

Borrador para discusión  
Sólo para participantes

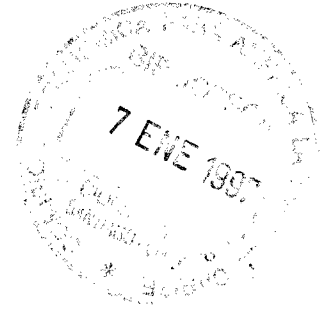
22 de Enero de 1996

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal  
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996



***"DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA Y ESTABILIDAD ECONÓMICA:  
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA"\*/***

José Sevilla

---

\*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

DESCENTRALIZACION FINANCIERA

Y ESTABILIDAD ECONOMICA

Algunas consideraciones sobre  
la experiencia española

(versión de trabajo)

S U M A R I O

	pág.
1. Introducción .....	3
2. Problemas vinculados a la transición .....	7
2.1. Determinación de la masa de recursos transferir .....	12
2.2. Regla de evolución de los recursos asignados .....	15
2.3. La presión por mayores recursos: ¿dónde está el margen de autonomía? ....	16
3. Hacia un sistema de financiación descentralizada .....	18
4. El control del endeudamiento .....	22
5. A modo de recapitulación .....	24

## 1. Introducción

Tomando como referencia la experiencia española quisiera realizar algunas consideraciones sobre el proceso de descentralización política y financiera ~~iniciado desde 1978~~ y, más concretamente, sobre la medida en la que dicho proceso ha influido en los desequilibrios financieros del sector público (1).

Desde 1978, fecha en que se aprobó la vigente Constitución, la estructura del estado español ha experimentado una transformación radical. En opinión de muchos, probablemente se trate del cambio institucional más importante de los registrados en nuestro país durante su transición democrática. Así, lo que durante casi tres siglos -desde los Decretos de Nueva Planta de Felipe V- había sido un estado centralista y, con demasiada frecuencia, autoritario, ha pasado a ser un estado políticamente descentralizado, de corte federal y plenamente democrático.

Hoy existen en España diecisiete regiones --Comunidades Autónomas en nuestra terminología constitucional-- que disponen de un amplio abanico de competencias establecidas en la propia Constitución y refrendadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía. Todas las Comunidades Autónomas

(CCAA) disponen de parlamentos y órganos de gobierno con capacidad normativa y de gestión en las materias de su competencia. El volumen de gasto de la nueva instancia regional representa ya el 18% del gasto del estado y, en breve plazo, cuando todas las CCAA hayan asumido la totalidad de las competencias reconocidas en la Constitución, el gasto público regional puede suponer un 30% del total. Si a esto añadimos el 17% que representa ya el gasto de las corporaciones locales, resulta fácil apreciar el grado de descentralización existente en nuestro país (2).

Desde una perspectiva global el proceso de descentralización financiera ha estado acompañado de dos notas relevantes para la función de estabilización:

Primera, prácticamente desde los inicios, las nuevas CCAA han mostrado una fuerte dinámica de gasto al margen de la situación económica. Ello, como veremos, ha redundado en continuados déficit y un endeudamiento creciente de los gobiernos regionales. Así, por ejemplo, el crecimiento más vivo del gasto y del endeudamiento se produce a partir de 1987, único ejercicio en que las cuentas de las CCAA mostraron en conjunto un ligero superavit. Entre 1988 y 1991, años de bonanza económica, se produce una progresión del déficit de las CCAA que en ese último año llega a suponer más del 20% de sus gastos. A pesar, pues, de que los recursos

facilitados por el sistema crecieron a buen ritmo, no pudieron financiar gastos de las CCAA que durante esta época crecían por encima del 25% anual (3).

Segunda, la multiplicación de instancias decisionales ha favorecido cierta pérdida de control por parte del gobierno central de los resultados conjuntos del sector público, con merma, por tanto, de su eventual capacidad estabilizadora. Tan solo a partir de 1992 se han intentado introducir medidas de coordinación para ordenar el comportamiento financiero de las CCAA, cuyos resultados son claramente visibles desde 1994.

Por tanto, en nuestro caso, sí podría decirse que el proceso descentralizador ha tenido un cierto impacto desequilibrador de las finanzas públicas estatales cuya razón, en mi opinión, es doble.

