

# Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico

En el mundo existen en la actualidad algo más de una veintena de países cuya organización política y fiscal descansa sobre una estructura de tipo federal. Aunque se trata de un número relativamente reducido de naciones, hay que tener presente que el mismo supone alrededor del 40% de la población mundial. Asimismo, no debe olvidarse que otros países han llevado a cabo o están acome-

\* Es Director del Departamento de Economía de la Universidad de Navarra, centro en el que imparte docencia de grado y postgrado. Su investigación se ha centrado en aspectos institucionales y en el impacto que éstos tienen sobre la actividad económica. Cuenta también con varias publicaciones en torno a la economía española. Asimismo es autor de libros de carácter divulgativo en el área de la economía. Colabora habitualmente en prensa escrita con columnas de opinión.

\*\* Doctor en Economía por la Universidad de Navarra. En la actualidad es Vicedecano de Alumnos y Ordenación Académica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Navarra, donde imparte docencia en asignaturas del área de Economía Pública. Entre otras áreas, su investigación se ha centrado en la descentralización del gasto público en España, campo en el que cuenta con varias publicaciones nacionales e internacionales. Ha trabajado, en calidad de Visiting Scholar, con los profesores Wallace E. Oates (University of Maryland) y Timothy J. Goodspeed (City University of New York).

tiendo procesos de descentralización fiscal que les otorgarán, de facto, cierto carácter federal.

Los sistemas federales tienen, desde el punto de vista económico, ventajas y desventajas frente a sistemas más unitarios o menos descentralizados. A lo largo de los últimos cuatro decenios, la teoría del federalismo fiscal se ha encargado del análisis de esta cuestión, siguiendo una evolución que se resume en el primer apartado del presente artículo. El marco teórico resultante puede emplearse para evaluar la organización y el funcionamiento del sector público en una amplia variedad de naciones embarcadas en proyectos descentralizadores, de cuyas causas genéricas se hace una descripción en el segundo apartado. Dentro de ese grupo de países, España es un caso peculiar, tanto por las singularidades de su patrón descentralizador como por la rapidez con que ha pasado de nación unitaria a país federal en su modelo fiscal. Lo ha hecho en un proceso marcado por claves políticas, en el que apenas ha tenido cabida la eficiencia como criterio o guía de la transferencia de competencias. Sin embargo, las actuales condiciones macroeconómicas y financieras obligan a nuestro país a recuperar ese criterio en reformas que, alentando un comportamiento más eficiente de las Administraciones Públicas, permitan recuperar la estabilidad presupuestaria y allanar el terreno para un crecimiento sostenido.

## 1. El federalismo fiscal en perspectiva

La denominada teoría del federalismo fiscal, como campo o

rama de la Hacienda Pública, plantea el análisis de las interrelaciones que surgen, en un determinado país y en el proceso de ingreso y gasto público, entre los distintos niveles de la Administración Pública -el central, el regional, estatal o intermedio, y el local-. Si bien esta aproximación general al término no parece compleja, lo cierto es que no existe una definición de federalismo que resulte satisfactoria para todos los especialistas. Tanto que, en palabras de uno de los mayores expertos, *"el federalismo significa cosas distintas para personas distintas"* (Musgrave, 1975, p. 387). Son numerosos, por ejemplo, los problemas que genera la distinción entre los sistemas auténticamente federales y los sistemas políticos que no lo son, pero que sí incorporan elementos federales. También la confusión entre los puntos de vista político y económico está en la raíz de muchas de las controversias en torno a las ideas del federalismo fiscal.

Con una perspectiva económica, el interés del federalismo fiscal en la estructura del gobierno recae en la manera en que ésta influye sobre la asignación de recursos y la distribución de la renta de un sistema económico. La idea es muy sencilla: mediante la descentralización del sector público es posible ajustar la producción y provisión de ciertos bienes y servicios a las preferencias de los subconjuntos (geográficos o jurisdiccionales) de la población. Así, como afirma otro de los grandes expertos en la materia *"tiene poca importancia para el economista que la toma de decisiones a cada nivel concreto de gobierno esté basada en delegación o en atribución constitucional expresa. Lo que importa es simplemente que las decisiones respecto a los*

*niveles de provisión de determinados servicios públicos para una jurisdicción específica reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esa jurisdicción... La estructura constitucional tiene importancia únicamente en la medida en que afecta a la adaptación de la provisión de los servicios públicos a las preferencias locales"* (Oates, 1972, pp. 35-36). Por el contrario, con una perspectiva política la diferencia relevante es, precisamente, la que hay entre la mera delegación de competencias, desde un gobierno central, y la atribución constitucional expresa de dichas competencias a otros niveles de la administración mediante la definición de un sistema federal en sentido estricto<sup>1</sup>.

