

**Ángel de la Fuente Moreno y Xavier Vives Torrents (Eds.),
Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico.
Madrid, Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònomic-
Generalitat de Catalunya, 2003, 256 pp.**

El estudio del funcionamiento del Estado de las Autonomías en una perspectiva económica, principalmente centrada en el análisis de las políticas públicas, constituye el objeto central de este libro. La pretensión de sus autores es analítica y evaluadora, de manera que, sin desdeñar los aspectos descriptivos, se adentran tanto en el terreno del tratamiento de la información –como, por ejemplo, para la determinación de las cifras expresivas de la financiación territorial, los flujos fiscales, los indicadores del intervencionismo de los gobiernos autonómicos o la localización de las sedes empresariales–, como en el de la aplicación de diferentes modelos estadísticos o econométricos. Ello hace que las aportaciones de la obra sean múltiples, abarcando desde los datos hasta los resultados analíticos, pudiéndose afirmar que, con ella, se produce un importante avance en el conocimiento de los aspectos territoriales del funcionamiento de la economía española. En un momento como el actual, en el que se discute acerca de la configuración político-territorial de España, llegándose incluso, en algunos casos, a cuestionar su unidad nacional con confusas y engañosas justificaciones económicas –tal ocurre, sin ir más lejos, con la declaración del Gobierno Vasco de 21 de abril de 2004 sobre las «Razones económicas para un nuevo marco institucional», o, con mayor pretensión académica, con la «Independència de Catalunya: la viabilitat econòmica» de Xavier Sala i Martín, publicada en 1998– esas aportaciones arrojan una luz imprescindible para poder modular los argumentos, huyendo de tópicos sin fundamento, y en definitiva para mejorar el diseño del modelo económico autonómico compaginando criterios de eficiencia y equidad.

El lector encontrará en este libro, para empezar, una descripción del proceso evolutivo que ha seguido el sistema autonómico, partiendo del marco constitucional y de la materialización del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas. A los autores les interesa la plasmación de este proceso en la descentralización del gasto público, para lo que se refieren con detalle a los cambios que ha experimentado el sistema de financiación de dichas Administraciones regionales. La principal conclusión que se obtiene es que, debido a la existencia inicial de dos vías de acceso a la autonomía –la *lenta* del artículo 143 de la Constitución y la *rápida* del artículo 151–, a la presencia del sistema foral para Navarra y el País Vasco, y a los criterios que, al comienzo del proceso, se definieron para la valoración de las competencias transferidas desde el Estado, ese sistema se ha caracterizado por

una inercia muy fuerte que ha frenado la convergencia de las regiones en cuanto a la financiación *per capita* obtenida. Ésta, no obstante, se ha producido con la consolidación del sistema, siendo más intensa entre las regiones de régimen común que en el conjunto total, pues el régimen foral ha servido de barrera para la aproximación de las dos Comunidades en las que se aplica. Con todo, las diferencias interregionales subsisten en la actualidad y, como se señala en el texto, «no pueden justificarse exclusivamente en términos de diferentes costes en la provisión de servicios» (pág.56), con lo que, concluyen los autores, queda un margen para discutir la mejora en el sistema de financiación.

Me interesa detenerme en este último punto, pues pueden abrirse en torno a él nuevas perspectivas de investigación. Los autores del libro ponen en cuestión los criterios de distribución de los recursos financieros, pues es dudoso que posibiliten la consecución de objetivos de eficiencia o equidad; y sugieren que «habría que considerar reglas de asignación más sencillas y transparentes, ... (como) la igualación de la financiación básica *per capita*, ... a partir de la cual habría que justificar explícitamente cualquier desviación» (pág. 232). Esta propuesta, cuyo contenido no deja de ser una abstracción, seguramente encontrará pocas objeciones en el terreno de los principios. Pero es más difícil de establecer en el terreno concreto de la realidad empírica, pues el proceso de fijación de aquellos criterios es de naturaleza política y está influido por la peculiar distribución territorial del poder. Ésta, como se sabe, refleja la existencia de un sistema político bipartidista imperfecto en el que los dos partidos principales cuentan con una base regional diferenciada, en el que tienen una voz desproporcionada algunos partidos nacionalistas, y en el que las Comunidades forales se asientan sobre unas representaciones partidarias prácticamente opuestas. Por ello, sería interesante que, en futuros estudios se tengan en cuenta estos elementos del sistema político para modelizar, más allá de las variables económicas –como se hace, con acierto, en el texto (págs. 28 a 28)–, los factores que determinan el coste efectivo de las competencias que ejercen las Comunidades Autónomas.

