

**DOCUMENTOS Y APORTES**  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración  
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral  
Argentina

Badenes Plá, Nuria

**REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA: QUÉ  
REPETIR Y QUÉ EVITAR**

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 9, núm. 13, 2009, pp. 117-140

Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530218004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA: QUÉ REPETIR Y QUÉ EVITAR

**Nuria Badenes Plá** <sup>(\*)</sup>

(Universidad Complutense de Madrid)

### RESUMEN

El trabajo describe 30 años de funcionamiento del sistema de financiación autonómica español, separando cuatro fases y explicando las peculiaridades de su aplicación según los territorios. Se reflexiona acerca de los posibles aciertos y errores producidos en el proceso de descentralización. Algunos defectos son: la ausencia de correspondencia fiscal inicial, la consideración del coste efectivo base de los servicios, la confusión de los mecanismos de suficiencia y solidaridad, el débil entramado institucional, la falta de transparencia y la injerencia de factores políticos. Como puntos fuertes se destacan el buen ajuste del proceso real a los principios teóricos, que el crecimiento del gasto haya sido acompañado del incremento de la presión fiscal y de la capacidad normativa en manos de las Comunidades Autónomas, la instrumentación de mecanismos de solidaridad tanto para nivelar los desequilibrios de renta como el desarrollo entre regiones, el logro de la convergencia y el crecimiento, así como la consolidación del sistema democrático. Finalmente se destacan algunas características a tener en cuenta en los procesos de descentralización de América Latina.

### ABSTRACT

In this work we present a description of thirty years of tax decentralization in Spain, in four separated periods and explaining territorial differences. A reflect about possible wise moves and mistakes is presented according to the Spanish experience. The main faults have been the initial lack of correspondence between regional expenditure and finance tools, the consideration of initial cost of the services, the confusion between solidarity and sufficiency, a weak institutional network, absence of transparency, and interference of political matters. As the main strong points we highlight the close adjustment of the process to the theoretical principles, the fact that the increase in autonomous expenditure has been accompanied by increases in both, tax pressure and decision capacity on tax rules, the achievement of growing and convergence, and also the consolidation of Spanish democracy. Finally, some characteristics be taken into account for the decentralization in Latin American countries are detailed.

### PALABRAS CLAVES:

financiación autonómica, política fiscal.

### KEY WORDS:

state and local taxation, fiscal policy.

<sup>(\*)</sup> E-mail: nuria.badenes@ief.meh.es

## 1 INTRODUCCIÓN

Los procesos de descentralización fiscal, como otras actuaciones ejercidas por parte del Sector Público, pretenden –al menos desde un punto de vista teórico– maximizar el bienestar social. En aras del logro de ese bienestar, la descentralización se justifica como mecanismo que permite que niveles subcentrales de gobierno satisfagan mejor las necesidades de los ciudadanos. Pero, ¿en qué consiste la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos? El primer y segundo teoremas fundamentales de la economía del bienestar establecen las reglas para el logro de la eficiencia y de la equidad bajo la presunción de que cada uno de los agentes maximiza su función de utilidad (consumidores) o de beneficios (productores).

Por ello, la justificación de la descentralización y los límites de la misma se basan en el mejor logro en manos de gobiernos centrales o descentralizados de las clásicas funciones enunciadas por Musgrave (1959) y cuya adaptación al ámbito federal se produce por Tiebout: asignativas, distributivas y estabilizadoras. Existe bastante consenso respecto a que la asignación eficiente de recursos se logra mejor en manos de gobiernos subcentrales, más cercanos al ciudadano y con mejor información disponible para la satisfacción de preferencias, y que además pueden dotar de provisión diversificada entre distintas jurisdicciones. En cambio, el logro de la equidad o la estabilización

se consideran en términos teóricos funciones de responsabilidad del gobierno central. El manejo de los instrumentos de estabilización por parte del nivel descentralizado de gobierno para el control del paro, la inflación, el crecimiento o la balanza de pagos, excedería de sus potestades tanto desde el diseño de las actuaciones como desde las consecuencias de las mismas. Por su parte, el logro de la justicia distributiva desde los gobiernos subcentrales podría ser imposible por escasez de recursos para un reparto óptimo en una jurisdicción determinada, por el riesgo de que unas jurisdicciones actuasen como usuarias gratuitas del reparto de otras, o por la imposibilidad de percepción de la desigualdad global por la transferencia de la responsabilidad distributiva a unidades subcentrales. El mejor logro de la eficiencia se vería reforzado *ex post* por la “votación con los pies” que implica que los habitantes de distintas jurisdicciones se mueven a aquellas jurisdicciones en las que la política pública les satisface más, Tiebout (1956). Sobre la base de este argumento, y sobre el Teorema de la Descentralización de Barzel y Oates, que establece que bajo ciertas condiciones la provisión por parte de gobiernos subcentrales es al menos tan eficiente como la provisión central, se ha articulado una justificación económica de la descentralización.

Es fácil encontrar puntos criticables en dicha justificación: la información acerca de la provisión no es perfecta ni siquiera para los niveles subcentrales de gobierno, los intereses de los agentes no son estrictamente económicos, existen costes de movilidad que en cierto modo invalidan la votación con los pies, en la provisión de bienes públicos las jurisdicciones más pequeñas no aprovechan las economías de escala y las más grandes se someten a congestión, los votantes no cuentan con información perfecta, los políticos no pretenden exclusivamente maximizar el bienestar social, y un largo etcétera.

Además, la provisión pública pretende lograrse a mínimo coste, y la multiplicidad de niveles de gobierno, en principio generará crecimiento en el gasto por unidad de servicio provisto, a no ser que el efecto se compense por efecto de la “hipótesis de la descentralización” (Brennan y Buchanan, 1980) según la cual la descentralización genera competencia entre gobiernos y sirve para frenar la expansión de un Estado-Leviatán maximizador de impuestos.

Todos estos argumentos apoyan o ponen trabas al fenómeno descentralizador, desde un punto de vista estrictamente económico. Pero las consideraciones económicas no son las únicas que juegan un papel en la práctica de la descentralización. En muchas ocasiones el peso de las consideraciones políticas o las exigencias históricas juegan un rol tan importante o más que las consideraciones económicas. En cualquier caso, la tendencia a la des-

centralización es un proceso que en la práctica está evolucionando tanto en países desarrollados como en desarrollo.

El proceso de descentralización en España es objeto de reflexión en el presente artículo, con el fin de resaltar los puntos fuertes como valor a imitar por otros países en un estadio de descentralización menos avanzado, y resaltando los defectos de un proceso que comenzó hace más de treinta años y que también ofrece ejemplos de lo que no conviene repetir. Tras la presente introducción, el segundo epígrafe se dedica a la descripción del sistema de financiación autonómica desde el comienzo del proceso hasta el momento actual. En el tercer epígrafe reflexiona acerca de los posibles aciertos y errores producidos a lo largo del proceso de descentralización español. En el cuarto epígrafe se destacan algunas características generales que deben ser tomadas en cuenta en los procesos de descentralización de América Latina, para concluir en el quinto epígrafe.

