



EL ESTADO ABIERTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

*Francisco José Ferraro García **

En apenas un cuarto de siglo España ha pasado de ser un Estado centralizado a uno de los más descentralizados del mundo. Por ello, el Estado de las Autonomías que propició el título VIII de la Constitución es el hecho institucional de mayor relevancia de la España contemporánea desde la instauración de la democracia, junto al ingreso en la Unión Europea, pues la configuración de España en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas no sólo constituye una novedad en cuanto a la organización territorial del Estado, sino que sus implicaciones políticas, sociales y económicas serán juzgadas por la historia probablemente como de las más relevantes de la España contemporánea.

Los datos del proceso de descentralización son contundentes: si en el año 1978 la Administración Central gestionaba el 90% del gasto público, el proceso de desarrollo autonómico ha significado un vaciamiento de la Administración Central, que en el año 2005 sólo gestionaba el 23,5% del gasto público consolidado (el 19,7% si se excluyen los intereses de la deuda), mientras que las Comunidades Autónomas gestionaban el 35%, las corporaciones locales el 15% y el 26,5% la Seguridad Social. El predominio de las CCAA es aun más notable en relación al empleo público, pues concentran el 47% del empleo total (68% si se excluye la Seguridad Social).

Pero la trascendencia del fenómeno descentralizador no se agota con la constatación de estos datos, pues el proceso de transferencia de competencias no se ha limitado a la mera descentralización de ciertos servicios públicos, sino que lo más relevante es la institucionalización de las CCAA, lo que ha dado lugar a hechos de notable trascendencia para la sociedad española. La creación de 17 parlamentos que han producido 4.600 leyes desde 1980 a 2005, de otros tantos gobiernos autonómicos y su administración, la descentralización de la justicia, la creación de canales autonómicos de televisión, la diversidad de consejos, comisiones y otras instituciones autonómicas, centenares de empresas públicas autonómicas, la recuperación y desarrollo de las señas de identidad, la diferenciación en los sistemas educativos y culturales, etc., han propiciado una transformación de la sociedad española cuyas múltiples consecuencias son imposibles de acotar.

* Universidad de Sevilla.

Sin embargo, aunque el complejo devenir del Estado de las Autonomías ha sido probablemente el motivo de debate más importante entre los españoles a lo largo del último cuarto de siglo, éste ha ido al hilo de las iniciativas políticas más significativas o se ha concentrado en ajustar el proceso (debates sobre competencias, sistema de financiación, solidaridad interregional), pero han sido escasos los análisis evaluadores del proceso. Es más sorprendente aún que, en un momento en el que se encuentran en proceso de elaboración o ratificación la reforma de buena parte de los estatutos de autonomía, no se haya realizado una evaluación de su funcionamiento antes de abordar los procesos de reforma, lo que viene explicado porque los factores determinantes del proceso autonómico han sido de naturaleza política y sólo a posteriori se les ha tratado de dotar de cierta racionalidad económica.

Los procesos históricos son fruto de la interacción de múltiples factores que escapan del control humano, pues si bien las decisiones de los gobernantes condicionan el futuro, a sus actuaciones se suman las de sujetos individuales, y la interacción de todas ellas genera complejos y aleatorios procesos cuya resultante es difícil planificar. No obstante, existe suficiente experiencia histórica y conocimiento acumulado para prever el sentido de las dinámicas sociales derivadas de iniciativas institucionales de gran alcance. Y, entre éstas, del imperfecto diseño que se realizó en el título VIII de la Constitución española de 1978 se podría prever una dinámica de acción y reacción que conduciría a nuestra organización territorial del Estado a una permanente inestabilidad.

Se puede ser comprensivo con los redactores de la Constitución que tuvieron que definirla en un ambiente de transición en el que múltiples fuerzas, y no siempre bien articuladas, pujaban por influir en nuestra carta magna. Nuestros constituyentes fueron capaces de redactar una constitución avanzada y modélica en muchos aspectos, pero en el diseño no cerrado de un Estado descentralizado y con posibilidad de amplia autonomía de los territorios se encontraban las bases previsibles de la provisionalidad en la que se encuentra después de casi treinta años de la aprobación de la Constitución.

En el debate constitucional se produjeron iniciativas para dejar cerrado el Estado de las Autonomías, pues, según el texto original de la ponencia constitucional, las CCAA tendrían un rango semejante, y se barajó la posibilidad de establecer límites a la descentralización de los órganos descentralizados, distinguiendo con precisión las competencias exclusivas del Estado y de las CCAA, pero la complejidad del momento, con la instauración de la preautonomía de Cataluña y el País Vasco y los deseos autonomistas en otros territorios, impidieron que el título VIII de la Constitución definiese con precisión el nuevo modelo territorial de España.

Hay que tener en cuenta que en los últimos años del franquismo se generaron múltiples anhelos colectivos para el final de la dictadura. No era sólo, como a veces se simplifica desde la actual perspectiva, un proyecto de democracia para que la organización política de España se asemejase a las europeas, sino que el antifranquismo era la suma de múltiples ilusiones sustentadas en bases sociales más o menos amplias. Las más activas durante los últimos



años de la dictadura no se limitaban a la consecución de una democracia formal, sino que aspiraban a una sociedad socialista, con matices y estrategias diferentes según el grupo que las representase. Estas posiciones compartían aspiraciones con los deseos, ampliamente generalizados, de una mayor intervención estatal y, en concreto, la ampliación de un Estado del Bienestar semejante al de nuestros vecinos europeos. Desde ámbitos empresariales se ponía el acento en la necesidad de definir un marco institucional que liberase a los agentes económicos del intervencionismo y la rigidez del sistema y liberalizase nuestras relaciones económicas internacionales. Otros eran particularmente sensibles con la necesidad de frenar los desmanes urbanísticos y medioambientales del desarrollismo franquista de los sesenta. Y otras voces ponían el énfasis en la necesidad de recuperar y fortalecer los proyectos de autonomía territorial de la II República.

Los españoles, organizados o individualmente, abrigaban estas esperanzas al final del franquismo, por lo que la elaboración de la Constitución y la transición fueron un proceso complejo en el que se tuvieron que conjugar muchas aspiraciones, a veces incluso contradictorias. Los partidos políticos fueron los grandes protagonistas de este proceso, pues la ausencia de otras instituciones sociales relevantes, a excepción de los sindicatos, los convirtieron en los únicos intérpretes de las aspiraciones sociales. Es ampliamente compartido el éxito de este proceso que ha servido de referente para otras transiciones a la democracia, como también lo es la valoración mayoritaria de una clase política que estuvo a la altura de las circunstancias históricas.

Este balance le otorgó un plus de legitimidad a los partidos políticos que fueron convirtiéndose en el soporte del sistema democrático, y el nuevo sistema institucional les reforzaría en sus prerrogativas. Por ello, los partidos políticos fueron los depositarios de los anhelos reformadores de los españoles. Algunos tuvieron que ser frenados por su incompatibilidad con una democracia de mercado integrada en el mundo o limitados por las restricciones económicas del momento, pero fueron dando cauce a buena parte de las aspiraciones incubadas en la última etapa franquista.

Entre estas aspiraciones, la de autonomía territorial se encontraba fuertemente arraigada en Cataluña, País Vasco y Galicia, donde se combinaban la existencia de lenguas autóctonas con la frustración de los procesos autonómicos iniciados en la II República. La identificación de la dictadura franquista con la represión de las expresiones identitarias exacerbó las reivindicaciones autonomistas con la conquista de la democracia, identificándose centralismo con dictadura y democracia con autonomía. La integración de estas aspiraciones en la Constitución constituyó un espinoso asunto por la resistencia de los sectores más cercanos al anterior régimen, pero los acontecimientos políticos condujeron al restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña en septiembre de 1977 y, posteriormente, la negociación de la preautonomía del País Vasco propició que en las regiones se constituyesen asambleas de parlamentarios, integrados por los diputados y senadores, que solicitaron el establecimiento de gobiernos preautonómicos. Un fenómeno inesperado y de gran alcance político que concluyó definiendo el mapa autonómico tal como lo conocemos en la actualidad.