En primer lugar, cualquier instancia política de un sistema democrático tiene una necesidad esencial de justificar su existencia ante los ciudadanos, y con mayor motivo si es de nueva creación, lo cual acabará traducéndose en gastos. Si además lo que se está viviendo, como sucede en el caso español, es un amplio proceso democratizador, un proceso de apertura y aproximación del gobierno a los ciudadanos, probablemente también aflorarán nuevas demandas sociales

antes embalsadas cuya satisfacción obligará a realizar gastos adicionales.

Por otra parte, resulta casi tautológico que la multiplicación de instancias decisionales en cualquier organización hace más incierto el resultado conjunto a menos que se establezcan mecanismos de coordinación adecuados, mecanismos que, en términos políticos, no siempre serán aceptados de buena gana por los gobiernos regionales pues tienden a interpretarse como vestigios de un pretendido control del gobierno central. Por tanto, no será extraño que durante una primera etapa al menos, existan deficiencias en la coordinación que se traduzcan, de hecho, en pérdidas de control de la hacienda central sobre el resultado global.

Pudiéramos, pues, decir, que ambas notas constituyen una especie de pasivos inevitables de los procesos de descentralización (4) que será necesario controlar en su tamaño y efectos si se pretende que la descentralización tenga éxito.

Por eso resulta tan importante a estos efectos que la forma en que se configure e instrumente todo el proceso de descentralización sea la adecuada, es decir, que facilite la introducción de contrapesos a las tendencias expansivas de las instancias políticas emergentes. Si el proceso

descentralizador se plantea correctamente, los riesgos de desequilibrios serán mínimos.

Al hilo de la experiencia española puede asegurarse que existen dos momentos cruciales en el proceso de descentralización de cuyo planteamiento va a depender, en gran medida, su resultado. El primero lo constituye la forma como se aborde el tránsito desde el estado centralista al descentralizado; el segundo, la forma como se configure la estructura de financiación del nuevo estado. Veamos pues cómo se afrontaron ambos momentos en nuestro caso.

## **2. Problemas vinculados a la transición**

Una cuestión que pronto surge cuando se pretende llevar a cabo un proceso de descentralización es cómo financiar las nuevas competencias atribuidas a las unidades políticas regionales y/o locales y el riesgo que esta operación comporta es que se dupliquen gastos, esto es, que el volumen de recursos puestos a disposición de las autoridades territoriales resulte inicialmente mayor que la reducción paralelamente registrada en los gastos de la administración central.

La magnitud de este problema y también los riesgos dependen, en parte, de la importancia del proceso descentralizador, de



la amplitud de las competencias atribuidas a los niveles políticos subcentrales y de si tales competencias se atribuyen con carácter general o, por el contrario, se limitan a algunas regiones.

En nuestro caso, al tiempo de preparar la Constitución se estuvo considerando seriamente la posibilidad de que la autonomía política se circunscribiese a cuatro regiones -Cataluña, País Vasco, Navarra y Galicia- que eran las que históricamente tenían cierta tradición y donde la demanda de autonomía tenía una clara significación política vinculada al proceso democratizador. Sin embargo, finalmente se optó por un modelo de descentralización política que abría la posibilidad a todas las regiones, si bien diferenciando dos niveles competenciales: uno mayor para las CCAA históricas y otro inicialmente menor para las restantes comunidades, aunque después de transcurrido un tiempo estas últimas puedan acceder al nivel competencial máximo.

Con este planteamiento tan amplio los volúmenes de financiación necesarios resultaban, pues, muy importantes y, consecuentemente, era mayor el riesgo de que se produjeran desequilibrios financieros graves, lo cual había que evitar a toda costa pues un desacierto de tal naturaleza hubiera podido dar al traste no sólo con el proceso descentralizador,

visto ya con recelo por los sectores más conservadores, sino con el propio proceso democratizador (5).

Por eso era tan importante evitar cualquier explosión del gasto público imputable a las nuevas CCAA.

Visto con la perspectiva que permite el tiempo transcurrido cabe identificar cuatro criterios importantes que estuvieron presentes durante todo el proceso descentralizador y a los cuales se debe, en buena medida, su resultado satisfactorio.