## 2 EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN ESPAÑA

El proceso de descentralización en España arranca en la Constitución de 1978, y se puede decir que la evolución desde aquel momento ha dado lugar a un proceso de descentralización profunda y que se ha producido muy rápidamente. La Constitución de 1978 dio lugar a lo que se denomina una “Hacienda de gasto” en contraposición a “Hacienda de ingreso” (Sureda, 1994) ya que en aquel momento, un sistema de financiación autonómica basado en tributos propios de cada región hubiera tendido a provocar grandes disparidades en la provisión de servicios públicos o en la presión fiscal. Resultado de estos condicionantes iniciales, el proceso de descentralización se centró durante una etapa larga en el lado del gasto y la cesión de diferentes competencias a las regiones, para posteriormente diseñar un sistema de financiación, que hubo de enfrentarse a la falta de experiencia previa y a un sector público que tras cuarenta años de dictadura se hallaba fuertemente centralizado.

La LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) establece en su segundo artículo los principios en los que se basará la actividad financiera de las CCAA en coordinación con la Hacienda del Estado.

En primer lugar, se establece que el sistema de ingresos de las CCAA *no puede implicar privilegios económicos ni sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales* en el territorio español. En segundo lugar, se debe garantizar el *equilibrio económico, y la estabilidad presupuestaria*, entendida como la situación de equilibrio o de superávit. El tercer principio establece la *solidaridad*

entre regiones. El cuarto, la *suficiencia* de recursos para el ejercicio de las competencias de las CCAA. Por último, el quinto principio insta a la *lealtad institucional*, de manera que se valorará el impacto positivo o negativo que las actuaciones del estado en materia de legislación o en adopción de medidas de interés general causen a las CCAA obligaciones de gasto no previstas.

El presente trabajo se centra más en la vertiente de los recursos para financiarse que en los gastos asumidos por los niveles descentralizados de gobierno, y en particular las Comunidades Autónomas, excluyendo el caso de los Ayuntamientos, con menor peso en el proceso de descentralización por la cuantía del gasto y los recursos que absorben. No obstante, es importante no perder de vista el hecho de que la cesión de recursos se justifica por la necesidad de gasto asumida. Una prueba de lo rápidamente que se ha producido el proceso de descentralización en España la constituye la comparación de las cifras de gasto público no financiero que quedaban en manos del Gobierno Central, Administraciones Territoriales y Seguridad Social en tres momentos del tiempo: 1982, 1996 y 2007. Mientras que el reparto en 1982 implicaba un 53% en la Administración central, 32,5% en manos de la Seguridad Social y 14,5% en Administración descentralizada, catorce años después el reparto era prácticamente uniforme: 37,2% la Administración Central y 33,6% y 29,2% los gobiernos subcentrales y la Seguridad Social respectivamente. En 2007, las Administraciones territoriales pasan a ocupar el primer puesto en cuanto a gasto no financiero, absorbiendo prácticamente la mitad del total (49,3%) y quedando el porcentaje de menor peso en manos del Gobierno central: 22%. Por su parte, la Seguridad Social asume el 28,7% restante.

Una peculiaridad del proceso de descentralización en España reside en el hecho de que no existe un único sistema para todo el territorio español. Se da la coexistencia de un régimen común, y uno especial o foral, aplicado a las CCAA de País Vasco y Navarra, donde se aplican el sistema de Convenio y Concierto respectivamente, en virtud de los derechos históricos cuyo respeto establece la Constitución.

El sistema foral funciona como un negativo del sistema común que sería el positivo en analogía fotográfica, ya que si bien en el sistema común se calculan las necesidades de gasto y el gobierno central financia la diferencia que las CCAA no han podido obtener con sus recursos, en el sistema foral, se recaudan los recursos con un sistema fiscal propio y el sobrante, se devuelve al gobierno central (cupo vasco o aportación navarra). El cupo o la aportación se fijan cada cinco años y se actualizan anualmente mediante un coeficiente.

La diferencia fundamental de los territorios forales respecto del resto de territorio común reside en que los primeros gozan de una gran autonomía

fiscal, por contar con un sistema fiscal propio, que les permite la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (todos excepto IVA y derechos de importación). Esta autonomía fiscal no les exime de la obligación de mantener los principios de solidaridad y libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales.

Además de la peculiaridad de los territorios históricos, se producen dos excepciones más al sistema común en las Islas Canarias y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La Comunidad Autónoma de Canarias disfruta de una serie de privilegios fiscales reconocidos desde la Constitución que se basan en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. Además, se le reconocen una serie de criterios particulares en la aplicación de las normas y principios como consecuencia de su ubicación como zona ultra-periférica de la Unión Europea (destaquemos que la distancia de las Islas al Continente Africano es de 300 km aproximadamente, y de la Península Ibérica les separan más de 1000 km).

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla constituyen la última de las excepciones al régimen general, ya que sus regímenes son más cercanos a los de una CA que al de una ciudad y su correspondiente Ayuntamiento. Ambas ciudades se ubican en el norte del Continente Africano, separadas de la Península Ibérica. Estas ciudades cuentan con un Fondo de Suficiencia con base en el año 1999 por el valor de los servicios traspasados y las subvenciones de autogobierno de ese año. También disfrutaban de los fondos de compensación interterritorial y en los mecanismos de Financiación de las Haciendas Locales. Las dos ciudades cuentan con bonificaciones importantes en imposición directa, como son una deducción del 50% de la cuota en IRPF y en Sociedades por los rendimientos obtenidos en estas ciudades, una bonificación del 75% del Impuesto de Patrimonio (si bien este impuesto ya ha desaparecido) y una bonificación del 50% en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones si el causante es residente en estas ciudades, que se eleva hasta el 99% si el causahabiente es cónyuge, ascendiente o descendiente. En el ámbito de la imposición indirecta no se aplica IVA, sino un impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, y por último entre los impuestos especiales solamente se exige el de Determinados Medios de Transporte y el especial sobre la Electricidad, aunque se exige un gravamen complementario sobre tabaco, carburante y combustibles.

El proceso de descentralización de las CCAA de régimen común en España, que es en el que centraremos nuestra atención, puede subdividirse en cuatro grandes fases, cuyos rasgos generales se explican a continuación.