Con las preautonomías, el papel de los partidos nacionalistas y regionalistas fue cobrando unas prerrogativas de representación y legitimidad muy por encima de su representación electoral. A estos se fueron sumando en sus reivindicaciones autonomistas políticos de variado signo que, como parlamentarios o representantes locales o provinciales, iniciaron el proceso de autonomía de cada una de las regiones y nacionalidades, produciéndose, en palabras de Roberto Blanco, una "revolución territorial desde arriba" protagonizada por las elites políticas.

Como señalaba anteriormente, la Constitución no dejó cerrada la configuración definitiva de la organización territorial del Estado, pues de su título VIII podría haberse derivado desde un Estado centralizado hasta uno de carácter federal, y desde un proceso de descentralización profundamente asimétrico a otro absolutamente homogéneo. La correlación de fuerzas políticas en las Cortes propició inicialmente una interpretación asimétrica del proceso de descentralización, con las autonomías del País Vasco y Cataluña con el máximo de competencias, algunas limitaciones a la autonomía de Galicia y las restantes por el procedimiento del artículo 143. Sin embargo, el referéndum de autonomía de Andalucía modificaría radicalmente el proceso, pues esta comunidad no sólo inició un proceso autonómico por el artículo 151.1, sino que abrió una nueva concepción descentralizadora de carácter más homogéneo que contagió las aspiraciones de otras comunidades y obligó a una rectificación del proceso que quedaría plasmada en los "Acuerdos Autonómicos" de 1981. La generalización de competencias a otras autonomías, con la creación de gobiernos y parlamentos y, en consecuencia, su propia clase política, exigiría, antes o después, la progresiva ampliación de las competencias autonómicas.

Sin embargo, la aplicación a desigual ritmo de la descentralización por CCAA daría lugar nuevamente a un proceso asimétrico durante la década de los años ochenta (lo que se vendría a denominar "autonomías de vía rápida y vía lenta"), aunque ello no impidió que el Estado de las Autonomías siguiese consolidándose con el desarrollo de toda su panoplia institucional.

Y es justamente en el desarrollo de las instituciones autonómicas y en la clase política que las encarna en donde se generaría el impulso reivindicativo para corregir los derroteros asimétricos por los que en la práctica se iba desarrollando el proceso, y que encontraría su corrección en los Acuerdos Autonómicos de 1992, que ampliaron las competencias de las comunidades del artículo 143, y que daría lugar a la aprobación de la ley orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a estas comunidades. Con ello se abre una fase de generalización de competencias (entre ellas, algunas tan importantes como las educativas y las sanitarias) que tenderá de nuevo a homogeneizar el panorama autonómico, aunque las comunidades históricas seguirían en todo momento manteniendo algunos distingos competenciales.

Ya en los primeros años de este siglo, el proceso de acentuación de los rasgos identitarios, junto a cierta radicalización de los partidos nacionalistas y la deriva nacionalista del Partido Socialista de Cataluña, han propiciado nuevas reivindicaciones de competencias que se concretaron primeramente en el frustrado Plan Ibarretxe y, posteriormente, en el proyecto de reforma estatutaria de Cataluña, al que le seguirían generalizadas iniciativas de reformas de otros textos estatutarios.



La resultante de esta dinámica de diferenciación-emulación es que el proceso de descentralización no ha alcanzado una configuración estable, encontrándose la clave de la inestabilidad en la propia caracterización del proceso: las comunidades históricas han liderado la descentralización reclamando permanentemente nuevas competencias, mientras que las restantes CCAA no han aceptado una estructura asimétrica del Estado exigiendo su homologación, lo que ha estimulado nuevas demandas por las comunidades históricas como signo de diferenciación. Mecanismo que viene explicado en buena medida por la existencia de una clase de políticos y funcionarios autonómicos cada vez más numerosa, cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción irían vinculados a la "profundización de la autonomía". Por ello, los políticos autonómicos (con ciertas diferencias) han justificado las restricciones al crecimiento económico, a la provisión de servicios públicos o a cualquier avatar negativo para su comunidad en la insuficiente descentralización, y han favorecido la intensificación de los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la identidad española, magnificando los rasgos diferenciadores, realizando episodios de su historia o esgrimiendo agravios comparativos.

La dialéctica política ha impedido que los partidos mayoritarios planteasen posiciones esencialmente diferenciadas, y menos aún cuando han requerido el apoyo de partidos nacionalistas para configurar mayorías parlamentarias, por lo que la descentralización se ha convertido en un bien en sí mismo, expresión de la profundización democrática, del respeto a la identidad de los territorios y sistema más eficiente de gestión pública y, por tanto, reclamada desde todos los ámbitos sociales y políticos y exaltada en el exterior como un logro singular de la democracia española.

Lo anterior no es contradictorio con el hecho de todo el proceso de desarrollo autonómico haya estado acompañado de un amplio debate a lo largo de los últimos treinta años, debate que ha tenido a los medios de comunicación como principal escenario y a los políticos y analistas a sus principales protagonistas, pero un debate fundamentalmente político y coyuntural, en el que los temas de litigio han versado sobre pasos singulares del proceso autonómico y casi siempre condicionado por la defensa de intereses de poder o partidocráticos, mientras que la aportación académica evaluadora de la funcionalidad y eficiencia del proceso ha sido escasa.

En los estudios académicos sobre el estado de las Autonomías han predominado los trabajos jurídicos y económicos, mientras que los sociológicos han sido menos relevantes, a pesar de que los importantes cambios sociales acaecidos en España, algunos de ellos propiciados por el desarrollo de las autonomías, hayan abonado el campo para la investigación, mientras que los antropólogos sí han encontrado un filón en la detección de rasgos identitarios regionales o locales.

En el ámbito jurídico lo relativo a la constitucionalidad de los procesos de descentralización de competencias ha sido probablemente lo que mayor atención ha suscitado. La mayor parte de los análisis se han realizado como consecuencia de proyectos de reformas estatutarias o de otras normas que afectaban a la descentralización de competencia, aunque también exis-

ten relevantes trabajos que valoran la adecuación del proceso a nuestro marco constitucional, y otros ensayos que podríamos agrupar bajo el paraguas de la Politología que han tratado de analizar el proceso de descentralización ¹.

En el ámbito de la Economía y la Geografía, un trabajo bibliométrico reciente (HERRANZ, 2005) sobre las contribuciones presentadas a las 30 Reuniones de Estudios Regionales entre 1973 y 2004 destacan los estudios sobre las estructuras productivas regionales, las políticas de desarrollo regional, las técnicas de análisis regional y las infraestructuras, estudios vinculados a las necesidades de conocimiento de las realidades económicas cercanas y de la gestión pública. A continuación destacan las investigaciones sobre cuestiones fiscales y financieras y sobre crecimiento regional, que son las que probablemente han tenido mayor trascendencia en el ámbito de la Economía.

En relación con estas últimas, el desarrollo de la teoría del crecimiento y la mejora de la base estadística ha convertido a los estudios de crecimiento regional en un clásico de la investigación económica en España. Desde hace décadas la aparición de estadísticas regionales, primero del BBVA, posteriormente de FUNCAS y en el pasado más reciente de la Contabilidad Regional del INE, han sido objeto de análisis y debates de trascendencia política en una particular pugna interregional. En base a ellas los economistas españoles han estudiado la dinámica de crecimiento regional y los procesos de convergencia o divergencia vinculándolos al comportamiento de la productividad, de las estructuras productivas sectoriales o al comportamiento de factores de crecimiento, tales como el capital humano, la innovación o el stock de capital.

Por su parte, las investigaciones en el ámbito de la hacienda autonómica han proliferado por la necesidad de precisar los escenarios financieros en los que se desenvuelven los gobiernos autonómicos, destacando entre ellas las que se refieren a la suficiencia financiera, la autonomía fiscal y la solidaridad interregional. Vinculado a ello ha tenido gran trascendencia en el tiempo reciente los análisis sobre las denominadas balanzas fiscales que, si bien vienen realizándose desde hace décadas, han adquirido especial protagonismo en el tiempo reciente como consecuencia de las discrepancias metodológicas y de sus resultados, que han sido utilizados (especialmente desde Cataluña) como argumento para las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica.