El primer criterio consistió en llevar adelante todo el proceso mediante acuerdos con las distintas fuerzas políticas, primero, y con las nuevas autoridades regionales, a continuación. No puede olvidarse que reformar la estructura del estado es algo que afecta al núcleo del compromiso constitucional siendo necesario, por tanto, concitar acuerdos políticos amplios para su institucionalización que, normalmente, requerirá de varios periodos parlamentarios.

Desde una perspectiva instrumental y operativa los acuerdos que exigía implementar el proceso descentralizador se producían en el seno de las Comisiones Mixtas de Transferencias compuestas por representantes de la administración central y de las nuevas administraciones

autonómicas. Una vez tomados los acuerdos se les daba la forma jurídica pertinente.

El segundo criterio utilizado ha sido el de gradualidad. Desde el principio había clara consciencia de que nos hallábamos ante un proceso complejo, sin antecedentes, y cuya culminación iba a requerir bastante tiempo. Así lo entendieron también las CCAA. En ningún caso se esperaba concluir el tránsito en menos de cinco años y la experiencia posterior ha puesto de manifiesto que se trataba de un proceso algo más largo, lo cual refuerza la necesidad de sustentarlo sobre amplios acuerdos políticos, de que constituya un proyecto compartido por las diferentes fuerzas políticas.

El tercer criterio utilizado, de especial relevancia financiera, consistió en concebir la primera etapa del proceso descentralizador como una segregación del viejo estado centralista entendiendo que inicialmente las nuevas CCAA venían a sustituir a la administración central en un conjunto de quehaceres. Para ello la administración central pondría a disposición de las CCAA no sólo los recursos financieros precisos sino también los medios materiales y personales con los que hasta ese momento había venido prestando los servicios que, a partir de entonces, pasarían a ser responsabilidad de las distintas comunidades. De esta

forma el nuevo gasto de las CCAA quedaría exactamente compensado por la baja registrada en los presupuestos de la administración central manteniéndose inalterado el gasto público total (6). Naturalmente esto ha exigido instrumentar un largo y complejo proceso de traspasos o cesión de medios a las CCAA -desde edificios a personas- que ha resultado tan laborioso como fecundo desde la perspectiva de la estabilidad del gasto.

Finalmente, el proceso de descentralización se ha planteado con absoluta transparencia y con aplicación generalizada a todas las CCAA de las normas y procedimientos, especialmente en lo que se refiere a los criterios de valoración de los servicios traspasados.

Este elemental criterio de equidad resultaba particularmente exigible en nuestro caso dada la diversidad de situaciones en el punto de partida pues, por una parte, contábamos con las Comunidades de régimen foral --Navarra y el País Vasco-- cuyo sistema financiero recuerda a un modelo confederal; por otra parte, las Comunidades históricas con mayores competencias y, sobre todo, con mayor poder político, cuya pretensión consistía en disfrutar de un régimen financiero similar al de las Comunidades forales; finalmente, estaban las restantes CCAA, temerosas de que las Comunidades históricas pudiesen obtener tratamientos diferenciales no justificados. En tal

contexto era necesario proceder de manera extremadamente cuidadosa y equitativa, con total transparencia, evitando dar pábulo a agravios que hubiera podido paralizar el proceso por la vía del desacuerdo.

### 2.1. Determinación de la masa de recursos a transferir

Como anteriormente hemos apuntado la primera cuestión a abordar era la determinación del volumen de recursos que debían ponerse en manos de las CCAA para que éstas pudieran financiar el ejercicio de sus competencias.

Debe advertirse que en los primeros momentos, inmediatamente después de haberse constituido las primeras CCAA, aparecieron algunas propuestas consistentes en atribuir a cada Comunidad Autónoma una participación en los ingresos de la administración central equivalente a su peso relativo en términos de renta y/o de habitantes, después de descontar el importe de los gastos correspondientes a las competencias que retenía la administración central.

Al margen de la nula consistencia de este esquema financiero en un estado políticamente descentralizado, su aplicación en el momento inicial hubiera podido suponer un auténtico desastre pues hubiera dado lugar a una administración central plagada de viejos compromisos de gasto y sin recursos, frente

a unas CCAA sin apenas compromisos y con abundantes recursos, todo lo cual hubiera llevado probablemente a una enorme expansión en el gasto total.

