y abril de 2013), los principales partidos políticos ya están proponiendo revisar la Constitución para eliminar estas restricciones. Una racionalización de los gobiernos locales existentes y sus competencias sólo podría recibirse de forma positiva; el riesgo, por supuesto, es que la intervención vaya demasiado lejos, eliminando los pocos beneficios que el reciente período de descentralización había logrado en Italia.

Referencias bibliográficas

- Ambrosanio, F., Bordignon, M. y Cerniglia F. (2010), "Fiscal flows and constitutional reform in Italy" en N. Bosch, M. Espasa, y A. Solé-Ollé (Eds), *The political economy of inter-regional fiscal flows*, Cheltenham, UK y Northampton, US: Edward Elgar.
- Bordignon, M. y Turati G. (2009), "Bailing out expectations and public health expenditure", *Journal of Health Economics*, 17, 305-321.
- Giarda P. (2011), *Dinamica, Struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Working Papers, Catholic University of Milan, IEFO n. 104.

¹⁴ El 75% de los municipios italianos tiene menos de 5.000 habitantes.

Crisis, opinión pública y Estado Autonómico

Sandra León

University of York



I. Introducción

Como en otros países en los que las reformas descentralizadoras ocurrieron tras una dictadura, la descentralización en España estuvo asociada a la profundización de la democracia y a una transformación en las estructuras del Estado. Por un lado, la creación del Estado Autonómico significaba la institucionalización del autogobierno territorial como forma de encajar las demandas de autogobierno y de otorgar reconocimiento a una realidad diferenciada en Cataluña y el País Vasco. Por otro lado, la descentralización comprendía una modernización de las estructuras del Estado y un aumento de su eficacia y control mediante el acercamiento de la administración pública a los ciudadanos.

El Estado Autonómico ha contado tradicionalmente con amplios niveles de apoyo entre la ciudadanía. Las valoraciones positivas sobre sus consecuencias han estado más relacionadas con el acercamiento de los asuntos públicos a la ciudadanía, que con sus logros respecto al encaje de los separatismos o a la mejora de la convivencia entre nacionalidades y regiones. A pesar de que el modelo territorial se ha transformado ampliamente desde su inicio, los cambios se han producido en consonancia con las preferencias de los ciudadanos, pues ante la pregunta sobre qué modelo territorial es el preferido, la respuesta más frecuente ha sido la de "Un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad".

Con la profundización de la crisis económica, este panorama ha cambiado de manera significativa. La valoración de la opinión pública del modelo territorial ha empeorado y se ha polarizado territorialmente: mientras que en la mayoría de regiones ha aumentado el porcentaje de ciudadanos que apuesta por una recentralización de competencias; en el País Vasco, desde el año 2005, y en Cataluña, más recientemente, se ha incrementado el número de ciudadanos que prefieren un Estado donde las Comunidades Autónomas puedan convertirse en Estados independientes.

El aumento de las preferencias por una mayor recentralización del Estado Autonómico parece tener una naturaleza más coyuntural, pues dichas opiniones se han extendido sobre todo entre los ciudadanos más vulnerables a la coyuntura económica (parados, pensionistas, amas de casa). En cambio, el aumento del apoyo a la independencia en Cataluña se explica principalmente por los sentimientos de identidad nacional de los individuos y su aparición representa la intensificación de una tendencia hacia posiciones más autonomistas que se ha ido consolidando a lo largo de los últimos años en la opinión pública catalana.

2. Opinión pública y modelo territorial: características generales

Un factor diferenciador del proceso de descentralización en España respecto a otros países son sus asimetrías, tanto por lo que se refiere a las diferencias en la vía de acceso a la autonomía (Comunidades de vía lenta y de vía rápida) y en el régimen de financiación (sistema Foral y sistema de Régimen Común), como a la desigual relación entre la amplia descentralización del gasto y la limitada corresponsabilidad en los ingresos en las regiones financiadas por el Régimen Común.

Sin embargo, la opinión pública española no se ha mostrado muy favorable a la existencia de asimetrías en el nivel de competencias entre Comunidades Autónomas, ni tampoco respecto a la desigual provisión de servicios entre regiones. En un estudio sobre el balance de las instituciones autonómicas durante el periodo 1980-2000¹ los ciudadanos de las regiones que accedieron a la autonomía con menos responsabilidades sobre el gasto (las llamadas de *vía lenta*) reclamaban de forma unánime que el proceso de transferencias se completase y que todas las CCAA poseyeran el mismo número de competencias.

La percepción de que la prestación de servicios es desigual entre Comunidades Autónomas es compartida por una mayoría de la opinión pública². Aunque dicha heterogeneidad es uno de los beneficios que los teóricos atribuyen a la descentralización, al permitir una mejor adaptación de la provisión de las políticas públicas a las preferencias de cada territorio y una mayor innovación en la

¹ Código del estudio: CIS 2386, año 2000.

² Encuestas "Calidad de los Servicios" del Centro de Investigaciones Sociológicas: CIS 2813 (año 2009) pregunta 33; CIS 2762 (año 2008) pregunta 4; CIS 2706 (año 2007) pregunta 5; CIS 2655 (año 2006) pregunta 7

Tabla I. Valoración sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías (1998-2010)¹

A continuación voy a leerle varias opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías y quisiera que me dijera su grado de acuerdo con cada una de ellas. Las Comunidades Autónomas. ...

[1 Muy de acuerdo, 2 Bastante de acuerdo, 3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4 Bastante en desacuerdo, 5 Muy en desacuerdo]

	1998	2002	2005	2010
Han contribuido a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos	2.4	2.4	2.4	2.7
Han contribuido al desarrollo de los separatismos	2.8	2.9	2.8	3.1
Han contribuido a aumentar el gasto público, sin mejorar los servicios públicos	2.6	2.8	2.7	
Han contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades	2.9	2.8	2.7	

¹Fuente: Barómetros Autonómicos del CIS.

provisión de los servicios, la mayoría de ciudadanos en España la valora negativamente y cree que no debe haber ninguna diferencia en los servicios y prestaciones que ofrecen los gobiernos autonómicos³.

El progresivo afianzamiento del ámbito regional, incluso en las regiones con menor o ninguna tradición de autogobierno, se manifiesta en que los ciudadanos de esos territorios también han apoyado mayoritariamente una mayor descentralización del gasto, es decir, que una parte de los recursos que recauda el Estado se transfiera a los gobiernos autonómicos y al gobierno local⁴. En general, los niveles de gobierno mejor valorados son los más cercanos a la población. Los ciudadanos dicen sentirse más informados y más afectados por las actividades que realiza su ayuntamiento que por la actuación del gobierno autonómico o el central⁵, mientras que las instituciones peor valoradas son las de la administración central⁶.

Los ciudadanos son más favorables a una descentralización de las competencias a las Comunidades Autónomas en sanidad, educación

y servicios sociales, mientras que prefieren que la administración central sea la principal responsable de las pensiones, la inmigración o el seguro de desempleo. En transportes, la opinión pública apoya una mayor gestión compartida entre las tres administraciones, mientras que en servicios como bibliotecas, parques y jardines o la gestión de residuos urbanos el nivel de gobierno preferido es el local⁷.

El apoyo de los ciudadanos a la descentralización del gasto está sobre todo relacionado con el acercamiento de la administración pública a la población. Ello se refleja en la evaluación de la opinión pública sobre las consecuencias del modelo territorial. Entre los distintos efectos que pueden atribuirse al Estado Autonómico, el que suscita más acuerdo en la opinión pública (incluidos País Vasco y Cataluña) es que ha servido para acercar la gestión de los asuntos públicos a la ciudadanía, por encima de otras consecuencias como la mejora de la convivencia entre nacionalidades y regiones, el aumento de los separatismos o el incremento del gasto público (Ver Tabla I)⁸.

Respecto a la descentralización de los ingresos, las opiniones no son tan favorables como las relativas a la descentralización del gasto y son más desiguales entre regiones. Además, se concretan fundamentalmente en el apoyo a una responsabilidad compartida entre las dos administraciones (central y autonómica), más que en

³ Excepto en Navarra y el País Vasco donde el porcentaje de ciudadanos que está de acuerdo con la igualdad en la prestación de servicios es de un 43% y un 48%, respectivamente. Barómetro Autonómico del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS 2829), pregunta 18.

⁴ El porcentaje medio de respuestas que se muestran de acuerdo con que parte del dinero recaudado por el gobierno central se descentralice a las Comunidades Autónomas en el periodo 2000-2009 es del 73%. Para el gobierno local el porcentaje es del 76%. Ver Opinión Pública y Política Fiscal (series del CIS).

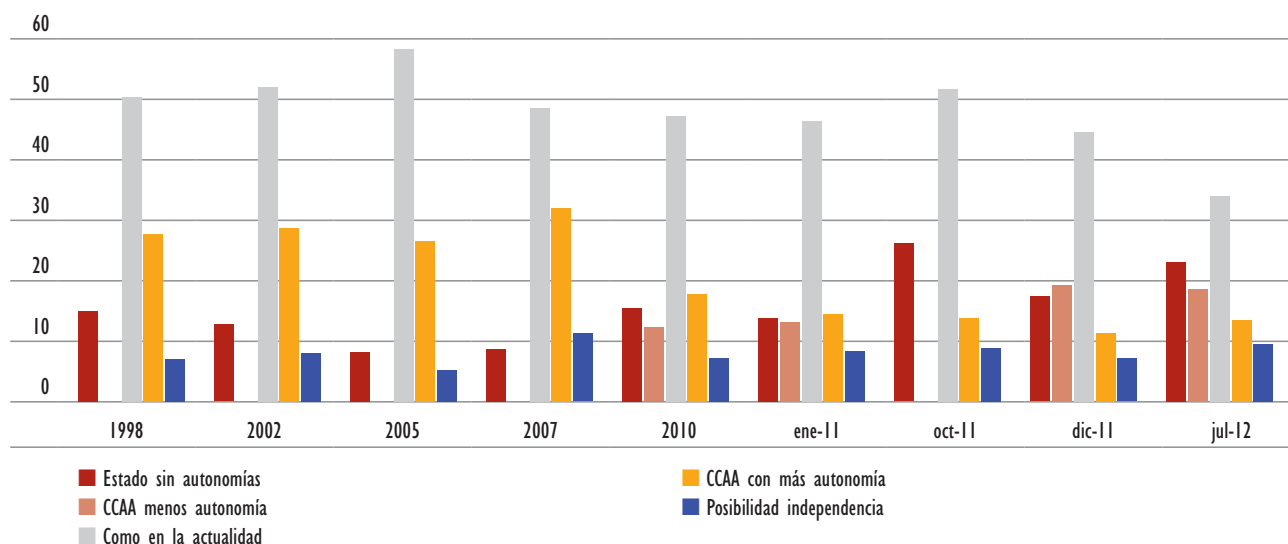
⁵ Ver Barómetros Autonómicos del CIS año 1998 (CIS 2286), 2002 (CIS 2455) y 2005 (CIS 2610). En el Barómetro Autonómico del 2010 (CIS 2829) aumenta significativamente el porcentaje de ciudadanos que se sienten afectados por las decisiones de la administración local, regional y central, sin que se den diferencias significativas entre niveles de gobierno.

⁶ Ver comparación de instituciones autonómicas frente a instituciones del gobierno central y local en los Barómetros Autonómicos del CIS del año 1998 (CIS 2286), 2002 (CIS 2455) 2005 (CIS 2610) y 2010 (CIS 2829). Además, en el Barómetro Autonómico del 2010 (CIS 2829) se les pregunta a los ciudadanos sobre el nivel de administración más corrupto. Un 36% percibe la corrupción como «muy extendida» en el gobierno central, un 24% en el gobierno autonómico y un 24% en el gobierno local (pregunta 35).

⁷ Ver documentos de Opiniones y Actitudes Fiscales 2005, 2006, 2007 y 2010 (Instituto de Estudios Fiscales) y la encuesta sobre «Atribución de Responsabilidades» del CIS (Código 2734).

⁸ En el Barómetro Autonómico 2010 (CIS 2829) se pregunta a los ciudadanos cuál es el aspecto que más destacaría del Estado Autonómico. Las respuestas más frecuentes tienen que ver con la posibilidad de administrar de una manera más cercana los asuntos de los ciudadanos, y en menor medida con la capacidad de elegir representantes que tomen decisiones sobre los asuntos de la comunidad o con la defensa de la identidad y de las características propias del territorio. Los porcentajes en Cataluña y País Vasco son los siguientes: en Cataluña un 20% destaca la capacidad de elegir a representantes, un 56% la existencia de una administración cercana a los ciudadanos y un 25% la defensa de la identidad. En el País Vasco esos porcentajes son de 30, 46 y 27 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfico I. Evolución de las preferencias sobre el modelo territorial en España (1998-2012)^{1,2}



¹ No todas las encuestas son comparables, sólo aquellas que tienen las mismas categorías de respuesta.

² Fuente: Barómetros Autonómicos CIS 1998, 2002, 2005, 2010; Encuesta CIS Atribución Responsabilidades 2007 (solo para País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia y Castilla León); Barómetro enero 2011, encuesta pre-electoral octubre 2011, encuesta postelectoral diciembre 2011 y Barómetro CIS julio 2012.

un deseo de que la responsabilidad recaiga exclusivamente en las Comunidades Autónomas⁹.

Además, cuando se les pregunta a los ciudadanos qué nivel de gobierno es el que mejor administra el dinero recaudado por impuestos, el porcentaje de los que mencionan al gobierno central suele ser superior al de quienes señalan la administración autonómica, excepto en Cataluña, País Vasco y Navarra, donde ocurre lo contrario¹⁰. El predominio de la administración central también se refleja en el control del gasto pues, incluso en las Comunidades Autónomas con una mayor preferencia por el autogobierno, la mayoría de ciudadanos está de acuerdo con que el gobierno central intervenga para evitar que los gobiernos autonómicos y locales se endeuden excesivamente¹¹.

Por último, una de las características de la descentralización en España que le diferencia de otros países es que el proceso de transferencias se ha producido de manera muy intensa y en un espacio de tiempo relativamente breve. En consecuencia, todavía existe bastante confusión sobre las responsabilidades asumidas por los gobiernos autonómicos, a

pesar de que ya hace muchos años que éstas gestionan las principales partidas del gasto público (sanidad, educación y servicios sociales)¹². En cambio, las percepciones de la ciudadanía sobre las competencias del gobierno central y los ayuntamientos son más acertadas. Al gobierno central se le atribuye correctamente la competencia sobre las pensiones y el seguro de desempleo y los ayuntamientos son vistos como los principales responsables en el cuidado de parques y jardines o la gestión de residuos urbanos.

La consolidación del modelo autonómico no ha contribuido a mejorar la capacidad de los ciudadanos de identificar correctamente las competencias de las Comunidades Autónomas. Además, el grado de conocimiento de la opinión pública sobre el reparto de competencias varía entre regiones. En las comunidades que recibieron educación y sanidad más tarde que el resto (las de *vía lenta*) hay un porcentaje más alto de ciudadanos que sigue pensando que la administración central es la principal responsable de la sanidad y la educación. Al contrario, en el País Vasco existe un número relativamente alto de ciudadanos que atribuye la responsabilidad sobre pensiones o el control de la inmigración (competencias de la administración central) al gobierno Vasco¹³. Estas diferencias ponen de manifiesto que existe variación entre regiones en el grado de visibilidad del gobierno central frente al gobierno autonómico.

⁹ Opiniones y Actitudes Fiscales 2005, 2006, 2007 y 2010 (Instituto de Estudios Fiscales).

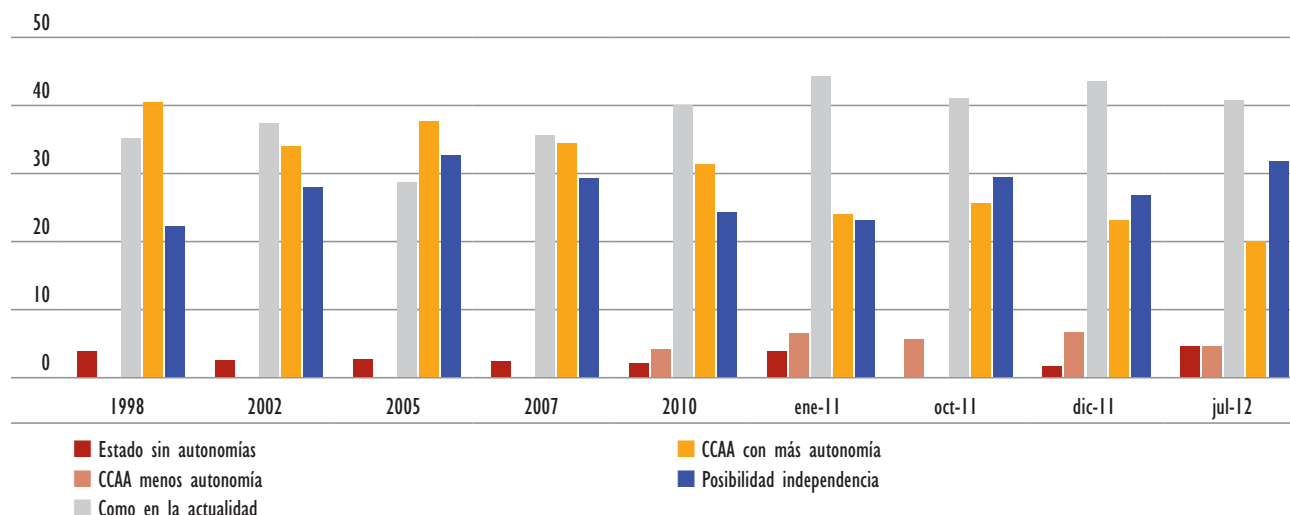
¹⁰ Ver series de Opinión Pública y Política Fiscal 2000-2011, excepto año 2010).

¹¹ Ver series de Opinión Pública y Política Fiscal 2000-2009. El promedio de respuestas a favor de una intervención del gobierno central para evitar deuda autonómica es del 88%. Ese porcentaje es del 63% en el País Vasco y del 81% en Cataluña.

¹² La última competencia traspasada a las comunidades de «vía lenta» fue la sanidad, en diciembre de 2001.

¹³ Ver León (2010, 2012).

Gráfico 2. Evolución de las preferencias sobre el modelo territorial en el País Vasco (1998-2012)^{1,2}



¹ No todas las encuestas son comparables, sólo aquellas que tienen las mismas categorías de respuesta.

² Fuente: Barómetros Autonómicos CIS 1998, 2002, 2005, 2010; Encuesta CIS Atribución Responsabilidades 2007 (solo para País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia y Castilla León); Barómetro enero 2011, encuesta pre-electoral octubre 2011, encuesta postelectoral diciembre 2011 y Barómetro CIS julio 2012.