Sin embargo, los análisis de eficiencia de las funciones y políticas descentralizadas han sido escasamente cultivados. La complejidad de estos análisis, la insuficiente información estadística proporcionada por las CCAA y la ausencia de estímulos para abordar este tipo de investigación limitan estos necesarios trabajos. A pesar de ello, no deja sorprender que, dada la importancia del proceso descentralizador y la experiencia acumulada, no se hayan realizado más estudios sobre la racionalidad económica del proceso, tanto desde una perspectiva global

¹ En el artículo de Roberto Blanco pueden encontrar una amplia referencia bibliográfica.



como desde el análisis de la eficiencia de funciones descentralizadas, y, más aun, que no se hayan abordado antes de iniciar las reformas estatutarias, lo que es un indicio adicional de la escasa planificación del proceso de descentralización.

Sin embargo, la racionalidad del proceso de descentralización no es objeto de debate. Explícita o implícitamente se defiende la superioridad de la descentralización porque constituye un factor de progreso social que mejora el funcionamiento democrático acercando el poder a los representados, estimula el crecimiento económico y permite ganancias de eficiencia en la provisión de bienes públicos. El soporte teórico de la racionalidad de la descentralización se apoya en la teoría del federalismo fiscal, desarrollada especialmente por Buchanan (1950, 1972) y Oates (1977), según la cual, de las cuatro funciones en las que Musgrave (1991) divide la actuación del sector público (asignación, distribución, estabilización y desarrollo económico), las que afectan al conjunto del país deben ser ejercidas por el gobierno central, mientras que las funciones cuyos beneficiarios están delimitados territorialmente pueden ser ejercidas por administraciones subcentrales. Este es el caso de la función asignativa, para la que los gobiernos subnacionales se encuentran en mejores condiciones que los nacionales para conocer las necesidades de los ciudadanos y atender su provisión de forma más eficiente, ya que pueden ajustar con más precisión las características y cantidades de los bienes y servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos en cada territorio, mientras que la función de estabilización debe corresponder al gobierno central, al igual que lo esencial de la función de distribución, y la función de desarrollo económico puede ser compartida entre las distintas administraciones. Además, se argumenta que la gestión descentralizada permite un mejor control democrático de los gestores públicos, mejora de la eficiencia por la competencia entre las distintas administraciones y porque el más preciso conocimiento de los costes de los servicios públicos en ámbitos descentralizados tiende a frenar la tendencia de los gobiernos al aumento del gasto público.

Por tanto, la teoría del federalismo fiscal ofrece un respaldo al proceso de descentralización española, pues las competencias transferidas a las administraciones autonómicas se han correspondido básicamente con las correspondientes a la función asignación y, parcialmente, con las de desarrollo económico.

Sin embargo, ni la teoría del federalismo fiscal es generalmente compartida, ni puede decirse que el proceso de descentralización español haya sido impulsado por la voluntad racionalizadora en la prestación de los servicios, sino que han sido los factores políticos las fuerzas motrices del proceso, a los que la teoría del federalismo fiscal ha venido a posteriori a dar un soporte de racionalidad económica.

Desde una perspectiva general se discute la solidez de la teoría del federalismo fiscal (como lo hace Francisco Javier Braña en su artículo) y aspectos parciales de la misma. Entre estas críticas destacan las que cuestionan la aplicación del federalismo fiscal a los gastos públicos por la menor eficiencia de las administraciones descentralizadas en la producción de

algunos bienes y servicios públicos, derivada de las pérdidas de economías de escala, de la menor capacidad técnica de las administraciones subcentrales y de la probable mayor cualificación de los funcionarios de la administración central.

La experiencia internacional descentralizadora también ha puesto de manifiesto algunas ineficiencias, entre las que se puede destacar la tendencia al aumento de las regulaciones, a la fragmentación de los mercados, las limitaciones de información y falta de transparencia observados en algunos gobiernos subnacionales, la difícil gestión de recursos naturales o la mayor propensión a prácticas de corrupción observadas en gobiernos regionales y locales. De hecho, experiencias europeas recientes, como los intentos de reforma del sistema federal alemán para mejorar la gobernabilidad o el rechazo en referéndum a la regionalización en Italia, ponen de manifiesto que la mayor descentralización no es un objetivo absolutamente compartido.

También la experiencia española ha puesto de manifiesto una serie de disfuncionalidades en la gestión pública descentralizada. A ello se han referido algunos informes, como los del Círculo de Empresarios (2004 y 2006) sobre La cuestión autonómica y Marco regulatorio y unidad de mercado o las observaciones contenidas en algunos informes de la OCDE sobre el proceso descentralización español (JOURMARD y GIORNO, 2005), y múltiples artículos, entre los que se encuentran algunos de los recogidos en esta revista.

Entre estas valoraciones críticas son comunes las que hacen referencia al notable aumento del gasto y el empleo públicos que ha propiciado el Estado Autonómico, lo que refleja la escasa coordinación entre los distintos niveles de gobierno, los costes de la burocracia regional, la autonomía de gasto y la escasa responsabilidad financiera de los gobiernos autonómicos, o la identificación de mejores servicios públicos con mayor gasto, derivada de las dificultades metodológicas para la cuantificación de la producción pública.

Son frecuentes las críticas a la descoordinación entre las administraciones, tanto en la provisión de servicios como en los controles administrativos, lo que propicia duplicaciones administrativas innecesarias, aumento de la burocracia y mayores costes de transacción. La tendencia a la descoordinación se deriva de los escasos incentivos que tienen las administraciones autonómicas para abordar acuerdos cooperativos. Así por ejemplo, Jourmard y Giorno (2005) llaman la atención sobre la ausencia de coordinación de las políticas de mercado de trabajo y José Jesús Martín Martín sobre la carencia de mecanismos efectivos de planificación y coordinación del Sistema Nacional de Salud.

También vinculado con lo anterior es la tendencia al mayor intervencionismo de la administración autonómica. En ausencia de las potentes políticas macroeconómicas, la amplia capacidad reguladora y de incentivos a la actividad económica de las administraciones autonómicas ha propiciado un notable intervencionismo. Y, como consecuencia de las diferentes regulaciones, de la diversidad de instancias administrativas y de algunas prácticas proteccionistas, se ha ido produciendo una cierta segmentación de los mercados.



Por otra parte, la experiencia autonómica revela una tendencia a la fragmentación y pérdida de información. En particular, los ciudadanos no tienen información consistente para valorar las políticas aplicadas por las administraciones autonómicas y compararlas con las de otras, lo que constituiría un incentivo para la eficiencia del sector público.

Frente a estas consideraciones críticas, muchos autores, y entre ellos gran parte de los colaboradores de este número de **MEDITERRÁNEO ECONÓMICO**, participan del balance positivo del proceso de descentralización español: en el último cuarto de siglo se ha consolidado la democracia en España, se han satisfecho en buena medida reivindicaciones autonómicas de algunos territorios, se ha alcanzado una descentralización del Estado de las más elevadas del mundo y en un tiempo récord, la economía española crece a unos de los ritmos más altos de Europa, el crecimiento es generalizado a las CCAA y se ha producido cierta convergencia, han mejorado otros indicadores sociales en todas las CCAA... y todo ello sin grandes traumas sociales. Y además, también se han producido políticas innovadoras por parte de algunos gobiernos autonómicos, como algunas relativas al sector sanitario o la lucha contra la pobreza. E, incluso, algunos indicadores apuntan a que la eficiencia del conjunto de las administraciones públicas españolas se encuentra entre las más elevadas de Europa.

A pesar de estos reconocimientos, más o menos compartidos, el proceso de reformas estatutarias iniciado con el nuevo estatuto de Cataluña genera preocupaciones en el mundo académico, pues, como señala el que fuera presidente del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz (2006, pág. 77), "el momento actual debe entenderse como de reforma, no de un número mayor o menor de Estatutos de Autonomía, sino del propio Estado que hemos convenido en llamar Estado de las Autonomías", una reforma abordada sin un proyecto, pareciendo confiarse en "la mano invisible del mercado de las autonomías" (pág. 96).