Por tanto, bajo el enfoque económico, que es el que aquí más nos interesa, las ideas del federalismo tienen una aplicación más amplia y flexible a todo un espectro de configuraciones del sector público. En un extremo tendríamos la federación efectiva, donde los poderes de los Estados Miembros son muy amplios. En el extremo opuesto estaría el estado unificado y centralizado, donde las autoridades locales son, en la práctica, simples agentes del gobier-

1 Otra distinción habitual es la que se hace entre descentralización fiscal y descentralización administrativa. La primera se da cuando las administraciones regionales y locales cuentan con la potestad, asignada por la Constitución u otras leyes, para recaudar impuestos y encargarse de las competencias de gasto. Es la existente en países federales, como EEUU, Alemania o India. La descentralización administrativa existe si los impuestos se recaudan por parte de la administración central, que luego transfiere fondos para financiar el gasto realizado por el resto de administraciones siguiendo las pautas establecidas por el gobierno central. Según esta terminología, en España se estaría produciendo el paso progresivo de una descentralización administrativa a una fiscal.

no central. Pero, en el espacio que separa a ambos extremos existe la predominante situación donde la línea de demarcación entre las funciones del gobierno central y las del resto de administraciones no es tan clara ni tan rígida.

En efecto, en el mundo de hoy la inmensa mayoría de las estructuras administrativas o de gobierno se caracteriza por la existencia de más de un nivel administrativo. El hecho de que distintas unidades de gobierno participen en la administración de las diferentes jurisdicciones provoca dudas sobre cuál es el nivel más adecuado a la hora de aplicar las distintas políticas impositivas y de gastos emprendidas por el sector público. En este sentido, la pregunta normativa importante acerca del sector público no es tanto de naturaleza (¿descentralizado o no?), como de grado: ¿cuál es el nivel óptimo de descentralización? Responder a esta pregunta no resulta fácil, pues cada grado de descentralización lleva aparejadas ventajas y desventajas en una gran variedad de dimensiones. La búsqueda de respuestas nos aproxima a la mencionada teoría del federalismo fiscal.

Los planteamientos de la teoría ortodoxa del federalismo fiscal<sup>2</sup>, impulsada por autores ya clásicos como Musgrave, Oates o Tiebout, han tenido su reflejo en el funcionamiento de la Administración Pública a lo largo y ancho del planeta. Así, según el conocido enfoque musgraviano las funciones del sector público son tres: asignati-

<sup>2</sup> Para un buen compendio reciente de esta teoría, véase Ahmad y Brosio (2008).

va, distributiva y estabilizadora. La rama asignativa comprendería la provisión de los bienes que el sector privado no produce de forma eficiente, el subsidio de las actividades que, de otra forma, podrían ser prestadas a niveles subóptimos a causa de la existencia de economías externas y la penalización de las actividades que crean deseconomías externas. La rama distributiva, por su parte, realizaría operaciones de impuestos, transferencias y servicios públicos diseñadas con la finalidad de modificar, de acuerdo con las preferencias políticas de la sociedad, la distribución de la renta producida por el mercado. Finalmente, la rama estabilizadora debería ajustar el volumen global de ingresos y gastos presupuestarios con el fin de mantener el pleno empleo y la estabilidad de precios.

Para evitar, en la medida de lo posible, el solapamiento entre los distintos niveles de la Administración Pública a la hora de llevar a cabo las funciones descritas, la teoría del federalismo fiscal pretende determinar qué nivel es el más eficaz para desempeñar cada una de las funciones. En un principio, la función asignativa debería estar en manos de los tres niveles de gobierno, mientras que sería más conveniente que la estabilización de la economía y la redistribución de la renta estuvieran en manos del nivel central. Todos aquellos bienes públicos locales deberían ser provistos por el nivel local, el más cercano al ciudadano y, por tanto, el que cuenta con mayor capacidad de captar las preferencias de los mismos. De la misma forma, los niveles intermedios, estatales o regionales proveerían bienes más propios de su ámbito jurisdiccional. El nivel central debería garantizar servicios de una manera uniforme en todo el

territorio nacional. Todo de acuerdo con el teorema de la descentralización (Oates, 1972), según el cual siempre será más eficiente que los gobiernos subcentrales realicen la provisión de los niveles óptimos de servicios para su respectiva jurisdicción.

A partir de la década de los 80, esta ortodoxia del federalismo fiscal se vio matizada y ampliada con ideas procedentes de otras líneas teóricas y de investigación. Por un lado, tenemos la influencia de la escuela de la Public Choice, que enfoca su atención en los incentivos personales y el comportamiento de los políticos y demás personas que componen los organismos públicos. De otra parte, nos topamos con el denominado “Federalismo Fiscal de segunda generación”, mucho más centrado en las cuestiones de financiación, endeudamiento y gestión presupuestaria de los gobiernos subcentrales, todas ellas asociadas con problemas de indisciplina fiscal y falta de coordinación no contemplados en la teoría más clásica del federalismo. Surgen entonces voces críticas que entienden que el federalismo fiscal no ofrece una justificación definitiva favorable o desfavorable a la descentralización, sino una serie de criterios técnicos que, en todo caso, deben combinarse con el análisis de factores políticos e institucionales (Rodden, 2005).