La *primera fase abarca el período entre 1980 y 1996*. Aunque es en 1978 cuando se reconocen las Autonomías en la Constitución, no es hasta el año 1980 cuando se aprueba la LOFCA que establece los recursos de los que se van a nutrir. Durante esta etapa, los recursos de las CCAA para financiar las competencias que asumen proceden de tres vías:

1) Participación en los Ingresos del Estado, que suponen una transferencia incondicionada, y cuya cuantía se calcula a partir de las necesidades efectivas de cada CA, medidas a partir de indicadores como la población, la superficie, el esfuerzo fiscal, o al insularidad. Durante finales de los 70 y los años ochenta, el coste efectivo se calculaba a partir de lo que a cada CA le costaba la provisión de las competencias asumidas, restándose la recaudación de las tasas vinculadas a la prestación del servicio, que pasaban a considerarse tributo propio.

2) Impuestos estatales cedidos. De estos impuestos, lo único que se cede es la recaudación, pues la capacidad normativa y la gestión de los mismos permanecen manos del sistema central. Estos impuestos son el de Patrimonio, el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y el de Sucesiones y Donaciones.

La *segunda fase del sistema abarca el período 1997-2001*. Durante esta etapa se producen avances en términos de corresponsabilidad fiscal, ya que lo que no tiene sentido es transferir competencias de gasto a las CCAA sin la capacidad para que éstas financien sus necesidades. En este período, además de contar con los recursos descritos en la primera fase, las CCAA disponen de una fuente adicional de recursos mediante el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Se les cede a las CCAA el 15% de la tarifa del impuesto, el denominado “tramo autonómico” y además, una participación territorializada del 15%. Esta medida implica que las CCAA pueden modificar (con un límite) la tarifa que se ha diseñado desde el Gobierno central, pero además que recuperan un porcentaje de la recaudación que se ha producido en su territorio, con la garantía adicional de un crecimiento mínimo de la recaudación autonómica igual al PIB nominal. Esta capacidad normativa supone una novedad de este período, ya que hasta 1997 la cesión de los impuestos implicaba contar con la recaudación total o parcialmente y gestionar el tributo, pero no decidir acerca de los elementos que configuran en impuesto. A partir de 1997, la capacidad normativa se permite sobre tipos impositivos y deducciones fundamentalmente. Durante este período, los



gastos generados por la transferencia de la sanidad, se financiaban al margen del modelo general, de modo que se articula un sistema complementario de transferencias condicionadas para poder hacer frente al gasto sanitario, que en cada CA se calculaba atendiendo a la población protegida.

Desde 2002 y hasta 2009 comienza un nuevo período que se calificó de “definitivo”, aunque obviamente no lo ha sido, y que constituiría *la tercera fase*. El sistema fue aprobado unánimemente por todas las CCAA, y se define por una serie de rasgos característicos. A diferencia de los sistemas anteriores, que tenían duración quinquenal, este sistema nace con vocación de estabilidad. Cuenta además con carácter integrador, ya que aglutina las competencias tradicionalmente asumidas entre las que se encuentra la educación, pero además la sanidad y los servicios sociales de la Seguridad Social.

Para la financiación de las competencias, se cuenta con los siguientes recursos:

1) *Impuestos compartidos*, que comprenden el 33% del IRPF, el 35% del IVA, el 40% de Impuestos Especiales (con posibilidad de incrementar en un 15% el tipo establecido desde el Gobierno central), el 100% de los Impuestos sobre determinados medios de transporte (con posibilidad de incrementar el tipo estatal hasta un 15%), sobre electricidad (con posibilidad de fijar un tipo autonómico de hasta 2%), de las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (con posibilidad de afectación de la recaudación a la financiación de la sanidad o políticas medioambientales), y la recaudación de los impuestos estatales cedidos a las CCAA y las tasas. Esta ampliación en la corresponsabilidad fiscal se realizó para que pudiesen financiarse las nuevas competencias (especialmente la sanidad).

2) *Fondo de Suficiencia* (anteriormente denominado Participación en los Ingresos del estado), concepto que se conoce como el de cierre de sistema. Consiste en una transferencia del Estado que completa la diferencia desde los ingresos obtenidos por la capacidad fiscal (tributos cedidos y tasas afectas) de cada CA, hasta sus necesidades de gasto. Este fondo se actualiza conforme al crecimiento de los tributos del estado, y tomaba como base el año 1999. El fondo podía ser negativo, como ocurría en el caso de Baleares y Madrid, produciéndose en este caso una transferencia desde la CA al gobierno central. La actualización del fondo no se produce calculando de nuevo la diferencia para cada año, sino actualizándolo según la evolución de los Ingresos Tributarios del estado (ITE)

3) *Mecanismos de solidaridad interregional* que pretenden que se consiga una dotación equivalente en la prestación de los servicios, independientemente de cuál sea la capacidad fiscal de cada uno de las CCAA. Estos fondos se concretan en el *Fondo de renta relativa* (compensa la menor riqueza relativa de ciertas CCAA), *Fondo para paliar la escasa densidad de población* (compensa a CCAA con densidad escasa (inferior a 27 habitantes por km<sup>2</sup>) y las que cuentan con superficie menor a 50.000 km<sup>2</sup>, la *Modulación del crecimiento* (establece que las CCAA con renta per cápita por debajo del 70% de la media no pueden crecer por debajo del 120% de la media), el *Fondo de desplazados* (para garantizar el acceso a los servicios sanitarios en todo el territorio con independencia de la CA de residencia), y el *Respeto al status quo* (para que ninguna CA reciba para cada bloque competencial menos recursos de los que les correspondía con el sistema anterior).

4) *Fondos de compensación*, consistente en transferencias condicionadas destinadas a gastos de inversión, con un importe que no puede ser inferior al 35% de la inversión del estado y sus organismos Autónomos, y ponderado por la población y renta relativas de las CCAA y ciudades beneficiarias. Si bien el fondo debe destinarse a inversión, aunque hasta el 25% de las cuantías de cada año pueden destinarse a la puesta en marcha de inversiones que se han financiado con este mismo fondo.