Como no podría ser de otra forma, el balance que aquí se realiza tenía que verse afectado necesariamente por el debate y aprobación del nuevo estatuto de Cataluña, tanto por la proximidad en el tiempo como porque con él se inicia un periodo de reinstitucionalización de la organización territorial en España, cuyas consecuencias están por definir. Algunos autores cuestionan la constitucionalidad del nuevo estatuto, por atentar contra algunos principios constitucionales básicos, como el de solidaridad, la igualdad de deberes y derechos, la posibilidad de crear federaciones de CCAA o por regular materias propias de leyes orgánicas. Otros autores inciden especialmente en que el principio de bilateralidad que inspira el nuevo estatuto generará ingobernabilidad, máxime si se generaliza a otros estatutos autonómicos, mientras que algunas de las implicaciones del sistema de financiación perfilado en el nuevo estatuto, como el sistema de nivelación, son más propios de una ley orgánica de carácter general que de un estatuto de autonomía, por lo que la comisión mixta Gobierno-Generalitat condicionará al Consejo de Política Fiscal y Financiera. También se destacan las contradicciones entre el nuevo estatuto y la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en el terreno político, la trascendencia que puede tener que, por primera vez en el proceso de descentralización, se haya aprobado el estatuto de Cataluña sin el consenso de los grandes partidos nacionales.

Estas consideraciones son sólo una muestra de la importancia y del profundo debate en la sociedad española que suscita el nuevo estatuto de Cataluña y, por extensión, otras reformas estatutarias, provocando reacciones de todo tipo, desde los que lo identifican como un instrumento de ruptura de la unidad de la nación española, a los que lo perciben como la profundización de la descentralización autonómica para satisfacer las aspiraciones ciudadanas y una mejor provisión de los servicios públicos, hasta los que entienden que serán superadas las naturales resistencias a los procesos de reforma territorial, y que serán encajadas sin grandes traumas en el orden constitucional, como lo han sido con anterioridad otros hitos del proceso. Pero lo cierto es que hemos pasado en pocos años del objetivo político de cerrar el Estado de las Autonomías a encontrarnos en un panorama abierto y de incertidumbre (prácticamente de reforma constitucional) a partir del proyecto de reforma del estatuto de Cataluña y los mecanismos de emulación subsiguientes.

Por ello, porque estamos viviendo un momento en el que la estructura del Estado descentralizado está sometida a importantes cambios, es oportuno que Mediterráneo Económico dedique este número monográfico a realizar un balance del Estado de las Autonomías. Balance obviamente incompleto, pero en que se ha tratado de realizar una selección ponderada sobre los aspectos de mayor relevancia del debate, selección basada en análisis rigurosos de académicos y personas relevantes de distintos ámbitos del conocimiento y del territorio español.

* * *

El contenido de este número 10 de **MEDITERRÁNEO ECONÓMICO** se organiza en cuatro partes diferenciadas. En la primera se aborda la experiencia descentralizadora española como un todo, incidiendo en sus consecuencias políticas y económicas. En la segunda se analiza el sistema de financiación autonómica y la ejecución del gasto. En la tercera los efectos de la descentralización en la dinámica económica de las CCAA. Y en la última se incluyen análisis de algunas funciones descentralizadas, tales como la sanidad, la educación universitaria, la justicia, la política de fomento económico a través de las agencias de desarrollo regional y la política de empresas públicas.

El número se inicia con dos artículos de los primer y último ministros del gobierno español responsables del Estado de las Autonomías.

El artículo de Manuel Clavero, que fue Ministro para las Regiones en el gobierno presidido por Adolfo Suárez, es un testimonio lúcido y en primera persona de la gestación del Estado de las Autonomías. En él se relata el encaje del Estado de las Autonomías en el proceso constituyente español y su posterior desarrollo, analizando también factores condicionantes del proceso, olvidados en algunos casos y desconocidos en otros, y agudas observaciones que hacen más comprensible la configuración actual del Estado.



Destaca que el tema autonómico fue el más difícil para los constituyentes españoles, alcanzándose una solución de compromiso en el título VIII de la Constitución, que fue sólo la conclusión posible de un proceso complejo de negociaciones que modificó lo previsto en la ponencia en aspectos sustantivos, ya que ésta trabajó inicialmente sobre un texto en el que las Comunidades Autónomas que se constituyeran tendrían el mismo rango. También, se barajó una fórmula de atribución de competencias en la que se definía las exclusivas del Estado y las correspondientes a la CCAA, que habría evitado mucha incertidumbre. Pero como señala el profesor Clavero, "no estamos ante un texto académico nacido en un departamento universitario o en una sesión académica, sino que estamos ante un texto político elaborado por consenso desde posiciones encontradas y que fue el tema de más difícil elaboración de la Constitución de 1978".

En su artículo se detiene en el complejo proceso que propició el referéndum y autonomía de Andalucía, no por el particular protagonismo del profesor Clavero, que dimitió como ministro y presidente de la UCD andaluza, sino porque el acceso a la autonomía de Andalucía por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución tuvo el efecto de equipararla a las del País Vasco, Cataluña y Galicia, y abrió el camino para que todas las comunidades tuviesen asamblea legislativa, consejo de gobierno y tribunal superior de justicia. Posteriormente, los pactos autonómicos consagraron el principio de generalización de las autonomías y la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), pero una sentencia del Tribunal Constitucional de 1983 le privó del carácter orgánico y armonizador y declaró inconstitucional mucho de sus preceptos, lo que dio lugar a múltiples litigios ante el Tribunal Constitucional.

Con los pactos autonómicos de 1992 y la reforma de los estatutos de autonomía que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución se completaría la distribución de competencias autonómicas hasta nuestros días. Finalmente aborda el panorama de los años recientes en los que se está produciendo un proceso profundo de reforma estatutaria.

Por su parte, el Ministro de Administraciones Territoriales, Jordi Sevilla, trata de aportar evidencias según las cuales el sector público descentralizado español está contribuyendo al progreso de España de las dos formas en las que, según el Informe del Grupo Ciampi, debe jugar la Administración Pública en las economías avanzadas: proporcionar la infraestructura básica y prestar servicios públicos a los ciudadanos de forma eficiente, y también coadyuvar al desarrollo y la competitividad del sector empresarial.

Así, en cuanto a la cuestionada eficiencia del Estado de las Autonomías, destaca los últimos datos del Anuario de Competitividad Mundial del International Institute for Management Development, según los cuales la Administración Pública española y sus políticas en finanzas públicas, política fiscal, estructura institucional, legislación comercial y educación se sitúa en el noveno puesto del mundo en cuanto eficiencia, superando incluso a Alemania, Francia e Italia, lo que el autor lo vincula a "la incidencia de la descentralización del gasto

público por administraciones territoriales, que permite una mayor eficiencia en la ejecución de ese gasto público, a cargo de administraciones que están cada vez más próximas a las necesidades de los ciudadanos".

Por otra parte, la relación entre las tasas de variación del gasto público descentralizado por Comunidades Autónomas y las del crecimiento de su PIB le permite inferir una clara vinculación entre descentralización y desarrollo económico. Ello le permite concluir que la descentralización ha tenido efectos significativos en el crecimiento económico y el empleo, y que ha convertido a España en un país más democrático con mejores servicios. Y estima que la reforma de los estatutos de autonomía tiene como objetivo la mayor eficacia y eficiencia de lo público. No obstante, llama la atención sobre la necesidad de introducir el principio de cooperación entre administraciones para garantizar unos servicios públicos de calidad, para lo que se debe avanzar en la implantación de un modelo organizativo basado en la cogobernanza y en la supervisión de la calidad, mediante la creación de una Agencia de Calidad.

El planteamiento básico del trabajo presentado por Francisco Javier Braña es que la teoría del federalismo fiscal basada en las contribuciones de Tiebout-Musgrave-Oates no permite afirmar con generalidad la superioridad de las soluciones asignativas descentralizadas para la provisión de bienes públicos.

En el artículo se revisa el enfoque teórico del federalismo fiscal según el cual los gobiernos subnacionales podrían asumir parte de la función asignación (la provisión de bienes públicos locales a partir de un tamaño óptimo), sólo en algunos casos la función de redistribución, mientras que los gobiernos regionales y locales deberían estar excluidos de las funciones de estabilización y crecimiento económico.

En relación con el proceso descentralizador español mantiene que han sido los criterios de tipo político-institucional los que han predominado en el reparto de competencias sobre los criterios técnicos o de racionalidad económica, lo que es coherente con las motivaciones que han alentado el proceso de descentralización. De otra forma no es posible entender la demanda de competencias exclusivas para las CCAA que no están justificadas por razones de eficiencia y en las que una provisión centralizada tendría economías de escala (aeropuertos internacionales, agencia tributaria, atención a las personas dependientes, medioambiente, urbanismo o vivienda). Por ello, "la teoría tradicional del federalismo fiscal no resulta capaz de presentar ninguna justificación definitiva ni en favor ni en contra de la descentralización del poder fiscal del Estado. Esto no puede extrañar si se acepta la idea - bastante obvia por otra parte - de que el federalismo fiscal es un fenómeno fundamentalmente político que tiene mucho que ver con un sistema político de distribución del poder en la búsqueda de un mecanismo de contrapesos y frenos recíprocos".