3. Cambios en la opinión pública sobre el Estado Autonómico durante la crisis

Durante los últimos años, la valoración del Estado Autonómico y las preferencias de la opinión pública sobre la forma ideal de organización territorial se han transformado de manera significativa. Por un lado, ha empeorado la evaluación general sobre el funcionamiento del modelo territorial. Si entre 1998 y 2005 más del 70% de las opiniones sobre la creación y el desarrollo de las Comunidades Autónomas eran positivas, ese porcentaje ha caído hasta el 56% en el año 2010¹⁴. En general, los efectos negativos del Estado Autonómico se han extendido entre la opinión pública, al mismo tiempo que los positivos se han reducido (ver la evolución de esas opiniones en la Tabla 1).

Por otro lado, las preferencias sobre la forma de organización del Estado se han polarizado territorialmente. Entre 1998 y 2005 la evolución de la opinión pública sobre el modelo territorial en la mayoría de Comunidades Autónomas se caracterizó por un mantenimiento o un aumento de quienes defendían el modelo existente (un Estado Autonómico "Como en la actualidad") frente a opciones centralizadoras (reducir las competencias de las regiones) o descentralizadoras (un Estado donde las Comunidades Autónomas tengan más competencias o un Estado donde exista la posibilidad de que las regiones se conviertan en Estados independientes) (ver Gráfico 1).

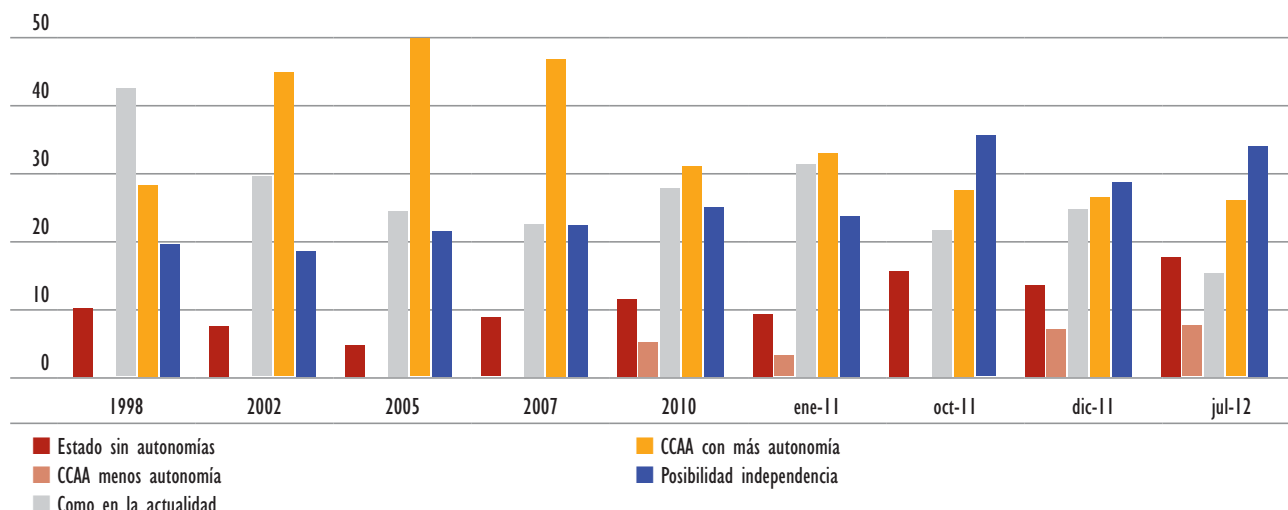
Sin embargo, los datos a partir del 2010 muestran un incremento de las preferencias por una recentralización del modelo territorial¹⁵. Esta tendencia se ve acompañada por un cambio en el discurso de los líderes políticos territoriales, en el que por primera vez se integran demandas de devolución de competencias hacia el gobierno central.

La evolución de la opinión pública en el País Vasco y Cataluña ha sido marcadamente distinta a la del resto de Comunidades Autónomas. En estas regiones, el porcentaje de quienes apostaban por mantener sin cambios el modelo territorial se ha ido reduciendo progresivamente en beneficio de opciones más descentralizadoras o independentistas. Sin embargo, los tiempos han sido diferentes en cada uno de estos territorios. En el País Vasco se observa un repunte de las opciones independentistas entre 1998 y 2007, mientras que desde 2007 las preferencias por la descentralización o la independencia se

¹⁵ El aumento de las preferencias por una recentralización del modelo territorial se refleja en la valoración de distintos aspectos del diseño del modelo, como el grado de corresponsabilidad fiscal. Entre el 2005 y el 2007 un 40% de los responden a la pregunta sobre quién debería ser la única administración responsable de los impuestos señalan a la administración central, frente al 26% que menciona la administración autonómica o el 34% que señala que deben ser compartidas. Aunque los datos no son estrictamente comparables (pues en la encuesta del 2010 se incluye el nivel de gobierno local), en el 2010 el porcentaje de ciudadanos que prefieren la administración central como única responsable de los impuestos ha aumentado hasta el 47%, los que señalan la administración autonómica se han mantenido en el 26% y los que prefieren una responsabilidad compartida disminuyen hasta el 19%. Ver "Opiniones y Actitudes Fiscales" 2005, 2006, 2007 y 2010.

¹⁴ Ver Barómetros Autonómicos del CIS (1998, 2002, 2005 y 2010).

Gráfico 3. Evolución de las preferencias sobre el modelo territorial en Cataluña (1998-2012)^{1,2}



¹ No todas las encuestas son comparables, sólo aquellas que tienen las mismas categorías de respuesta.

² Fuente: Barómetros Autonómicos CIS 1998, 2002, 2005, 2010; Encuesta CIS Atribución Responsabilidades 2007 (solo para País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia y Castilla León); Barómetro enero 2011, encuesta pre-electoral octubre 2011, encuesta postelectoral diciembre 2011 y Barómetro CIS julio 2012.

moderan hasta 2012, año en el que se produce un incremento de las preferencias por la independencia (Ver Gráfico 2).

En Cataluña los cambios más profundos tienen lugar más recientemente. Entre 1998 y 2007 el porcentaje de ciudadanos que prefiere mantener el modelo territorial sin modificaciones se reduce, mientras que aumenta el porcentaje de los que prefieren más descentralización. Desde el año 2007 y hasta el 2012 la tendencia a una mayor centrifugación del Estado se intensifica, al incrementarse el porcentaje de ciudadanos que prefieren un Estado donde las Comunidades Autónomas puedan ser independientes. A diferencia del País Vasco, en la sociedad catalana se observa algo más de polarización interna, pues durante el periodo 2005-2012 también se produce un aumento de las preferencias más centralizadoras (ver Gráfico 3).

En definitiva, durante los últimos años ha aumentado el número de ciudadanos que desea una modificación del Estado Autonómico. Sin embargo, el cambio en las preferencias sobre el modelo territorial se produce en direcciones opuestas: una tendencia recentralizadora que quiere disminuir o acabar con las competencias autonómicas y otra, territorialmente concentrada en Cataluña y en el País Vasco, que apuesta por la independencia.

La polarización en las preferencias sobre el Estado Autonómico no viene acompañada de un cambio importante en las identidades nacionales. Entre 1998 y 2011 el porcentaje de ciudadanos que se siente «Sólo Español» o «Más español que de la Comunidad Autónoma» ha aumentado un 3%¹⁶. En el País Vasco, las

identidades se han mantenido prácticamente con pocos cambios desde 1998, con una tendencia a la moderación de las posiciones más autonomistas («Me siento más Vasco que español» y «Me siento sólo Vasco»), mientras que en Cataluña el porcentaje de ciudadanos que se sienten «Sólo catalanes» ha aumentado un 6% entre 1998 y 2011¹⁷.

Un análisis más detallado de los datos de opinión pública revela que la identidad nacional de los ciudadanos tiene un efecto distinto en las preferencias más extremas sobre el modelo territorial (recentralización total o independencia). Por un lado, la probabilidad de que un ciudadano apueste por una recentralización total del Estado Autonómico («Un único gobierno central sin Comunidades Autónomas») es mayor entre quienes se sienten «Solo español» o «Más español que de la Comunidad Autónoma» y también aumenta entre los que valoran mal la situación económica y entre los más vulnerables a la crisis (parados, pensionistas y amas de casa)^{18,19}.

En cambio, la probabilidad de que un ciudadano en Cataluña apueste por un Estado donde las Comunidades Autónomas puedan convertirse

¹⁷ Según los datos del Centre d'Estudis d'Opinió el porcentaje de quienes se identifican como «Sólo catalanes» ha aumentado del 17,3% en el 2010 (primera ola del estudio) hasta el 22,7% en el 2012 (segunda ola).

¹⁸ Resultados obtenidos a partir de una regresión logística donde la variable dependiente se codifica como 1 si el entrevistado prefiere «Un Estado sin Comunidades Autónomas» y 0 si se prefiere el resto de opciones. Las variables independientes son: ideología del entrevistado, recuerdo de voto en las elecciones generales, situación laboral, valoración de la situación económica e identidad nacional. La muestra pertenece a los datos conjuntos del Barómetro Autonómico del 2010 y la encuesta Postelectoral 2011.

¹⁹ Estos resultados también se obtienen si solo analizamos una muestra de individuos en Cataluña.

¹⁶ Porcentajes calculados sin el País Vasco y Cataluña a partir de los Barómetros Autonómicos del CIS.

en Estados independientes no está afectada por su situación laboral ni por su valoración de la situación económica sino, principalmente, por su sentimiento de identidad nacional²⁰. De hecho, los individuos más formados (y, por lo tanto, los que potencialmente pueden verse menos afectados por la crisis) tienen una mayor probabilidad de preferir la independencia que los que están menos formados.

En definitiva, el análisis sugiere que las preferencias recentralizadoras pueden tener una naturaleza más coyuntural y, por lo tanto, más dependiente de la evolución de la crisis económica, que las preferencias por la independencia. Las primeras son más probables entre los ciudadanos más vulnerables a la crisis económica y entre los que peor valoran la situación de la economía. Las segundas son de una naturaleza más transversal respecto a la condición socioeconómica de los individuos, pues no están condicionadas ni por la situación laboral de los mismos ni por su opinión sobre la situación económica. En cambio, sí están afectadas en mayor medida por los sentimientos de identidad nacional, los cuales, como se ha comentado en los anteriores párrafos, suelen ser más estables a lo largo del tiempo.

4 . Conclusiones

La valoración de la opinión pública del Estado Autonómico ha sido generalmente muy positiva y ha estado principalmente asociada a las implicaciones de la descentralización del poder sobre una mayor proximidad de la administración pública a los ciudadanos. Las opiniones a favor de la descentralización del gasto han sido más numerosas y también más homogéneas entre territorios que las favorables a una descentralización de los impuestos. Al tratarse de un proceso de descentralización intenso y relativamente breve en el tiempo, los ciudadanos todavía albergan cierta confusión sobre la atribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, especialmente respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas.

La crisis económica ha transformado la valoración del Estado Autonómico y las preferencias de la opinión pública sobre la forma ideal de organización territorial. Desde el 2010 la evaluación general sobre el funcionamiento del modelo territorial se ha deteriorado y las preferencias sobre la forma de organización del Estado se han polarizado. El resultado es que ha aumentado el número de ciudadanos que quiere un modelo territorial distinto al actual, pero las alternativas que prefieren van en direcciones opuestas: una tendencia recentralizadora que quiere disminuir o acabar con las competencias autonómicas y otra, territorialmente concentrada en Cataluña y en el País Vasco, que apuesta por la independencia.

Un análisis de los factores que explican las preferencias más extremas sobre el modelo territorial (aquellos que quieren un único gobierno central sin Comunidades Autónomas, por un lado, y los que quieren un modelo territorial donde los territorios puedan pedir la independencia, por otro) revela que las preferencias más recentralizadoras se han extendido entre los ciudadanos más vulnerables a los efectos de la crisis económica (parados, jubilados y amas de casa). En cambio, las opiniones favorables a la independencia en la opinión pública catalana están más condicionadas por los sentimientos de identidad. Ello sugiere que las preferencias por una mayor recentralización del Estado Autonómico son más coyunturales y dependerán más de cómo evolucione la crisis económica, mientras que la intensificación de las posiciones más autonomistas en Cataluña responden a la intensificación de unos cambios en la opinión pública de naturaleza más estructural.

Referencias bibliográficas

- León, S. (2012), "How Do Citizens Attribute Responsibilities in Multilevel States? Learning, Biases and Asymmetric Federalism. Evidence from Spain", *Electoral Studies*, 31 (1), 120-30.
- León, S. (2010), "Who Is Responsible for What? Clarity of Responsibilities in Multilevel States: The Case of Spain", *European Journal of Political Research*, 50 (1), 80-109.

²⁰ Resultados obtenidos a partir de una regresión logística donde la variable dependiente se codifica como 1 si el entrevistado prefiere «Un Estado donde las Comunidades Autónomas puedan ser independientes» y 0 si se prefiere el resto de opciones. Las variables independientes son: ideología del entrevistado, recuerdo de voto en las elecciones generales, situación laboral, valoración de la situación económica e identidad nacional. La muestra pertenece a los datos conjuntos del Barómetro Autonómico del 2010 y la encuesta Postelectoral 2011 para Cataluña.

La nueva estabilidad presupuestaria en España: un enfoque centralizador

Santiago Lago Peñas

Universidade de Vigo, REDE

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)



1. La estabilidad presupuestaria en España: la historia¹

No se podrá decir que la estabilidad presupuestaria no está presente en la cabeza de nuestros legisladores. En poco más de diez años, los que van de finales de 2001 a mediados de 2012, en España hemos aprobado tres leyes orgánicas (2001, 2006, 2012), algunas leyes ordinarias y decretos más, y una inédita reforma constitucional en el verano de 2011, tras un rápido acuerdo entre los dos grandes partidos políticos. Todo un record difícil de equiparar.

La historia es conocida². Centrémonos en el ámbito autonómico. Los años ochenta estuvieron marcados por los límites al endeudamiento de la LOFCA, unas restricciones muy laxas en la práctica debido al nulo nivel de endeudamiento de partida y al fortísimo crecimiento de los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas (CC. AA), de la mano del goteo continuo de cesiones competenciales. Ya en la primera mitad de los años noventa aparecen los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), pensados para cumplir con los llamados "criterios de Maastricht". Unos ECP que tienen un éxito más bien limitado como herramienta de control del déficit y que cuentan con un escueto encaje normativo.

Las cosas cambian radicalmente en 2001. Las leyes (ordinaria y orgánica) de estabilidad presupuestaria aprobadas en diciembre van mucho más allá de lo que nos exige Bruselas y consagran el principio del "déficit cero", también para las CC.AA. Se critica

entonces que desaparece la capacidad de compensación de la política fiscal, pérdida doblemente grave en un entorno de cesión hacia arriba de competencias en materia de política monetaria. La respuesta es que las administraciones públicas deben perseguir un superávit estructural de al menos el 1% para dar cabida a la política de estabilización y al suavizado impositivo óptimo. Ese superávit ayudaría también a compensar e irse preparando frente a deudas implícitas asociadas al envejecimiento poblacional, por ejemplo (González-Páramo, 2001).

En 2006 se modifican las leyes de estabilidad mediante la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006. En síntesis, el compromiso con la estabilidad se hace compatible con un déficit total máximo del 1,5% cuando el PIB real crezca por debajo del 2% y al menos 0,5% de ese déficit sea destinado a financiar incrementos de inversión productiva. De este límite máximo, las CC.AA. se llevarían la parte del león (1%). Nuevamente, un marco regulatorio que cumplía sobradamente con las exigencias comunitarias vinculadas al euro.

Y sin embargo, la crisis económica arruina el marco a partir de 2008. Los ingresos se desploman, aumentan los gastos discrecionales, se disparan los estabilizadores automáticos y se alcanzan déficits extraordinarios. De hecho, excesivos para la magnitud del *output gap* que se registra en España. La burbuja inmobiliaria había hinchado artificialmente también los ingresos públicos de todos los niveles de gobierno, de forma que la recaudación cae sustancialmente más de lo que cabría aguardar teniendo en cuenta la cifra de contracción del PIB y las elasticidades recaudatorias que se tenían por ciertas³. La preocupación por este desequilibrio, amplificada por la bien conocida respuesta de los mercados financieros internacionales, motivó un acuerdo sin precedentes entre PP y PSOE que permitió superar a velocidad de vértigo la proverbial dificultad de modificar la Constitución de 1978.

¹ El texto se cerró el 31 de agosto de 2012.

² Para una perspectiva de largo plazo, desde los años ochenta hasta 2008, véase Monasterio y Fernández Llera (2008). En Caamaño y Lago Peñas (2008) analizamos en detalle las reformas de 2001 y 2006.

³ Por ejemplo, la compraventa de propiedades por particulares (segundas ventas, especulativas o no) no genera PIB pero sí recaudación por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en el entorno del 8% del valor declarado, dependiendo de la operación y C.A.

Por fin, la Ley orgánica 2/2012 que se aprueba en abril supone importantes novedades para la estabilidad del conjunto de las Administraciones Públicas y para las CC.AA. en particular. Sus cuatro piezas claves son la introducción de un techo al gasto público que le impedirá aumentar a un ritmo superior al del crecimiento nominal del PIB; la fijación de un límite para la deuda pública expresada como porcentaje del PIB (60%) y distribuida entre niveles de gobierno (13% para las CC.AA.); la sustitución del concepto de déficit total por el de déficit estructural⁴ y su igualación a cero como objetivo (en 2020); y la mayor atención al control y supervisión de las haciendas subcentrales, incluyendo sanciones y penalizaciones severas⁵. Sin duda, con esta ley nos situamos en la vanguardia de la UE en materia de reglas fiscales.

En la sección segunda se desgranar los aspectos que plantean dudas y sombras sobre la estrategia de consolidación fiscal en la que la nueva normativa ocupa un lugar central. En contraposición, en el tercer apartado me refiero a los aspectos que pueden avalar su eficacia para la estabilización. El cuarto apartado concluye.

2. Razones por las que el nuevo marco legislativo puede no ser la panacea para la consolidación fiscal

La propia experiencia española muestra que no llega con fijar límites estrictos a la deuda o el endeudamiento para conseguir los objetivos deseados. El esperpento vivido con la desviación final de más de dos puntos en el déficit de 2011 está reciente. La experiencia internacional apunta también resultados interesantes para España. El trabajo de Foremny (2011) para los países de la UE-15 y el período 1995-2008 demuestra que las reglas fiscales son especialmente eficaces en los países altamente centralizados. En los descentralizados como España, resulta más importante el grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales. Eyraud y Lusinyan (2011) confirman para 27 países de la OCDE y el período 1969-2007 que una brecha amplia entre descentralización del gasto y del ingreso hace que el déficit público tienda a ser mayor. La disciplina fiscal aumenta con la descentralización tributaria.

⁴ En principio y en teoría, esta sustitución es positiva. El problema es la dificultad de estimar con precisión y anticipación la posición cíclica de la economía (el llamado output gap) y la sensibilidad del presupuesto al ciclo. Las estimaciones disponibles para estas elasticidades España varían sustancialmente dependiendo del método y el período analizado. Por ejemplo, González-Paramo (1998) la cuantifica en 0,4; Corrales y otros (2002) en 0,8; y Andrés y Domènech (2012) en 0,65. La ley aprobada dispone que para todos estos cálculos se seguirá la metodología de la Comisión Europea, que puede consultarse en: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/data_methods/index_en.htm.