La opción adoptada fue distinta y consistió en ir traspasando a las CCAA, uno a uno, los servicios públicos de la administración central que venían desarrollando actividades que ahora pasaban a ser competencia de aquellas. Para ello en el seno de las distintas Comisiones Mixtas de transferencias -cada una especializada en una función tal como sanidad, educación, carreteras, etc-, se procedía, primero, a identificar los servicios correspondientes a las competencias asumidas por las CCAA y, a continuación, los medios materiales y personales vinculados a tales servicios y sus correspondientes dotaciones presupuestarias, cuya suma constituía el coste del servicio a traspasar. Las discrepancias al respecto se analizaban y discutían en las referidas Comisiones Mixtas hasta que todos los participantes alcanzaban un acuerdo a partir del cual se procedía a formalizar los correspondientes traspasos de medios, materiales y personales, y a transferir los recursos financieros pertinentes con cargo a los presupuestos de la administración central. De esta forma el cambio de titularidad en la prestación del servicio se podía llevar a cabo sin afectar lo más mínimo a los usuarios.

La determinación del coste efectivo de cada servicio se hacía simultáneamente para todas las CCAA, de forma que se pudiese garantizar la consistencia y equidad de los cálculos, independientemente que el servicio en cuestión fuese transferido en este momento a todas las CCAA, o solamente a algunas de ellas (7).

No cabe duda de que lo más difícil de esta forma de operar es la determinación del referido coste efectivo de los servicios a transferir por cuanto a la dificultad que siempre supone cualquier cálculo de costes, en este caso había que añadir las limitaciones informativas. Un presupuesto administrativo -que era básicamente con lo que contábamos- no constituye ciertamente el mejor modelo contable para determinación de costes; por ello las limitaciones técnicas -incluyendo las resistencias mostradas por la administración central a la hora de ceder medios a las CCAA- tenían que validarse mediante el acuerdo político de las Comisiones Mixtas. Con todo, parece claro que el sistema ha ofrecido resultados satisfactorios y en todo caso superiores a los de cualquier alternativa agregada.

## 2.2. Regla de evolución de los recursos asignados

De acuerdo con el sistema de traspasos descrito, los recursos de que disponía inicialmente una comunidad autónoma, en el momento del traspaso, le permitían cubrir exactamente los costes de los servicios que pasaban a su cargo. A partir de aquí era necesario establecer algún mecanismo que permitiese actualizar los costes pues, aún sin alterar los niveles de prestación, es evidente que los costes suelen crecer año a año.

El mecanismo de actualización de costes que se estableció resultaba aparentemente muy sencillo: una vez calculado el coste del servicio a traspasar, dicho coste pasaba a expresarse como un porcentaje de los ingresos coactivos de la administración central con lo que el aumento regular de estos últimos proporcionaba automáticamente la actualización deseada. Los distintos porcentajes así calculados se sumaban para cada Comunidad de forma tal que ésta disponía de una participación en los ingresos de la administración central equivalente al coste de los servicios traspasados (8).



2.3. La presión por mayores recursos: ¿dónde está el margen de autonomía?

Si el proceso de segregación del estado centralista hubiera durado poco tiempo, por ejemplo dos o tres años, el mecanismo de financiación de los traspasos que sucintamente acabamos de describir probablemente hubiera sido suficiente. Sin embargo, como se ha indicado, el proceso de los traspasos fue más largo de lo que inicialmente se suponía y, en consecuencia, las presiones de las CCAA, por obtener recursos adicionales, recursos que no estaban contemplados en el sistema, fueron en aumento. Las nuevas CCAA estaban deseosas de atender demandas sociales insatisfechas, de abordar nuevos servicios públicos y de mejorar los niveles de prestación de los servicios que ya facilitaba la anterior administración centralista. Y todo eso requería recursos adicionales más allá del coste de los servicios traspasados, recursos que en aquel esquema financiero solamente podían provenir de la administración central.