Para proceder con mayor racionalidad en un proceso de descentralización se debería contar con un modelo que dé la misma importancia a las variables político-institucionales que a



los criterios técnicos, y para ello concluye proponiendo abordar una triple tarea: a) definir con detalle las diferentes funciones del sector público, b) establecer criterios (tanto técnicos como políticos-institucionales) para la atribución de funciones y c) evaluar el coste del proceso de descentralización.

Roberto Blanco defiende en su aportación que en España se ha producido una revolución territorial desde arriba y por etapas, en la que el protagonismo ha correspondido a las elites políticas.

Define tres etapas en el desarrollo autonómico, que arrancan con la Constitución y las preautonomías del País Vasco y Cataluña hasta el referéndum autonómico andaluz, la segunda hasta los Acuerdos Autonómicos de 1992, y una tercera a partir de entonces. Señala el autor una doble dinámica para comprender el desarrollo del creciente proceso de descentralización: una dinámica interautonómica, que viene explicada por la exigencia diferenciadora de las comunidades gobernadas por fuerzas nacionalistas (País Vasco y Cataluña) de disponer de más competencias y autonomía, exigencias a cuya consecución le seguían los procesos de emulación de las restantes autonomías, y una dinámica intraautonómica derivada de la aparición y consolidación de una clase política autonómica cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción profesional estaban vinculados al desarrollo del Estado autonómico.

Por encima de debates terminológicos, los rasgos que caracterizan al Estado de las Autonomías son los que corresponden a un Estado federal: estructura parlamentaria y de gobierno, posibilidad de convocatoria de elecciones autónomas en algunas comunidades, diversidad de funciones atribuidas y su capacidad legislativa, elevado peso del gasto y del empleo públicos de las administraciones autonómicas y garantías jurídicas propias del federalismo por la rigidez constitucional de las CCAA, que no puede ser alterada por decisión de las Cortes sin contar con la aprobación de los parlamentos autonómicos.

Finalmente, el autor llama la atención sobre como el proceso de descentralización ha propiciado una intensificación de los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la cohesión española, y concluye planteando que el nuevo estatuto catalán genera dos grandes problemas que marcarán el futuro autonómico español. El primero el de la reafirmación de la bilateralidad en las relaciones con el Estado que, de generalizarse a otros procesos estatutarios, hará ingobernable España. Y, el segundo, que, por primera vez, el proceso de desarrollo descentralizador español se ha hecho sin el consenso de los dos grandes partidos nacionales, abriendo una brecha entre ellos que va mucho más allá de un texto estatutario: la concepción de España.

En la aportación de Antonio Porrás Nadales se realiza un detallado análisis de las prácticas parlamentarias autonómicas y sus tendencias dinámicas, para lo que divide su actividad en elaboración de leyes, control al gobierno, proyección exterior y marco de debate territorial.

Esta última actividad, no siempre discernible de las restantes, tuvo especial relieve en los comienzos del proceso autonómico y sirvió para realizar los primeros diagnósticos de cada comunidad, distinguiendo el autor tres modelos diferentes. Por una parte, las CCAA en las que predominó un discurso de autoidentificación con la recuperación de fenómenos históricos preexistentes (Cataluña, País Vasco y Navarra). Por otra, las CCAA que diagnostican su situación de subdesarrollo como consecuencia de la marginación histórica de su territorio, a menudo vinculado a la emigración (Galicia y Andalucía y, en parte, Canarias y Aragón). Y, en tercer lugar, las restantes comunidades que identifican su fundación con oportunidades institucionales y de autoconformación social.

La actividad legislativa se ha concretado en 4.600 leyes autonómicas desde 1980 a 2005, con notables diferencias entre comunidades en el primer periodo autonómico para tender a homogenizarse con el tiempo. El autor distingue una secuencia compartida por todas las CCAA en la agenda legislativa, con un primer periodo en el que se aprueban leyes de autoconfiguración institucional, para en un segundo periodo apostar por normas favorecedoras del desarrollo económico. Desde la segunda mitad de la década de los ochenta predominan dos tipos de iniciativas legislativas: las que tratan de vertebrar el territorio y las que promueven la modernización, mientras que desde finales del pasado siglo predominan las leyes que sirven de soporte de políticas de bienestar social.

Observa el autor un elevado grado de emulación legislativa entre las CCAA, y una tendencia a la centralización de funciones en los órganos de gobierno autonómico frente al poder local, aunque con modelos institucionales influidos por los partidos políticos dominantes: apuesta comarcal por los partidos nacionalistas, provincial por el PSOE y fortalecimiento de las ciudades por el PP. También llama la atención de la significativa importancia de las iniciativas legislativas para crear organismos autónomos o instituciones.

En cuanto a la actividad de control al gobierno, los parlamentos autonómicos han hecho escaso uso de las mociones de censura, aunque han hecho una prolija utilización de de los instrumentos menores de control parlamentario.

En la proyección exterior de los parlamentos han predominado las de carácter conflictual, derivadas de la falta de coordinación y de la competencia política entre los grandes partidos, que han encontrado también en los parlamentos autonómicos un escenario de confrontación con el gobierno de la nación.

El autor completa el diagnóstico haciendo referencia al escaso grado de innovación de los parlamentos autonómicos, pues las iniciativas innovadoras, como la participación directa de los ciudadanos o grupos asociativos, han tenido escasa relevancia por la prevalencia de los partidos políticos en la articulación social.



Fernando González Laxe coincide con otros articulistas en que el título VIII de la Constitución no dejó cerrada la organización territorial de España, lo que ha podido propiciar que en ocasiones las soluciones choquen con la coherencia y con la cohesión territorial, pero enfatiza en que todo el proceso de descentralización ha sido fruto de la negociación y que el balance es positivo.

Analiza los principales efectos de la descentralización, destacando en primer lugar que ha supuesto un notable aumento del gasto público y de la presión fiscal, en la medida en que las nuevas instituciones autonómicas tratan de aumentar la satisfacción de los ciudadanos con una creciente oferta de servicios públicos, aunque los mecanismos de financiación autonómica han ido por detrás de la asunción de competencias y los gastos de las CCAA han ido incrementándose en porcentajes por encima a las transferencias presupuestarias percibidas.

Aborda las consecuencias económicas del Estado Autonómico, y estima que ha permitido obtener ganancias de eficiencia y equidad, utilizando como referentes evaluadores el estímulo competitivo de las relaciones intergubernamentales y la convergencia con Europa de las CCAA. También destaca el reconocimiento de los atributos identitarios, la mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y el estímulo competitivo a las estrategias innovadoras en el ámbito de la gestión pública. Pero también advierte de ciertos peligros, entre los que señala los efectos externos de las actuaciones de los gobiernos autonómicos sobre los ciudadanos y las comunidades limítrofes. Por otra parte, observa que la actuación incentivadora del sector público autonómico puede estar favoreciendo una cierta polarización social y territorial con tendencia a la metropolización.

El segundo bloque del sumario está dedicado a una perspectiva hacendística del Estado de las Autonomías, asunto central del proceso de descentralización y que posibilita su ejercicio. La sección está formada por cuatro artículos. El primero que contextualiza la descentralización española en la experiencia internacional comparada, los dos siguientes que hacen referencia al sistema de financiación (uno con una perspectiva evolutiva y de balance, y el otro propositiva, ante el nuevo escenario de reformas estatutarias y previsible modificación del sistema de financiación), y el cuarto sobre la comparación del gasto autonómico.

El análisis de experiencias de descentralización comparadas es el objetivo central del trabajo de Alfonso Utrilla. Lo primero a destacar desde esta perspectiva es que la comparación de los principales indicadores ponen de manifiesto que la descentralización alcanzada en España es de las mayores del mundo y más avanzada que en muchos Estados federales.