⁵ En el acuerdo entre PP y PSOE en 2011 se contemplaba la posibilidad de un déficit estructural máximo de 0,4%. La insistencia del PP en dejarlo en 0,0%, abriendo la mano en lo que se refiere a las situaciones excepcionales que permitirían desviarse al alza (artículo 11.3 de la Ley), motivó la ruptura del acuerdo.

En segundo lugar, hay que matizar la idea de que trasladar el acuerdo a la Constitución es un gran avance para la práctica de la estabilidad presupuestaria. La evidencia empírica internacional tiende a mostrar que los límites al gasto y déficit son menos relevantes para la estabilidad presupuestaria que los procedimientos presupuestarios, que incluyen cuestiones como la transparencia, los límites a la flexibilidad en la ejecución presupuestaria o el poder estratégico del ministro de hacienda en el seno del gobierno (González-Paramo, 2001). Además, las reglas y límites cuantitativos suelen incentivar el recurso a soluciones creativas para centrifugar gasto y déficit a organismos no computables a efectos de aquellos.

En tercer lugar, la propia Comisión Europea (European Commission, 2009) plantea que las reglas fiscales son mejores cuando el agente que controla su definición y cumplimiento es una autoridad independiente (un consejo fiscal de expertos, tribunales de cuentas o incluso el Parlamento) que cuando lo hace el Ministerio de Hacienda del país, como está prevista en la nueva normativa española. Y lo mismo a la hora de sancionar o castigar.

En cuarto lugar, los objetivos cuantitativos que se fijan no son más exigentes que los de la legislación previa; en particular la aprobada en 2001:

- Primero, porque un déficit estructural cero es menos exigente que un objetivo de déficit cero⁶; y el objetivo de la deuda por debajo del 60% se consigue de forma automática en el largo plazo si el déficit estructural se aproxima a cero, por el efecto del crecimiento del PIB. Eso fue lo que ocurrió en España la década pasada, con una deuda pública que se situó claramente por debajo del 40% del PIB, a pesar de los escasos superávits registrados. Dicho lo anterior, es verdad que fijar el valor máximo del déficit estructural atará las manos del gobierno en fases expansivas, de forma que rebajas fiscales poco meditadas como las que hemos visto en España en la última década serían frenadas. Por el contrario, imponer como techo de gasto el crecimiento del PIB nominal, como se ha hecho, no parece que vaya a ser una cortapisa muy relevante en los momentos de expansión. Entre 2000 y 2007 el ratio gasto/PIB pasó en España de 39,1% a 39,2%, con el resto de los años situados entre el 38% y el 39%: el gasto público creció prácticamente lo mismo que el PIB.
- Segundo, porque se contempla un amplio período transitorio, hasta 2020, para alcanzar el déficit estructural cero y situar la deuda pública en el 60% del PIB. Hasta entonces, se fija el objetivo de reducción anual déficit estructural equivalente al 0,8% del PIB. Un objetivo no especialmente duro teniendo presente el nivel de partida del déficit estructural. Hay que

⁶ De hecho, el límite del 1,5% para el déficit total que se estableció en la normativa aprobada en 2006 hubiese sido más exigente que el déficit estructural cero en 2011 y 2012. El déficit cíclico para ambos ejercicios supera ampliamente el 1,5%.

reducirlo significativamente más rápido si, por ejemplo, se quiere bajar del 3% de déficit total en 2014, dadas las perspectivas para el déficit cíclico.

3. Razones por las que el nuevo marco normativo sí podría ser eficaz para la consolidación fiscal

En primer lugar, se refuerza sustancialmente el papel del gobierno central en la fijación, control y ejecución de las cifras de déficit, gasto y deuda de las Comunidades Autónomas. La autonomía política de las CC.AA. en materia presupuestaria se reduce. Frente al diálogo de la administración central con cada una de las CC.AA. antes de presentar los objetivos individualizados de déficit y deuda que se contemplaba en el artículo 5 modificado por la Ley Orgánica 3/2006, el nuevo artículo 16 opta por un enfoque unilateral. En julio de 2012 vimos su aplicación y el conflicto derivado: la no asistencia de Cataluña a la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del día 31 y el abandono prematuro y airado de Andalucía. La supervisión sobre la ejecución se hace más exhaustiva, sobre todo cuando existen planes de ajuste autonómicos en marcha, como ocurre hoy en la mayoría de CC.AA. Finalmente, se regula la posibilidad de envío de las misiones de control a las consejerías de hacienda.

En segundo lugar, la nueva normativa obliga a dotar de una mayor transparencia a la elaboración y ejecución presupuestarias, hasta el punto de que las CC.AA. van a tener que publicitar las previsiones sobre las que se basa la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen aquellas. Hay que remitir más información a la administración central que en el extremo casi se debe producir en tiempo real. Esto es claramente positivo y puede ayudar a incrementar la presión interna en la propia C.A. en pos de un mayor realismo presupuestario.

En tercer lugar, las penalizaciones por el incumplimiento de objetivos se clarifican (bloqueo de operaciones de endeudamiento, convenios y subvenciones, depósitos convertibles en multas), se automatizan parcialmente y, como recurso de última instancia, se explicita la posibilidad de suspensión del autogobierno que contempla el artículo 155 de la Constitución, hasta la fecha territorio inexplorado.

Si lo anterior es el escenario que dibuja el texto de la Ley Orgánica 2/2012, el posterior Real Decreto 21/2012 que regula el llamado Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) viene a intensificar la jerarquización de la hacienda autonómica en varios sentidos: obliga a la formulación o reformulación de planes de ajuste, se anticipa la necesidad de aplicar recortes de gastos y subidas de impuestos bajo la tutela de la administración central, se amplían las obligaciones informativas referidas a la gestión presupuestaria, y se contempla el aterrizaje de misiones de control con plenos poderes para revisar

la gestión en las Comunidades Autónomas en una fase más temprana que en el caso de Comunidades con plan de ajuste pero que no recurran al FLA.

4. Conclusiones

Para afrontar el desafío de la estabilidad presupuestaria había dos caminos. El primero era avanzar en un enfoque federal de las relaciones intergubernamentales: más autonomía y responsabilidad fiscal a las autonomías, más lealtad y compromiso con los acuerdos, más diálogo, negociación y pacto en los objetivos. El segundo era centralizar el diseño, ejecución, vigilancia y control de esa estabilidad; fijar objetivos unilateralmente con nulo margen para la negociación; introducir instrumentos coercitivos en forma de sanciones, exclusión de líneas de financiación y acceso al crédito, e incluso la suspensión del autogobierno.

El gobierno central se ha decantado por el segundo camino; con dos particularidades. La primera es que renuncia a los organismos independientes para participar en el diseño y control de la estabilidad. La segunda es que parece no importarle perder por el camino el apoyo del principal partido de la oposición y que no oculta su enfoque partidista: las reuniones con los responsables políticos de sus comunidades el día antes de los Consejos de Política Fiscal y Financiera revela un escaso aprecio por las formas y la lógica de un estado descentralizado.

¿Por qué ha optado por este camino? Una hipótesis es que la preferencia (ideología) de sus votantes y los propios cuadros del PP no sea avanzar más en la descentralización, sino más bien centralizar, y lo que hace el gobierno es reflejar esa preferencia. Los estudios demoscópicos muestran reiteradamente que la correlación entre voto al PP y grado de descentralización deseado es negativa. Una segunda hipótesis es que el gobierno central no se fía de las CC.AA. Existen razones para esa desconfianza. Muchas CC.AA. han sido desleales con el gobierno central en el pasado, incumpliendo lo pactado y ocultando el incumplimiento. El caso paradigmático es la desviación de la comunidad de Madrid en 2011, revelada meses después de haberse cerrado el ejercicio y tras haber presumido de su liderazgo en la responsabilidad fiscal en todo el territorio de régimen común.

Existen motivos para pensar que el nuevo gobierno y la nueva legislación van a ser eficaces en el proceso de consolidación fiscal. El ministerio de Hacienda está manteniendo una posición firme en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en sus declaraciones públicas; hasta ahora está aplicando lo aprobado a rajatabla; ha aprovechado el desarrollo normativo del FLA para dar una nueva vuelta de tuerca al control sobre las haciendas autonómicas. Hace escasas semanas el Servicios de Estudios del BBVA (BBVA Research, 2012) resaltaba la: "positiva señal que se ha dado al

amonestar a ocho CC.AA. sobre la evolución de sus finanzas, ya que demuestra que los mecanismos establecidos en la Ley de Estabilidad Presupuestaria se han puesto en marcha”.

Sin duda, lo que ocurra en lo que resta de 2012 será determinante en la credibilidad de la nueva legislación. Dentro de unos meses sabremos si el grado de eficacia en el control compensa lo que se ha perdido (o no se ha ganado) en otros frentes importantes de un estado descentralizado.

Referencias bibliográficas

- Andrés, J. y Doménech, R. (2012), “The Arithmetic of (Excessive?) Fiscal Consolidation in Spain”, <http://www.voxeu.org/article/arithmetic-excessive-fiscal-consolidation-spain>, 7 de abril de 2012.
- BBVA Research (2012), *Situación España. Tercer trimestre 2012*. 7 de agosto.
- Caamaño, J. y Lago Peñas, S. (2008), “Evolución y problemas del marco de estabilidad presupuestaria en España: especial referencia a las haciendas autonómicas”, en M. Villar, (Ed.), *Estudios jurídicos en memoria de Don César Albiñana García-Quintana*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Volumen III, pp. 3117-3140.
- Corrales, F., Doménech, R. y Varela, J. (2002), “Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española”, *Hacienda Pública Española*, 162, 9-33.
- European Commission (2009), “Fiscal Rules, Independent Institutions, and Medium-term Budgetary Frameworks”, en *Public Finance in EMU 2009*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/1-a5a_analysis_en.pdf.
- Eyraud, L. y Lusinyan, L. (2011), “Decentralizing Spending more than Revenue: Does it Hurt Fiscal Performance?”, IMF Working Paper, 11/226.
- Foremny, D. (2011), “Vertical Aspects of Sub-National Deficits: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy in European Countries”, *MPRA Paper*, 32998.
- González-Páramo, J.M. (1998), “Presupuestos Generales del Estado para 1999: En el umbral de la era del Euro”. *Cuadernos de Información Económica*, 140/141, 1-22.
- González-Páramo, J.M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Monasterio, C. y Fernández Llera, R. (2008), “Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, 51, 83-106.

Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España

Núria Bosch y Albert Solé-Ollé

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona



I. Introducción

La actual crisis económica está ocasionando problemas financieros a numerosos municipios españoles. Las causas son variadas: la virtual desaparición de los ingresos urbanísticos obtenidos durante la etapa de expansión, la caída inesperada de los ingresos procedentes de la participación en los ingresos del Estado, los recortes discrecionales en las transferencias específicas procedentes de niveles de gobierno superiores, y la práctica imposibilidad de acceder al crédito. El problema es, sin embargo, menos grave que el que afecta a otros niveles de gobierno, por varias razones: la deuda local es una parte muy reducida del total, se trata del único nivel de gobierno que ha reducido su deuda hasta la fecha¹, y las consecuencias más adversas de la actual situación (e.g., el impago a proveedores) se encauzaron con cierto éxito durante 2012². Podemos decir, por tanto, que bien por iniciativa propia o bien gracias a los planes de ajuste impuestos por el Estado, gran parte de los municipios españoles ya han emprendido el camino de la consolidación fiscal.

A pesar de esto, existe la percepción de que existen demasiados niveles de gobierno local, y un cierto solapamiento de competencias entre Entidades Locales y Comunidades Autónomas (CCAA a partir de ahora). Además, la epidemia

de casos de corrupción urbanística municipal y los numerosos ejemplos de obras públicas innecesarias o sobredimensionadas han generado la impresión (acertada o no) de que la eficiencia en el funcionamiento del gobierno local es manifiestamente mejorable. Por estas razones, y más allá de las medidas de 'urgencia' comentadas anteriormente, el gobierno español está preparando una reforma de la Administración Local, con el supuesto objetivo de racionalizar la estructura administrativa y, consecuentemente, de reducir el gasto público local. Después de meses de rumores sobre las medidas, el gobierno aprobó en febrero de 2013 un primer documento. En esta contribución describiremos las medidas contenidas en la propuesta³. Previo a ello repasaremos brevemente los criterios que debería seguir esta reforma para luego, en base a estos criterios, analizar la oportunidad de las medidas propuestas. Las conclusiones a las que llegamos son que la mayoría de propuestas no van en la dirección de los criterios aquí propuestos y que su aplicación sólo puede entenderse bien como una respuesta a las demandas de una mayor centralización administrativa del electorado del Partido Popular⁴, bien como un intento de reducir la autonomía local con objeto de reforzar el control del déficit público. En este sentido (y al igual que manifiesta Santiago Lago en su contribución a este informe, con respecto a las CCAA), el futuro dirá si las medidas adoptadas han ayudado o no a la consolidación fiscal⁵. En cualquier caso, lo que parece claro es que estas reformas poco van a contribuir a mejorar el funcionamiento de la administración local. En la última sección enumeramos los aspectos que debería tratar cualquier reforma que persiguiese seriamente este objetivo.

³ La descripción de las medidas se basa en el "Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local," versión 18/02/2013. Puede que en el momento en que sale a la luz este informe el contenido de este documento haya sido modificado.

⁴ La contribución de Carles Viver en la sección Forum del Informe describe las medidas recentralizadoras adoptadas por el Estado durante la actual crisis económica y que afectan principalmente a las CCAA.

⁵ Cabe decir que otros países han reformado la organización de los gobiernos locales sólo con el objetivo de solucionar los problemas financieros municipales. Un buen ejemplo es la reforma realizada en Israel en los años 90. El reciente trabajo de Reigewertz (2012) parece demostrar que la reforma consiguió reducir el déficit de los municipios en una peor situación financiera (que fueron los obligados a fusionarse).

¹ La deuda de las Administraciones Locales apenas representaba un 4.5% del total en 2012, en comparación al 18.7% y 76.8% de Comunidades Autónomas - CCAA a partir de ahora - y Estado, respectivamente) y se trata además del único nivel de gobierno que ha reducido dicha deuda en 2012 (en un 3.5% en 2012, cifra que contrasta con los crecimientos de alrededor del 10% y 16% de CCAA y Estado).

² Durante 2012, cerca de 2.700 Ayuntamientos se acogieron al Plan de Pago de Proveedores, que les permitía disponer acceder a préstamos condicionados al pago de proveedores, con la condición de presentar un Plan de Ajuste.

2. Criterios de reforma

Cualquier reforma debería partir de una afirmación clara de lo que se pretende con la misma. Desde nuestro punto de vista la reforma de la estructura de la Administración Local debería seguir dos criterios: Eficiencia económica –i.e., provisión de servicios al menor coste– y Eficiencia política –i.e., los políticos locales deberían tener incentivos adecuados a satisfacer las demandas ciudadanas en lugar de sus intereses personales.

Eficiencia económica. Se trata de disponer de unos gobiernos locales de un tamaño poblacional óptimo o, dicho de otra forma, que garanticen que los servicios de competencia local se presten a un coste mínimo. El tamaño de los municipios españoles es demasiado reducido. Un 91% de los mismos tienen menos de 10.000 habitantes, un 84% menos de 5.000, un 60% menos de 1.000, y un 47% menos de 100 habitantes. El grado de fragmentación municipal es incluso mucho más elevado en algunas CCAA como Castilla y León o Castilla-La Mancha.

Un estudio del Consejo de Europa considera que el tamaño mínimo para que un municipio sea viable financieramente está alrededor de los 8.000 habitantes y que el tamaño deseable para que pueda asumir los servicios públicos que deberían estar en manos de los gobiernos locales estaría alrededor de los 10.000 habitantes. En el caso español, una limitación muy importante del tamaño municipal es que imposibilita disponer de una administración profesionalizada (i.e., dotada de secretario, interventor y oficina técnica mínima). Diversos trabajos sugieren que las economías de escala en la provisión de ciertos servicios (e.g., recogida de basuras) también pueden ser alcanzadas mediante diversas fórmulas de cooperación municipal y/o mediante la privatización de servicios (ver Bel, 2011), pero ello no ocurre con los costes de administración, que constituyen probablemente el área donde mayores deseconomías de escala existen. El problema, sin embargo, no siempre se manifiesta en un mayor gasto, sino en la infradotación administrativa. Esta situación hace que la administración local esté muy poco profesionalizada y dificulta aspectos tan claves como el control financiero. Podríamos considerar que los 5.000 habitantes son el umbral mínimo que garantizaría la viabilidad administrativa de los municipios. La prestación de servicios a un coste mínimo requeriría de un tamaño algo superior:

Eficiencia política. Se trata de conseguir que los gobiernos locales tengan los incentivos apropiados para responder con celeridad y adecuadamente a las demandas de los ciudadanos. Las instituciones políticas locales también deberían facilitar la rendición de cuentas por parte de los electos. Esto significa proporcionar incentivos a los ciudadanos a participar en la vida pública, y una presión suficiente sobre los políticos para que persigan el interés público y/o dediquen el esfuerzo necesario a las tareas que tienen encomendadas. Este tipo de consideraciones son las que están detrás del denominado 'principio de subsidiariedad': si no se demuestra que existen consideraciones de coste relevantes, es mejor

dejar la gestión del servicio a nivel local, porque es la cercanía al problema la que proporciona la información relevante sobre las necesidades de los votantes y, más importante aún, la que proporciona a los políticos los incentivos adecuados para atender a sus demandas.

Hay diversos estudios que demuestran que el tamaño del municipio importa para estas cuestiones. Por ejemplo, un estudio reciente de los efectos del proceso de fusiones municipales acontecido recientemente en Dinamarca demuestra que la fusión en municipios más grandes reduce la sensación que tienen los votantes de poder contactar con los políticos e incidir en sus decisiones (ver Dreyer Lassen y Serritzlew, 2010). Está demostrado también que la eficiencia política importa tanto o más que la puramente económica. La razón de ello es que de ella depende el buen uso del dinero pagado por los contribuyentes: de nada sirve tener una estructura de producción óptima en términos de costes si el mal funcionamiento de las instituciones políticas hace que el destino de los fondos públicos no sea la mejora de los servicios públicos sino la ineficiencia o incluso la corrupción. Hay diversos estudios que demuestran que una descentralización que realmente aproxime la toma de decisiones a los ciudadanos es efectiva para reducir la corrupción (ver Ivanyina y Shah, 2011). También es cierto que otros estudios han señalado que la corrupción se podría reducir con municipios mayores, más profesionalizados y con control financiero más eficaz (ver Fundación Alternativas, 2009). Este sería un argumento para proponer un tamaño municipal más equilibrado: suficientemente grande para tener una administración profesional pero lo suficientemente pequeño como para mantener la capacidad de respuesta a los problemas ciudadanos. En cualquier caso, para evitar que en unos municipios de mayor tamaño la distancia entre votantes y electores sea excesiva, debería modificarse el modo de elección de los políticos locales. Podría, por ejemplo, combinarse la elección directa del alcalde con la elección de concejales de distrito, siendo los distritos agrupaciones de varios municipios fusionados.