Al principio mientras la canalización de costes funcionaba en la forma antes indicada, el mecanismo proporcionaba un cierto margen que venía a aliviar esta situación. Más adelante,

cuando el margen se redujo e incluso desapareció, las presiones de las CCAA se dirigieron a reclamar recursos para financiar las "nuevas inversiones" concepto ajeno al de "coste" que era el determinante de la masa de recursos durante la etapa de los traspasos. Y es que, realmente, el problema que se estaba planteando era la necesidad de establecer un mecanismo de financiación diferente, un mecanismo financiero adecuado a la nueva estructura descentralizada del estado distinto, por tanto, al existente hasta ese momento cuyo propósito central se limitaba a poner en manos de las CCAA el coste de los servicios traspasados.

La ocasión del tránsito se produjo en 1986 -y debía aplicarse a partir de 1987-, pero, curiosamente, en lugar de configurarse un sistema de financiación múltiple y descentralizado, como requería el momento, se vino a prolongar el sistema existente por la vía de convertir la participación en los ingresos de la hacienda central -que hasta entonces había sido un mecanismo de actualización de costes- en el instrumento financiero central del nuevo sistema, ahora sin referencia a ningún coste. A partir de ese momento sobre la participación en ingresos acabaron confluyendo las presiones financieras de las CCAA, pues, a fin de cuentas, seguía siendo su principal vía de ingresos. La administración central había pasado de ser la responsable de cubrir las necesidades financieras de las CCAA creando un

espacio desequilibrado donde unas haciendas -las autonómicas- decidían gastos que otra hacienda -la central- debería financiar. Este desequilibrio favorecedor, sin duda, de la expansión registrada por el gasto de las CCAA durante todo el periodo 1987-91, es el que pone en cuestión al sistema hacia finales de la década.

Parecía evidente que había llegado el momento de configurar un sistema de financiación acorde con la nueva estructura descentralizada del estado, un sistema capaz de facilitar comportamientos más equilibrados por parte de las CCAA. Así, por una parte, se aborda la necesidad de que las CCAA puedan disponer de recursos propios sobre los que canalizar las presiones; por otra, se plantea la conveniencia de limitar el acceso al endeudamiento y, sobre todo, de ordenar dicho recurso de acuerdo con las exigencias de estabilidad económica que son responsabilidad de la hacienda central. Veamos, pues, como se ha abordado una y otra cuestión.

### 3. Hacia un sistema de financiación descentralizada (9)

La prolongación del mecanismo financiero de los traspasos facilitaba, como hemos visto, una presión permanente de las CCAA sobre el presupuesto de la administración central que ha constituido, sin duda, un claro factor de inestabilidad y de contribución al déficit. Por eso desde comienzos de los

noventa, a medida que la administración central aumentaba su rigor y crecía el endeudamiento de las CCAA, empezaron a manejarse diversas propuestas todas ellas tendentes a corresponsabilizar a las CCAA en la obtención de los ingresos públicos, tarea que hasta el momento había correspondido casi exclusivamente a la hacienda central. Cada vez resultaba más evidente los efectos perniciosos de unas CCAA con amplias competencias para decidir en materia de gastos y, en cambio, sin responsabilidades en materia de ingresos. La cuestión, por tanto, consistía en que las CCAA pasaran a obtener directamente de los ciudadanos una parte significativa de sus ingresos circunstancia que, sin duda, habría de contribuir a moderar sus deseos de gasto sobre todo si, al mismo tiempo, se lograban introducir ciertas limitaciones a sus posibilidades de endeudamiento. En términos puramente financieros la cuestión estribaba pues en sustituir la participación en los ingresos de la hacienda central por instrumentos financieros propios de las CCAA.

Teniendo en cuenta que la hacienda central era la titular de los instrumentos financieros más potentes -básicamente de todo el sistema impositivo- parecía razonable proceder a una redistribución de los ingresos de la hacienda central, asignando alguno o varios de ellos a las haciendas autonómicas y haciendo desaparecer, a cambio, sus participaciones en los ingresos de aquella. Dicha

reestructuración financiera no debería, en principio, afectar a la presión fiscal ni, por tanto, a los impuestos satisfechos por los ciudadanos. Tan solo habría de permitir conjurar los elementos de inestabilidad inherentes a la combinación de un sistema centralista de financiación con una estructura política del estado descentralizado. Disponiendo de ingresos propios, de sus propias exacciones en suma, las CCAA, podrían disponer de la autonomía financiera que exige su autonomía política, esto es, de la facultad de decidir tanto el volumen como la estructura de sus ingresos.