El segundo capítulo del libro se adentra en la controvertida cuestión de la distribución territorial de los gastos e ingresos públicos; es decir, en el asunto de las balanzas fiscales regionales. El texto parte de una sucinta discusión de naturaleza metodológica que se salda con la elección de los criterios más apropiados para determinar la incidencia regional de los correspondientes flujos, no sin antes advertir que los posibles enfoques de este tema conducen a resultados que pueden acabar siendo opuestos. Quizás haya lectores que, inspirados por sus convicciones ideológicas o por su fe política, traten de invalidar las conclusiones que aquí ofrecen los autores, por lo que me parece relevante señalar que, en mi opinión, las opciones metodológicas que han adoptado son esencialmente correctas; y que, en todo caso, los críticos inspirados por tan elevados –o tal vez tan prosaicos– principios harían muy bien en ilustrarse mejor sobre el tema leyendo, por ejemplo, la excelente monografía publicada al respecto por el Consejo Económico y Social (vid. M. Carpio *et al.*: *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2002).

Pero vayamos a los resultados que se desprenden del examen pormenorizado de los distintos ingresos y gastos del sector público. En primer lugar, se destaca que en España los flujos redistributivos dentro del territorio son muy importantes; y que lo fundamental de ellos se sustenta sobre los saldos fiscales negativos que registran Madrid y Cataluña, de

manera que estas dos regiones proveen casi nueve décimas partes de la redistribución total. En segundo término, se anota que esos flujos conducen a una reducción de las disparidades de renta por habitante entre las regiones, equivalente a un tercio de las diferencias correspondientes. Y, en tercer lugar, se concluye que lo esencial de esa redistribución proviene de la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales, de manera que «los saldos fiscales regionales reflejan en gran medida el resultado del proceso de redistribución personal» (pág. 83). Esta conclusión es muy relevante, pues señala que cualquier propuesta sobre la limitación de la cuantía de los saldos fiscales regionales —como, por ejemplo, la que se propuso al comienzo de la actual legislatura autonómica desde las fuerzas políticas gobernantes en Cataluña— ha de incidir, necesariamente, sobre la distribución personal de la renta en España, haciéndola menos equitativa. Dicho de otra manera, la discusión redistributiva territorial a partir de presupuestos nacionalistas —como son los que corresponden, en cuanto a su línea dominante, a ese gobierno— lleva tras de sí el incremento de la desigualdad de rentas entre los españoles. Podría decirse, metafóricamente, usando la misma expresión que Sala i Martín en el trabajo antes mencionado, que esa propuesta se traduce en «robar la cartera» a los pobres para dárselo a los ricos, lo que no deja de ser sorprendente si se tiene en cuenta su pretendido carácter progresista e izquierdista.