Algunos autores proponen solucionar la aparente contradicción entre Eficiencia económica y Eficiencia política mediante la cooperación supramunicipal. Aunque hay cierta evidencia de la posibilidad de obtener economías de escala por esta vía (Bel, 2011), la generación de duplicidades administrativas genera también costes añadidos a la vez que está demostrado que produce un deterioro en la rendición de cuentas⁶. En cualquier caso, desde los años 70 han sido numerosos los países que han realizado reformas

⁶ Ver Moisió (2011) para evidencia sobre esta cuestión para el caso finlandés. Finlandia es el único de los países escandinavos que no ha optado históricamente por la fusión de municipios como mecanismo para obtener una escala óptima de prestación de servicios. En Finlandia, los municipios son muy pequeños y la mayoría de servicios son prestados por organismos supramunicipales de carácter técnico (tipo mancomunidad). Recientemente, estos organismos han sido criticados tanto por la duplicidad de costes administrativos que generan como por la lejanía de la toma de decisiones respecto a los votantes. El gobierno finlandés está actualmente reconsiderando el modelo, introduciendo esquemas de incentivos financieros muy potentes para fomentar la fusión voluntaria de municipios.

reduciendo drásticamente el número de municipios (Portugal y Grecia recientemente, Dinamarca en 2007, Alemania, Bélgica o Holanda en las últimas décadas, Gran Bretaña y países escandinavos, primero en los años 70 y después más recientemente). En Europa, sólo Francia, España e Italia parecen tener problemas para reducir el número de municipios.

3. Descripción de la reforma

Las medidas que incluye la reforma del gobierno pueden agruparse en cuatro grandes grupos: *Delimitación competencial, Racionalización organizativa, Control financiero más efectivo, Profesionalización de la gestión.*

Delimitación competencial

Se intenta aumentar la precisión en la definición de las competencias locales. Para ello se fija un listado de competencias mínimas. Las competencias no incluidas en esta lista son denominadas impropias. Las competencias en educación, sanidad y servicios sociales son asignadas explícitamente a las CCAA. La normativa intenta garantizar una financiación adecuada para las competencias mínimas y elimina o restringe en gran medida el gasto en competencias impropias.

En el caso que exista acuerdo de delegación de competencias por parte de niveles de gobierno superiores (básicamente CCAA), éstos deberán contemplar la financiación íntegra del servicio. Además, se establecen mecanismos para evitar las situaciones de impago por parte de estos niveles de gobierno superiores, que incluyen: la compensación de deudas entre administraciones, la renuncia a la delegación si no hay financiación, o incluso la posibilidad de que el Estado retenga parte de las transferencias de la administración morosa.

Racionalización organizativa

La reforma restringe la prestación de servicios a aquellos municipios que puedan hacerlo de forma eficiente. La forma de llevar a la práctica este objetivo consistirá en calcular el coste estándar de prestación de cada uno de los servicios y compararlo con el coste real. En el caso de las competencias mínimas, si el coste es superior al estándar y el municipio tiene menos de 20.000 habitantes, la competencia será traspasada a la Diputación provincial. En el caso de las competencias impropias, los servicios sólo se podrán prestar una vez estén garantizados los servicios mínimos (y ello haya sido debidamente acreditado ante el Ministerio), si no hay duplicidades con las competencias autonómicas, y si se garantiza la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En cualquier caso, si el coste de prestación es superior al estándar, también estos servicios serán traspasados a la Diputación.

El proyecto también incluye medidas para evitar la proliferación de entidades locales. Por ejemplo, las Mancomunidades y Entidades Locales Menores que no rindan cuentas en un período de tres meses, desaparecerán, y las que presten competencias impropias las deberán ceder a la Diputación.

Control financiero más efectivo

La reforma prevé el fortalecimiento de los interventores locales, haciéndolos depender de nuevo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El objetivo de esta medida es garantizar una mayor independencia de los mismos respecto a los políticos locales y, por tanto, fortalecer la función de control financiero que éstos ejercen. La reforma contempla más obligaciones para los interventores, que deberán mandar periódicamente informes al Ministerio de Economía y al Tribunal de Cuentas, notificando las irregularidades detectadas. La propuesta también clarifica las situaciones en las que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá intensificar el control sobre las cuentas locales, contemplando incluso la posibilidad de una intervención directa por parte del mismo.

Profesionalización de la gestión

La medida establece que el 82% de los electos locales no podrán percibir un sueldo. La norma fija el porcentaje de cargos electos con retribución y también de asesores y cargos de confianza por tramos de población. El salario de los alcaldes y de los cargos electos se fija en referencia al de un Secretario de Estado⁷.

4. Discusión de las medidas

Delimitación competencial

El gasto en competencias impropias tiene varias causas. En ocasiones es la proximidad del gobierno local al ciudadano (junto a la dejadez de los niveles de gobierno superiores) la que determina la intervención local. En otros casos, la normativa autonómica genera unas obligaciones de gasto que no son debidamente compensadas por la Comunidad Autónoma (CA a partir de ahora). En otros casos se trata del incumplimiento de las obligaciones de financiación por parte de la CA. Este último caso se está produciendo a raíz de la crisis como parte de una estrategia de centrifugación del déficit autonómico. Finalmente, en algunos casos se utilizó esta

⁷ En lugar de esta medida, borradores previos del documento incluían como alternativa la eliminación del 30% de los electos. Esta propuesta suscitó una gran oposición por parte del mundo local y de los partidos minoritarios (que dada la existencia de la exigencia de un porcentaje de votos mínima para lograr el primer regidor veían peligrar su participación, en especial en los municipios de menos de 10.000 habitantes). Al final la medida fue retirada del texto.

estrategia por parte del municipio (durante los años de bonanza económica) como una forma de aumentar el ámbito de actuación local y justificar así la solicitud de una mayor financiación en el futuro. Parece que la clarificación competencial era pues necesaria, y debe celebrarse que finalmente se haya hecho algo al respecto.

Las medidas adoptadas generan, sin embargo, algunas dudas. Las medidas transfieren competencias a las CCAA sin contemplar financiación alguna por parte de los municipios. Además, en algunos casos, la CA puede finalmente considerar que estos servicios deben gestionarse a nivel local y delegarlos a los municipios. En estos casos, la prestación del servicio suele consistir en una combinación de regulación autonómica y de co-financiación autonómica y local. Así es, por ejemplo, como funcionan las guarderías o las escuelas de música municipales. Si bien parece injusto que las CCAA se desentiendan de sus compromisos iniciales de financiación de estos servicios (algo que está sucediendo como resultado de la crisis), aumentando la parte que recae sobre los contribuyentes locales y las familias, es difícil de asumir que a partir de ahora los presupuestos de las CCAA deban hacerse cargo por entero de su financiación. En la práctica, por tanto, probablemente nada va a cambiar a este respecto. Está también por ver la efectividad de la norma que prevé que un Ayuntamiento pueda recurrir al Estado para cobrar los impagados de su CA.

Racionalización organizativa

El gasto por habitante decrece fuertemente al aumentar la población. Esto no significa sin embargo que existan economías de escala en la prestación de los servicios locales. La mayor parte de las diseconomías existentes en la prestación de servicios tienen más que ver con diseconomías de densidad que con el tamaño de la población del municipio. Es decir, los costes por usuario o habitante son elevados debido a que la densidad de población es baja y porqué existen muchos núcleos de población. Esto afecta a la mayoría de servicios mínimos que implican la extensión de infraestructuras de red (e.g., alcantarillado, agua, pavimentación de calles) o el desplazamiento de las unidades encargadas de suministrar el servicio o de los usuarios (e.g., recogida de basuras, servicios sociales). El traspaso de estos servicios a las Diputaciones no va necesariamente a reducir los costes, a menos que la calidad del servicio se reduzca (i.e., se dejen de prestar en las zonas más despobladas). Existe bastante evidencia empírica sobre esta cuestión (ver Bel, 2011). Otro motivo de la existencia de un gasto por habitante más elevado hace referencia a los costes fijos de administración y de la propia existencia del Ayuntamiento. Los sueldos de Secretario, Interventor, y otros funcionarios cualificados, constituyen un coste fijo que puede generar diferencias de gasto muy acusadas en términos per cápita. Estas diferencias, no obstante, no siempre se observan, puesto que muchos municipios carecen de estos servicios simplemente por no poder pagarlos. La reforma no es muy clara respecto a la posibilidad de transferir todos estos servicios a las Diputaciones.

En cualquier caso, incluso si existiesen algunas economías de escala potenciales, las Diputaciones no parecen la mejor opción para la gestión de estos servicios. En primer lugar, la dimensión geográfica de las diputaciones es excesiva. En el caso extremo en que se demostrase que todos los municipios menores de 20.000 habitantes tienen un coste superior al estándar (imaginemos que el coste mínimo está en los 20.000 habitantes), tendríamos algunas provincias con sólo dos municipios de facto: la capital de provincia y el resto de la provincia, gestionado por la Diputación. Aunque es obvio que los más de 8.000 municipios existentes en España constituyen un mapa municipal excesivamente fragmentado, la solución apuntada por la propuesta del gobierno parece a todas luces excesiva. En segundo lugar, la provisión de los servicios locales se dejaría en una gran parte de la geografía española en manos de unas instituciones cuyos dirigentes no son elegidos de forma directa por parte de los ciudadanos, lo que irá contra el principio de *Eficiencia política* mencionado más arriba. El método de elección de los diputados provinciales, basado en los resultados de las elecciones municipales agregados a nivel de partido judicial es totalmente incomprensible para los ciudadanos y deja en manos de los grandes partidos la selección de los cargos provinciales. Si partimos de la base que la necesidad de reforma de la administración local también está relacionada con los problemas de gobernanza y calidad democrática que la misma ha sufrido en los últimos años, parece que las propuestas de cambio deberían ir encaminadas a la mejora del funcionamiento democrático y no a la eliminación de cualquier atisbo de democracia existente en el mundo local.

Respecto a la reducción del número de mancomunidades, cabe decir que por un lado sí parece que en el caso español éstas hayan provocado una cierta duplicidad administrativa. Además, también en el caso español, la gestión a través de mancomunidades ha dificultado la rendición de cuentas. En cualquier caso, lo que sí es cierto es que en algunos casos existe evidencia de que la gestión mancomunada de determinados servicios (e.g., agua, residuos) es una forma de conseguir un mínima escala de prestación (ver Bel, 2011). Nuestra opinión en este punto es que aun en este caso unos municipios de mayor tamaño que los actuales podrían ayudar a alcanzar la escala mínima de prestación, garantizando una calidad democrática suficiente mediante el diseño adecuado del sistema de representación política, y sin necesidad de confiar la prestación de más servicios a unas instituciones disfuncionales y poco democráticas como son las Diputaciones.

En relación con estos aspectos, cabe comparar la reforma propuesta por el gobierno central con la reforma de la administración local que está actualmente preparando la Generalitat de Catalunya⁸. En

⁸ Se trata de la futura Ley de Gobiernos Locales de Catalunya. En este caso no existe ningún texto escrito en el momento de escribir este artículo, aunque las medidas comentadas ya han sido anunciadas por el gobierno autonómico. Existen también dudas respecto a la preeminencia de las nuevas normas estatales respecto a las propuestas por la CA. La actual propuesta del gobierno central no parece respetar las competencias exclusivas en organización local atribuidas por el Estatut de Catalunya a la Generalitat. La resolución de esta cuestión añade pues incertidumbre adicional sobre el resultado del proceso de reforma en Catalunya.

este caso, se prevé que los municipios de menos de 1.000 habitantes deleguen competencias a los Consejos Comarcales, que también podrían asumir las competencias actualmente gestionadas por otros organismos supramunicipales (como las mancomunidades). Además, las comarcas se convertirían básicamente en organismos técnicos de gestión de servicios. La reforma eliminaría el actual procedimiento indirecto de elección de los miembros del pleno y del presidente (muy parecido al de las Diputaciones) y sustituiría las instituciones políticas por un Consejo de Alcaldes en el que estarían representados todos los municipios. Podemos decir varias cosas respecto a esta propuesta. Primero, como mínimo el tamaño de las comarcas (tanto en población como en extensión) parece más razonable que el de las Diputaciones. Segundo, la estructura de toma de decisiones también parece más adecuada. Tercero, no obstante la reforma genera algunas dudas: el límite de 1.000 habitantes es muy pequeño, la función residual de estos pequeños municipios no está muy clara, la capacidad de opinión de los municipios más grandes en una institución que les va a prestar menos servicios que a los municipios más pequeños es quizás desproporcionada, etc. Nuestra opinión en este caso es que sería más razonable fusionar los municipios por debajo de un determinado tamaño transfiriendo todas las competencias a las comarcas. Los municipios no fusionados gestionarían la totalidad de competencias. Finalmente, la reforma no prevé eliminar las Diputaciones, con lo que en Catalunya seguirían coexistiendo como mínimo dos niveles supramunicipales, con la consiguiente duplicación de gastos administrativos⁹.

En cualquier caso, las medidas del gobierno central pueden ser criticadas por motivos de viabilidad. En primer lugar, la determinación de los costes estándar de los servicios municipales es una tarea muy compleja, que implica medir adecuadamente la calidad de los servicios, tarea para la cuál el Ministerio no tiene los medios necesarios, dado que no hay prácticamente ningún municipio que lleve contabilidad de costes, lo cual imposibilita conocerlos, y más en municipios pequeños. En algunos servicios no está claro cuál debería ser el coste estándar de servicio y en otros es la normativa autonómica la que lo determina, con las consiguientes diferencias territoriales. Además, el mundo local es muy diverso, tanto en términos de necesidades (e.g., la recogida de basuras en un municipio turístico o rural requiere de un diseño distinto que en un municipio urbano) como de recursos (e.g., en algunos municipios las bases imponibles proporcionan mayores recursos, lo que permite suministrar una mayor calidad de servicio) o preferencias (e.g., los ciudadanos de algunos municipios pueden estar de acuerdo en soportar unos tipos impositivos más elevados). Esto significa que los estándares no pueden definirse en términos

de gasto per cápita y de aquí la dificultad de la tarea. La opinión respecto a esta cuestión es que o bien todo esto va a quedar en nada o bien los estándares serán reinterpretados en términos de gasto o déficit y se utilizarán por tanto para retirar competencias de los Ayuntamientos que no ajusten sus presupuestos.

En segundo lugar, incluso si los estándares pudiesen aplicarse, la reforma no establece que ocurriría con la financiación de los servicios. ¿Se traspasaría parte de la financiación municipal a las Diputaciones? Imaginemos que esto sea así; entonces, ¿la financiación traspasada provendría de la participación en los tributos del Estado o de los tributos propios? ¿Podríamos llegar a tener municipios vaciados de competencias de gasto, pero aun recibiendo transferencias y tomando decisiones fiscales? ¿No sería más razonable eliminar estos municipios? O quizás es este el propósito no explicitado por la reforma. Nuestra opinión es que si esto es así, la reforma debería haber encarado el problema directamente, planteando la eliminación (fusión) de municipios, creando nuevos municipios de una escala mayor en lugar de optar por la solución de transferir competencias a las Diputaciones.

Control financiero más efectivo

El control financiero de los municipios en España se vehicula por dos vías distintas. Los interventores realizan un control de legalidad y financiero a priori, y el Tribunal de Cuentas realiza el control a posteriori¹⁰.

La reforma no incluye ninguna medida respecto al Tribunal de Cuentas, cuya tarea fiscalizadora es reconocidamente insuficiente, debido a la falta de medios técnicos para controlar a los más de 8.000 municipios españoles y a la falta real de independencia respecto a los partidos políticos. Un control externo independiente y riguroso haría quizás menos urgente las medidas referentes respecto al control interno.

Los interventores son funcionarios de habilitación estatal que superan pruebas objetivas de gran dificultad. Están a priori bien formados y además tienen en general bien asumido su mandato como controladores independientes de las cuentas municipales. Sin embargo, su estatus se ha ido deteriorando con el paso del tiempo. Así, en la actualidad, su designación, sueldo e incluso régimen disciplinario (en algunas CCAA) está en manos de los políticos locales. En algunos casos, la situación es incluso peor, puesto que el puesto está ocupado por un interino que puede ser incluso un técnico no habilitado (que puede tener la formación necesaria o no para desempeñar el cargo). Algunos Ayuntamientos evitan sacar a concurso las plazas, puesto que los políticos prefieren lidiar con técnicos designados directamente por ellos. Otros Ayuntamientos (los más pequeños), no pueden cubrir las plazas por falta de

⁹ En el área urbana de Barcelona, comarca y Diputación coexisten con el Área Metropolitana de Barcelona. La reforma prevé eliminar la comarca en este ámbito. En el resto del territorio las Diputaciones se convertirían en Veguerías (delimitación territorial prevista en el Estatuto de Autonomía). Esta por ver si estos nuevos gobiernos supramunicipales van a heredar las mismas competencias y estructuras administrativas que las Diputaciones o se va a aprovechar la reforma para una simplificación de funciones.

¹⁰ El control externo es realizado también en cada CA por los organismos de control externo dependientes de los parlamentos autonómicos.

candidatos, puesto que no se convocan oposiciones y la escasez de habilitados hace que los elevados sueldos que se están pagando sean inasumibles para estos municipios. En algunos Ayuntamientos pequeños se dispone de Secretario-Interventor; con lo que la persona encargada de gestionar es la misma que la encargada de fiscalizar; un situación desde luego algo esquizofrénica. Esta situación hace que el Ayuntamiento bien carezca completamente de un controlador financiero, bien que la independencia del mismo esté condicionada por el poder político.

La situación es lo suficientemente grave para que cualquier intervención al respecto deba ser celebrada. Sin embargo, la propuesta del gobierno es muy poco precisa. No está claro cuál va a ser el cambio de estatus del interventor: Si, como parece, su contratación, sueldo y despido seguirá dependiendo de los políticos locales, nada va a cambiar. Si no se convocan más oposiciones, tampoco se va a resolver el problema. En cualquier caso, no parece que el Ministerio vaya a pagar directamente a los interventores. Si lo hiciera se pondría de manifiesto que no hay suficientes interventores para el número de municipios existente y/o que el número de municipios debe reducirse. De hecho, una de las mayores ventajas que conllevaría la fusión de municipios es la posibilidad de garantizar que todos los municipios dispusieran de un interventor independiente.