La *cuarta fase*, está pendiente de comenzar, cuando *a partir de 2010* se contará con un sistema cuyas novedades han sido aprobadas en el mes de noviembre de 2009. La necesidad de revisión del sistema de financiación autonómica nace del hecho de que el sistema vigente no atiende a las necesidades reales de las CCAA. El nuevo sistema se ha basado fundamentalmente en los principios de solidaridad e igualdad. Se pretende que todos los ciudadanos reciban la misma financiación para las prestaciones públicas fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) con independencia de la CA de residencia, y para ello, el 80% de los recursos se destinan a este fin. Por otro lado, el nuevo sistema permite reducir las diferencias máximas de financiación per cápita entre CCAA en un 25% (actualmente llegan a ser del 40%). El nuevo sistema introduce los cambios poblacionales que en España se han producido en los últimos diez años, y que vienen condicionados por la entrada masiva de inmigrantes y el envejecimiento de la población. Así, la variable población deja de ser relevante en términos de las necesidades de cada CA, pasando a considerarse la población sanitaria protegida, la población mayor de 65 años y la menor de 16, ya que el colectivo edad más elevada

y el más joven, generan un gasto sanitario mayor que el de edades intermedias. También se consideran variables como la densidad poblacional y el bilingüismo, que implica incrementos en el gasto per cápita por la necesidad de provisión de servicios incluso cuando su utilización es poco intensa en el primer caso, y mayor gasto en traducción y coste educativo en el segundo caso. Está previsto que el propio sistema ajuste a los nuevos cambios poblacionales y realidad demográfica al introducirse elementos dinámicos. En concreto, el nuevo sistema instrumenta dos fondos destinados al logro de la igualdad en los servicios públicos fundamentales:

- *Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales*, que asegura la igual financiación por habitante en todas las CCAA. Este fondo absorbe el 80% de los recursos del sistema, y se financia con un 75% de los tributos cedidos y un 5% de los recursos que proceden del estado. Se calculará anualmente según evolucionen los recursos tributarios y se distribuirá según necesidades, utilizando el criterio de población *ajustada*.
- *Fondo de suficiencia global*, destinado a financiar el resto de competencias transferidas a las CCAA, ya sean servicios no fundamentales o competencias que no todas las CCAA han asumido por igual. Este fondo se financia del 25% de los recursos tributarios del sistema que genere cada CA y recursos adicionales del Estado, ligándose su evolución a la de los ingresos tributarios del Estado.

Para el logro de mayor convergencia de las CCAA se dota al sistema de mecanismos que acerquen la financiación per cápita de cada CA, y en particular:

- *Fondo de cooperación*, que pretende lograr convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos independientemente de dónde residan. Para ello el fondo se repartirá entre las CCAA de menor renta per cápita y de dinámica poblacional especialmente negativa.
- *Fondo de competitividad*, para reducir diferencias en la financiación per cápita. Anualmente se calculará la dotación del fondo, teniendo en cuenta que la cuantía total no podrá superar la suma de las dotaciones del *Fondo de Cooperación* y el de *Compensación Interterritorial*.

Además el sistema dota de mayor autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, ya que se producen incrementos en los porcentajes de cesión de impuestos: hasta el 50% del IRPF y el IVA y el 58% de los impuestos Especiales, acompañado además de mayor capacidad normativa. Esto significa que en el nuevo sistema el peso de los impuestos parcial o totalmente cedidos por el estado asciende a un 90% (con el modelo vigente es del 70%)

### 3 ERRORES Y ACIERTOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ESPAÑOLA

Según las reflexiones del profesor Rodríguez Bereijo (2006) el sistema de descentralización español se ha caracterizado por ser un sistema asimétrico, abierto, inestable e insuficiente. Asimétrico tanto en la descompensación existente entre los gastos asumidos y los recursos para financiarlos, como por la coexistencia de varios sistemas, el régimen común y el régimen foral, que se organizan de forma totalmente distinta, como expondremos más adelante. Abierto porque la constitución no especifica el peso que cada una de las fuentes de financiación debe jugar, y se limita a enunciar los principios sobre los que se sustenta la descentralización: básicamente igualdad, solidaridad interregional y coordinación. Por lo tanto, la combinación de elementos de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) no es única, debido a que la Constitución española simplemente especifica los elementos financiadores que se pueden utilizar, pero no el peso que ha de otorgarse a cada uno. Se califica además de inestable porque el sistema ha cambiado quinquenalmente hasta el año 2001, en que se estableció el sistema “definitivo”, que ha vuelto a verse modificado en 2009. El sistema es insuficiente porque las CCAA no son capaces de financiar los gastos derivados de las competencias asumidas, y más desde el momento en que la sanidad fue totalmente transferida.

127

Todas estas consideraciones generales son ciertas, como se puede comprobar tras haber revisado detalladamente la evolución del sistema de financiación autonómica desde el momento en que fue concebido, pero nos centraremos en consideraciones más particulares. Las reflexiones realizadas en las próximas líneas no siempre deben entenderse como un error en el sistema que hubiese sido evitable: en muchas ocasiones, las propias circunstancias sociales, económicas, políticas, hacen inviables las soluciones que desde la teoría se plantean como idóneas. En otras ocasiones, los propios errores cometidos han sido solucionados con las reformas posteriores. No obstante, es importante poner de manifiesto no solamente las bondades de un sistema para ser imitado, sino los defectos, para que en la medida de lo posible se evite caer en los mismos errores, y que hemos resumido en los siguientes ocho puntos.

#### *1) Ausencia de corresponsabilidad fiscal*

La ausencia de correspondencia entre poder de decisión en las políticas de gasto y de ingreso ha sido una constante en el proceso de financiación autonómica. Parece que la última modificación aprobada de la LOFCA viene a paliar en parte esta deficiencia y que en adelante, la capacidad de decisión

sobre los recursos estará más cercana a las necesidades de financiación del gasto. Si se puede administrar el gasto pero no los recursos que lo financian se generan incentivos perversos, pues un nivel superior de gobierno es el que se hace cargo de los costes. En España, a día de hoy las decisiones en el ámbito tributario a nivel autonómico afecta a solamente 4 unidades monetarias de cada 10 que se ingresan. Pero al mismo tiempo, cuando se han incrementado las competencias normativas de las CCAA, éstas no las han utilizado o lo han hecho para disminuir la presión fiscal, porque el sistema permite “quedar bien” con los votantes de la Comunidad Autónoma a costa de solicitar recursos al Gobierno Central.

### *2) Consideración del principio del coste efectivo para la dotación de trans-ferencias*

El sistema utilizado en los primeros años del proceso de descentralización fiscal en España basado en la dotación de transferencias a las CCAA por el coste efectivo de la prestación de los servicios que asumían, dio lugar a que se garantizara exclusivamente el que cada CA pudiese financiar lo que le costaba al Gobierno Central la provisión de distintos servicios en el momento de la cesión de la competencia, pero no que ese coste fuese el mismo en todas la CCAA. Esta situación ha generado enormes diferencias en gasto por habitante entre CCAA, y un sentimiento de injusticia, que la última reforma de la LOFCA pretende resolver en gran medida.

### *3) Desajuste en el cálculo de la financiación y del gasto*

El sistema español estableció como criterio para determinar la “capacidad fiscal” (concepto distinto al esfuerzo fiscal, que implica hacer uso de la capacidad normativa) la recaudación normativa obtenida por las CCAA en el año base (1999), que se iría actualizando conforme a la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado. Como la evolución de los ingresos estatales ha estado por debajo de los autonómicos, en los últimos años se ha producido una infraestimación sistemática de los rendimientos tributarios autonómicos. Todos los ingresos tributarios asignados con criterio normativo excepto el IRPF están por debajo de las recaudaciones reales. También es cierto que si se utilizase como criterio actualizador la variación de los tributos autonómicos en lugar de estatales, podría surgir un problema: la evolución de la recaudación autonómica incluye variables que incorporan el esfuerzo fiscal, y lo que se trata de medir es la capacidad fiscal. En este entorno, puede aparecer un incentivo a no esforzarse una región para no salir perjudicada por ser computada como más capaz.