No obstante lo anterior, los autores del libro señalan que existe un cierto margen para las políticas de redistribución estrictamente territorial, pues los flujos interregionales de esa naturaleza suponen alrededor de la cuarta parte de los totales. El análisis de su distribución conduce a señalar que se encuentra muy «lejos de ser satisfactoria, ... (pues) el sistema termina tratando de manera muy distinta a regiones de renta *per capita* similar» (pág. 81). Y así, las partidas de gasto referidas a los servicios esenciales —principalmente, la sanidad y la educación—, que deberían regirse por «el principio de igualdad de trato a los ciudadanos, ... están muy lejos de esa situación» (pág. 81); y las demás —que recogen la inversión en infraestructuras, las ayudas regionales a las actividades económicas y la provisión de otros servicios públicos—, cuya gestión debería inspirarse en un principio de solidaridad, tampoco reflejan éste. En definitiva, se concluye, que «las diferencias interregionales en términos de gasto *per capita* no parecen responder a criterios redistributivos o de eficiencia económica» (pág. 235), siendo aconsejable «una profunda reforma del sistema de financiación ... (para) asegurar una razonable igualdad de recursos por habitante entre las distintas Administraciones autonómicas y locales, a igualdad de competencias y obligaciones tributarias» (pág. 83).

Otro aspecto que se estudia en este texto alude a la comparación entre las políticas tributarias y de gasto de las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales. En el tercero de sus capítulos se aborda así la cuestión referente al ejercicio de la autonomía regional para ajustar la actuación del sector público a las preferencias o necesidades específicas de cada ámbito territorial. Los resultados obtenidos tras un importante trabajo de homogeneización estadística de los datos disponibles, señalan que «la autonomía parece haber servido para que los gobiernos regionales diferenciasen sus ofertas de bienes y servicios públicos» (pág. 99). Los factores determinantes de tal diferenciación, establecidos a partir de la estimación de un modelo estadístico multiecuacional, se encuentran en el nivel de renta regional, la estructura demográfica y las prioridades políticas; y así, las regiones cuyas disponibilidades presupuestarias son mayores gastan proporcionalmente menos en educación y sanidad —y más en servicios sociales, ayudas sectoriales e inver-

siones— que las que obtienen menos recursos, o las regiones con mayor representación de viejos y jóvenes en su población, gastan más en protección social, aunque no en sanidad y educación. Sin embargo, las diferencias interregionales, excluyendo a los territorios forales, son menores en lo que se refiere a los ingresos fiscales, pues las Comunidades Autónomas han tenido pocas posibilidades de aplicar una política tributaria propia.

A partir del capítulo cuarto, y hasta el sexto, el libro se adentra en el análisis del crecimiento regional. El primero de los aspectos que, a este respecto, se abordan, es el referido a la convergencia de los niveles de renta *per capita* entre las regiones, mostrándose que, como por otra parte se ha puesto de relieve en numerosos estudios anteriores al que aquí se glosa, desde los años sesenta se ha producido una reducción de la dispersión correspondiente en una cuantía del orden del 30 por 100. Sin embargo, tal reducción se produjo en el período que llega hasta el final de los años setenta, de manera que, desde entonces, con altibajos, las desigualdades se ha mantenido bastante estables. Además, ha habido convergencia b, de manera que el ritmo de crecimiento ha sido mayor en las regiones más pobres; pero en este caso la convergencia es muy lenta, lo que confiere un carácter secular al eventual recorte de la brecha que separa la renta por habitante de las diferentes regiones con el promedio nacional.

Por otra parte, la evolución de las regiones muestra que a la convergencia de rentas se ha visto acompañada por la creciente concentración de la producción y la población en algunas de ellas. El examen pormenorizado de los distintos casos singulariza a algunas Comunidades Autónomas. Así con respecto a la población, entre las más desarrolladas se destacan los casos de Cataluña y el País Vasco —ambas gobernadas por partidos nacionalistas— por haber perdido importancia dentro del conjunto de España, en tanto que, justamente por todo lo contrario, sobresalen Madrid, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana. Y, entre las de menor nivel de renta, ganan población Andalucía, Canarias y Murcia. Todo ello, en el período correspondiente a los últimos veinte años, lo que hace pensar que la autonomía, cuando se ha plasmado en una hegemonía política del nacionalismo local —que, en el caso del País Vasco, ha estado acompañada adicionalmente por la negativa incidencia del terrorismo—, no ha favorecido a las regiones correspondientes. Ello se confirma también al estudiar la concentración espacial del Valor Añadido, pues de nuevo, de las regiones con mayor renta *per capita*, Cataluña y el País Vasco retroceden, en tanto que Madrid —de forma muy intensa—, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares —con más moderación— aumentan su participación.