Como condicionante esencial para la evolución de estos planteamientos teóricos, la práctica general observada en la mayoría de países en los últimos treinta años nos lleva a decir que tanto la teoría del federalismo fiscal, como el teorema de la descentralización, deben tomarse como un conjunto de pautas o referencias generales,

más que como una regla de comportamiento (Molero, 2001). El mismísimo Oates ha indicado que los preceptos de su teoría de la descentralización han de tomarse más bien como directrices y no como principios firmes (Oates, 1999).

De hecho, la distribución de las capacidades de gasto y de ingreso entre los distintos niveles de gobierno en los diferentes países se ha visto, en la mayoría de las ocasiones, influenciada inicialmente por intereses político-electorales, más que por argumentos económicos. Han sido consideraciones posteriores o paralelas a esos acontecimientos –cabría incluir también distintas propuestas de reforma, como la que recientemente hacía el Círculo de Empresarios (2011) para España- las que han tratado de introducir elementos favorables para la eficiencia una vez que ya se habían dado pasos políticos hacia la descentralización.

Al respecto, hay que resaltar que el federalismo fiscal en la práctica no puede aplicarse como algo estático, sino más bien dinámico y variable en cada país. Hablar de federalismo fiscal es hablar de procesos descentralizadores (en la doble vertiente del gasto y del ingreso), máxime si se tiene en cuenta, como señalábamos anteriormente, que en sentido estricto no se puede hablar de federalismo cuando se da una mera delegación de competencias desde el poder central –para hablar de nación federal es necesario, más bien, que existan cierta responsabilidad e independencia para niveles inferiores al central, con aval constitucional-.



Pero, más allá de estas consideraciones, ha de admitirse que el nivel ideal de descentralización no existe como tal, sino en función de cada caso y época particular, donde interactúan factores políticos, históricos, culturales y, cómo no, económicos. Es más: no se trata de una cuestión simplemente técnica, como algunos trabajos parecen sugerir, sino fundamentalmente política. En otras palabras, cualquier descentralización es una empresa política, porque se trata de un proceso en que se distribuye o reasigna poder y el entramado institucional es entonces determinante para el resultado final y para el procedimiento que conduce al mismo.

Precisamente por ser un proceso dinámico y particular, de carácter multidimensional, existen actualmente numerosos trabajos que ponen en relación el grado de descentralización con otras variables económico-sociales, tratando de conocer cualquier regularidad que pueda regir esas relaciones. Abundantes son también los estudios que analizan la realidad específica de algún país, metodología que permite una mejor comprensión de la idiosincrasia de cada caso.

Una revisión de esta literatura excede absolutamente el propósito del presente trabajo. Se trata de una literatura amplísima, caracterizada por la enorme heterogeneidad tanto de las metodologías, las definiciones, las bases de datos y las variables empleadas, como de las cuestiones tratadas. Esa heterogeneidad se traduce, como cabría esperar, en un amplio abanico de resultados, raramente inequívocos. Baste a modo de ilustración la investigación en torno a la relación entre descentralización y crecimiento económico. Como

señalan Rodríguez Pose y Ezcurra (2011), los estudios publicados sobre el particular encuentran desde una relación positiva clara hasta una relación negativa, pasando por la ausencia de relación significativa o por la presencia de un efecto con forma de U invertida (relación positiva hasta cierto nivel de descentralización y negativa a partir del mismo).

A la vista de todo lo anterior, conviene subrayar varias consecuencias o conclusiones relevantes. En primer lugar, que la teoría del federalismo fiscal no debe interpretarse de manera acrítica en el sentido de una superioridad general de la descentralización sobre esquemas más centralizados. En segundo lugar, que en toda descentralización actúan factores político-institucionales que escapan al análisis técnico de la teoría económica y que hacen inviables en la práctica soluciones teóricas óptimas. Y, por último, que la naturaleza política de la descentralización fiscal o del modelo de Administraciones Públicas de cualquier país no debe, sin embargo, excluir criterios de eficiencia en el diseño del mejor sistema factible.

## 2. La descentralización en el mundo

Sean cuales sean los méritos y deméritos del argumentario del federalismo fiscal, los últimos 15 o 20 años del pasado siglo XX marcaron el inicio de un creciente interés, teórico, político y práctico, por la descentralización de las funciones del sector público. De la misma manera que diferentes países comenzaron a plantearse

seriamente los beneficios e inconvenientes de la descentralización o, incluso, de la transformación hacia esquemas federales, varias naciones federales emprendieron el camino hacia una mayor descentralización de su estructura administrativa.

Tras este fenómeno actuaron -y siguen haciéndolo- varios factores, entre los que la búsqueda de eficiencia económica, componente esencial de la teoría del federalismo fiscal, ocupa tan sólo una posición secundaria dada la preeminencia de la vertiente política. Uno de ellos, con gran relevancia para España, es el avance en la integración europea, tanto por la incorporación de nuevos miembros al seno de la Unión Europea, como por el establecimiento de un entramado institucional que intensifica la interdependencia de los países socios y cuyo mayor exponente es la Unión Monetaria.