De la comparación internacional de los sistemas descentralizados en el mundo (25 de 213 Estados) se deriva una elevada heterogeneidad, tanto desde la perspectiva del gasto como de los ingresos. El análisis de los cinco más cercanos (Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza) así lo corrobora, tanto en lo referente a la intensidad del gasto descentralizado, como a las funciones descentralizadas, como a la autonomía fiscal, como a los mecanis-

mos de nivelación. Por tanto, este análisis de la experiencia comparada no permite extraer conclusiones claras que orienten una posible reforma del sistema español. Por ello, con este heterogéneo panorama cualquier político español interesado puede encontrar precedentes en otros Estados.

En Europa los grados de descentralización son muy desiguales y los modelos son muy heterogéneos entre los distintos niveles de gobierno (central, regional y local). Entre todos ellos España es el que tiene mayor nivel de descentralización regional y el de menores diferencias de renta interregional entre los descentralizados.

El autor valora positivamente el proceso de descentralización español, a pesar de que hayan podido generar algunas ineficiencias, y señala que el sistema de financiación de las CCAA no ha provocado significativos aumentos del gasto público y ha ido ganando en racionalidad con el tiempo. Por ello, plantea que lo que corresponde ahora, una vez realizado el grueso de los traspasos de competencias, es articular un sistema coherente con la distribución de funciones propias de un Estado federal que sea estable en el tiempo, que garantice la cohesión social y que posibilite la provisión de servicios diferenciados según las especificidades de las demandas territoriales.

En el artículo de Julio López Laborda se describen los sistemas de financiación autonómica. En primer lugar, el sistema de financiación de régimen común, diseñado en la LOFCA, que se financiaban inicialmente con transferencias incondicionadas según el coste efectivo de las transferencias asumidas, y se examinan las revisiones en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, destacando su rápido tránsito (1982-1984) a un sistema basado en impuestos cedidos y la participación en los ingresos del Estado, y la posterior (1997) cesión de competencias normativas sobre los impuestos cedidos a las CCAA.

Por otra parte, realiza una descripción del sistema foral que, como es sabido, afecta a las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, que le merece al autor un juicio favorable desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera y responsabilidad, aunque esta autonomía propicia una competencia desequilibrada con las comunidades de régimen común.

El artículo posteriormente se centra en el bloque de recursos básicos de las Comunidades Autónomas y en sus tres elementos nucleares: las necesidades de gasto, la tributación regional y las transferencias de nivelación. En relación con la cuantificación de las necesidades de gasto plantea que los soportes técnicos del cálculo parecen condicionados por los resultados políticos previamente alcanzados, y propone que se debería basar en la identificación de las variables de demanda y su coste y eliminar los diversos mecanismos de ajuste.

En relación a la descentralización tributaria se muestra partidario de seguir extendiendo la cesión de tributos, aunque desaconseja ceder las competencias normativas del IVA y del



Impuesto sobre Sociedades, y considera un error la cesión normativa en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. También comparte la oportunidad de que las CCAA participen en la administración tributaria.

Y en relación con las transferencias de nivelación, el autor señala limitaciones, tanto desde la perspectiva estática como la dinámica, para concluir en la necesidad de revisar anualmente el fondo de suficiencia e integrar al País Vasco y Navarra en el sistema de nivelación.

La contribución de José V. Sevilla Segura parte del planteamiento de que aún no está cerrada la etapa transitoria del sistema de financiación autonómica, porque sigue dependiendo en gran medida de la hacienda central, que proporciona la mayor parte de los recursos utilizados por las administraciones autonómicas y que propicia un estado de negociación permanente. En coherencia con ello, plantea que para hacer realidad el derecho a la autonomía financiera de los distintos niveles de gobierno hay que diseñar correctamente el proceso de descentralización financiera, lo que exige, por una parte, definir la cuantía de recursos necesarios para garantizar la suficiencia financiera; por otra, asegurar un esfuerzo fiscal común a todas las comunidades y proveer de recursos complementarios a las que no alcancen la suficiencia financiera; por otra parte, descentralizar los instrumentos de financiación en un acto único; y, por otra, que la definición de los criterios y las cuantías de las transferencias de nivelación sean una competencia exclusiva de la hacienda central.

En relación con los mecanismos financieros contenidos en el nuevo estatuto de Cataluña, el autor señala varios puntos críticos. El primero de ellos es que define criterios para configurar el mecanismo de nivelación que son más propios de una ley general que de un estatuto de autonomía. En segundo lugar, perfila una Agencia Tributaria de Cataluña que no parece adecuada, porque si pretende ser eficaz y no multiplicar los costes de cumplimiento, la administración tributaria debería tener una unidad de gestión dada la relación sistémica que existe entre los diferentes tributos, para lo que se puede diferenciar un ámbito político compartido en el que se establezcan los objetivos y un ámbito administrativo en todo el Estado que instrumente las políticas definidas. Y, en tercer lugar, convierte a la comisión mixta entre el gobierno central y la Generalidad en el instrumento clave de todos los temas económicos y financieros, lo que condicionaría la posición del gobierno central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Y concluye proponiendo una reforma de la LOFCA que ayude a conformar un sistema de financiación autonómica estable, generalizable y respetuoso con la autonomía y la solidaridad.

En el artículo de José M. Domínguez, Rafael López del Paso y Nuria Rueda se analiza el gasto público autonómico desde una perspectiva global y comparada entre las distintas administraciones regionales, observando notables divergencias entre las CCAA. Así, el gasto público en relación al PIB oscila entre el 9% en la Comunidad de Madrid al 27% de Extremadura, divergencias que también se manifiesta en la estructura económica del gasto en lo que se refiere a los gastos de personal (máximo en Canarias y mínimo en Cataluña), en las transferen-

cias corrientes (mínimo en Asturias y máximo en Cataluña) o en los gastos de capital. Desde la perspectiva funcional, los gastos en sanidad y educación absorben más de la mitad del total, llegando incluso en algunas comunidades a superar el 70%. Le siguen a gran distancia la regulación de los sectores económicos (aunque con notables diferencias, en función del peso de la agricultura y la aplicación de los pagos del FEOGA) y la producción de bienes económicos.

El trabajo también incluye diversas aproximaciones sobre la calidad del gasto autonómico y sobre su evaluación, incidiendo en las dificultades metodológicas para la cuantificación y valoración de la producción pública por las contraproducentes implicaciones de identificar el valor de la producción de bienes y servicios públicos con sus costes de producción. Realizan una valoración de las actividades de educación, sanidad y transporte y comunicaciones de las CCAA a partir de los indicadores de productos, observando la existencia de notables contrastes entre las CCAA.

Finalmente llaman la atención sobre la necesidad de atender las reformas presupuestarias que se vienen aplicando en los países de la OCDE, entre las que destacan la necesidad de realizar análisis de eficiencia y eficacia, y aplicar metodologías tradicionales, pero escasamente aplicadas, como las de presupuesto base cero y presupuesto por programas.

En la tercera sección de esta revista se incluyen diversas aportaciones que tratan de examinar desde distintas perspectivas la dinámica económica de las CCAA.

En la primera de ellas, José Luis Villaverde Castro pone de manifiesto las regularidades empíricas del crecimiento económico español en los últimos veinte años, con el apoyo de un potente análisis gráfico.

Entre los más sobresalientes destaca, en primer lugar, que todas las comunidades autónomas han experimentado un crecimiento de la producción, del empleo, de la producción por habitante y de la productividad, aunque con diferencias sustanciales entre ellas. Las comunidades de la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) han sido menos dinámicas que el conjunto nacional, mientras que en el extremo opuesto se sitúan Murcia, Canarias, La Rioja, Navarra, Comunidad Valenciana y Madrid, con un comportamiento más expansivo que la media nacional.

En segundo lugar, que las regiones más desarrolladas y más competitivas son las que se sitúan en el Valle del Ebro (La Rioja, Navarra, Aragón y Cataluña), a las que hay que añadir el País Vasco y Madrid; mientras que las menos desarrolladas y menos competitiva se ubican en el centro-sur del país (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia) y en el noroeste (Galicia).

En tercer lugar, que las diferencias de crecimiento por habitante se explican fundamentalmente por las diferencias en el crecimiento de la productividad, y éstas a su vez por las



diferencias en la estructura productiva y en las dotaciones relativas de capital (privado, público, humano y tecnológico).

Y, en cuarto lugar, que el proceso de crecimiento ha deparado una convergencia de la producción por habitante, pero que no ha sido muy intensa. También se ha producido convergencia en la productividad de los sectores y en todos los indicadores de capitalización de las CCAA.