Un tercer aspecto examinado en el libro alude a las fuentes del crecimiento y la convergencia. La descomposición de éste en factores de productividad, ocupación y demográficos, señala que ha sido la primera la que más ha contribuido a la aproximación en los niveles regionales de renta, anotándose también en el lado positivo la aportación de la demografía y la tasa de actividad, siendo por el contrario negativa la de la tasa de desempleo.

Y, por último, con relación al crecimiento, se dedica un capítulo al impacto que, sobre él, ha tenido la inversión en infraestructuras. Esta variable, con el proceso autonómico, ha pasado a depender en una parte relevante de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales. Ello, según se señala, ha dado lugar a una reducción de las disparidades regionales en cuanto a la dotación de capital público por habitante. Las infraestructuras han contribuido, además, al crecimiento de la producción y el empleo, así como a la convergencia de rentas entre las regiones.

Para finalizar, los dos últimos capítulos del libro se dedican, respectivamente, a examinar el intervencionismo de los gobiernos autónomos –plasmado en su política industrial y comercial– y la localización de las sedes de las grandes empresas. Por lo que respecta al primero de estos temas, la aportación de los autores es somera y se basa sólo en la consideración del marco institucional sin tener en cuenta la efectiva utilización de los recursos presupuestarios en los programas de política económica de las Comunidades Autónomas. Ello hace que el análisis sea muy limitado, pues se carece de una cuantificación de las ayudas públicas a los sectores productivos, lo que tal vez habría sido posible mediante la aplicación de la metodología que, a este respecto, ha establecido la Comisión Europea. No obstante, los autores avanzan una interesante clasificación de las regiones según su grado de intervencionismo, aunque le sacan poco partido, pues no lo utilizan como variable en ningún modelo analítico.

Y lo mismo puede decirse con relación al segundo de los temas aludidos. Los autores se limitan así a observar la localización de las más grandes empresas para concluir lo ya conocido: «el poder económico está en Madrid y además de manera creciente» (pág. 229). Se atribuye esa situación a que «las grandes empresas no multinacionales pertenecen en su gran mayoría a sectores regulados» (pág. 229) olvidando que, en el período estudiado, se ha producido un importantísimo proceso de desregulación y privatización, de manera que, si la regulación fuera un factor determinante de la localización, seguramente habría cabido esperar una cierta desconcentración espacial del poder económico. Además, no se analizan otros posibles factores de localización, como pueden ser el tamaño del mercado regional y su concentración geográfica dentro de cada espacio regional, la dotación de factores productivos, en particular del capital humano, o el grado de desarrollo del sistema regional de innovación. Todo ello, unido a lo limitado del grupo de empresas estudiado –las 500 más grandes por sus ventas y las que cotizan en bolsa–, hace que este capítulo sea poco satisfactorio.

Resumo. La obra aquí glosada reúne elementos muy valiosos para valorar, desde la perspectiva económica, los logros del Estado autonómico y, en todo caso, para conocer la evolución de la economía regional española y sus factores determinantes. Esos elementos son principalmente de naturaleza analítica –pese a las limitaciones de los dos últimos capítulos– y también descriptiva, siendo muy relevante a este respecto la aportación que se hace en cuanto al tratamiento y homogeneización de los datos referentes a la actuación del sector público en las distintas Comunidades Autónomas. Los resultados obtenidos en ella han de servir, sin duda, para mejorar sobre bases sólidas el modelo económico de las autonomías, sobre todo en los que concierne a su financiación, y para orientar las futuras políticas de las regiones españolas.

MIKEL BUESA