#### *4) Confusión de los elementos destinados al logro de la suficiencia y la solidaridad*

En España se cuenta con Fondos para el desarrollo, consistentes en transferencias de capital destinadas a reducir las diferencias interterritoriales entre regiones en renta y desarrollo. Implican discriminación positiva a favor de las regiones más atrasadas, y atienden al principio de solidaridad, según el cual se deben realizar redistribuciones interterritoriales para paliar las diferencias en niveles de renta y servicios públicos. Por otro lado, se cuenta con transferencias de nivelación que son transferencias corrientes que pretenden reducir las diferencias en el acceso a los servicios públicos derivadas bien de la diferente capacidad fiscal, o del distinto coste de provisión de los servicios. Estas últimas deben asignar recursos de forma directamente proporcional a la demanda de los servicios en cada región, e inversamente proporcional a la capacidad fiscal que ostentan, pero no hay justificación para otorgar más recursos a las regiones más pobres. La confusión de objetivos de ambos instrumentos ha llevado en ocasiones a justificar erróneamente el uso de las transferencias de nivelación para reducir las diferencias de renta per cápita entre territorios.

#### *5) Factores políticos involucrados en el proceso de descentralización*

La descentralización implica el desdoblamiento del poder central en otros niveles. Ello abre la posibilidad de que el nivel central y subcentral de Gobierno no pertenezca al mismo partido político. Si el sistema de descentralización está diseñado con criterios claros, objetivos, transparentes, aceptados de forma general, esta diferencia política no tiene porqué traducirse en una pérdida de cohesión entre individuos y territorios, pero en otro caso, las tensiones políticas pueden tener su reflejo en el proceso de descentralización.

Por otro lado, existen elementos como las transferencias de nivelación, que tratan de que en un nivel de gobierno determinado se garantice la posibilidad de prestar un nivel estándar de servicios público, siempre que el esfuerzo fiscal sea el estándar. La aplicación de las transferencias de nivelación está fuertemente condicionada por la forma en que se definen los niveles estándar de servicios sociales y de esfuerzo fiscal. Dado que estos criterios son en parte subjetivos, las regiones menos favorecidas en el reparto, si pertenecen a un partido diferente al del Gobierno central, pueden acusar de que las diferencias políticas han perjudicado su situación. A la inversa también puede ocurrir, que sean criterios políticos y no objetivos los que determinen los criterios clave en el reparto de recursos a los niveles subcentrales de gobierno<sup>1</sup>.

#### 6) *Establecimiento de unos criterios que anulan otros*

El sistema de 2001 aplicado en España optó por pasar de utilizar el criterio del “coste efectivo” para la determinación de la valoración de las competencias de gasto asumidas a utilizar el criterio poblacional como básico, acompañado de otras características de menor peso como la dispersión, la densidad, superficie, renta relativa, población mayor de 65 años.... Pero el efecto de la aplicación de estos criterios quedó anulada por la aplicación de la “Regla de garantía del Statu Quo” y las “Reglas de modulación”, que establecían respectivamente que ninguna CCAA podía computar necesidades de gasto inferiores al sistema anterior, ni tampoco podía haber grandes mejoras o pérdidas por la aplicación del sistema nuevo. Esta circunstancia está relacionada con la anterior, ya que son factores políticos los que han conducido a la aplicación de las reglas complementarias.

#### 7) *Diseño de un entramado institucional que facilite el proceso*

El proceso de descentralización requiere de un esqueleto institucional. En España el sistema se vertebra a través de Consejo de Política Fiscal y Financiera que se encarga de todo aspecto de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del estado que por su naturaleza, requiera de una acción coordinada. Entre sus tareas se encuentra:

- La emisión de informes y adopción de los acuerdos previstos en la legislación de estabilidad presupuestaria.
- Estudio de los criterios de distribución
- Cálculo del coste de los servicios transferidos
- Coordinación de políticas de inversión pública.

Se trata de un órgano consultivo, pero en la práctica se ha convertido en un órgano multilateral en el que se decide el diseño y la modificación de las normas que integran el sistema de financiación autonómica.

Por otro lado la transparencia (no se puede acudir a las reuniones) en la adopción de acuerdos y la publicación de los resultados (la prensa es muchas veces la primera parte informada) de las discusiones son otros puntos mejorables en el funcionamiento del Consejo.

#### 8) *Falta de transparencia*

El sistema de financiación autonómica español sigue adoleciendo de falta de transparencia en diferentes aspectos. En primer lugar, las variables cuantificables de determinación de las necesidades de gasto (población, superficie, dispersión, insularidad, etc.) no permiten explicar íntegramente, ni

por tanto ajustar en el tiempo, la financiación recibida por las CCAA, debido, entre otros factores, al efecto de las modulaciones y las garantías de statu quo introducidas en los procesos de negociación para asegurar la ausencia de perdedores, transmitiendo una imagen de discrecionalidad que en nada favorece la aceptación social del sistema.

Pero no solamente destacamos los defectos que se han producido en el sistema de financiación autonómica, para continuar con el examen de la descentralización fiscal acometida en España, pasaremos a detallar lo que consideramos constituyen los principales aciertos en el proceso.

#### *1) Ajuste a los principios teóricos*

El sistema de descentralización en España ha utilizado los instrumentos de acuerdo a los dictámenes de la teoría del federalismo fiscal. A pesar de que en el comienzo del proceso se puso de manifiesto un uso excesivo de las transferencias y ausencia de la corresponsabilidad fiscal, se ha ido avanzando en términos del logro de la autonomía financiera de las CCAA. Además, el sistema se basa (véase López Laborda, 2006) no solamente en un sistema de financiación propio, también en la evaluación de las necesidades de gasto de las CCAA y en mecanismos de nivelación.

131

#### *2) Cesión de capacidad normativa acompañada de crecimiento del gasto y la presión fiscal*

Ya se ha comentado la conveniencia de acompañar la descentralización del gasto con responsabilidades sobre los instrumentos que los financian. Este principio hace abogar más por sistemas que permitan ceder la capacidad normativa frente a la mera territorialización, para así poder mantener control sobre las recaudaciones obtenidas, sin quedar al albur de las circunstancias económicas. Ésta es la línea que se está siguiendo en España, que consideramos un acierto. Además, esta cesión de capacidad normativa se ha producido en un contexto que -como es propio de los procesos de descentralización- ha dado lugar a un incremento del gasto de las regiones (en España por encima del crecimiento de las transferencias), y unido al crecimiento de la presión fiscal. Por mostrar algunas cifras, el ratio gasto público/PIB era del 24% en 1975 y 39 % en 2008, mientras que la presión fiscal pasó del 20% en 1975 a 37% en 2008. Esta evolución creciente en el gasto y la presión fiscal de forma simultánea al incremento de la capacidad normativa es un signo de autonomía de las regiones.