La integración europea ha planteado, en cada una de sus etapas, la cuestión de cuánto poder transferir a las instituciones comunitarias en diversas materias, especialmente en política económica (Tanzi, 1996). La discusión que ha precedido y seguido a cada paso se ha planteado en términos estrechamente vinculados con la descentralización y el federalismo fiscal. ¿Qué administración debiera ser responsable de las distintas funciones del sector público en Europa? ¿Debiera la Unión Europea asumir un papel más protagonista en las políticas de redistribución de la renta y estabilización macroeconómica? ¿Qué papel desempeñan en la Unión las regiones europeas? ¿Convendría avanzar en la homogeneización fiscal y tributaria? ¿Qué consecuencias tiene para la política fiscal la cesión

al Banco Central Europeo de la soberanía nacional en política monetaria? Todas estas cuestiones, de evidente naturaleza política, no sólo siguen plenamente vigentes, sino que incluso han adquirido más notoriedad con el debate que se ha suscitado acerca del futuro del gobierno económico de la Unión, dadas las graves dificultades de deuda soberana en que se encuentran varios estados europeos.

La descentralización también parece haberse erigido en una alternativa política y económica ante las presiones de la globalización y la necesidad de mantener la unidad nacional a la vez que se respeta la pluralidad lingüística, étnica, cultural, religiosa y política. Sin duda, este último elemento ha sido decisivo en el caso de algunos países africanos, en los que la diversidad interna genera graves tensiones que tratan de aliviarse y gestionarse mediante estados menos centralistas (Sudán, por ejemplo, aplicó esta estrategia descentralizadora, aunque sin la suficiente convicción ni la necesaria eficacia para impedir la reciente partición del país en dos estados independientes). También ha sido una cuestión clave para las antiguas repúblicas de la Unión Soviética, necesitadas de una nueva estructura fiscal –y política- que reemplazara al anterior modelo centralista, especialmente en Rusia, dada la complejidad que se deriva de su propia extensión geográfica y de la gran diversidad de sus regiones.

Éste ha sido un factor asimismo determinante en otro caso, aunque muy distinto por la situación, económica y política, de partida.

Se trata de Canadá, una federación desde 1867, que introdujo en su reforma constitucional de 1982 cambios orientados a una mayor descentralización, hacia la que se ha avanzado por distintas razones, entre las que destaca la necesidad de dar cabida al estatus especial de la provincia de Québec, origen habitual de demandas de tinte nacionalista. En este proceso de casi siglo y medio, el país norteamericano ha pasado de ser una federación muy centralizada a convertirse en una de las naciones más descentralizadas del planeta.

Otro elemento que dio impulso a la descentralización fue el entorno macroeconómico de los años 80, caracterizado por la inestabilidad resultante de las crisis del petróleo y de la gestión que los gobiernos hicieron de las mismas. En este clima se incubaron recelos y desconfianza hacia un sector público sobredimensionado e ineficiente, cuyas principales fallas –el abuso de poder, la burocratización, el distanciamiento de la sociedad, la rigidez ante los desafíos de un mundo cambiante- parecían agrandarse en los estados de corte centralista. La respuesta política fue la privatización y la descentralización, con el objetivo de aligerar a un sector público al que se pedía mayor agilidad y eficiencia.

De alguna manera, este factor se ha reactivado en los comienzos del presente siglo, con las crecientes exigencias que plantea la globalización y con la consiguiente búsqueda de competitividad, una misión que resulta de todo punto incompatible con los graves desequilibrios de las cuentas públicas en forma de déficit y endeuda-

miento. Así las cosas, la preocupación por la eficiencia ha operado como una de las variables que, junto con las demandas de las administraciones subnacionales, más ha influido y facilitado la reciente adopción de reformas de alcance, incluidas reformas constitucionales, en varios países federales ya descentralizados, como Alemania, Australia, Austria, la ya citada Canadá o Suiza (Braun, 2008). En general, en este grupo de países se ha observado un patrón común en sus intentos por evitar la centralización de competencias como medio con el que atajar problemas de pérdida de eficiencia. Para ello, además de poner en marcha mecanismos de cooperación entre las distintas administraciones implicadas, han procedido a la descentralización de competencias concurrentes, sobre todo en el caso de Suiza, cuyos cantones han ganado peso frente al gobierno central pero también frente a la administración local.

### 3. La descentralización en España

Como en tantas otras esferas de nuestra historia económica contemporánea, España constituye un caso atípico en su proceso de descentralización. Si bien alguno de los factores tratados en el apartado anterior ha estado presente, en mayor o menor medida, en la descentralización de nuestras Administraciones Públicas, son más los rasgos distintivos de dicho proceso que los comunes con lo acontecido en otros países.