A pesar de que en líneas generales la necesidad de dotar a las CCAA de recursos propios es ampliamente aceptada, todavía no se han despejado los caminos concretos. Como primer apunte, el pasado año se procedió a ceder a todas las CCAA el 15% de la recaudación por el Impuesto sobre la Renta obtenido en sus respectivos territorios, medida que ha puesto claramente de relieve la necesidad de contar, junto con los nuevos mecanismos de financiación, con los instrumentos de nivelación que garanticen unas coberturas mínimas de servicios en todas las CCAA.

En efecto, cualquiera que sea el camino por el que finalmente se opte para atribuir recursos a las CCAA siempre supondrá una territorialización de los ingresos pues, evidentemente, cada Comunidad solo puede cobrar impuestos dentro de su

jurisdicción. Por tanto, a medida que los ingresos propios de las Comunidades vayan ganando en importancia se irán poniendo de manifiesto sus distintas capacidades tributarias, de forma que, para un mismo esfuerzo fiscal, las Comunidades con mayor capacidad tributaria podrán obtener relativamente más ingresos y, a igualdad de otras circunstancias, prestar mejores servicios públicos que las Comunidades con menor capacidad tributaria. Por eso las Comunidades más pobres se han mostrado, en general, más reticentes a los procesos de descentralización financiera.

Sin embargo, las diferencias de capacidad tributaria no tienen que suponer necesariamente diferencias en cuanto al nivel de prestación de los servicios pues entre ambos extremos debe interponerse la acción niveladora de la hacienda central. Ahora bien, para tranquilidad de todos es recomendable que al mismo tiempo que se produce la descentralización financiera se configuren los mecanismos de nivelación y hay que reconocer que, en nuestro caso, aunque hay varios mecanismos de nivelación, no existe claridad respecto de sus propósitos y forma de operar. Por eso nuestro proceso de descentralización financiera tan necesario para consolidar un marco estable de financiación pública se mueve con gran lentitud y algunas incertidumbres. Cerrar pues satisfactoriamente el marco financiero correspondiente a la nueva estructura del estado constituye todavía un tema

pendiente y, sin duda, un factor que contribuye a restar estabilidad financiera al sector público.

#### 4. El control del endeudamiento

La última cuestión a considerar es la relativa a las posibilidades de endeudamiento de las haciendas subcentrales, cuestión que ha revestido singular importancia en nuestro caso por cuanto el endeudamiento de las CCAA ha constituido una vía de escape a los rigores de la hacienda central y, por tanto, un elemento de inestabilidad financiera adicional para equilibrar las cuentas del sector público. Así, mientras que el nivel de endeudamiento de las CCAA estaba situado durante la segunda mitad de los ochenta en torno al 4% del PIB (4,3% en 1988) a partir de 1989 se inicia una escalada que lo ha acabado situando en un 9,7% en 1994, un volumen de endeudamiento importante sobre todo para unas haciendas que apenas disponen de recursos propios (10).

Las posibilidades de endeudamiento de las CCAA y sus límites están establecidos en una norma básica (11) que exige dos requisitos. Primero, que el importe total de crédito sea destinado exclusivamente a gastos de inversión y, segundo, que las anualidades de amortización, incluyendo capital e intereses, no excedan del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Cuando se trate

de recurrir al crédito exterior, las CCAA precisarán siempre la autorización expresa del gobierno central.

Como puede verse las normas anteriores, en lo que se refiere al endeudamiento total, tienen sentido desde la perspectiva de la sanidad financiera y, por tanto, del mantenimiento de presupuestos equilibrados en las CCAA ya que en definitiva estas no dejan de ser haciendas de servicios. El problema surgió no tanto por la inexistencia de controles como por la forma en que fueron establecidos ya que el límite del 25% cuando se parte de cero como era el caso de las nuevas CCAA, permite una evolución muy intensa durante los primeros años. Sin discutir el límite absoluto, hubiera tenido más sentido prever una pauta de evolución temporal del mismo, cosa que no se hizo. Por otra parte, el límite esta referido a los "ingresos corrientes", magnitud un tanto imprecisa aunque de naturaleza diferente según provengan de recursos propios, cuya cuantía siempre podrá decidir la hacienda en cuestión, o de participaciones en los ingresos de la hacienda central. En este último caso nadie podrá garantizar que exista margen suficiente para atender las anualidades de amortización que es, en definitiva, lo que pretende la norma financiera anteriormente referida.

