
El modelo autonómico: desigualdades regionales, crisis económica y retos planteados

Joaquín Auriolés Martín

Resumen: En este artículo nos planteamos una reflexión sobre las implicaciones de las restricciones financieras derivadas de la crisis en la evolución futura del estado de las autonomías. Inicialmente se revisan las causas que determinan la frustración de las expectativas en materia de corrección de las desigualdades regionales. Se finaliza con una reflexión sobre los condicionantes sobre la evolución futura del modelo, teniendo en cuenta las restricciones financieras e institucionales, así como las circunstancias relacionadas con las presiones hacia la conformación de un estado federal asimétrico.

Palabras clave: Estado de las autonomías; desigualdades regionales; crisis económica.

Códigos JEL: H11; H73.

En este artículo nos planteamos una reflexión sobre las implicaciones de las restricciones financieras derivadas de la crisis en la evolución futura del estado de las autonomías. Inicialmente se revisan las causas que determinan la frustración de las expectativas en materia de corrección de las desigualdades regionales. Se finaliza con una reflexión sobre los condicionantes sobre la evolución futura del modelo, teniendo en cuenta las restricciones financieras e institucionales, así como las circunstancias relacionadas con las presiones hacia la conformación de un estado federal asimétrico. Establecemos como punto de partida que el deterioro de los cimientos del estado de las autonomías se debe a que algunos de sus principios inspiradores, reflejados en la Constitución, chocan frontalmente con las aspiraciones políticas de algunas Comunidades. Pero al margen de las circunstancias jurídicas que exhaustivamente analizan los expertos, existen otros condicionantes de naturaleza político-financiera que han interferido sistemática y decisivamente en el desarrollo del modelo, normalmente coincidiendo con la revisión de los diferentes acuerdos de financiación autonómica, pero también con algunos momentos clave en la consolidación del modelo autonómico.

Las dificultades para el consenso en torno a la función redistributiva del Estado han provocado un notable desequilibrio financiero horizontal que cada comunidad autónoma interpreta según sus intereses y que podría definirse, a los efectos que aquí nos interesan, como una situación en la que ciudadanos de diferentes territorios perciben niveles distintos de servicios públicos, a pesar

de realizar un esfuerzo fiscal similar. Entre sus principales consecuencias hay que destacar, por tanto, un insatisfactorio cumplimiento de los principios de solidaridad entre los territorios y de igualdad en materia de derechos y obligaciones, con independencia de la residencia (Foro Internacional de Economía Regional, 2006).

Una parte del problema reside en que la función redistributiva del Estado se realiza en base a un mecanismo de transferencias hacia las regiones en el que la negociación bilateral predomina sobre los automatismos, dando lugar a que las comunidades reaccionen a los incentivos para minimizar sus contribuciones al Estado y para maximizar su participación en el reparto. Otra parte se explica porque la Constitución también consagra la autonomía política de las Comunidades para la definición de sus propios intereses y para el diseño y ejecución de las políticas más adecuadas para conseguirlo, pero sin desarrollar los mecanismos de coordinación que deberían ser capaces de encajar todas las piezas, cuando los intereses que se enfrentan puedan ser no conciliables e incluso contradictorios. Cuando los conflictos se resuelven en un marco de negociación bilateral, la probabilidad de vulneración de la equidad horizontal a favor de las comunidades con mayor capacidad de negociación aumenta significativamente, pero sobre todo a favor de las que negocian en primer lugar, cuyos acuerdos se convierten en restricciones para el resto (Foro Internacional de Economía Regional, 2006).

Domínguez y Sánchez (2003) se refieren al «sistema pactista» como procedimiento para alcanzar el consenso

en torno a una propuesta a cambio de compensaciones, que no debe confundirse con la cooperación. La institucionalización del pacto bilateral en la resolución de conflictos horizontales ha dado como resultado un modelo ineficiente, que funciona con reglas extremadamente complejas y que obliga a la creación arbitraria de fondos, a veces contradictorios entre sí o con otros elementos del modelo, con el fin de disfrazar bajo una falsa apariencia técnica lo que no son más que acuerdos políticos, no siempre justificables. La conclusión es que comunidades con similares niveles de desarrollo, terminan percibiendo fondos de suficiencia desiguales (Lago y Martínez, 2008).