Profesionalización de la gestión

La crisis económica y la multitud de escándalos de corrupción y/o mala gestión municipal que han aparecido en los últimos años han hecho que los ciudadanos sean muy sensibles a la información sobre la remuneración de los cargos electos. Además, en el caso local, el nivel de formación de los políticos es mucho menor que en otros niveles de gobierno, acrecentando la impresión de que el sueldo no se adecua al nivel formativo. Probablemente, por tanto, sea razonable establecer unos ciertos límites máximos a la remuneración de los políticos. De todas formas, es conveniente hacer algunas puntualizaciones al respecto. En primer lugar, no está claro que la medida genere ningún tipo de ahorro. El establecimiento de topes máximos reducirá el sueldo de los alcaldes y electos que actualmente los superan pero también puede legitimar el aumento de los sueldos de los que ahora no llegan a ese límite. La reducción del número de concejales con remuneración tendrá un efecto muy limitado, puesto que actualmente muy pocos de ellos cobran un sueldo y puede tener un efecto indeseado sobre dietas y otros tipos de gasto. Además, aunque las medidas tuviesen un impacto real, el ahorro generado a nivel municipal no se traduciría necesariamente en un menor gasto, puesto que probablemente la reducción sería compensada con incrementos en otras partidas.

En segundo lugar, contrariamente a lo que se tiende a pensar, una adecuada remuneración a los políticos es una condición imprescindible para conseguir reclutar para el cargo a los más

capaces. En un estudio reciente para Italia, Nannicini y Gagliarducci (2013) demuestran que unos salarios más elevados para los políticos locales tienen como efecto que los candidatos tengan un nivel de educación más elevado y que, una vez en el cargo, aumenten la eficiencia en la provisión de los servicios públicos, reduciendo el nivel de gasto. Es interesante remarcar que los autores encuentran que los mayores salarios no hacen que los políticos se comporten mejor durante su mandato (i.e., los malos políticos siguen siendo malos a pesar de recibir salarios mayores): el efecto positivo se produce exclusivamente gracias a una mejora en el proceso de selección y es por tanto de naturaleza dinámica. En otro estudio para México, Finan y Ferraz (2013) obtienen un resultado parecido y demuestran, además, que el mayor nivel de formación de los políticos no es a expensas de una menor preocupación por el servicio público. Esto quiere decir que no se puede esperar que la gente capacitada vaya a querer dedicarse a la política local sólo por cuestiones de motivación de servicio público. En España, esto quizás fue cierto durante la transición a la democracia, pero ya no lo es actualmente, al menos en municipio de un tamaño razonable. La conclusión aquí es parecida: hace falta una fusión de municipios para poder tener políticos mejor pagados y, por tanto, con un nivel de capital humano superior.

5. Una reforma alternativa

La reforma propuesta por el gobierno contiene algunos ingredientes interesantes (e.g., delimitación competencial, reforzamiento de los interventores) pero es muy imprecisa. Además, se centra en algunos aspectos colaterales (e.g., salario de los políticos) evitando encarar las cuestiones más importantes (e.g., tamaño municipal y sistema electoral local). Por este motivo, nos permitimos resumir los distintos aspectos que una reforma equilibrada de la administración local debería tratar con objeto de dar cumplimiento a los principios de Eficiencia económica y Eficiencia política.

Establecemos 7 recomendaciones para una reforma de la Administración Local:

1. Reducción del número de municipios, fusionando municipios con objeto de alcanzar un tamaño mínimo de 5.000 habitantes y, a ser posible, acercarse a los 10.000 habitantes. Diseño de los límites municipales para tener en cuenta en la medida de lo posible circunstancias históricas, geográficas, culturales y económicas. Proceso participado de fusiones: el Estado proporcionaría incentivos financieros para una fusión voluntaria rápida y pasado un tiempo la fusión es obligatoria. Las CCAA se encargarían de organizar el proceso de delimitación de los nuevos municipios.
2. Clarificación competencial. Delimitación de competencias mínimas de los Ayuntamientos, parecida a la contemplada en la actual reforma. Delegación explícita, con acuerdo de financiación, de otras competencias si se alcanza el tamaño

mínimo de 10.000 habitantes. Cláusulas de protección del acuerdo de delegación de competencias parecidas a las contempladas en la actual propuesta.

3. Control financiero. Mejora de la dotación financiera y humana del Tribunal de Cuentas y elección no partidista de sus miembros. Interventor independiente del poder político local tanto funcionalmente como en cuanto a remuneración. Mecanismos de transparencia financiera y participación ciudadana en la elaboración y control de los presupuestos.
4. Rendición de cuentas. Elección directa del Alcalde. Elección de los concejales por distritos, con objeto de lograr una adecuada representación de las unidades fusionadas. El número de concejales debería crecer con la población y garantizar a la vez la representación de cada distrito. En algunos casos el número de municipios fusionados podría ser grande y, por tanto, no está claro que se pudiera garantizar un concejal por cada uno de los municipios previos a la fusión.
5. Profesionalización. Todos los municipios dispondrían de Interventor y Secretario. El secretario debería encargarse de garantizar el reclutamiento del personal municipal y de velar por la objetividad de los procesos. El fortalecimiento de los procesos y controles en la contratación de personal también debería ser un objetivo. Dicho esto, se podrían establecer unos topes máximos a los salarios de los distintos cargos, pero permitiendo la autonomía municipal y siendo generoso en las cuantías.
6. Limitación del papel de las Diputaciones. Reducción de las competencias de las Diputaciones a aspectos imprescindibles para la coordinación de las políticas municipales. Cambio en el sistema de elección de los diputados provinciales. Creación de un consejo de alcaldes en el que estarían representados todos los municipios. Alternativamente: eliminación de las Diputaciones.
7. Financiación. Un mayor tamaño municipal permitiría reformar el sistema de financiación municipal permitiendo otorgar a los municipios una mayor autonomía en el ingreso. El IBI, principal impuesto municipal, debe potenciarse con una mejor gestión del catastro, en la que deberían participar también las CCAA y los gobiernos locales. Asimismo, podría considerarse la posibilidad de aumentar el peso de las participaciones en impuestos importantes (hasta ahora limitadas a los municipios mayores de 75.000 habitantes) e incluso la posibilidad de utilizar un recargo local en el impuesto sobre la renta. La reducción en el número de municipios también reduciría la heterogeneidad de situaciones haciendo posible la reforma de la participación de los municipios en los tributos del estado con objeto de hacer de la misma una auténtica transferencia de nivelación. Finalmente, en el caso del gasto de capital, unos municipios de mayor tamaño permitirían también reducir la financiación de la inversión mediante transferencias de capital. Estas transferencias son necesarias en la actualidad dada la reducida capacidad administrativa y de autofinanciación de los municipios

pequeños. Sin embargo, representan una interferencia en la autonomía local, distorsionando las preferencias de los municipios respecto al tipo de proyectos a desarrollar y siendo en parte responsables de muchos de los proyectos ineficientes construidos en España en los últimos años. Además, como demuestran algunos estudios recientes, son un instrumento utilizado por los partidos para discriminar a favor de los Ayuntamientos con alcaldes del mismo partido que controla el nivel de gobierno que otorga la transferencia (ver Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2008)¹¹.

Los gobiernos locales que surgirían de una reforma de este tipo serían más eficientes, debido a su mayor escala y a la mayor profesionalización de su estructura administrativa. También mejoraría la rendición de cuentas, debido a la elección directa del alcalde. La capacidad de acceso de los ciudadanos a los políticos locales se mantendría con elección de concejales de distrito, aunque obviamente la distancia entre votantes y electos aumentaría respecto a la situación actual. En cualquier caso, la actual situación de los pequeños municipios no parece mejor; habida cuenta la propuesta de vaciamiento competencial hacia las Diputaciones. Nuestra opinión es que a pesar de que existen reticencias desde el mundo local a la fusión de municipios, es el mismo mundo local el que debería reaccionar proponiendo una reforma inspirada en las propuestas aquí introducidas con objeto de evitar reformas como la aprobada por el gobierno que suponen un atentado real a la autonomía local.

Referencias bibliográficas

- Bel, G. (2011), "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza," *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal*, pp. 22-31.
- Dreyer Lassen, D. y Serritzlew, S. (2011), "Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform," *American Political Science Review*, 105, 238-58.
- Finan, F. y Ferraz, C. (2010), "Motivating politicians: the impacts of monetary incentives on quality and performance," http://emlab.berkeley.edu/~ffinan/Finan_MPpoliticians.pdf.
- Fundacion Alternativas (2009), "Problemas institucionales y corrupción," en *Informe sobre la democracia en España*, pp. 191-224.
- Ivanyina, M. y Shah, A. (2011), "Decentralization and corruption: new cross-country evidence," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29 (2), 344-362.
- Moisio, A. (2011), "Asociaciones municipales: la experiencia de los países nórdicos," *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal*, pp. 12-21.

¹¹ Los resultados de este estudio muestran como tanto las CCAA como las Diputaciones (los resultados son menos claros para el Estado) conceden muchas menos transferencias (alrededor de un 30%-40% menos en términos per cápita) a los municipios cuyo alcalde no pertenece al partido que controla la CA o la Diputación.

- Nannicini, T. y Gagliarducci, S. (2013), "Do better paid politicians perform better? Disentangling incentives from selection", *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Reigewertz, Y. (2012), "Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel", *Journal of Urban Economics*, 72 (2-3), 240-251.
- Solé-Ollé, A. y Sorribas-Navarro, P. (2008), "The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Difference-in-differences estimates for Spain", *Journal of Public Economics*, 92 (10), 27-56.

A 3D map of the world is shown in a light beige color, with the continents raised slightly above the sea level. A large, bold, red number '3' is overlaid on the top left portion of the map, partially covering North America and Europe.

3

Investigación



90 Descentralización y corrupción: ¿panacea o caja de Pandora?

Anwar Shah

World Bank

Southwestern University of Finance and Economics (SWUFE)

94 Descentralización y desigualdad regional

Christian Lessmann

Technische Universität Dresden

CESifo

98 La maldición política de los recursos

Tommaso Nannicini

Università Bocconi

102 ¿Verdaderamente los votantes españoles toleran la corrupción local?

Pilar Sorribas-Navarro

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

Descentralización y corrupción: ¿panacea o caja de Pandora?

Anwar Shah

World Bank

Southwestern University of Finance and Economics (SWUFE)



1. Introducción

Durante las dos últimas décadas se ha vivido una revolución silenciosa en todo el mundo: un gran número de países desarrollados y en vías de desarrollo han llevado a cabo reformas de descentralización en un intento por acercar las decisiones de la Administración Pública a los ciudadanos. Las reformas se han centrado en introducir cambios en las distintas combinaciones de descentralización política, fiscal y administrativa con el objetivo de traspasar competencias que tradicionalmente tenía el Gobierno Central a niveles inferiores de gobierno. Pero estas reformas han demostrado ser controvertidas. Esto se debe a que la descentralización se percibe como una solución a determinados problemas tales como un sector público disfuncional, sin un proceso de rendición de cuentas apropiado y, a la vez, como una fuente de nuevos problemas, como por ejemplo la captura por parte de la élite local, el empeoramiento de la gestión macroeconómica por falta de disciplina en materia fiscal, estrategias de competencia fiscal a la baja y mayores barreras a la cohesión económica y social por la aplicación de políticas dirigidas a empobrecer al vecino. El impacto de la descentralización sobre la corrupción (definida como el abuso del servicio público en beneficio propio o el ejercicio del poder oficial en contra del interés común) es un tema que suscita cada vez mayor interés y que invita a la controversia y el debate. El creciente número de publicaciones empíricas y conceptuales que debaten sobre esta cuestión no ha llegado a una única conclusión. Nuestra investigación en este ámbito, que resumimos a continuación, tiene por objeto enriquecer el debate desde una perspectiva tanto conceptual como empírica.

2. Factores que propician la corrupción y administración descentralizada: bases conceptuales

Las publicaciones de carácter conceptual existentes pueden clasificarse en dos amplias categorías: las que se basan en modelos de crimen y castigo y las que se basan en modelos de principal-agente. Los modelos de crimen y castigo (Becker, 1968) defienden que los cargos públicos con intereses propios y que suelen gozar de poderes monopolistas buscan o aceptan sobornos siempre que la ganancia obtenida con el acto de corrupción supere los costes (de detección y castigo) que se espera que conlleve dicha acción. Un rasgo común de los modelos de principal-agente es que el gobierno está dirigido por un dictador benevolente, un principal que motiva a los funcionarios públicos (agentes) para utilizar los recursos públicos con integridad. En ambos modelos, las burocracias corruptas centralizadas actúan como un monopolio conjunto, mientras que las burocracias corruptas descentralizadas se comportan como monopolios independientes. Los monopolios independientes tienen el potencial de aumentar el nivel acumulado de sobornos a menos que exista un nivel importante de competencia entre jurisdicciones y que estas se autofinancien. Según estos modelos, se puede mitigar la corrupción reduciendo la discrecionalidad y el alcance de la ganancia obtenida con cada transacción e incrementando las probabilidades de detección y las penas impuestas por actos de corrupción (Klitgaard, 1988, Rose-Ackerman, 1975) en un entorno descentralizado que favorezca la competencia (Ahlin, 2001, Arikian, 2004). Por lo tanto, debe tenerse un gobierno que cumpla la normativa y que imponga fuertes medidas de control interno que reduzcan la discrecionalidad de los funcionarios públicos; este marco político es ampliamente utilizado en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, la experiencia de los países que presentan altos índices de corrupción contradice la efectividad de estas medidas, porque quienes deben garantizar

que se cumplan las normas añaden por sí mismos otra capa de corrupción, y la falta de discrecionalidad se ve comprometida por el comportamiento colusorio de los corruptos. De hecho, la falta de discrecionalidad suele utilizarse como defensa por parte de los funcionarios que participan en actos de corrupción formando parte de un entramado jerárquico bien articulado que permanece inmune contra toda acción judicial. Para superar esta situación, nuestra investigación ha planteado las bases conceptuales en dos direcciones: en primer lugar, la consideración explícita de una cultura política y burocrática especialmente condicionada por el pasado colonial, donde la élite imponía una cultura de mando y control y de abuso de poder en lugar de una cultura de servicio al pueblo y no rendía cuentas sobre su actuación en cuanto a la prestación de servicios (Shah, 2005). Por tanto, la discordancia fundamental existente entre el mandato público, su entorno normativo y su cultura y capacidad operativas contribuye a que el gobierno actúe como un tren desbocado y que los funcionarios públicos adopten comportamientos rentistas, con pocas posibilidades de constreñir al gobierno por parte de los ciudadanos. La descentralización ofrece la posibilidad de reprimir este comportamiento rentista mediante una gestión de la prestación de servicios contractual y orientada a los resultados, que fomente la competitividad a través de la externalización de servicios y la división comprador-proveedor. En segundo lugar, hemos incorporado a nuestro estudio el enfoque de los costes de transacción que plantea la nueva economía institucional (NEI) para arrojar una nueva visión sobre las causas y remedios de la corrupción (Shah, 2006). Hemos argumentado que el comportamiento oportunista que adoptan los funcionarios públicos es debido a que los ciudadanos (como principales), o bien no tienen poder suficiente, o se enfrentan a elevados costes de transacción a la hora de exigir que dichos cargos (agentes) se responsabilicen de sus actos de corrupción. Los ciudadanos (principales) muestran una racionalidad limitada, es decir, actúan de manera racional en función de la información incompleta a la que tienen acceso. Para lograr una opinión más informada sobre la operativa del sector público, se enfrentan a elevados costes de transacción a la hora de obtener y procesar la información. Por otro lado, los agentes (funcionarios públicos) tienen un mejor acceso a la información. Esta asimetría que se produce en la información permite que los agentes adopten un comportamiento oportunista que pasa desapercibido a causa de los elevados costes de transacción a que se exponen los principales y la inexistencia o inadecuación de organismos compensatorios que velen por una administración responsable. Por tanto, los países corruptos disponen de mecanismos inadecuados para asegurar la ejecución contractual, sistemas judiciales débiles y una prestación de servicios de seguridad pública inadecuada. Esto aumenta los costes de transacción asociados al mercado, elevando todavía más el coste del capital privado y el coste de la prestación de servicios públicos. A este problema se le suma la dependencia del camino («path dependency», es decir, la dificultad de romper con la trayectoria pasada ya que los grupos influyentes con intereses contrapuestos suelen bloquear cualquier reforma importante),

además de factores culturales e históricos y esquemas mentales en los que los que las víctimas sienten que cualquier intento de lucha contra la corrupción conducirá a una mayor victimización, con escasas esperanzas de que los actores corruptos respondan de sus actos ante la justicia. Estas consideraciones llevan a los principales a la conclusión de que cualquier intento de reprimir los comportamientos corruptos conllevaría represalias por parte de intereses poderosos. Por tanto, la participación ciudadana (por ejemplo, a través de la descentralización, la transferencia de competencias, la carta del ciudadano, la constitución, las elecciones y otras formas de participación cívica) tiene un papel clave en la lucha contra la corrupción, porque puede influir significativamente en los alicientes que tienen los cargos públicos para actuar de acuerdo con el interés general así como en los costes de transacción en que incurren los ciudadanos al exigir al gobierno que rinda cuentas de sus actos.

3. Administración descentralizada y corrupción: ¿vínculos empíricos?

En la práctica, como en la teoría, el impacto de la descentralización en la corrupción sigue siendo una cuestión sin resolver. Nuestra investigación ha contribuido a este debate de distintas maneras: en primer lugar, en una investigación anterior (Gurgur y Shah, 2002), en lugar de cálculos eclécticos, expusimos un marco empírico que se centra en las causas que desencadenan la corrupción, incluido el papel del estado en la economía, los organismos que velan por la transparencia y rendición de cuentas de la administración pública, la cultura e incentivos políticos, sociales y burocráticos y la estructura de gobierno. Sin embargo, la aplicación de este marco empírico impuso importantes limitaciones, sobre todo por causa de los instrumentos disponibles para medir la descentralización y la corrupción. En efecto, la literatura empírica está repleta de estas limitaciones. En nuestros trabajos más recientes (Ivanyna y Shah, 2011 y 2012) aportamos avances significativos sobre cómo medir la descentralización y la corrupción en las investigaciones empíricas. Toda la literatura existente sin excepción se basa de una forma u otra en la administración y la financiación a nivel subestatal como instrumento para medir la descentralización. Estos instrumentos de medida resultan inapropiados a la hora de hacer un análisis comparativo entre países, ya que las provincias y los estados de los países federales y los grandes países con estructuras unitarias suelen ser mayores que muchas naciones-estado en el caso de muchos países unitarios. Por lo tanto, el hecho de traspasar competencias a un nivel intermedio de gobierno no tiene por qué implicar que la toma de decisiones a nivel local se vea reforzada, lo que supone una marca distintiva de la descentralización. Nuestra investigación se sobrepone a este problema mediante el desarrollo de una serie de datos comparativos sobre la administración local (por debajo de los niveles intermedios), que recogen las dimensiones fiscales, administrativas y políticas de una muestra de 158 países. Además, utilizamos medidas de

corrupción mejores que las utilizadas anteriormente en otros trabajos empíricos sobre descentralización y corrupción. En el caso de las unidades domésticas, extrajimos datos del Barómetro Global de la Corrupción (BGC) relativos a la frecuencia y el alcance de la corrupción en una muestra de más de 55.000 familias de todo el mundo. Asimismo, nos basamos en datos de la Encuesta de empresas del Banco Mundial (EEBM), que abarca noventa países y proporciona datos a escala microeconómica sobre la incidencia de la corrupción, tanto por lo que respecta a la frecuencia como al alcance de los sobornos, en una muestra de 80.000 empresas de todo el mundo de distintos sectores. Estas dos unidades de medida de la corrupción son superiores al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional que toma como referencia la literatura, ya que el IPC refleja la percepción que tienen los observadores occidentales de la corrupción en los países en vías de desarrollo, y esta percepción puede estar sesgada política e ideológicamente. Con el objetivo de realizar un riguroso análisis econométrico, nuestra investigación demuestra que, cuando se mide la descentralización de una forma adecuada, definiéndola como la intención de acercar el gobierno a las personas dotando de más poder a los gobiernos locales, ésta demuestra tener un importante impacto negativo en la incidencia de la corrupción, independientemente de la elección de los procesos de estimación o de las medidas de corrupción empleadas. En este contexto, se ha demostrado empíricamente que la voz (responsabilidad política y rendición de cuentas) es más importante en la lucha contra la corrupción que las opciones de salida disponibles mediante la competencia entre distintas jurisdicciones.