### *3) Establecimiento de un sistema de solidaridad para nivelar los desequilibrios regionales de renta*

El tratamiento de las cuestiones distributivas no genera acuerdo unánime. Así como la consecución de la eficiencia descansa en el principio de Pareto (o en la aplicación más práctica a través del criterio de Kaldor-Hicks), y nadie podría oponerse a que una situación en la que alguien mejora sin que nadie empeore, cuando se discuten consideraciones distributivas, ocurre que existen multitud de criterios para delimitar lo que es más justo. En España, para lograr la equidad interterritorial se ha optado por nivelar la capacidad de gasto de las distintas regiones, ya que si se hubiese considerado exclusivamente el criterio de capacidad fiscal, con el mismo esfuerzo, las regiones más ricas podrían obtener más recursos que las regiones más pobres. Por otro lado, las diferencias entre regiones existentes en España, donde la renta per cápita de unas CCAA llega a duplicar las de otras, obligan a que los mecanismos de nivelación jueguen un papel primordial (Sevilla Segura, 2001). Eficiencia y equidad son principios incompatibles y también en España se han de asumir costes de eficiencia en aras de instrumentar mecanismos de nivelación, pero lo que es realmente importante es hacer explícitos los principios que guían la actuación en la política de descentralización. Otra cuestión diferente es que los criterios utilizados para distribuir los recursos de nivelación hayan estado basados casi exclusivamente en el criterio poblacional, cuestión que en las sucesivas reformas, incluyendo la más reciente, se ha ido ampliando para considerar más parámetros territoriales y económicos, lo que redundaría en mayor logro de la equidad y mayor aceptación por parte de los ciudadanos.

### *4) Establecimiento de un sistema de solidaridad para fomentar el desarrollo*

Como mecanismo complementario al de nivelación, y con el mismo objetivo de logro de la solidaridad, se establece un mecanismo de reparto en España denominado Fondo de Compensación Interterritorial. Este instrumento se aplica mediante la dotación de transferencias condicionadas a la inversión, y está basado en la necesidad de garantizar el desarrollo regional a través de la inversión pública. Si bien es cierto que en ocasiones se han confundido los instrumentos solidarios que pretenden equidad en renta y en desarrollo, la valoración global que se puede hacer de este instrumento es positiva, que ha logrado que efectivamente las disparidades en el desarrollo de las regiones españolas no se ensanchen, gracias a la vinculación del instrumento al objetivo específico del logro del desarrollo, y que se haya limitado su distribución a las CCAA peor situadas y a la flexibilidad en el reparto de los recursos (VVAA, 2008).

### *5) Consolidación del sistema democrático*

El proceso de descentralización en España se ha calificado como un hito en el período democrático equiparable al acceso mismo a la democracia, o a la incorporación de España en la Unión Europea. El fin del franquismo permitió retomar ambiciones autonómicas que comenzaron a fraguarse en la Segunda República. La redacción del texto Constitucional tuvo que hacer frente al interés por la consecución de múltiples objetivos, entre los que se reconocía el derecho de las autonomías, pero que al mismo tiempo dejó el sistema abierto, sin una delimitación definitiva del sistema territorial, que ha ido configurándose posteriormente. La transferencia de competencias a las distintas regiones no se ha producido en el mismo momento, sino más bien de forma asimétrica; el sistema de financiación autonómica no funciona igual para todos, como ya se ha explicado, y las reivindicaciones de los territorios con identidad y condicionantes históricos más particulares han hecho que surjan tensiones en el proceso. Pero aún así, el modo en que se articuló desde el primer momento la descentralización en España es un ejemplo de ejercicio democrático.

### *6) Logro de crecimiento y convergencia de las regiones*

Durante los últimos veinte años, las regiones españolas han experimentado un crecimiento económico real (aunque con diferencias entre regiones), con aumentos en el Valor Añadido Bruto per cápita y en los niveles de empleo, si bien esta magnitud ha crecido en menor medida. Además, atendiendo a la evolución del PIB per cápita de las CCAA desde el comienzo de la descentralización, se constata que al tiempo que se produce un crecimiento, se aminora la dispersión entre regiones durante un período bastante largo, para acrecentarse ligeramente en los últimos años. Las diferencias entre regiones se deben a causas variadas como la especialización sectorial, la dotación en capital humano, la competitividad o el desarrollo tecnológico, sin que puedan achacarse los resultados de la evolución económica exclusivamente al proceso descentralizador. Es bien sabido (De la Fuente y Vives, 2005) que el impacto de la inversión pública experimentó un cambio de tendencia divergente desde la época anterior a la descentralización, a convergente en la época posterior. Sin querer establecer una causalidad entre la descentralización, crecimiento y convergencia, sí que por lo menos queremos constatar el hecho de que estas circunstancias se han producido de manera concurrente, lo que pone de manifiesto que la descentralización no ha estado reñida con el crecimiento y convergencia regional en España.

En definitiva, el proceso de descentralización en España se ha producido comenzando en un período difícil, en el que la democracia debía afianzarse. No existía una experiencia similar en el entorno, de la que poder extraer elementos para imitar o rechazar, pero en conjunto, se puede decir que se ha producido una adaptación continua a las circunstancias que en la actualidad continúa (ya que todavía no podemos decir que nos hallemos ante el sistema definitivo), y que el resultado, aunque con algunos elementos mejorables, puede calificarse de satisfactorio.

#### **4 RASGOS PARTICULARES DE AMÉRICA LATINA**

La experiencia española no sirve como patrón exacto para ningún otro país, ya que las circunstancias particulares de cada proceso de descentralización exigen la confección de un traje a medida. Pero sí es posible aprender lecciones de las experiencias positivas y negativas de otros países y tratar de adaptarlas a la experiencia propia. Con ese ánimo se han expuesto los aciertos y errores del sistema de financiación autonómica en España, pero es necesario poner de manifiesto una serie de rasgos característicos en América Latina que sería necesario tener en cuenta en la confección del traje que supone la descentralización. A esta tarea se dedica el cuarto epígrafe.

En primer lugar, es necesario tener bien presente que cualquier proceso de descentralización se justifica sobre la base de la maximización del bienestar de los habitantes de una jurisdicción. Cuando el proceso se completa, el bienestar debe haber aumentado con respecto a la situación de centralización, pero la consecución de este objetivo requiere un buen diseño y la adaptación a las circunstancias particulares de cada país. Esta adaptación particularizada dificulta el establecimiento de unas reglas generales más allá de lo que dicta el sentido común.