La Constitución también se refiere a la corrección de las desigualdades regionales al señalar que el ejercicio de la autonomía política debe ser compatible con la búsqueda de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diferentes partes del territorio. El Gráfico 1 permite apreciar que no ha existido convergencia regional en el estado de las autonomías. Tan sólo en los primeros años del nuevo siglo tuvo lugar una reducción sostenida de las desigualdades regionales, mientras que las diferencias aumentaron significativamente durante toda la década de los 90 y desde el comienzo de la crisis actual. El resultado final es que el estado actual de las desigualdades regionales en España es algo peor que cuando se produjo la integración en la Comunidad Europea, a pesar de las cuantiosas ayudas a la cohesión territorial recibidas, y con tendencia a empeorar en los últimos años.

En el gráfico 1 también se representa la evolución de las diferencias en productividad laboral. El resultado es claramente convergente para el conjunto del periodo, lo que significa que la divergencia en la producción por habitante se explica por el aumento de las diferencias regionales en materia de desempleo.

La conclusión que cabe extraer de lo expuesto hasta ahora se resume en que el estado de las autonomías no ha servido para reforzar la cohesión territorial en España y que el principal obstáculo a la convergencia está en las desigualdades en materia de desempleo. También hay que destacar que, si bien España ha conseguido, gracias a los fondos estructurales europeos, recortar sensiblemente las diferencias con el resto de la Unión Europea a lo largo de los últimos 25 años, su aplicación a la reducción de las diferencias internas ha resultado decepcionante. Entre los hechos más recientes hay que destacar que la convergencia con Europa se ha detenido y que las divergencias regionales internas vienen aumentando desde 2008. Todo esto ocurre

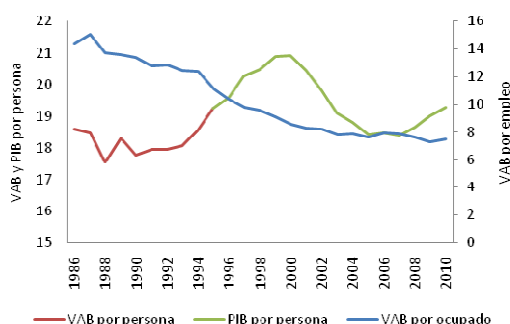
simultáneamente a una nueva ofensiva política para la reinstauración de un modelo de Estado asimétrico y en el contexto de una crisis sin precedentes de la solidaridad interregional, tanto a nivel comunitario como de España.

El modelo autonómico español, ejemplar durante los últimos 25 años para todo país que se haya planteado un proceso de descentralización político-administrativa, se ha mostrado incapaz de resistir los embates de la crisis financiera. Enmascarado tras los excepcionales rendimientos fiscales de la burbuja inmobiliaria, el componente estructural del déficit de las administraciones públicas se puso de manifiesto tras su estallido en 2008 y se agravó durante el largo periodo transcurrido hasta el reconocimiento formal de la gravedad de la situación, a mediados de 2010. La ofensiva que posteriormente ha tenido lugar para culpar a las comunidades autónomas del agravamiento de la situación y del contagio de la crisis de la deuda soberana, ha sido contundentemente contestada por el IVIE (Pérez García, 2011).

El gráfico 2 permite apreciar cómo la Administración responsable del fuerte aumento del déficit y del endeudamiento público a partir de 2008 es fundamentalmente la Central. La toma de conciencia sobre la verdadera gravedad de la situación en la primavera de 2010 no consigue frenar el fuerte componente inercial del endeudamiento, pero sí una ruptura radical con la dinámica del déficit. También en este caso es la administración central la principal responsable de la corrección, mientras que el ajuste en las comunidades autónomas está encontrando bastantes más dificultades para realizar sus ajustes.

En el debate político al respecto no han faltado las acusaciones a las Comunidades Autónomas de ausencia de compromiso con los objetivos de consolidación presupuestaria del Estado, e incluso de cierta deslealtad institucional, pero en modo alguno puede atribuírsele responsabilidad como desencadenante fundamental de los problemas financieros del Estado. En todo caso, lo que el problema vuelve a poner de manifiesto es la insuficiencia de los mecanismos de coordinación administrativa y sus consecuencias sobre el funcionamiento del conjunto, como se desprende de la decisión de modificar la Constitución para imponer límites a la discrecionalidad financiera de las administraciones públicas, ante la necesidad de proteger al conjunto de la imprudencia de algunos gobiernos.

Gráfico 1: Convergencia regional en España. VAB por habitante (1986-1994), PIB por habitante (1995-2010) y productividad laboral (VAB por ocupado). Desviación típica. Porcentaje de cada CC.AA. sobre España (España=100)¹.