4. Conclusiones

El impacto de la descentralización en la corrupción viene determinado por el diseño específico de las políticas de descentralización y la manera en que estas interactúan con otras consideraciones específicas relacionadas con el contexto local y con factores sociales, políticos, históricos y culturales. Nuestra reciente investigación ha intentado aportar nuestra comprensión de las bases conceptuales y los fundamentos empíricos de la relación entre descentralización y corrupción. Queda todavía mucho trabajo por hacer en este incesante afán por descubrir el verdadero núcleo de esta relación.

Referencias bibliográficas

- Ahlin, C. (2001), *Corruption: Political determinants and Macroeconomic effects*, Working Paper, Vanderbilt University: Department of Economics No.01-W26.
- Arikan, G. (2004), "Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?" *International Tax and Public Finance*, 11, 175-195.
- Becker, G.S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217.
- Gurgur, T. y Shah A. (2002), "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?" en Ehtisham Ahmad y Vio Tanzi (Eds.), *Managing Fiscal Decentralization*, London and New York: Routledge Press, pp. 46-67.
- Ivanyna, M. y Shah A. (2012), *How close is your government to its people? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization*, World Bank Policy Research Working paper series, WPS 6138, March 2012.
- Ivanyna, M. y Shah, A. (2011), "Decentralization and corruption: new cross-country evidence" *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29 (2) 344 – 362.
- Klitgaard, R. (Eds.) (1988), *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Rose-Ackerman, S. (1975), "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economics*, 4, 187-203.
- Shah, A. (2006), "Corruption and Decentralized Public Governance", en E. Ahmad y G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, pp.478-498.
- Shah, A. (2005), "On Getting the Giant to Kneel: Approaches to a Change in the Bureaucratic Culture", en A. Shah (Ed.), *Fiscal Management, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington D.C., pp. 211-228.

Descentralización y desigualdad regional

Christian Lessmann
Technische Universität Dresden
CESifo



1. Introducción

Desde las últimas décadas, la descentralización del sector público ha ido adquiriendo popularidad. Las principales razones para elegir una constitución de tipo federal son las ventajas de la integración económica y la oportunidad de lograr una mejora de la eficiencia a través de una prestación descentralizada de los bienes públicos (Oates, 1972). Sin embargo, todo tiene un coste. Existe una cierta preocupación por los posibles efectos negativos de la redistribución. Como dicen Martínez-Vázquez y McNab (2003): «la descentralización fiscal sin restricciones tiene muchas probabilidades de resultar en una concentración de recursos en un número reducido de ubicaciones geográficas y, por lo tanto, de incrementar las disparidades fiscales en los gobiernos de nivel subnacional» (Martínez-Vázquez y McNab, 2003, p. 1605). La concentración de fondos puede comportar un aumento de la desigualdad en los ingresos a nivel regional. Este informe revisa los resultados de Lessmann (2012), un estudio empírico reciente que se ocupa de la relación entre descentralización y desigualdades regionales, y que se presentó en el seminario sobre federalismo fiscal que acogió el IEB en 2011.

2. Fundamentos teóricos

¿Por qué deberíamos presumir que existe un vínculo entre la descentralización y las desigualdades regionales en los países? Según Prud'homme (1995), la descentralización debilita el poder presupuestario del gobierno central, reduciendo el ámbito de redistribución de los recursos de las regiones más ricas a las más pobres. Al mismo tiempo, la descentralización a menudo implica competencia fiscal, lo que puede ir en detrimento de las regiones pobres. En casos extremos, la descentralización puede ser «la madre de la segregación» (Prud'homme, 1995, p. 203). Ambos

argumentos señalan el efecto negativo que tiene la descentralización en la desigualdad regional.

No obstante, también hay argumentos a favor de que la descentralización promueve la equidad, la mayoría basados en la mejora de la eficiencia a la que se asocia. Según Oates (1972, 1993), los organismos descentralizados son más capaces de satisfacer la demanda de la población local en comparación con el gobierno central. Esto puede estimular el crecimiento regional y resultar en convergencia. Además, en un estado descentralizado, las jurisdicciones subnacionales a menudo tienen la oportunidad de promover activamente políticas de desarrollo económico que se adaptan mejor a las fortalezas y debilidades de las regiones que las políticas centralistas (Martínez-Vázquez y McNab, 2003; Qian y Weingast, 1997). Por lo tanto, la descentralización también puede reducir las desigualdades regionales, en contra de lo que defienden los argumentos anteriores.

En vista de los efectos ambiguos que señala la literatura teórica, parece razonable afirmar que las consecuencias finales de la descentralización sobre las desigualdades regionales siguen siendo una cuestión empírica. Antes de que empecemos a analizar los descubrimientos recientes, quisiera enfatizar que es improbable que los efectos positivos de la descentralización beneficien a los países en vías de desarrollo. Sabemos, por una serie de estudios, que la descentralización causa problemas de coordinación en estos países y conduce a una excesiva regulación, mayores costes administrativos y unos burócratas locales de perfil bajo (Tanzi, 1996). La descentralización también puede aumentar la corrupción y el nepotismo en los países en vías de desarrollo, minando la posibilidad de mejorar la eficiencia (Lessmann y Markwardt, 2010). Por lo tanto, mientras que los canales de transmisión que asocian la descentralización a menores desigualdades regionales pueden darse en los países altamente desarrollados, esto puede no ser así

en las economías en vías de desarrollo (Rodríguez-Posé y Ezcurra, 2010). En consecuencia, debería tenerse en cuenta el nivel de desarrollo a la hora de estudiar el impacto de la descentralización sobre las desigualdades regionales, ya que puede ser determinante para los diferentes efectos posibles.

3. Un nuevo enfoque empírico a partir de los datos sobre países desarrollados y países en vías de desarrollo

Existen una serie de estudios que analizan el impacto de la descentralización sobre las desigualdades regionales, pero solamente unos cuantos tienen en cuenta datos tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, algo que debería tenerse muy presente en vista de las discrepancias teóricas aquí recogidas. El estudio más reciente en este campo, Lessmann (2012), presenta algunas ventajas sobre los estudios previos, ya que (1) utiliza un conjunto de datos significativamente mayor; (2) tiene en cuenta la posible endogeneidad de los indicadores de descentralización utilizados, (3) considera distintos indicadores de descentralización política y fiscal, y (4) estudia el efecto de la descentralización en las desigualdades regionales condicionado al nivel de desarrollo económico.

El conjunto de datos más amplio utilizado para el estudio de las desigualdades regionales fue recopilado a partir de una serie de recursos: Estadísticas Regionales de la OCDE, EUROSTAT, Cambridge Econometrics, y una serie de centros de estadística y estadísticas de los bancos centrales de países en vías de desarrollo. La muestra se compone de 54 países y tiene una estructura de panel que comprende el período de 1980 a 2009. Las desigualdades regionales se miden en función del coeficiente de variación ponderado del PIB regional per cápita.

A partir de la variación de los datos entre los diferentes países, el análisis muestra que los países con un mayor grado de descentralización presentan menos desigualdades regionales. La mayor novedad es que las regresiones utilizan un enfoque de variables instrumentales. La descentralización se instrumenta mediante diferentes variables que es improbable que se vean afectadas por el nivel de desigualdad regional, como, por ejemplo, el porcentaje de población que habla un idioma europeo mayoritario. Sobre la base de Hall y Jones (1999), afirmo que los países vinculados históricamente al núcleo de Europa son más proclives que otros a dotarse de estructuras de gobierno descentralizadas. Por lo menos en el caso de las medidas de descentralización fiscal, estos instrumentos funcionan bastante bien.

Las diferentes medidas de descentralización utilizadas en el estudio reflejan el grado de descentralización política y fiscal. El grado de descentralización política es especialmente importante para algunos de los argumentos teóricos, que se apoyan en la «autonomía» de

los gobiernos subnacionales. Estos indicadores están extraídos de Treisman (2002). Los resultados son bastante similares para las distintas maneras de medir la descentralización.

El hecho de que la descentralización ejerza unos efectos positivos o negativos en las desigualdades regionales debería depender del nivel de desarrollo económico. Para poder incluir esta hipótesis en el análisis empírico, el efecto de la descentralización sobre las desigualdades regionales está condicionado al nivel de desarrollo económico. Resulta que la descentralización se asocia con menores desigualdades regionales en los países cuyo PIB per cápita supera los 2.900 dólares estadounidenses, mientras que puede presentar efectos redistributivos adversos en los países que están por debajo de este umbral.

4. Discusión

Los hallazgos de Lessmann (2012) tienen una repercusión en el diseño de las estructuras federales. Distintos observadores sospechan un incremento de las desigualdades regionales en los países en proceso de descentralización y exigen la implementación de programas de transferencias interregionales. Este estudio muestra que este efecto no tendría por qué resultar preocupante en el caso de los países altamente desarrollados, ya que la descentralización disminuye las desigualdades regionales en estos casos. Sin embargo, las iniciativas descentralizadoras que se están llevando a cabo en países en vías de desarrollo, instigadas por agencias internacionales de desarrollo como el Banco Mundial, pueden sin duda acarrear consecuencias redistributivas negativas que justifiquen la implementación de medidas redistributivas adicionales. Los programas de transferencias interregionales pueden tenerse en cuenta como instrumentos destinados a reducir las desigualdades regionales. Sin embargo, la evidencia sobre la efectividad de dichos programas señala los efectos adversos de estas transferencias interregionales. Kessler et al. (2011) hallan que las transferencias interregionales aumentan las desigualdades regionales si los ciudadanos tienen movilidad. Las transferencias incrementan los ingresos de los ciudadanos en las regiones pobres (cosa que se pretende), pero, al mismo tiempo, las transferencias inhiben una migración interna con efectos convergentes de las regiones pobres a las ricas. Pero, ¿qué pueden hacer los países para reducir las desigualdades regionales además de implementar programas formales de nivelación fiscal? Un reciente estudio aporta algunas pistas sobre el desarrollo regional y el capital humano (Gennaioli et al., 2011). Basándose en un conjunto de datos de resultados económicos regionales asombrosamente amplio, los autores hallan que la dotación de capital humano regional es la principal fuerza motriz del desarrollo regional en los estados nacionales. Por lo tanto, los países que registran mayores desigualdades regionales deberían considerar invertir en capital humano en las regiones pobres para promover una distribución factorial más equitativa.

Referencias bibliográficas

- Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2011), *Human Capital and Regional Development*, NBER Working Papers No. 17158, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Hall, R. E. y Jones, C. I. (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1), 83-116.
- Kessler, A.S., Hansen, N.A. y Lessmann, C. (2011), "Interregional Redistribution and Mobility in Federations: A Positive Approach", *Review of Economic Studies*, 78 (4), 1345-1378.
- Lessmann, C. y Markwardt, G. (2010), "One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats", *World Development*, 38 (4), 631-646.
- Lessmann, C. (2012), "Regional Inequality and Decentralization – An Empirical Analysis", *Environment and Planning A*, forthcoming.
- Martinez-Vazquez, J. y McNab, R. (2003), "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development*, 31 (9), 1597-1616.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, 46 (2), 237-243.
- Prud'homme, R. (1995), "The Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer*, 10 (2), 201-220.
- Qian, Y. y Weingast, B. (1997), "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), 83-92.
- Rodriguez-Posé, A. y Ezcurra, R. (2010), "Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis", *Journal of Economic Geography*, 10 (5), 619-644.
- Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en M. Bruno y B. Pleskovic (Eds), *Annual World Bank Conference on Economic Development*, Washington D.C.: World Bank, pp.539-567.
- Treisman, D. (2002), *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*, Discussion paper, University of California.

La maldición política de los recursos

Tommaso Nannicini

Università Bocconi



1. Introducción

Supongamos que de pronto se descubre petróleo en un país, o que se transfieren más fondos del gobierno central a un gobierno local. ¿Se traducirían irrefutablemente estos ingresos inesperados en un beneficio para la sociedad? Esta es una cuestión fundamental en el estudio de una serie de temas de los que se ocupan la macroeconomía y la economía del desarrollo, tales como las relaciones intergubernamentales, las transferencias a las regiones menos desarrolladas (como los Fondos Estructurales de la Unión Europea) y la ayuda internacional a los países en vías de desarrollo.

Hasta hace unos años, la única respuesta negativa a esta cuestión se habría basado en la literatura sobre el «síndrome holandés». Unas ganancias extraordinarias inesperadas procedentes de los recursos naturales pueden conllevar una caída de los ingresos por un mecanismo del mercado, particularmente, una apreciación del tipo de cambio real que resta competitividad a las industrias ya existentes. En los últimos años, un número de publicaciones cada vez mayor ha defendido que unas ganancias inesperadas procedentes de los recursos naturales pueden acarrear mayores efectos adversos a través del proceso político y la interacción entre los grupos de interés, que pueden conducir, por ejemplo, a comportamientos de búsqueda de rentas más acusados (ver Tornell y Lane, 1999, Velasco 1999), o incluso a una guerra civil (ver Ross 2006, Besley y Persson 2008).

Más recientemente, Caselli y Michaels (de próxima publicación) han defendido que los hallazgos de petróleo en municipios brasileños han tenido un impacto positivo en el gasto público, pero han influido poco o nada en la calidad de la prestación de los servicios públicos. Los autores también aportan pruebas indirectas de que esto podría deberse a las conductas de búsqueda de rentas y a la corrupción. Por el contrario, Litschig (2008) se centra en el lado

positivo de los ingresos extraordinarios inesperados. En su análisis de esta acusada variación en las transferencias federales realizadas a los municipios según los segmentos de población establecidos por la Constitución de Brasil, el autor constata que el incremento de los fondos públicos ha redundado en el aumento del gasto público en educación y una mejora de las tasas de alfabetización.

2. La relación entre los recursos y las instituciones políticas

En un reciente artículo de autoría compartida entre Fernanda Bollo de la Universidad de Alicante, Roberto Perotti y Guido Tabellini de la Universidad Bocconi, y yo mismo (ver Brollo et al., próxima publicación), exponemos la existencia de lo que llamamos la «maldición política de los recursos», es decir, la posibilidad de que unos ingresos públicos inesperados empeoren el funcionamiento de las instituciones, empeorando la rendición de cuentas en la política y deteriorando la calidad de los cargos electos. Nuestro trabajo aborda esta cuestión con aportaciones teóricas y una serie de datos.

La teoría estudia la competencia electoral entre un gobernante en el cargo que se presente a la reelección y una serie de aspirantes al puesto, todos ellos con diferentes habilidades políticas y costes de oportunidad asociados al acceso a la política. El gobernante se expone a tener que escoger entre usar los recursos públicos en beneficio propio (corrupción) y maximizar las probabilidades de ser reelegido. Nuestro modelo señala tres canales específicos para la operativa de los ingresos públicos inesperados a través de este proceso político. En primer lugar, un aumento de los recursos disponibles de un gobierno conduce a un aumento de la corrupción por parte del gobernante (efecto *riesgo moral*). Esto ocurre porque, cuando el presupuesto es mayor, el gobernante

tiene más margen para conseguir rentas políticas sin defraudar a los votantes, que se comportan de forma racional dentro de las limitaciones de la información que poseen. En segundo lugar, un mayor presupuesto conduce a un declive en el nivel de capacidad medio de los aspirantes a político (efecto *selección*). Este es un producto derivado del primer resultado (según el cual las rentas aumentan de acuerdo con el presupuesto) y de la hipótesis de que las rentas políticas tienden a ser más valiosas en el caso de los candidatos menos capacitados (aquellos que tienen menos alternativas externas). En tercer lugar, existe una *interacción* entre estos dos efectos que agrava todavía más las consecuencias negativas que una fuente inesperada de ingresos ejerce sobre la corrupción política: un gobernador en el cargo que se enfrente a unos oponentes menos capacitados puede captar más rentas de forma marginal sin repercutir en sus votantes en el momento de la reelección.

A continuación, estudiamos la validez de estas predicciones con datos correspondientes a muestra aleatoria de municipios brasileños. La cuestión más evidente que se plantea a la hora de evaluar los efectos de los ingresos públicos es cómo identificar los cambios exógenos, es decir, los cambios que no dependen completamente de los factores indetectables que determinan tanto el nivel de recursos públicos y corrupción como la calidad de los políticos a nivel local. En efecto, cabe pensar en una serie de razones por las cuales los ingresos de los gobiernos locales estarían relacionados con la corrupción y la selección política. Por ejemplo, los políticos corruptos pueden tener una ventaja comparativa a la hora de obtener mayores transferencias de otros niveles de gobierno; asimismo, las regiones más pobres pueden seleccionar políticos de inferior capacidad y, al mismo tiempo, recibir mayores transferencias con fines redistributivos.

Para abordar este problema de carácter empírico, hemos combinado tres conjuntos de datos diferentes. El primero contiene información acerca de un programa federal de transferencias a los gobiernos municipales, cuya distribución se realiza en función del estrato de población al que pertenece el municipio, sigue criterios discontinuos según el número de población; el segundo se refiere a una serie de datos sobre un programa de auditorías aleatorias realizadas a los gobiernos locales, con informes detallados sobre los casos de corrupción; el tercero proporciona información biográfica y electoral de los alcaldes en el cargo y sus oponentes en las elecciones municipales. Analizamos un rasgo fundamental del programa de transferencias federales, según el cual, todos los municipios de un mismo estado y segmento de población deberían recibir las mismas transferencias. Como resultado, la comparativa de municipios que quedan justo por encima y por debajo del umbral de un determinado segmento de población proporciona una clara fuente de variación exógena de la cantidad de dinero que reciben los municipios brasileños. Esta «regresión discontinua» nos permite estudiar el impacto que tendría un cambio en el nivel de ingresos sobre el grado de corrupción ejercido por el alcalde en

el cargo (según la medición del programa de auditorías aleatorias en la línea del trabajo de Ferraz y Finan 2008) y la composición del panel de adversarios aspirantes al cargo (según sus años de escolarización y ocupación en el sector privado).