La elección del *momento en que se debe acometer un proceso descentralizador* está condicionada por la madurez del gobierno que se descentraliza. La madurez del gobierno depende enormemente del grado de consolidación del proceso democrático. En España, democracia y descentralización han caminado de la mano gracias a un proceso de transición democrática que ha sido puesta como ejemplo en muchas ocasiones. En América Latina no siempre los procesos democráticos se han establecido de forma sólida, por lo que la descentralización puede dar lugar a situaciones de corrupción. Por tanto, si la descentralización se produce demasiado pronto, se deberán iniciar procesos de recentralización, asumiendo de nuevo el gobierno central las

competencias que delegó a gobiernos subcentrales, y un ejemplo de esta situación lo constituye el caso colombiano.

La elección del *nivel de gobierno más adecuado* para prestar determinados servicios es otro elemento clave de la descentralización. Si bien es cierto que los gobiernos locales son más cercanos a la ciudadanía y mejores conocedores de sus preferencias, también lo es el hecho de que la descentralización requiere capacidad institucional y administrativa que asegure una elevada calidad del gasto público. Para ello, se requiere disponibilidad de recursos, cuestión que no siempre está resuelta en América Latina dada la elevada rigidez fiscal que se observa (Véase Cetrángolo y Jiménez, 2009) y que limita la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto en un plazo determinado. Para que un nivel subcentral de gobierno se haga cargo de una política de gasto es necesario por tanto que se garantice una calidad al menos igual que cuando la provisión se produce desde el gobierno central, y que existan recursos suficientes para hacerse cargo de dicha competencia, sea vía recursos propios o vía transferencias, y preferiblemente que el sistema evolucione hacia la autonomía fiscal.

Las *cuestiones distributivas* son fundamentales en un proceso de descentralización. América Latina se caracteriza por una situación de elevada desigualdad distributiva territorial. Un proceso de descentralización puede fácilmente exacerbar los niveles de desigualdad existentes entre los distintos territorios por varias razones.

1) La articulación del sistema por el que se va a dotar de recursos a los niveles subcentrales de gobierno es determinante de los efectos distributivos. Si los impuestos a disposición de las jurisdicciones (bien en términos de recaudación, o bien por la capacidad normativa otorgada) presentan una limitada capacidad redistributiva (por tratarse de impuestos proporcionales o de escasa recaudación), las posibilidades de mejorar en términos redistributivos por la vía del ingreso no mejorará, al contrario empeorará en un proceso de descentralización.

2) Si además la capacidad fiscal se mide -como en España- a partir de la situación de partida (en el momento del traspaso del tributo) y actualizando según la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), se pueden cometer errores entre la capacidad para generar recursos verdadera y estimada, lo que supone una fuente adicional de desigualdad generada por el propio proceso de descentralización. Es importante destacar el hecho de que las transferencias que el Gobierno Central otorgue a los niveles subcentrales dependerá de la estimación de la capacidad fiscal, por lo que una buena

medición es clave para el logro de la equidad. En caso español, la recaudación real ha crecido más que la normativa para las CCAA (y es esta última la que se utiliza como referencia) por lo que las transferencias que perciben del gobierno central son excesivas. Una alternativa para evitar el problema anterior es utilizar como criterio la recaudación real, pero genera desincentivos al esfuerzo fiscal de los niveles subcentrales de gobierno, que obtendrán sin esfuerzo (por transferencias de nivelación) lo que no han logrado por no esforzarse (esfuerzo fiscal).

3) Por la vía del gasto, los sistemas como el español también consideran como situación base de referencia para el establecimiento de niveles de gasto la existente en el momento de comienzo del proceso descentralizador. Ello implica la no corrección de las desigualdades existentes en los niveles originales de gasto, y su posible empeoramiento a medida que se desarrolla la descentralización.

4) Un sistema de descentralización requiere la cesión de competencias de gasto y de ingreso con el fin de que cada jurisdicción establezca su combinación de gasto-impuestos preferida (dadas las restricciones particulares). Si las preferencias son diferentes, los escenarios también lo serán, lo que contribuye de nuevo a la desigualdad (aunque esta se haya generado sobre la base de satisfacción de preferencias distintas)

5) La subdivisión de niveles de gobierno conduce a duplicidades en el gasto. Si los sistemas fiscales son precarios o consiguen recaudación limitada, esta circunstancia empeorará la capacidad redistributiva de los ingresos y/o los gastos, ya que parte de los recursos públicos se destinan a sufragar costes administrativos.

6) Por otro lado, es posible que las desigualdades de partida no sean solucionables por el sistema distributivo instrumentado desde la descentralización. Como señala Jiménez (CEPAL, 2008) en América Latina existe una gran desigualdad basada en una gran concentración en las decilas más ricas. Si se analizan los resultados redistributivos tras haber instrumentado mecanismos redistributivos puede ocurrir que la distribución no sea la deseable, pero es preciso tener en cuenta cuál sería la situación en ausencia de redistribución entre regiones y ser conscientes de las limitaciones de las herramientas distributiva, que pueden paliar heterogeneidades, pero no partir de cero y generar una nueva distribución de renta o de gasto.

Por todas estas razones es necesario no perder de vista que el logro de la equidad es uno de los principales objetivos de política pública, ya sea desde el nivel central o desde el nivel subcentral de gobierno, y cualquiera que

sean los instrumentos utilizados en la política distributiva, y la organización temporal de la distribución, un proceso de descentralización debe coadyuvar a disminuir las diferencias entre regiones, no a exagerarlas.

Un último apunte con respecto a cuestiones distributivas, tal y como señala Sevilla Segura (2001), se refiere a la que la conveniencia de los mecanismos de nivelación viene en parte condicionada por el punto de partida del sistema de descentralización, de modo que en un sistema federal, en el que se parte de regiones independientes originariamente que se agrupan, las diferencias se toleran más que en un sistema que parte de la centralización, y la segregación posterior vigila cuáles son las diferencias entre los niveles descentralizados.

La *importancia estratégica de los recursos naturales* es un elemento clave en los procesos de descentralización de América Latina. La necesidad de asignar eficientemente los recursos es todavía más importante cuando se trata de recursos agotables y pertenecientes a un sector estratégico. La autonomía tributaria es fundamental en un proceso de auténtica descentralización y cuando los recursos que sirven para la financiación de los gobiernos subcentrales están basados en el gravamen de hidrocarburos, minerales, gas, o alimentos, ocurra que la volatilidad del precio de estos bienes puede hacer vulnerables las haciendas subcentrales. Al mismo tiempo, por razón de sobreexplotación de y generación de externalidades, se hace más conveniente que la política de explotación de los recursos naturales esté regulada desde el gobierno central, con lo cual se produce una contradicción: instrumentos que constituyen una base fundamental en la financiación los gobiernos descentralizados no se hallan totalmente a su disposición ni constituyen recursos suficientes en momentos de ciclo de precios recesivos.