La realidad de este comportamiento y las dificultades que el mismo introduce en la política de contención del déficit del



sector público hizo aconsejable recurrir a una planificación consensuada de la evolución del gasto, los déficits y los volúmenes de endeudamiento de las distintas haciendas, tanto central como autonómicas. Para ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (12) elabora desde 1992 Escenarios Presupuestarios Plurianuales de los cuales se derivan los Programas Anuales de Endeudamiento que, con respecto de los objetivos globales del sector público, señalan las posibilidades de endeudamiento de cada una de las haciendas, tanto autonómicas como central. Esta forma de establecer límites al endeudamiento tiene la ventaja de su coherencia global y, sobre todo, de que se trata de algo expresamente comprometido por todas las haciendas. Así mismo, en caso de incumplimiento cabe instrumentar algunas sanciones (13) que, en cambio, no están precisadas en la norma legal anteriormente referida.

##### 5. A modo de recapitulación

A juzgar por nuestra experiencia podría afirmarse que, en efecto, existen riesgos de que un proceso de descentralización financiera aumente las dificultades de la hacienda central para controlar los resultados globales del sector público y que tales riesgos puedan resultar mayores o menores dependiendo de la naturaleza del proceso descentralizador y también de la forma como se instrumente.

Parece claro que los riesgos serán mayores en la medida en que el proceso resulte más amplio -más regiones, mas competencias de gastos descentralizados- y también en la medida en que su origen y motor tenga mayor carga política.

En nuestro caso no cabe duda de que todo el proceso responde a demandas de autonomía política profundamente enraizadas en las denominadas Comunidades históricas a lo que habría que añadir la existencia en dos de ellas, Cataluña y el País Vasco, de partidos políticos nacionalistas -Convergencia y Unión, y el Partido Nacionalista Vasco, respectivamente-, con fuerte implantación y cuyos diputados en el Parlamento central han resultado frecuentemente necesarios para apoyar al gobierno. Es evidente que la capacidad de presión de las CCAA que comporta una situación con tales características dista mucho de la que resultaría de un proceso descentralizador promovido desde el centro y con escasa base política regional.

En lo que se refiere a la forma de instrumentar el proceso de descentralización el primer riesgo habría que situarlo en el momento de producir la segregación del estado centralista pues es aquí donde suelen tener su origen la mayor parte de duplicaciones de gastos -gastos que son responsabilidad de las CCAA y que, no obstante, siguen manteniéndose en la

administración central- lo cual será casi inevitable en la medida en que se produzcan valoraciones diferentes del coste de los servicios transferidos (14).

En nuestro caso entiendo que este tema se planteó acertadamente mediante la cesión y valoración individualizada de los servicios a traspasar. En cambio resulta poco afortunada la fórmula de actualización de los costes expresándolos como un porcentaje de los ingresos coactivos de la hacienda central dado que acabó poniendo en manos de las CCAA volúmenes de recursos superiores a los estrictamente exigidos por la evolución de los costes de los servicios transferidos. No obstante hay que reconocer que ese margen al que coloquialmente se denominó "efecto financiero", lubricó el largo proceso de transferencias permitiendo a las CCAA ciertos márgenes de gasto, probablemente inevitables desde una perspectiva política.

Al dar por finalizada en 1986 la etapa transitoria y con ella el proceso de los traspasos y el mecanismo de financiación correspondiente, no se configuró, en cambio, un sistema de financiación pública descentralizado acorde con la nueva estructura del estado y aquí habría que situar, en mi opinión, el segundo riesgo de desequilibrios. El proceso de la financiación de las CCAA seguía dependiendo de la participación en los ingresos de la hacienda central que dejó

de ser una fórmula de actualización de costes para convertirse en el principal instrumento de un sistema centralista de financiación. Esta circunstancia junto con límites establecidos al crecimiento de tal participación metieron al sistema en un callejón sin salida y serían la causa de las inestabilidades financieras que se generaron más adelante, hacia el final de la década.