Los resultados empíricos están en consonancia con las implicaciones de la teoría. Un aumento (exógeno) de las transferencias federales al municipio de un 10%:

- aumenta la incidencia de un amplio índice de corrupción en 12 puntos porcentuales (cerca de un 17% respecto al grado de incidencia medio);
- aumenta la incidencia de un índice de corrupción más restrictivo, que incluye solamente episodios que suponen una vulneración grave, en 10,1 puntos porcentuales (cerca de un 24%);
- empeora la calidad de los candidatos políticos aspirantes al cargo, reduciendo el porcentaje de adversarios que poseen al menos una titulación universitaria en 3 puntos porcentuales (casi un 7%).

Como resultado, el gobernante en el cargo que recibe mayores transferencias exhibe mayores posibilidades de reelección en un porcentaje del 4,1 por ciento (cerca de un 7%). Por lo tanto, detectamos evidencias de que existe una especie de maldición política asociada a los recursos que está relacionada con un mayor grado de corrupción y una peor calidad de la clase política.

3. Conclusiones

Estos hallazgos tienen importantes implicaciones políticas. Las regiones o países menos desarrollados a menudo reciben fondos adicionales de los niveles superiores de gobierno o de organizaciones internacionales para compensar su grado de subdesarrollo. Sin embargo, puesto que una causa común del retraso económico es precisamente el mal funcionamiento de los organismos de gobierno, no puede obviarse el riesgo de que estos recursos adicionales sean contraproducentes. No obstante, nuestros resultados no se oponen al hecho de que unas mayores transferencias a los municipios puedan incrementar la cantidad y calidad de los servicios públicos que se prestan a la población local. Así, por ejemplo, Litschig (2008) halló que un aumento exógeno de la financiación que reciben los gobiernos locales brasileños tiene un efecto positivo en los resultados académicos. No obstante, nuestras evidencias sugieren que estos beneficios específicos van de la mano de un deterioro generalizado en el funcionamiento de los organismos locales de gobierno.

Referencias bibliográficas

- Besley, T. y Persson, T. (2008), "The Incidence of Civil War: Theory and Evidence", Mimeo, LSE y IIES, Stockholm.
- Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R. y Tabellini G. (próxima publicación), "The Political Resource Curse", *American Economic Review*.

- Caselli, F. y Michaels, G. (de próxima publicación), "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil", *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Ferraz, C. y Finan, F. (2008), "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes", *Quarterly Journal of Economics*, 123, 703-745.
- Litschig, S. (2008), "Intergovernmental Transfers and Elementary Education: Quasi-Experimental Evidence from Brazil", Mimeo, Universitat Pompeu Fabra.
- Ross, M.L. (2006), "A Closer Look at Oil, Diamonds, and Civil War," *Annual Review of Political Science*, 9, 265-300.
- Tornell, A. y Lane, P.R. (1999), "The Voracity Effect", *American Economic Review*, 89, 22-46.
- Velasco, A. (1999), "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms", en J.M. Poterba y J. von Hagen (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press for NBER.

¿Verdaderamente los votantes españoles toleran la corrupción local?

Pilar Sorribas-Navarro

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona



I. Introducción

Estudios recientes indican que las democracias son menos corruptas que otros sistemas políticos (Treisman, 2000; Lederman et al, 2005). Los principales mecanismos que velan por el funcionamiento de la democracia son sus sistemas electorales, que hacen posible que los votantes exijan responsabilidades a los políticos, destituyéndolos del cargo si existen evidencias de corrupción y recompensando las actitudes honestas con la reelección. Sin embargo, mientras que la mayoría de estudios empíricos que abordan esta cuestión obtienen un impacto negativo de la corrupción sobre el voto a un candidato, la magnitud de este efecto es moderada¹. Una excepción destacable en este sentido es el estudio de Ferraz y Finan (2008), que concluye que, en Brasil, los alcaldes corruptos pueden perder hasta un 30% de su porcentaje de voto y ver sus posibilidades de reelección reducidas hasta en un 17%. En España, recientemente se ha producido un importante aumento de los casos de corrupción local relacionados con las normativas de usos del suelo, una competencia que recae principalmente sobre los gobiernos locales. Los escándalos surgieron durante el enorme *boom* inmobiliario y atrajeron considerable atención de los medios de comunicación. Durante el período de julio de 1999 a mayo de 2007 (dos mandatos), en la prensa española se publicaron 5.144 noticias sobre casos de corrupción que afectaban a 565 municipios. Paralelamente, diversos artículos en los mismos periódicos informaban (si bien basándose en evidencias anecdóticas) de que un gran número de alcaldes supuestamente corruptos habían sido reelegidos. Estas noticias sugieren que los votantes españoles toleran la corrupción. Los siguientes titulares son claros ejemplos de esta reacción: «Las urnas perdonan a los imputados», *El País*, 29 de mayo de 2007, e «Inmune a la corrupción», *El Mundo*, 23 de mayo de 2011. Sin embargo, la evidencia empírica relativa a esta cuestión no es concluyente.

¹ Estos estudios no tienen en cuenta la popularidad de los alcaldes, característica que puede influir en las estimaciones.

Rivero y Fernández-Vázquez (2011), con datos de dos comunidades autónomas (Andalucía y la Comunidad Valenciana), no encuentran diferencias significativas en el apoyo electoral que recibieron en 2007 los alcaldes de los municipios acusados de corrupción y aquellos que no se vieron implicados en este tipo de acusaciones. Los autores estiman el impacto de la corrupción urbanística sobre el porcentaje de voto de los alcaldes (limitándose a los casos en que hubo intervención del poder judicial). No obstante, como ellos mismos reconocen, su modelo no considera, entre otras características, la popularidad de los alcaldes, característica que cabe esperar tenga una relación positiva con la corrupción. Además, limitan el estudio solamente a Andalucía y la Comunidad Valenciana, dos comunidades autónomas con características peculiares, entre otras, un elevado índice de desempleo, que puede tener un peso determinante en las estimaciones.

Basándose en datos de todos los municipios españoles de más de 1.000 habitantes, Barberá y Fernández-Vázquez (2012) afirman que los votantes castigaron a los alcaldes corruptos en las elecciones municipales de 2011. También estiman los efectos de un escándalo de corrupción sobre el cambio en el porcentaje de votos entre 2007 y 2011, y obtienen que los alcaldes corruptos perdieron el 6,9% de los votos, mientras que los alcaldes no corruptos perdieron el 3,6%. No obstante, cuando distinguen entre los escándalos de corrupción dependiendo de si la sociedad obtiene algún beneficio o si sólo se beneficia el alcalde personalmente, encuentran que los escándalos que benefician a la sociedad generan votos adicionales (4,8%), mientras que aquellos que sólo benefician al alcalde generan unas pérdidas del 8,1% en el porcentaje de voto. Contrariamente a lo esperado, evidencian que los escándalos que salen a la luz justo antes de las elecciones generan votos adicionales para el alcalde. Cabe observar que los autores adoptan una definición más amplia de los escándalos de corrupción, y no se limitan a los casos relacionados con el urbanismo.

2. Escándalos de corrupción, información de los votantes y rendición de cuentas

En un artículo que Elena Costas-Pérez, Albert Solé-Ollé y yo escribimos recientemente (ver Costas-Pérez et al, 2012), estudiamos empíricamente los efectos de la corrupción local urbanística en las elecciones municipales de 2007. A diferencia de Rivero y Fernández-Vázquez (2011), nosotros sí obtenemos que los votantes castigan a los alcaldes corruptos. Sin embargo, utilizamos una metodología diferente, y nuestra muestra de municipios cubre toda España.

En nuestro análisis, estimamos el impacto sobre el porcentaje de voto de los gobernantes en el cargo en los municipios donde se había hecho público algún escándalo de corrupción por primera vez durante el mandato 2003-2007, comparando estos resultados con el porcentaje de voto de los municipios donde nunca antes se había declarado un caso de corrupción. En consecuencia, excluimos los municipios que habían experimentado casos de corrupción anteriormente, ya que esto puede tener un impacto diferente sobre el voto, y también puede depender de si el gobernante fue destituido del cargo o no. Si los gobernantes más populares tienden a ser más corruptos (ver, por ejemplo, Svaleryd y Vlachos, 2009), no considerar la popularidad puede sesgar los resultados a la baja. Por lo tanto, tenemos que controlar por los diferenciales de popularidad regional entre los partidos y las diferencias de popularidad que pueden ser específicas de un municipio. Estas diferencias pueden controlarse usando el método de «diferencias-en-diferencias».

Nuestra muestra inicial incluye todos los municipios de más de 5.000 habitantes de 15 regiones españolas.² Los datos de corrupción se obtuvieron de un informe sobre la corrupción local realizado por la Fundación Alternativas en 2007. El informe, que incluye todas las noticias publicadas en prensa sobre corrupción, recoge un total de 241 casos durante el mandato 2003-2007. En un segundo informe, se registraron los casos en los que intervino la justicia y se clasificaron según la etapa que alcanzaron en el proceso judicial. La información que nos proporcionan estos informes nos permite conocer cuánto saben los votantes de un determinado escándalo de corrupción y cuándo obtuvieron esta información.

Nuestros resultados básicos indican que los votantes castigan a los alcaldes corruptos. Tras darse a conocer un escándalo de corrupción, un gobernante se expone a perder un 3,8% de su porcentaje de voto. También obtenemos que:

- El castigo electoral es sensible a la *cobertura mediática*. Un gobernante en el cargo implicado en un escándalo de corrupción que se haya publicado en más de diez artículos (el 25% de todos

los escándalos) sufre una pérdida de votos adicional del 6,1% y pierde, en total, un 8,8% de su porcentaje de voto.

- El castigo electoral también es sensible a la *intervención del poder judicial*. Los escándalos en los que se han presentado cargos de manera formal y para los que hay una amplia cobertura de prensa (es decir, más de diez artículos publicados) causan una pérdida del 14,5% del porcentaje de voto. Sin embargo, los escándalos que han sido desestimados por los tribunales y que han tenido una amplia cobertura en los medios generan un incremento del 1,9% en el porcentaje de voto.
- El impacto de un artículo publicado depende del *momento de su publicación*. El efecto que tiene una amplia cobertura mediática es seis veces mayor en la segunda mitad de la legislatura que en la primera. Los escándalos publicados en diez artículos durante la segunda mitad de la legislatura generan una pérdida adicional de votos del 6,2%, que suponen una pérdida de un 9,9% en el porcentaje de votos de un gobernante en el cargo (frente a un 3,7% si se publican en la primera mitad de la legislatura).

3. Conclusiones

Estos resultados muestran que los votantes no toleran la corrupción. También indican que la información de la prensa acerca del grado de implicación del poder judicial es relevante. Esta información ayuda a los votantes a distinguir entre las acusaciones de corrupción fundadas versus las infundadas, y sólo castigan las acusaciones fundadas. No obstante, los votantes parecen tener memoria a corto plazo, ya que otorgan mayor importancia a los casos de corrupción más recientes que a los más distantes en el tiempo.

Estas evidencias tienen implicaciones políticas. La mayoría de casos de corrupción tienen relación con los sobornos recibidos a cambio de la recalificación del suelo, que es una competencia que depende esencialmente del gobierno local. Esto sugiere que las características de la regulación de los usos del suelo en España, un sistema extraordinariamente rígido e intervencionista (Riera, 2000) han influido en este auge de la corrupción. Por tanto, hay motivos para introducir algunos cambios en el sistema. Una posibilidad sería flexibilizar la normativa para evitar los diferenciales de renta que se están generando actualmente, cuando la cantidad de terreno urbanizable no se corresponde con la demanda. También existe la necesidad de aumentar la transparencia en las decisiones sobre los usos del suelo. Otra opción sería asegurar que los gobiernos autonómicos cumplen con sus obligaciones en materia urbanística y supervisan los planes urbanísticos con más atención. Sin embargo, en la práctica, suelen dar luz verde a los planes que presentan los gobiernos locales.

² España está formada por 17 Comunidades Autónomas. Dos de ellas, las comunidades forales, se han excluido por razones de disponibilidad de datos.

Referencias bibliográficas

- Barberá, P. y Fernández-Vázquez, P. (2012), "Los electores ante la corrupción", Informe sobre la Democracia en España, Ed. Fundación Alternativas, Madrid.
- Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2012), "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28, 469-484.
- Ferraz, C., Finan, F., (2008), "Exposing corrupt politicians. The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes", *Quarterly Journal of Economics*, 123, 703-745.
- Fundación Alternativas, 2007. Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción, Ed. Fundación Alternativas, Madrid.
<http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>.
- Fundación Alternativas, 2008. Informe sobre la Democracia en España 2008, Madrid. <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/informe-de-la-democracia-2008-la-estrategia-de-la-crispacion-derrota-pero-no-fracaso>.
- Lederman, D., Loyaza, N.V., Soares, R.R., (2005), "Accountability and corruption: Political institutions matter", *Economics and Politics*, 17, 1-35.
- Riera, P. (2000), *Economic Implications of the Spanish Planning System, With Emphasis on Value Capture Mechanisms*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, LP00Z12.
- Rivero-Rodríguez, G. y Fernández-Vázquez P. (2011), "Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal, 2003-2007", *Estudios de Progreso* 59/2001, Fundación Alternativas.
- Svaleryd, H. y Vlachos, J. (2009), "Political rents in a non-corrupt democracy," *Journal of Public Economics*, 93, 355-372
- Treisman, D. (2000), "The causes of corruption. A cross-national study", *Journal of Public Economics* 76, 399-457.

Rese

añas

Nicholas Charron, Victor Lapuente y Lewis Dijkstra

Regional Government Matters: A Study of Regional Variation in Quality of Government within de EU

Comisión Europea, 2012

Esta obra es un informe elaborado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. El informe presenta los datos de la "calidad de gobierno" (QoG de ahora en adelante) de los 27 países de la UE y de 172 regiones europeas. Se basa en una encuesta realizada a 34.000 europeos en el 2009 sobre la percepción que tienen de la corrupción y de la calidad de los servicios públicos (educación, sanidad, policía), tanto a nivel del gobierno nacional como del regional.

En la primera parte del informe se ofrece una descripción detallada de los datos, pruebas de robustez y los resultados por países y regiones. En la segunda parte, se utilizan estos datos para contrastar diferentes hipótesis sobre la QoG.

La encuesta examina la corrupción de tres formas diferentes. La primera consiste en preguntar si el encuestado ha sobornado a alguien para disfrutar de los servicios sanitarios durante el último año transcurrido. La segunda forma pregunta al encuestado si cree que los demás ciudadanos practican alguna forma de soborno para disfrutar de los servicios públicos. La tercera pregunta al encuestado es sobre si cree que existe corrupción, en general, en la prestación de los servicios públicos.

Los resultados muestran una importante variación entre países y dentro de los mismos según las regiones. Un primer grupo lo encontramos en los países del norte de Europa, que son los que muestran mayores niveles de QoG. Un segundo grupo contiene la mayoría de estados del sur del Mediterráneo, junto con Estonia y Letonia, con niveles moderados de QoG. Finalmente, tenemos otro grupo que contiene la mayoría de los nuevos estados miembros de la UE con niveles moderados-bajos y bajos de QoG.

Dentro de cada país, hay importantes variaciones. Ello tiene lugar, en los países federales o semi-federales, como Italia, Bélgica o España, y también, notablemente, en los más centralizados, tales como Portugal, Rumania o Bulgaria. En cambio, otros países, como

Dinamarca, Polonia, Austria o Eslovaquia muestran muy poca variación entre las regiones.

El informe también contrasta varias hipótesis que pueden ayudar a explicar las variaciones en QoG entre países y dentro de los mismos. Se encontró una fuerte evidencia empírica de una relación positiva entre el indicador de QoG y el "Índice de Desarrollo Humano", que es un índice compuesto basado en una serie de medidas, tales como la esperanza de vida con buena salud, la renta de los hogares y el ratio entre los niveles de educación superior y baja en la población entre 25 y 64 años.

La relación entre el indicador de QoG y el tamaño del país o región no es tan sólida. No obstante, se ha encontrado cierta evidencia empírica que sugiere que las regiones más pobladas tienen un menor nivel de QoG, lo que puede implicar que QoG sea menor en las grandes ciudades. Otro resultado del informe es la falta de relación entre la descentralización política y el indicador de QoG.

El resultado más relevante de este trabajo es que la QoG varía notablemente entre países y regiones de la UE. Además, donde se percibe una menor QoG es en aquellas zonas que presentan los peores índices en desarrollo humano. Por tanto, una conclusión normativa sería que -aparte de las políticas de transferencia ya existentes en la UE- se debería hacer un esfuerzo para mejorar sustancialmente las perspectivas económicas y la vida de los residentes de aquellas zonas donde los niveles de QoG son más más bajos.

En definitiva, este informe abre la puerta a futuras investigaciones que intenten explicar las diferencias existentes entre países y regiones en la calidad de la gobernanza. Hay que averiguar si tales diferencias se pueden explicar a partir de variables culturales, económicas y/o institucionales. Así pues, los datos del informe pueden ser útiles para estudiosos de áreas muy distintas como el de la economía política, el federalismo y la descentralización, las políticas regionales y de la UE, etc.

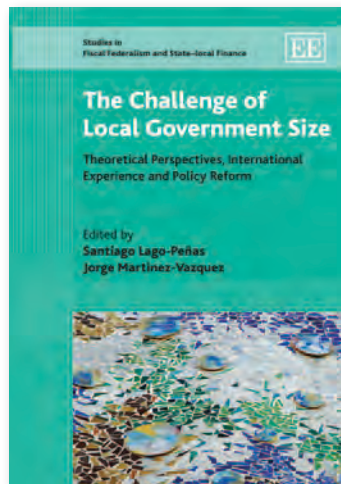


Santiago Lago-Peñas y Jorge Martínez-Vazquez (Eds.)

The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform

Edward Elgar, 2013

Muchos países de todo el mundo tienen estructuras de gobierno que se perciben como ineficientes por su elevada fragmentación jurisdiccional. Una respuesta común ha sido la implementación de programas de consolidación jurisdiccional, tanto de manera obligatoria como voluntaria. El principal objetivo manifiesto de estos programas ha sido alcanzar economías de escala para así reducir los costes de producción de los servicios públicos locales y regionales. El objetivo de este libro es revisar los principios de esta estrategia y las consecuencias que se observan. ¿Cuáles son los motivos que desencadenan la fragmentación del gobierno local? ¿Deberíamos preocuparnos por conseguir economías de escala? ¿Existen umbrales de población a considerar a la hora de determinar el tamaño óptimo de las jurisdicciones o la devolución de competencias? ¿Conlleva costes de representación política y rendición de cuentas la fusión municipal? ¿Está relacionada la corrupción con el tamaño de las jurisdicciones? ¿Cuáles son los resultados finales de las fusiones municipales, ya sean obligatorias o voluntarias? ¿Son la privatización y la cooperación intermunicipal buenas alternativas a la consolidación? Este libro arroja luz sobre todas estas cuestiones.



Este libro empieza con el capítulo de Jorge Martínez-Vazquez y Juan Luis Gómez-Reino, que identifica los principales factores del tamaño de las jurisdicciones. En el capítulo siguiente, Nicholas Charron, José Fernández-Albertos y Víctor Lapuente exploran cómo afectan las diferencias de tamaño administrativo a la percepción que los ciudadanos tienen de la representación política y la calidad de los servicios prestados por los gobiernos.