Un hito que merece ser destacado en la historia reciente de la

economía española es el importante e intenso proceso descentralizador a que las Administraciones Públicas se han visto sometidas en el transcurso de los tres últimos decenios. En efecto, la Administración Central inició, una vez en vigor la Constitución Española de 1978, el traspaso de competencias hacia los niveles inferiores de gobierno, fundamentalmente a los regionales o autonómicos. El Estado centralizado ha devenido así en un Estado de las Autonomías, que se presenta como una mezcla singular entre el Estado regional de la Segunda República y los modelos federales.

Esta dinámica descentralizadora se ha caracterizado por varios rasgos fundamentales que, combinados, hacen de la experiencia española un caso único. De esos rasgos, pueden destacarse los siguientes:

- En primer lugar, se ha dirigido en mayor medida hacia los gastos públicos y sólo en los últimos años ha ido adquiriendo importancia la descentralización de la capacidad de ingresos desde la Administración Central hacia las territoriales. Esta fórmula de baja corresponsabilidad fiscal ha sido el origen de evidentes problemas de disciplina financiera por parte de las Comunidades Autónomas, cuyo funcionamiento ha respondido al que cabría esperar en condiciones de laxitud de la restricción presupuestaria.
- En segundo lugar, el gasto total de las Administraciones Públicas no se ha visto reducido gracias al proceso descentralizador, tal como la teoría del federalismo fiscal anticiparía por las ganan-

cias de eficiencia atribuibles a la prestación/provisión descentralizada de diversos servicios y bienes. De hecho la tónica de muy acusado crecimiento de los gastos se mantuvo hasta 1995, año a partir del cual hay una cierta reconducción de dicha tendencia para cumplir los requisitos de equilibrio fiscal exigidos por el examen de entrada en la Unión Monetaria y los posteriores objetivos de estabilidad presupuestaria, antes de que la actual crisis hiciera saltar por los aires dicha estabilidad.

Para comprender esta evolución, y sin entrar en valoraciones de eficiencia, hay que tener presente que la descentralización ha sido, en realidad, la fórmula aplicada en España para desarrollar un sector público raquíptico durante el régimen franquista. Es más, fruto de ese retraso, el sector público español no ha llegado a alcanzar en ningún momento la dimensión económica que se observa en el resto de Europa y de países desarrollados.

- En tercer lugar, el nivel autonómico, inexistente como tal antes de la promulgación de la Constitución, es el que ha recibido, hasta el momento, la mayoría de los traspasos de competencias (si bien no todas las Comunidades Autónomas al mismo ritmo, como se aclara a continuación). Se puede decir que el nivel local queda así marginado y en espera de un segundo proceso de descentralización, que debería provenir principalmente de las Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista del gasto, hay que señalar el año 1984



como el primero en el que la descentralización adquiere importancia. En este sentido, el montante de gastos públicos gestionado por el nivel autonómico representaba un 0% del gasto total de las Administraciones Públicas hasta el año 1977. Dicho porcentaje pasa a ser positivo, un minúsculo 0,06%, en 1978 y un 0,07% en 1979, para alcanzar un 5,57% en 1983. De esta forma, hay que esperar al año 1984, en el que todas las Comunidades Autónomas tendrán aprobado su Estatuto de Autonomía, para encontrar cifras significativas de gasto para este nivel de gobierno.

El cuadro 1, que se incluye más abajo, nos muestra la evolución de las cifras de participación de cada nivel de gobierno en el gasto consolidado de las Administraciones Públicas para el período 1984-2009. A la vista de dichas cifras queda patente que el nivel central de gobierno pierde importancia respecto de los territoriales, pasando de representar un 72,6% del total de gastos en 1984, a un 49,7% en 2009, dándose la mayor pérdida entre 1984 y 1989.

Por su parte, el gasto del nivel autonómico representaba un 14,4% en 1984, pasando a un 23,1% en 1989 y situándose nada menos que en un 36,4% en 2009. Como muchos autores suelen señalar, el nivel local ha sido, en algún sentido, el perdedor del proceso descentralizador. Su gasto ha experimentado algunos altibajos durante el período analizado, pero nunca alejándose de una media-situada en torno al 15%. En los 25 años contemplados, entre 1984 y 2009, prácticamente sólo aumenta un punto porcentual.

**Cuadro 1**

**Gasto consolidado liquidado de las Administraciones Públicas  
% respecto del total consolidado**

|      | Nivel Central | Nivel Autonómico | Nivel Local |
|------|---------------|------------------|-------------|
| 1984 | 72,6          | 14,4             | 13,0        |
| 1989 | 60,7          | 23,1             | 16,2        |
| 1991 | 58,4          | 25,4             | 16,2        |
| 1993 | 58,1          | 26,4             | 15,5        |
| 1995 | 58            | 27,3             | 14,6        |
| 1997 | 53,2          | 30,9             | 15,9        |
| 1998 | 51,6          | 31,6             | 16,8        |
| 2009 | 49,7          | 36,4             | 13,9        |

Fuente: Elaboración propia a partir de DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: La Descentralización del Gasto Público en España. Período 1984-1998 y de INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: Avance de la Actuación Presupuestaria de las Administraciones Públicas, año 2009.