El artículo de Antonio Villar complementa el análisis anterior al analizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las CCAA. Según las estimaciones más recientes España ha mejorado su IDH en los últimos veinte años, encontrándose en el puesto 16 entre los más desarrollados, lo que significa una mejora de 4 puestos en relación a la ordenación en términos de PIB per cápita.

Lo más significativo desde la perspectiva que nos ocupa es que el IDH de todas las CCAA ha evolucionado positivamente entre 1981 y 2000, correspondiendo las mayores tasas de crecimiento a Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía, y las menores a Asturias, Cataluña y Cantabria. La dispersión se ha reducido notablemente, pero los movimientos de aproximación o alejamiento a la media nacional son muy dispares. Los índices parciales (esperanza de vida, educación y PIB) tienen también comportamientos dispares, aunque algunas CCAA superan a la media nacional en todos, mientras que Andalucía y Canarias están por debajo en todos los indicadores.

En la tercera parte de su artículo el autor hace referencia a algunas limitaciones al IDH, entre las que destaca la escasez de conceptos incluidos para su medición, la inadecuación de las variables seleccionadas, la simplificación de la fórmula aditiva de los tres índices y no tener en consideración los aspectos distributivos. Y hace también referencia a que en plazos dilatados de tiempo, las comparaciones intertemporales penalizan a las sociedades demográficamente más dinámicas. Por ello, una forma más ajustada debe tratar de medir no sólo la evolución del bienestar, sino también a cuantas personas se extiende. Desde esta perspectiva se observan diferencias sustanciales entre la evolución del IDH y la evolución del bienestar: Canarias, Baleares, Murcia, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana han crecido, por este orden, más que la media nacional, mientras que Castilla-La Mancha, Navarra, Extremadura y La Rioja han crecido ligeramente por debajo de la media nacional y las restantes CCAA han aumentado su bienestar bastante menos que la media nacional.

El artículo concluye con una estimación del Índice de Desarrollo Humano Ajustado (IDHA), cuyos resultados difieren notablemente con los del IDH para las CCAA españolas. Canarias, Baleares, Murcia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid presentan valores relativos del IDH por debajo de los valores relativos del índice de bienestar IDHA, y lo contrario sucede con las restantes comunidades cuyos IDH sobrevaloran su nivel de bienestar.

El objetivo del artículo de José M^a O'Kean, Emilio Congregado y José M. Menudo es avanzar en el estudio del papel de la función empresarial en el crecimiento económico regional español en las últimas décadas.

Los autores comienzan constatando la elevada coincidencia en la consideración del papel del empresario en el crecimiento económico y de la necesidad de abordar políticas para aumentar el tamaño del tejido empresarial y mejorar su calidad, reseñando las políticas activas para el desarrollo empresarial en la Unión Europea y España.

También los gobiernos regionales han adoptado política de apoyo a la actividad empresarial, analizando los autores la evolución de estas políticas en las últimas décadas.

Posteriormente presentan una aproximación a la evolución del tejido empresarial, constatando que la participación relativa del autoempleo en la población ocupada tiene una relación inversa con el crecimiento económico, aunque no en el contexto regional español. Asimismo observan la existencia de una fuerte relación entre los asalariados en ocupaciones directivas y profesionales y la renta per capita, y una relación positiva entre el capital humano empresarial y el crecimiento económico.

Finalmente, los autores realizan un contraste econométrico para medir el impacto del tejido empresarial sobre el crecimiento regional, mostrando los resultados un cierto efecto positivo del factor empresarial y su eficiencia sobre el crecimiento económico regional, concluyendo que las actuales regiones más ricas son las que mayor importancia le dieron a la acumulación de capital humano empresarial en el pasado, y que cuanto más denso es el tejido empresarial mayor es el grado de desarrollo de una región.

Carlos Sebastián enfatiza en su artículo la importancia de las instituciones para el buen funcionamiento de los mercados, especialmente para la emergencia de la actividad empresarial, y refiere los resultados de diversas encuestas sobre la calidad de las instituciones españolas. Para ello parte de definir las instituciones formales e informales y destacar su influencia en el crecimiento económico, señalando entre las más determinantes las normas reguladoras, la seguridad exterior, la eficacia y transparencia de las administraciones públicas y los valores sociales.

Sobre la base de diversas encuestas de opinión empresarial concluye afirmando que "hay mucha evidencia sobre la mala calidad de las Administraciones Públicas españolas desde la óptica empresarial". Así, según la Executive Opinion Survey del World Economic Forum, España se encuentra en el ranking del Indicador Agregado de Funcionamiento de las Administraciones en el puesto 21 entre los países de la OCDE y en el puesto 38 de los 104 países encuestados.



Refiere las conclusiones de una encuesta realizada por Metroscopia para el proyecto "Calidad Institucional y Crecimiento Económico", en la que se ha preguntado a 1.800 ejecutivos de empresas de las comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid. La valoración del conjunto de las administraciones públicas es negativa, aunque algo peor en Andalucía que en las otras comunidades. En particular se valora más negativamente la eficacia y diligencia de la administración central que la municipal y de ésta que de la autonómica.

En relación con la descentralización administrativa se valora que el Estado de las Autonomías ha acercado la administración a los ciudadanos, pero no parece que haya mejorado la percepción sobre su funcionamiento. Así, los empresarios españoles encuestados por el World Economic Forum suspenden con una nota similar a la administración central y a la autonómica en relación a la complejidad de las exigencias administrativas (permisos, regulaciones, exigencia de información, etc.). Por otra parte, la gran mayoría de los empresarios consideran que la falta de coordinación entre las administraciones es un obstáculo grave o mediano, entendiendo que uno de los determinantes de la descoordinación es el exceso de partidismo en la gestión pública y las prácticas de clientelismo político.

En el último bloque de artículos se incluyen cinco trabajos sobre algunas de las funciones y políticas descentralizadas más sobresalientes, realizando sus autores un balance de los logros y restricciones.

En el primero de ellos, Olayo Eduardo González Soler debate los límites de la descentralización de la Justicia, planteando en particular las contradicciones entre el estatuto de Cataluña y la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), defendiendo el principio nítidamente expuesto en la Constitución del carácter nacional del Poder Judicial.

Inicia el artículo señalando que los estatutos de autonomía, al completar la Constitución, cumplen una función constitucional, pero no son normas de rango constitucional, puesto que su validez deriva precisamente de la Constitución, pueden ser controlados por el Tribunal Constitucional, y deben mantenerse dentro de los límites que ésta señala, entre los que destaca el de la unidad de la nación española, el principio de solidaridad, el de igualdad de derechos y deberes de todos los españoles en cualquier territorio del Estado, el no regular materias propias de una ley orgánica o la imposibilidad de crear federaciones entre CCAA.

El autor no comparte la posibilidad de generalizar el principio de autonomía territorial al poder judicial, ya que en el listado de competencias de la Constitución que pueden ser asumidas por las CCAA no se contempla la administración de Justicia, aunque la organización judicial del Estado pueda adaptarse a la organización territorial autonómica. Esta adaptación podría profundizarse sin vulnerar el principio de unidad de organización del Poder Judicial, pero discute la conveniencia de llevar a cabo tal profundización, pues para que sea efectiva su potestad de solución de conflictos intersubjetivos debe cumplir una serie de requisitos y es fundamental preservar su unidad de organización. En esta línea concluye que, si bien es posi-

ble establecer instancias procesales en las CCAA, la cúspide de tal organización debe estar coronada por un órgano con jurisdicción en todo el territorio nacional, que resuelva los conflictos que se le sometan y que unifique la interpretación del ordenamiento jurídico.

José Jesús Martín Martín inicia su artículo reflexionando sobre los conceptos de eficiencia e igualdad en sanidad, para posteriormente hacer una revisión histórica de la financiación autonómica de la sanidad, describir el actual modelo y el reciente acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera para afrontar el déficit sanitario.

Destaca el autor el proceso paralelo en España de la descentralización territorial y de la construcción del Sistema Nacional de Salud (SNS), y valora que los resultados han sido positivos con un gasto agregado razonablemente modesto, aunque, a pesar de los éxitos, se han cometido errores, pues un SNS fuertemente descentralizado se enfrenta al problema de conciliar los objetivos de suficiencia, autonomía e igualdad.