En el capítulo 4, Michael A. Nelson trabaja con un conjunto de datos de países desarrollados y en vías de desarrollo para concluir que las estructuras de gobierno municipales menos fragmentadas se asocian con un comportamiento más honesto (menos corrupto) por parte de los funcionarios del gobierno. En la misma línea, la contribución de Fabio Padovano, Nadia Fiorino y Emma Galli del capítulo 5 analiza el efecto que tiene sobre la corrupción la fragmentación asociada a la descentralización fiscal.

Las dos contribuciones siguientes tratan sobre las economías de escala en los servicios públicos locales de capital intensivo y de

trabajo intensivo. La teoría económica sugiere que el tamaño de las unidades de gobierno local tiene un importante impacto sobre la eficiencia con la que se prestan los servicios públicos. Los argumentos convencionales afirman que es preferible que el tamaño del gobierno local sea de gran tamaño, ya que estas unidades pueden beneficiarse de las economías de escala, si bien es cierto que estas pueden volverse negativas a medida que los gobiernos se ven congestionados por un exceso de burocracia. Germà Bel se centra en los servicios locales de capital intensivo, mientras que, en el capítulo 7, Rhys Andrews examina las posibles fuentes que dan lugar a economías de escala en la producción de servicios públicos de trabajo intensivo.

Para evitar los costes asociados a un tamaño local pequeño, existen diferentes opciones. En ocasiones, la consolidación o la fusión de municipios puede ser la alternativa más eficiente, pero también deben considerarse otras opciones institucionales que ofrecen soluciones intermedias. En particular, los consorcios intermunicipales y la privatización son normalmente alternativas más fáciles de implementar desde un punto de vista político. En relación con las fusiones municipales, Bernard Dafflon plasma en el capítulo 8 las lecciones que se desprenden de la experiencia de Suiza. Los Gobiernos locales a menudo establecen consorcios municipales para prestar servicios públicos de manera conjunta en lugar de hacerlo de forma individual. En el capítulo 9, Luiz De Mello y Santiago Lago-Peñas comprueban la presencia de escala y efectos desbordamiento en los servicios públicos prestados por los gobiernos locales y estiman los determinantes de la probabilidad de que el gobierno local participe en consorcios intermunicipales. En el capítulo 10, Brian Dollery, Michael Kortt y Bligh Grant abordan este mismo tema. La colaboración entre ayuntamientos basada en compartir recursos y prestar servicios de forma conjunta es la principal alternativa del cambio estructural que aún retiene la actividad del gobierno local en la esfera pública. En el último capítulo, Mildred E Warner explora una tercera vía: la privatización y los sistemas híbridos de prestación de servicios locales.

Economistas, administradores públicos y politólogos hallarán mucha información de interés en este trabajo innovador; así como aquellos profesores, estudiantes y organismos internacionales interesados en la estructura del gobierno local.

Giorgio Brosio y Juan P. Jiménez

Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations

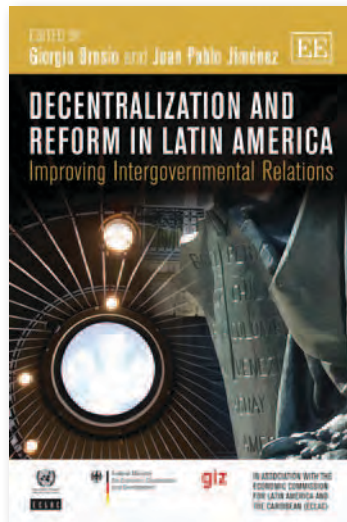
Edward Elgar, 2013

El libro representa una importante contribución a la literatura existente sobre descentralización y federalismo fiscal. Es una espléndida colección de estudios que analizan la economía política de la descentralización fiscal en América Latina, una zona donde muchas veces la descentralización ha llegado a raíz de importantes reformas políticas. América Latina siempre ha ido por delante por lo que se refiere a la descentralización en los países en vías de desarrollo.

El volumen tiene aportaciones de destacados expertos sobre el tema: J.R. Afonso, E. Ahmad, V. Almeida, G. Arballo, G. Brosio, K. Castro, O. Cetrángolo, S. Dain, L. de Mello, A.C. Favaret, R. Gargarella, A. Goldschmit, J.C. Gómez Sabaini, V. Grembi, J.P. Jiménez, A. Manoel, J. Martínez-Vasquez, F. Rezende, C. Sepulveda, T. Ter-Minassian y J. Veloso.

En el libro se recogen las mejores experiencias de descentralización fiscal en América Latina durante las últimas décadas y, asimismo, presenta una serie de problemas emergentes, algunos de ellos provocados por las características propias de los países de esta zona del mundo, apuntando diferentes soluciones. En otras palabras, uno de los propósitos del libro es evaluar el funcionamiento actual de las instituciones descentralizadas y plantear las reformas necesarias. Así, por una parte, en la obra podemos encontrar como se abordan los problemas típicos de la descentralización fiscal y que son característicos de todos los procesos de descentralización, ya sea que tengan lugar en uno u otro país: sus fundamentos constitucionales, la problemática de la asignación de competencias y la prestación de servicios públicos a

nivel subcentral (principalmente servicios sociales e infraestructuras), la asignación de impuestos a los gobiernos subcentrales (poniendo especial énfasis en los que gravan los recursos naturales), el diseño de las transferencias intergubernamentales para corregir inequidades interterritoriales y las implicaciones macroeconómicas de la descentralización.



Por otra parte, además, encontramos otras cuestiones propias de América Latina tratadas bajo el prisma de la descentralización fiscal, lo que le da bastante valor añadido al libro. Así pues, se aborda la descentralización en un contexto de mucha variedad de instituciones fiscales y en un entorno con un alto grado de desigualdad en la distribución de los ingresos de los recursos naturales y de altas disparidades territoriales y personales en los niveles de renta. El problema de la equidad interterritorial surge principalmente en el reparto de los recursos naturales, cuestión muy importante en la zona, en la prestación de los servicios sociales, en los gastos de inversión y en la estabilización macroeconómica. Por ello, el volumen advierte que se debe avanzar en la mejora de los sistemas de transferencias de igualación fiscal, que corrijan tanto desequilibrios fiscales verticales como horizontales, con el fin de alcanzar una mejor y más eficiente y equitativa financiación de los servicios subcentrales y una mayor cohesión social.

En conclusión, es un libro que debe ser de lectura obligatoria no sólo para aquellos interesados en América Latina, sino también para académicos, investigadores y responsables políticos que se ocupan de las cuestiones relativas a la descentralización fiscal.

Auto

ores

BORDIGNON, MASSIMO es licenciado en Filosofía por la Università di Firenze. Cursó estudios de posgrado en Economía en Reino Unido, donde obtuvo los títulos de máster (University of Essex) y doctorado (University of Warwick). Actualmente es catedrático de Economía Pública de la Università Cattolica del Sacro Cuore y Director del Departamento de Economía de esta Universidad. Sus intereses de investigación se centran principalmente en la economía pública y la economía política. Es autor de tres libros. Sus trabajos han sido publicados en algunas de las principales revistas de economía, como *American Economic Review*, *Journal of Public Economics*, *European Economic Review* y *Journal of Health Economics*, y en numerosas revistas y prensa italianas. Ha trabajado para la hacienda italiana y actualmente es consultor del Fondo Monetario Internacional.

BOSCH, NÚRIA es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona. Actualmente es Catedrática de Hacienda Pública de esta universidad, directora de la Cátedra de Federalismo Fiscal del Institut d'Economia de Barcelona (IEB) y codirectora del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en dicho instituto. Está especializada en temas de federalismo fiscal, hacienda autonómica y local, y análisis de eficiencia en el sector público. Ha publicado artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales como *Environment and Planning C: Government and Policy*, *International tax and Public Finance*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, *Local Government Studies*, *Public Finance*, *Public Finance Review*, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada* y *Papeles de Economía Española*, entre otras.

CANAVIRE-BACARREZA, GUSTAVO es Director del Centro de Investigación de Economía y Finanzas de la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia. Anteriormente fue Investigador Asociado del Centro Internacional de Política Pública de la Georgia State University. Ha trabajado para el Banco de la Reserva Federal de Atlanta, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), el Banco Mundial, la Oficina de Estadística de Bolivia y la Universidad Católica Boliviana. Ha sido consultor de finanzas públicas, economía laboral, pobreza, desigualdad, desarrollo, evaluación de impacto y macroeconomía para numerosas agencias de desarrollo, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y las Naciones Unidas. Es *Research Fellow* de IZA, el instituto alemán para el estudio del empleo, y del centro de investigación de la Universidad Católica Boliviana.

FOREMNY, DIRK se doctoró en la University of Bonn en 2012. Su actividad investigadora está relacionada con las finanzas públicas locales, el federalismo fiscal y la economía política. Uno de sus trabajos sobre interacciones fiscales a nivel local entre diferentes territorios nacionales de la Unión Europea se publicó recientemente en el *Journal of Urban Economics*. Desde septiembre de 2012, trabaja como postdoctorado en la Universitat de Barcelona

y ocupa un puesto de investigación en el Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

LAGO PEÑAS, SANTIAGO es catedrático y Director del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Miembro del grupo de investigación REDE e investigador asociado al Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Editor asociado de *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*. Ha publicado sus trabajos en diversas revistas especializadas. Entre otras: *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, *Economics of Governance*, *Public Finance Review*, *Applied Economics*, *Economics and Politics*, *Applied Economics Letters*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, *Economic Modelling*, *Local Government Studies*, *Tourism Economics*, *European Journal of Health Economics*, *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada* y *Papeles de Economía Española*. Ha sido Consejero del Consello Económico e Social de Galicia entre 2003 y 2011. Columnista del diario El País y autor del blog Res publica (<http://blogs.elpais.com/res-publica/>).

LEAL MARCOS, ANDRÉS es licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza y máster en Hacienda Pública y Análisis Económico por el Instituto de Estudios Fiscales. Ha sido Jefe de Gabinete y Asesor del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón entre 2003 y 2007. Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Escala de Economistas), desempeña en la actualidad el puesto de Jefe del Servicio de Promoción Económica en el Departamento de Economía y Empleo, habiendo ocupado entre 2008 y 2011 el puesto de Jefe del Servicio de Estudios Económicos y Defensa de la Competencia del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo. Miembro del Grupo de Investigación en Economía Pública de la Universidad de Zaragoza, ha sido profesor asociado en el Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza. Autor de varias publicaciones relacionadas con el federalismo fiscal, la estabilidad presupuestaria y la financiación autonómica en revistas especializadas como *Energy Economics*, *Hacienda Pública Española* o *International Advances in Economic Research*.

LEÓN, SANDRA es profesora del Departamento de Ciencia Política de la University of York y miembro doctoral del Instituto Juan March de Madrid. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Su interés de investigación se enmarca en los ámbitos de la descentralización, el federalismo fiscal y la responsabilidad electoral. Sus trabajos de investigación se han publicado en revistas de referencia, como *European Journal of Political Science*, *Electoral Studies* y *Party Politics*. La mayor parte de su investigación actual se centra en las consecuencias de la descentralización en la rendición de cuentas y la atribución de responsabilidades.

LESSMANN, CHRISTIAN estudió Economía en la Leibniz Universität Hannover. Se doctoró en la Technische Universität

Dresden, donde actualmente es asistente de Investigación de la Cátedra de Economía Pública. Ha sido estudiante de doctorado y asistente de investigación en la sede del Instituto de Investigación Económica (Ifo) en Dresde. Está afiliado a la red de investigación CESifo. Su interés de investigación se centra en los ámbitos del federalismo fiscal, la economía del desarrollo y la geografía económica. Es autor de varios trabajos publicados en revistas especializadas como *Review of Economic Studies*, *World Development*, y *Environment and Planning A*.

LÓPEZ LABORDA, JULIO es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (premio extraordinario) por la Universidad de Zaragoza. Catedrático de Economía Pública en la Universidad de Zaragoza. Ha sido profesor invitado en el Institut des Sciences Économiques et Sociales de la Universidad de Friburgo, Suiza (1991). Ha sido Jefe de Estudios de Investigación en el Instituto de Estudios Fiscales (1994-1997). Sus líneas de especialización son el federalismo fiscal, la distribución y redistribución de la renta y los efectos de incentivo de la imposición. Ha realizado investigaciones para FUNCAS, las Fundaciones BBV y Argentaria, la Fundación Economía Aragonesa, el Instituto de Estudios Fiscales, el Consejo Económico y Social de Aragón, la Secretaría de Estado de Hacienda, el Senado de la Nación, el Gobierno de Aragón o el Gobierno del País Vasco. Ha publicado sus trabajos en revistas especializadas, como *Internacional Tax and Public Finance*, *Fiscal Studies*, *Public Finance Review*, *Energy Economics*, *Public Budgeting and Finance*, *Applied Economics*, *Environment and Planning A y C*, *Urban Public Economics Review*, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada*, *Papeles de Economía Española*. Es editor ejecutivo de *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*.

MARTÍN ALONSO, GERARD es Jefe del Área de Desarrollo Autonómico del Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. Integrante del Cuerpo de Abogados de la Generalitat de Catalunya (en excedencia). Profesor asociado de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona. Miembro del Grupo de investigación de la Universitat de Barcelona sobre La reforma del Estado Autonómico en la perspectiva del federalismo del siglo XXI. Máster en Derecho de Catalunya y diplomado en Derecho Civil Catalán y en Administración Pública. Autor de diversos trabajos relacionados con la distribución de competencias entre el Estado español y las comunidades autónomas, publicados en revistas especializadas como *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, *Revista Catalana de Derecho Público* y *Revista de Actividad Parlamentaria*.

MARTINEZ-VAZQUEZ, JORGE es *Regents Professor* de Economía y Director del Programa de Estudios Internacionales de la Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University en Atlanta. Es autor de 20 libros y de numerosos artículos publicados en revistas académicas como *Econometrica*, *Journal of*

Political Economy, *Journal of Public Economics*, *Southern Economic Journal* y *Review of Economics and Statistics*. Ha dirigido múltiples proyectos de reforma fiscal, trabajando en más de 70 países, entre otros, China, Indonesia, México, Rusia y Suráfrica. Ha sido consultor del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB), y es miembro del Panel de Expertos en Fiscalidad del FMI. En 1997 fue admitido en la Academia Rusa de Ciencias Naturales en 1997 y en 2006 fue nombrado Profesor Honorario de la Academia China de Finanzas y Políticas Públicas de Beijing. En 2011 recibió un doctorado honorario de la Universidad de Vigo.

NANNICINI, TOMMASO es Profesor Asistente de Economía de la Università Bocconi de Milán, y afiliado del Instituto Innocenzo Gasparini de Investigaciones Económicas (IGIER). Es autor de numerosas publicaciones en revistas internacionales, como *American Economic Review* y *American Political Science Review*. Se doctoró en Economía en el Instituto Universitario Europeo en 2005. Es *Research Fellow* de IZA y ha sido Académico Invitado en la Universidad de Harvard, MIT, FMI, CREI y EIEF, y Profesor Visitante en la Universidad Carlos III de Madrid. Sus intereses de investigación incluyen la economía política, la evaluación de políticas, la política comparada y la economía laboral.

SHAH, ANWAR es Director del Centro de Economía Pública, SWUFE, Chengdu/Wenjiang, China, y asesor del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Ha trabajado para el Banco Mundial, el Ministerio de Finanzas, el Gobierno de Canadá, el Gobierno de Alberta, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Es doctor en Economía por la University of Alberta. Es autor de más de dos docenas de libros y numerosos artículos en destacadas revistas de economía y economía pública sobre gobernanza, federalismo, gobernanza local, reformas fiscales y problemas asociados al cambio climático. Sus obras más recientes son *Fiscal Federalism* (con Robin Boadway), publicado por Cambridge University Press; *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, publicado por McGill-Queen's University Press; y *Local Governance in Developing Countries* y *Performance Accountability and Combating Corruption*, ambas publicadas por el Banco Mundial.

SOLÉ-OLLÉ, ALBERT es catedrático de Economía en la Universitat de Barcelona, y uno de los directores del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Ha sido profesor visitante en la Uppsala University (Suecia), en la University of California at Irvine (Estados Unidos), y el CESifo (Munich, Alemania), y actualmente es miembro de la Red de Investigación CESifo. Su investigación se centra en economía pública y federalismo fiscal y, más concretamente, en competencia fiscal, transferencias de equalización y economía política de gobiernos sub-centrales. Sus trabajos han sido publicados en revistas como:

Journal of Public Economics, European Economic Review, Journal of Urban Economics, Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, European Journal of Political Economy, Public Choice, y Journal of Regional Science, entre otras.

SORRIBAS-NAVARRO, PILAR es Profesora Asociada de Economía en la Universitat de Barcelona. Recibió el doctorado en la Universitat Autònoma de Barcelona en 2005. Ha sido investigadora invitada en la University of Warwick (2006), la University of Uppsala (2008) y la University of Toronto (2012). Su labor investigadora se centra en la economía pública, el federalismo fiscal y la economía política. Sus trabajos han sido publicados en revistas como *Journal of Public Economics* y *Journal of Political Economy*, entre otras.

VIVER PI-SUNYER, CARLES es licenciado y doctor en Derecho por la Universitat de Barcelona. Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra. Licenciado en Ciencias Sociales por el Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona. Actualmente dirige el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya. Es miembro de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno catalán. Es miembro del Tribunal Constitucional de Andorra y miembro del Comité Científico de EURAC. Ha sido Magistrado (1992-2001) y Vicepresidente (1998-2001) del Tribunal Constitucional de España. Fue miembro de la Comisión que creó la Universitat Pompeu Fabra y el primer decano de la Facultad de Derecho de esta Universidad. Desde marzo 2012, es miembro del Institut d'Estudis Catalans. Sus trabajos de investigación se centran en los siguientes temas: organización territorial del Estado (federalismo y Estado de las Autonomías), técnica legislativa y jurisdicción constitucional.

VON HAGEN, JÜRGEN es doctorado en Economía por la University of Bonn desde 1985 y Profesor de Economía en la misma Universidad. Fue el primer ganador del Premio Gossen de la Asociación Alemana de Economía. Es *Research Fellow* de CEPR y Bruegel, miembro de la Academia Nacional Alemana (Leopoldina) y Vicepresidente del Consejo de Finanzas Públicas de Portugal. Sus publicaciones incluyen numerosos artículos sobre macroeconomía y economía pública en revistas tan destacadas como *American Economic Review, European Economic Review* y *Journal of Monetary Economics*. Ha sido consultor del FMI, la Comisión Europea, el Consejo de la Reserva Federal, el Banco Central Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y numerosos gobiernos.



Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa
C/ Tinent Coronel Valenzuela, 1-11
08034 Barcelona
www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

Editores: Núria Bosch y Albert Solé-Ollé

Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.

Traducción: Skye Languages Solutions, S.L.

ISBN: 978-84-8008-360-7