La insuficiencia de los recursos para la financiación de los niveles subcentrales obliga a la intervención del gobierno central, que en ocasiones no cuenta con otra alternativa más que el endeudamiento para asumir los gastos. El *elevado nivel de endeudamiento* de algunos países de América Latina viene también condicionado por rigideces en el presupuesto. Según Cetrángolo y Jiménez (2009) dentro del conjunto de componentes inflexibles del presupuesto, las variables más importantes son el pago de salarios públicos, el pago de los intereses de la deuda pública y el pago de transferencias (a otros niveles de gobierno y a la seguridad social, con mandato constitucional). Los recursos son limitados, y aumentan los recursos destinados al pago de la deuda, existen menos posibilidades de incrementar los recursos destinados a financiar otros niveles de gobierno.

La correlación entre *rigidez e insuficiencia* de los sistemas fiscales es también una cuestión recurrente en América Latina. La existencia de tales

rigideces, deberán ser tenidas en cuenta si se quiere diseñar un sistema en el que la suficiencia sea uno de los principios inspiradores. Si se dan problemas de suficiencia en un solo nivel de gobierno, se pueden dar en un gobierno descentralizado, y en este caso el problema se multiplica, porque implica tomar decisiones acerca del reparto de recursos considerando los distintos niveles de suficiencia logrados en las regiones.

## 5 CONCLUSIONES

Para concluir, resumiremos algunas ideas generales referentes a la descentralización desde el punto de vista teórico, el caso particular de la financiación autonómica española, y las cuestiones que no pueden olvidarse en los procesos de descentralización de América Latina.

- Los procesos de descentralización, a menudo son evaluados desde una óptica estrictamente económica, aún a sabiendas que las consideraciones económicas no son las únicas ni las más importantes que juegan un rol en el desarrollo de los procesos de descentralización.
- Las recetas aparentemente infalibles deben tomarse con cautela. Tal y como señala Bardham (2002) los estudios de descentralización que se han llevado a cabo en países en desarrollo, y en particular en América Latina, han tomado como referencia países desarrollados, con contextos institucionales, estructuras fiscales, y sistemas políticos.
- La descentralización en España, que no se encierra terminada a día de hoy, ha supuesto un proceso rápido, en continua renovación y que ha funcionado relativamente bien a pesar de presentar algunos puntos mejorables.
- Como principales defectos que se han observado en algún momento del proceso de descentralización en España cabría apuntar la falta de responsabilidad fiscal, la fijación de criterios basados en situaciones pasadas que han condicionado la evolución futura en la financiación autonómica, la fijación de unos criterios que quedan anulados por otros, la existencia de desajustes en el cálculo de financiación necesaria para cubrir los gastos asumidos por los gobiernos subcentrales, la injerencia de criterios políticos en las decisiones de financiación autonómica, la falta de transparencia y de organización institucional adecuada.
- Como principales valores positivos destacaríamos que el sistema de descentralización español se ha ajustado bastante fielmente a los predicamentos de la teoría, el gasto, la presión fiscal y el aumento de la capacidad

normativa de las jurisdicciones subcentrales han crecido de la mano, el buen funcionamiento de los mecanismos de solidaridad para acortar diferencias en la renta y en los niveles de desarrollo de las regiones, el logro de crecimiento y convergencia de las regiones, así como el afianzamiento del sistema democrático.

- Las peculiaridades de América Latina obligan a un análisis detallado por países, pero si algunos rasgos generales son destacables como elementos que no pueden eludir en los procesos de descentralización en términos generales, señalaríamos que es fundamental elegir el momento adecuado para acometer la descentralización, dependiendo de la madurez de los gobiernos implicados, la elección del nivel de gobierno apropiado para hacerse cargo de los servicios de modo que se garantice la suficiencia y calidad de los servicios, considerar como fundamentales las cuestiones distributivas, velar por la suficiencia de los gobiernos subcentrales especialmente en contextos en los que se produce dependencia de los recursos naturales, luchar contra los niveles elevados de endeudamiento, y tener en cuenta que las rigideces presupuestarias pueden exacerbar los problemas de suficiencia.

#### NOTA

<sup>1</sup> Un ejemplo de esta situación se produjo hace cuatro años, tras la iniciativa catalana de incluir en la reforma de su Estatuto de autonomía una propuesta específica de financiación. En ella exigía que “el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación (solidaridad) no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita antes de

la nivelación”. El reglamento catalán marcó en cierta manera las bases del nuevo sistema y además puso plazo a la aprobación del mismo, que debía haberse dado en agosto del año pasado como máximo. En cualquier caso, aunque entre en vigor en 2010, esta norma afectará también al ejercicio de 2009.

#### BIBLIOGRAFÍA

**Bardhan (2002):** “Decentralization of governance and development”. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.

**Barzel (1969):** “Two propositions on the optimum level of producing collective goods” *Public Choice* 6(1):31-37.

**Brennan, G and J. Buchanan (1980):** *The power to tax*. Cambridge University Press



**Cetángolo, O. y J.P. Jiménez (2009):** *Rígideces y espacios fiscales en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

**De la Fuente, A. y X. Vives (2003):** *Políticas públicas y equilibrio territorial*. Fundación BBVA. Bilbao.

**López Laborda, J (2006):** “Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”. *Mediterráneo económico*, Nº. 10, 2006 (Ejemplar dedicado a: Un balance del Estado de las Autonomías / coord. por Francisco José Ferraro García), pags. 197-219. <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/me1010.pdf>

**Monasterio Escudero, C. (2002):** “El laberinto de la financiación autonómica”. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 164(4), 157-187.

**Montecinos, E. (2005):** “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista Eure*, Santiago de Chile, 31-97: 77-88.

**Musgrave, R. (1959):** *The Theory of Public Finance: A Study in Political Economy*.

**Oates, W.E. (1972):** *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

**Olson, M.J. (1969):** “The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government”. *The American Economic Review*, 59(2), 479 - 87.

**Rodríguez Bereijo (2006):** “Descentralización política y descentralización fiscal: la experiencia española” *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* nº 20. <http://www.aranzadi.es/index.php/informacion-juridica/doctrina/fiscal/descentralizacion-politica-y-descentralizacion-fiscal-la-experiencia-espanola>

**Sevilla Segura, J.V. (2001):** *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica, Barcelona.

**Sureda Carrión, J.L. (1994):** “La ordenación constitucional en la financiación de las Comunidades Autónomas”, en “El sistema económico en la Constitución española”, volumen II, XV Jornadas de Estudio. Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid.

**Tiebout, C. (1956):** “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5):416-24.

**VV.AA. (2008):** *Informe sobre financiación autonómica*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.