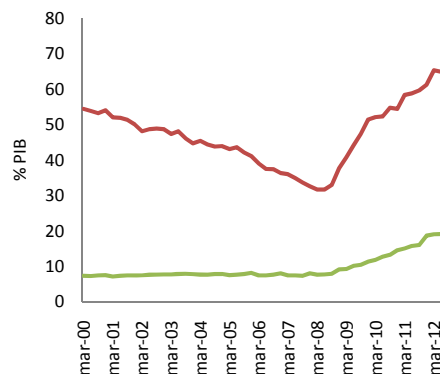


El problema no es, por tanto, la sostenibilidad financiera del sistema, sino la ausencia o el inadecuado funcionamiento de los mecanismos de coordinación, como consecuencia del cierre en falso del modelo constitucional, entre cuyas manifestaciones más evidentes están la inoperancia del Senado y el cierre del último acuerdo de financiación autonómica. Suscrito por el conjunto de las Comunidades Autónomas y la Administración central, el acuerdo de financiación autonómica alcanzado en el mes de julio de 2009 constituye uno de los momentos culminantes del «pactismo». Tras casi un año de negociaciones en el que se celebraron más de 100 reuniones con las 15 Comunidades de régimen común, el gobierno consiguió el consenso en torno a una propuesta que comprometía un aumento de los recursos en 11.700 millones de euros.

Las expectativas levantadas sobre la base de unas previsiones de ingreso, que posteriormente no se cumplieron, llevaron a algunas autonomías a endeudarse para afrontar los primeros episodios de asfixia financiera provocados por la crisis.

Gráfico 2: Deuda y capacidad (+)/ necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas Central y Autonómica española

Deuda (pasivos en circulación). Porcentaje sobre PIB



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Capacidad (+)/ Necesidad (-) de financiación. Porcentaje sobre PIB



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

El cierre del modelo territorial del Estado ha sido un desafío permanente desde la promulgación de la Constitución. La pretendida estabilidad posterior a la culminación del proceso de transferencia de competencias se frustró con la escalada de tensión en torno a la reforma de los estatutos de autonomía. La crisis financiera posterior y la ofensiva soberanista en Cataluña han vuelto a poner de manifiesto la debilidad de la estructura institucional de carácter horizontal. Las comisiones bilaterales siguen siendo el recurso habitual para la resolución de conflictos, aunque sus

¹ Como medida de desigualdad se ha utilizado la desviación estándar del VAB por habitante para el periodo 1986-1994 y del PIB por habitante para el periodo 1995-2010. La distinción se debe a la naturaleza de los datos estadísticos utilizados y en ambos casos la aplicación se ha realizado sobre el porcentaje de cada comunidad con respecto a España=100. La fuente de datos es la Contabilidad Regional de España del Instituto Nacional de Estadística.

consecuencias, habitualmente adversas sobre la equidad y la convergencia, convierten al método en uno de los principales obstáculos a la estabilidad del sistema. Si se observa desde una perspectiva temporal, las ofensivas desestabilizadoras suelen coincidir con el cierre de alguna de las fases fundamentales en el desarrollo del modelo autonómico y también siempre han supuesto un frenazo en la consolidación de los elementos de simetría del sistema.

El modelo autonómico debe ser revisado en profundidad porque se ha manifestado incapaz de impulsar una sociedad más justa y equitativa desde un punto de vista territorial, pero también por la necesidad de adaptarse al escenario de restricciones financieras que se perfila para la próxima década. La reforma de la Constitución de 2011 constituye una respuesta excepcional a la necesidad de soluciones horizontales que compensen la inoperancia de los mecanismos de coordinación interadministrativas, pero la controversia en torno a la reforma de las instituciones de carácter horizontal del Estado y sus consecuencias sobre la simetría en las relaciones con las Comunidades Autónomas sigue demandando respuestas contundentes.

La actual prevalencia del debate en comisión bilateral frente a los órganos de carácter horizontal apuntan hacia el reforzamiento de los elementos de asimetría, lo que significa que se corre el riesgo de que la reforma del Estado de las autonomías relegue a un segundo plano el que debería seguir siendo su objetivo último fundamental: autonomía política para las regiones, pero en un contexto de reducción de las disparidades territoriales en bienestar y oportunidades.

Referencias bibliográficas

DOMÍNGUEZ, M. y SÁNCHEZ, A.J. (2003): La solidaridad interregional y la financiación autonómica. *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, págs. 153-165.

FORO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA REGIONAL (2006): La quiebra del principio de solidaridad pone en riesgo la igualdad. Conclusiones.

LAGO, S. y MARTÍNEZ, D. (2008): Decentralization and spatial distribution of regional economic activity. Does equalization matter?, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie Economía*, nº 28, págs. 3-20.

PÉREZ GARCÍA, F. (2011): Las diferencias regionales del sector público español, *IVIE-Fundación BBVA*, noviembre.