- En cuarto lugar, el proceso de descentralización hacia las regiones ha sido de carácter asimétrico, tanto en la velocidad con que se ha producido (Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias, Galicia, Andalucía y País Vasco accedieron a su autonomía por la denominada “vía rápida”, contemplada en nuestra Constitución), como en el modelo de relaciones resultante. Hoy la mayor diferencia se encuentra en que las Comunidades Autónomas de régimen Foral –País Vasco y Navarra- cuentan con un modelo de financiación completamente distinto al de las de régimen común, pero hay otras importantes diferencias entre los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades.

- En quinto lugar, la descentralización en España se ha caracterizado por su permanente estado de transformación, es decir, de avance. Se podría hablar de un Estado de las Autonomías totalmente abierto. La razón última de la provisionalidad en que el modelo se encuentra, más de tres decenios después del inicio de su construcción, hay que buscarla en la Constitución Española, que dejó un diseño abierto de Estado descentralizado, en el que se consignaban amplias posibilidades de autonomía para las regiones<sup>3</sup>.

Se trata así de un proceso que parece no tener fin, incapaz de asentarse en una configuración estable. Por el lado del gasto, nos encontramos con las permanentes demandas de nuevas competencias por parte de las comunidades llamadas históricas, en un intento de hacer valer precisamente su carácter de tales. A su vez, estas demandas han despertado el rechazo del resto de Comunidades a una estructura asimétrica, alentándolas a reclamar la transferencia de idénticas o similares competencias. Esta lógica de la diferencia-

<sup>3</sup> Sería absurdo hacer una valoración crítica del modelo constitucional basándose exclusivamente en criterios de eficiencia como los que se manejan en la teoría del federalismo fiscal. La elaboración de la Constitución fue una tarea política muy compleja, con la necesidad de atender a diferentes sensibilidades, incluidas las aspiraciones de Cataluña, Galicia y País Vasco, deseosas de retomar los procesos autonómicos frustrados con el estallido de la Guerra Civil. Como indicara acerca del tema Manuel Clavero, Ministro para las Regiones en el gobierno de Adolfo Suárez, “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” (Clavero, 2006).

ción–equiparación se ha visto alimentada, además, por los intereses políticos de quienes gobiernan las comunidades.

Semejante dinámica ha tenido, desde luego, su contrapartida por el lado de los ingresos, con constantes e insuficientes modificaciones del sistema de financiación autonómica. Muy recientemente, en 2010, entraba en vigor una nueva ley de financiación de las Comunidades de régimen común y se reformaba la LOFCA. El nuevo sistema surgido de estos cambios no parece capaz de resolver satisfactoriamente los problemas que llevaron a la reforma. Además, se antoja más complejo y opaco que el modelo anterior, y se inclina por un reparto inicial que podría no resultar aceptable a posteriori para algunas comunidades, lo que originaría nuevas tensiones y demandas de cambio (De la Fuente, 2010).

- Por último, el proceso de descentralización experimentado en nuestro país ha supuesto una radical transformación que ha hecho de España, sin serlo realmente ni pretenderlo expresamente, uno de los países más federales del mundo. España, como nación estado, es el resultado de la unificación de diferentes territorios y reinos cinco siglos atrás, con una importante diversidad cultural, incluida la presencia de varias lenguas autóctonas. Este legado histórico, con las consiguientes demandas de autogobierno y más competencias, está en cualquier explicación de cómo se ha pasado de ser una de las naciones más centralizadas del mundo a ocupar un lugar preeminente entre los países con Administración más descentralizada.

Haya sido por estas u otras razones, lo cierto es que el ritmo descentralizador en España, sobre todo de los gastos públicos, ha sido de tal calibre y ha tenido lugar en un período tan breve de tiempo, que en la actualidad se le podría considerar como el “país federal” que más rápidamente ha accedido a dicha categoría.

El cuadro 2 compara el grado de descentralización del gasto público en España con el registrado en algunos de los países federales más importantes de entre todos los desarrollados. En concreto, la tabla recoge información de lo acontecido en el transcurso del periodo 1995-2009.

Hay que destacar, en primer término, que España es la economía en que su Administración Central ha perdido más peso relativo durante esos años, pasando de manejar dos tercios del gasto público total a gestionar apenas la mitad. Como resultado de ello, en segundo lugar debemos subrayar que España es uno de los países con menor presencia relativa de la administración central, sólo superada en ese apartado por las dos federaciones más descentralizadas del mundo: Canadá y Suiza.