Una de las características del modelo es su sistemática insuficiencia financiera derivada de la tendencia al alza del gasto sanitario a ritmos superiores a los objetivos fijados en los distintos acuerdos de financiación, tanto por causas exógenas (la demografía y la salud, los precios de los productos farmacéuticos y la innovación tecnológica) como endógenas (responsabilidad de las CCAA derivadas de las políticas de oferta y, en particular, de recursos humanos, y la introducción de nuevas tecnologías y prestaciones). Los factores exógenos exigen más recursos, mientras que los factores endógenos exigen mayor eficiencia, para la que los gobiernos autonómicos tienen débiles incentivos por la conflictividad y el coste electoral, máxime si el Estado cubre finalmente los déficit generados.

En opinión del autor, si bien la descentralización sanitaria ha podido construir un sistema de prestaciones eficientes, no siempre es aconsejable descentralizar y, en cualquier caso, es necesario diseñar instituciones de coordinación. En concreto, llama la atención sobre la carencia de planificación y coordinación de la política de recursos humanos del SNS, del fraccionamiento de las agencias de evaluación de las tecnologías sanitarias, de la inexistencia de un sistema de información sanitario estatal, de la incompatibilidad de los sistemas informáticos regionales y sobre las insuficientes garantías de igualdad en el SNS.

El autor plantea que hay que buscar un criterio homogéneo de financiación basado en el principio de igualdad de acceso, con independencia del territorio de residencia para un conjunto homogéneo de prestaciones. Y señala que una adecuada aproximación podría ser el regreso al criterio de la población protegida para todas las CCAA con una actualización periódica según los cambios demográficos.

La educación es una de las materias que se encuentran transferidas a las CCAA y cuya gestión eficiente es determinante para el bienestar social y para el crecimiento a largo plazo. Es por ello por lo que, junto a la sanidad, se incluye en este número un artículo sobre los efectos



de su descentralización. El trabajo de Martí Parellada y Néstor Duch acota la investigación al sistema universitario, cuya descentralización se realizó en dos momentos: el primero en 1985-1987, que afectó a Cataluña, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra, mientras que las 10 restantes lo hicieron en los años 1995-1996. No obstante, señalan los autores, la descentralización universitaria es sólo parcial, pues las competencias que conserva el gobierno central siguen siendo elevadas, tanto en el terreno normativo como en el financiero y tanto en la docencia como en la investigación.

El objetivo del trabajo que presentan es mostrar algunos aspectos de una investigación en curso sobre la evaluación de la eficiencia de las universidades públicas españolas, analizando la gestión que realizan las CCAA de su sistema universitario y los posibles efectos diferenciados de la descentralización.

Los primeros resultados de la investigación que presentan en este trabajo en relación a los indicadores de gestión se pueden resumir en: a) existe una notable correspondencia entre el nivel de renta per capita y las variables utilizadas (estudiantes/PDI, PAS/PDI, gasto corriente/estudiante egresado y gasto corriente/estudiante); b) el rendimiento universitario de las regiones con rentas relativamente reducidas es superior a su posición relativa en términos de renta; c) la posición en cuanto a la calidad del sistema universitario de algunas comunidades (Andalucía, Galicia, Asturias y Murcia) es superior a la que mantienen en términos de renta; d) el impacto en su ámbito territorial de los sistemas universitarios de Andalucía, Galicia y Murcia también tienen una posición relativa muy superior a su renta por cápita, al contrario que Navarra, País Vasco, Baleares y La Rioja; y e) las siete CCAA que recibieron los trasposos en materia universitaria en los años 1985-1987 tienen mejores posiciones relativas en los efectos de la descentralización universitaria que las comunidades que asumieron las competencias en los años noventa.

El trabajo de Baudelio Ureña sobre las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) comienza analizando sus rasgos más característicos y, entre estos, la forma jurídica, los departamentos a los que se encuentran adscritos en cada administración autonómica, las fuentes de los recursos financieros y su forma de aplicación, y las principales áreas de actuación y líneas estratégicas, destacando los fondos aplicados al apoyo a la inversión empresarial.

En el análisis de las distintas ADR españolas detecta que, si bien existe una cierta homogeneidad en su comportamiento, su dimensión, participación en la economía o presupuesto de cada comunidad son muy desiguales.

En el balance de la experiencia de las ADR en los últimos años, destaca entre los aspectos positivos su cercanía a los problemas del entorno económico y las pymes, la atención a los diversos sectores productivos, su capacidad para gestionar instrumentos de política europea, la atención a criterios de cohesión territorial y social, además de los de eficiencia, o el positivo impacto en los gastos regionales de I+D+i.

También señala algunas limitaciones de su experiencia. Entre éstas su escasa autonomía de gestión frente al poder político, lo que le limita desarrollar una estrategia estable a medio plazo, o la predominante extracción funcionarial de directivos y empleados, que no es la más adecuada para unas organizaciones que deben estar más cerca del mundo de los negocios. El autor alerta sobre el resurgimiento de una cierta burocracia y critica los retrasos en la recepción de la financiación por las empresas y la creciente tendencia a la restricción de su información pública, y alerta de la necesidad de utilizar indicadores para su evaluación y de innovar en nuevos instrumentos de estímulos a la innovación.

En el último de los trabajos, María Gómez Agustín centra su análisis en las empresas públicas regionales y, más específicamente, realiza una dura crítica a su función como instrumentos de financiación extrapresupuestario de las administraciones autonómicas, que escapa a los controles de la contabilidad pública y que puede poner en peligro el mantenimiento de los equilibrios presupuestarios.

Refiere el intenso proceso de creación de empresas públicas por las administraciones autonómicas, justificado por las ganancias de eficiencia en la gestión, pero que realmente responden a criterios más ligados a la dinámica política que a la lógica económica, siendo una expresión de la tendencia al crecimiento del sector público descentralizado cuando no existe una clara restricción pública y sin un sistema de corresponsabilidad fiscal claro.

Constata la elevada correlación entre nivel de endeudamiento de las CCAA y la creación de empresas públicas y de éstas con el nivel de renta, y señala que este comportamiento es independiente de la ideología o partido político gobernante.

A pesar de que no se dispone de estadísticas suficientemente satisfactorias, estima el endeudamiento de las empresas públicas autonómicas ha aumentado en 10.000 millones de euros en los últimos 25 años, equivalente a más del 1% del PIB. Esta deuda no se contabiliza como endeudamiento público autonómico, por lo que eluden las restricciones establecidas en el Pacto de Estabilidad y la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Ante el riesgo de que la dinámica expansiva de endeudamiento se intensifique en un futuro por el debilitamiento de las restricciones legales, plantea la necesidad de reformar el sistema de financiación autonómica para imponer disciplina fiscal a las haciendas territoriales, lo que se debe lograr aumentando la corresponsabilidad fiscal, limitando las posibilidades de endeudamiento y de creación de empresas públicas, y sometiendo a aprobación previa de los órganos de defensa de la competencia las subvenciones a las empresas.



Bibliografía ²

- BUCHANAN, J. (1950): "Federalismo y equidad fiscal" En R. A. Musgrave y C. S. Shoup, Ensayos sobre Economía Impositiva. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
- BUCHANAN, J. y GOETZ, C. J. (1972): "Límites de eficiencia a la movilidad fiscal: Una valoración del modelo de Tiebout", Hacienda Pública Española. Nº 50-1978.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2004): La cuestión autonómica y la reforma de los estatutos de autonomía. Aspectos económicos. Madrid.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2006): Marco regulatorio y unidad de mercado. Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2006): "La reforma del Estado de las Autonomías". REAF, 2/2006.
- HERRÁN LONCÁN, A. (2005): "Una aproximación a la evolución de la ciencia regional en España a través de las contribuciones a las reuniones de estudios regionales". Investigaciones Regionales, nº 7; páginas 219-242.
- JOUMARD, I., y KONSGRUD, P. M. (2003): "Fiscal relations across government levels", OECD Economics Department Working Papers, nº 375.
- JOUMARD, I., y GIORNO, C. (2005): "Getting the most out of public sector decentralisation in Spain", OECD Economics Department Working Papers, nº 436.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1991): Hacienda Pública Teórica y Aplicada. McGraw Hill. 5ª ed. Madrid.
- OATES, W.E. (1977): Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

² Los autores citados en el texto y no recogidos en esta bibliografía se corresponden con los artículos que se incluyen en este número de Mediterráneo Económico.