**Cuadro 2**  
**Descentralización**  
 % del gasto público total por niveles de la administración

| País           | Nivel    | 1995  | 2000  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|----------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alemania       | Central  | 67,08 | 60,92 | 63,31 | 63,02 | 62,80 | 62,76 | 63,29 |
|                | Regional | 18,72 | 23,59 | 21,92 | 21,79 | 21,69 | 21,57 | 21,03 |
|                | Local    | 14,20 | 15,49 | 14,76 | 15,19 | 15,51 | 15,67 | 15,68 |
| Austria        | Central  | 68,83 | 67,52 | 69,93 | 69,67 | 69,33 | 68,83 | 68,42 |
|                | Regional | 13,99 | 16,48 | 16,26 | 16,61 | 16,73 | 17,05 | 17,39 |
|                | Local    | 17,18 | 16,01 | 13,80 | 13,72 | 13,93 | 14,12 | 14,19 |
| Bélgica        | Central  | 67,10 | 65,29 | 64,50 | 62,32 | 62,86 | 62,99 | 63,30 |
|                | Regional | 20,46 | 21,51 | 22,22 | 23,66 | 23,47 | 23,47 | 23,39 |
|                | Local    | 12,44 | 13,20 | 13,28 | 14,02 | 13,67 | 13,54 | 13,31 |
| Canadá         | Central  | 41,01 | 39,49 | 36,30 | 35,38 | 34,94 | 34,65 | 34,35 |
|                | Regional | 40,44 | 42,71 | 44,63 | 45,27 | 45,87 | 45,98 | 46,22 |
|                | Local    | 18,55 | 17,80 | 19,06 | 19,35 | 19,19 | 19,38 | 19,43 |
| España         | Central  | 67,08 | 59,09 | 51,43 | 50,82 | 50,15 | 50,08 | 50,79 |
|                | Regional | 21,60 | 28,29 | 35,62 | 35,80 | 35,77 | 36,29 | 35,56 |
|                | Local    | 11,32 | 12,62 | 12,96 | 13,37 | 14,08 | 13,63 | 13,65 |
| Estados Unidos | Central  | 52,20 | 48,44 | 49,71 | 50,02 | 49,99 | 51,13 | 53,50 |
|                | Regional | 47,80 | 51,56 | 50,29 | 49,98 | 50,01 | 48,87 | 46,50 |
| Mexico         | Central  |       |       | 53,19 | 54,07 | 54,55 | 60,96 | 51,79 |
|                | Regional |       |       | 38,32 | 37,33 | 36,92 | 31,82 | 38,88 |
|                | Local    |       |       | 8,49  | 8,60  | 8,53  | 7,22  | 9,33  |
| Suiza          | Central  | 45,68 | 47,44 | 45,71 | 45,30 | 44,68 | 43,14 | 44,09 |
|                | Regional | 30,99 | 31,67 | 33,32 | 33,68 | 34,50 | 37,76 | 36,87 |
|                | Local    | 23,33 | 20,89 | 20,97 | 21,02 | 20,82 | 19,10 | 19,05 |

Fuente: elaboración propia sobre datos de la OCDE

Finalmente, resulta muy notable el modo en que han ganado peso las Comunidades Autónomas. De hecho, España es el país donde el nivel regional de la administración ha ganado mayor participación en el gasto, exactamente 14 puntos porcentuales. El resto de naciones también ha visto a sus administraciones regionales ganar protagonismo, aunque en mucha menor medida, lo que

puede explicarse por su carácter de naciones con un modelo federal asentado desde largo tiempo atrás.

#### 4. Eficiencia, la gran cuestión pendiente

De la caracterización realizada en el apartado precedente se desprende que los criterios económicos de eficiencia han estado muy lejos de ocupar un puesto prioritario en la rápida y amplia transferencia de competencias que se ha producido en nuestro país, desde el Estado hacia las Administraciones Territoriales. Han sido argumentos y decisiones de índole política e institucional, en un escenario muy condicionado por aspectos históricos y socio-culturales –los nacionalismos son un claro exponente–, los que han propiciado nuestra intensa experiencia de descentralización. Podríamos incluir asimismo, como variable muy influyente en el proceso, la prolongada fase de bonanza económica que cubrió los tres lustros anteriores a la crisis actual y propició cierto descuido de las necesarias consideraciones de eficiencia y sostenibilidad del sistema. Sólo así cabe entender la creación de 17 Parlamentos y de otros tantos gobiernos con pobladas administraciones autonómicas; o la aparición de televisiones públicas regionales, además de otras muchas empresas públicas autonómicas. Sólo así se comprenden los esfuerzos por diferenciar sistemas educativos, incluida la proliferación de universidades con varias sedes en la correspondiente autonomía. Sólo así pueden explicarse las demandas de gobiernos regionales para hacerse con competencias exclusivas en materias como la gestión de aeropuertos internacionales, donde una provi-

sión centralizada generaría ganancias de eficiencia a través del aprovechamiento de las economías de escala.

En cualquier caso y sin duda, tampoco puede negarse que la descentralización, con todos sus defectos y limitaciones, ha tenido efectos positivos. El desarrollo del Estado de las Autonomías ha consolidado el marco institucional en que se ha podido asentar la democracia española, reconociendo la singularidad de cada uno de los distintos pueblos que dan forma a nuestro país y conciliando las aspiraciones, en ocasiones contradictorias, que permanecieron latentes durante el régimen anterior. Ha sido también el modelo para la construcción de un estado del bienestar inexistente a mediados de los 70.

La cruz del proceso es que esa insuficiente atención a los criterios de eficiencia y racionalidad económica había de traer nefastas consecuencias antes o después. Así ha ocurrido en los últimos tres años, en los que la crisis ha destapado los problemas económicos estructurales del sistema autonómico, poniendo en peligro su sostenibilidad financiera. Ahora, en un entorno mucho más complicado, bajo la presión de nuestros compromisos con la Unión Europea y vigilados por los inversores internacionales que desconfían de la competitividad de nuestra economía, es imprescindible acometer con urgencia reformas para incrementar la eficiencia de la Administración Pública española. Es la única vía para asegurar la estabilidad presupuestaria y contribuir eficazmente a una recuperación sostenida de la economía española.



Son varias las líneas de acción recomendables. Ante todo, hemos de abandonar la idea, hasta ahora implícita o explícitamente aceptada sin apenas discusión, de que más descentralización es la estrategia acertada siempre y en toda circunstancia. Es innegable que el federalismo fiscal proporciona algunas pruebas teóricas a favor de la transferencia de competencias a administraciones más cercanas al ciudadano. Pero no lo hace ni de un modo absoluto, carente de matices, ni sin recibir críticas emanadas de la propia profesión económica. Descentralizar permite hacerse con algunas ganancias de eficiencia, pero también supone pérdidas y genera otras complicaciones. Además, como ya se ha dicho, el elevado grado de descentralización fiscal en España no es el resultado de una reflexión teórica ni de una voluntad de racionalizar la provisión de bienes y servicios por parte del sector público. Por tanto, en algún momento conviene plantear un análisis económico de los pros y contras de la descentralización actual en España. Ese momento es ahora.

Al introducir este debate acerca de la racionalidad económica de la descentralización, habría que dotarlo de mayor solidez instaurando una cultura de la evaluación, que tuviera como objeto la calidad de las políticas, de la regulación y de los bienes y servicios públicos provistos por las diferentes administraciones de nuestro país. En coherencia con esa cultura, deberían implementarse mecanismos para una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de todas las administraciones, tal y como cualquier sistema democrático maduro requiere. A las administraciones de todos los niveles, es decir, a sus responsables políticos, habría que exhortar-

les también a una más estrecha cooperación, para la que conven-  
dría diseñar mecanismos institucionales adecuados. Muchas de las  
potenciales ventajas de un sistema descentralizado se diluyen ante  
los perversos efectos de la falta de voluntad, incentivos o medios  
para cooperar y coordinarse.

Por supuesto, todo avance en el sentido de la racionalidad del  
sistema pasa, inexorablemente, por el replanteamiento del actual  
mapa competencial. No se trata de dar marcha atrás en la descen-  
tralización, sino de asignar de forma más eficiente la responsabili-  
dad en las competencias. Para ello se deberían evitar tanto las  
duplicidades innecesarias, como la asignación a las  
Administraciones Territoriales de competencias exclusivas en ámbi-  
tos donde ello supusiera bien el desaprovechamiento de economías  
de escala, bien la ruptura de la unidad de mercado. A pesar de  
todas sus limitaciones, la teoría del federalismo fiscal puede servir  
de referente en esta tarea, especialmente si su aparato teórico se  
acompaña de un análisis comparado con otras experiencias des-  
centralizadoras.

## Bibliografía

Ahmad, E. y Brosio, G., ed. (2008): *Handbook of fiscal federalism*, Ed. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Braun (2008) *Making Federalism More Efficient: A Comparative Assesment*. *Acta Politica*, 43, pp. 4-25.

Círculo de Empresarios (2011) *Administraciones Territoriales; Propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de Mercado*. Madrid.

Clavero, M. (2006) *El nacimiento del Estado de las Autonomías en Un balance del Estado de las Autonomías*. Colección Mediterráneo Económico, 10, pp. 39-52.

De la Fuente, A. (2010) *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 195(4), pp. 91-138.

Molero, J.C. (2001) *Analysis of the decentralization of public spending in Spain*. *Public Finance and Management*, I (4), pp. 500-556.

Musgrave, R. A. (1975): *Teorías del federalismo fiscal*, *Hacienda Pública Española*, nº 35, p. 387 y ss.

Oates, W. E. (1999) *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, 37.

Rodden, J. A. (2005) *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press.

Rodríguez-Pose, A. y Ezcurra, R. (2011) *Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries*. *Journal of Economic Geography*, forthcoming.

Tanzi, V. (1996) *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. The World Bank, pp. 295-315.