En efecto, entre 1987 y 1989, la fase alcista del ciclo permitió que a través de la participación de los ingresos las CCAA obtuvieran volúmenes apreciables de recursos. Fue una etapa de presupuestos relativamente equilibrados y mantenimiento de los volúmenes de endeudamiento. Sin embargo, a partir de este último año, a medida que se desaceleraban los ritmos de actividad económica y con ello los ingresos obtenidos por las CCAA, éstas forzaron su ritmo de endeudamiento llegando a constituir un motivo de preocupación para las autoridades fiscales y monetarias por su impacto impredecible sobre el saldo agregado del sector público.

Ha sido, precisamente, lo improporrogable de esta situación, las dificultades que ha tenido la hacienda central para controlar la estabilidad económica que constituye una de sus responsabilidades, lo que ha puesto en marcha, por una parte, un conjunto de medidas coordinadoras de las políticas presupuestarias de todas las haciendas, central y

autonómicas, capaces de disciplinar la evolución del gasto, de los déficit y del endeudamiento. Y, por otra parte, ha quedado igualmente al descubierto la vinculación existente entre el modelo de financiación pública y la dificultad de controlar sus resultados; de ahí pues el conjunto de acciones emprendidas (15) para reformar aquel sistema de financiación responsabilizando a las CCAA de una parte, al menos, de sus ingresos.

Hoy resulta muy evidente que si se pretende eliminar, como sería deseable, el factor de presión financiera que durante los últimos años han venido introduciendo las CCAA sobre el presupuesto de la hacienda central y, por tanto, sobre la estabilidad del sistema, será necesario abordar una reforma del modelo centralista de financiación pública que pugna con la actual estructura descentralizada del estado. Solo así será posible, en nuestra opinión, eliminar el foco de inestabilidad que la forma de instrumentar el proceso descentralizador ha introducido en nuestro sector público.

José V. Sevilla Segura

25/1/96

### NOTAS

(1) En 1995 el sector público español cerrará sus cuentas con un déficit del orden del 5,8% del PIB y un volumen de endeudamiento equivalente al 65% del PIB, magnitudes ambas que exceden todavía de los requerimientos establecidos en Maastricht para acceder en 1999 a la moneda única (3% y 60%, respectivamente).

(2) El proceso descentralizador iniciado incluso antes de que se aprobara la Constitución ha dado lugar a la aparición de las regiones como poder político autónomo. Durante el mismo cabe distinguir dos etapas: una primera que se extiende hasta 1986, en la que se produce lo que pudiéramos denominar la segregación del viejo estado centralista que cede parte de sus medios y recursos a las nuevas comunidades. A partir de aquí, desde 1987, funciona un estado de corte federal cuyas regiones se financian en buena medida con transferencias procedentes de la hacienda central.

(3) Es cierto que las tasas de crecimiento de los gastos de las CCAA aparecen sesgadas al alza como consecuencia de los traspasos. Por eso la evolución del déficit resulta quizás más reveladora.

(4) Naturalmente de los procesos de descentralización que tienen su origen y su motor en demandas regionales por una mayor autonomía política. Cuestión distinta sería un proceso descentralizador puramente administrativo (una especie de delegación de funciones de la hacienda central en las haciendas subcentrales) o incluso siendo de carácter político si se trata de un proceso impulsado exclusivamente desde el centro. Parece claro que en estos últimos casos los riesgos de desequilibrio financiero son menores.

(5) La demanda de autonomía política en nuestro caso apareció indisolublemente vinculada al proceso de recuperación de las libertades políticas en contra, por tanto, de las posiciones autoritarias del anterior régimen favorecedor del centralismo.

(6) Al principio llegó incluso a barajarse la idea de reducir ligeramente los recursos transferidos a las CCAA de forma que la descentralización se pudiese asociar a menor gasto, a una mejor utilización de los recursos públicos con lo que quedarían sin argumentos muchos de aquellos que se habían mostrado contrarios al nuevo "estado de las autonomías". En realidad, aprovechando la forma en que se produjeron los traspasos, servicio a servicio, hubiera sido posible introducir las técnicas del presupuesto de base cero haciendo desaparecer los gastos innecesarios o redundantes. No se hizo así y los servicios o bien fueron cedidos a las CCAA o permanecieron en la administración central.

(7) Las CCAA fueron creándose, según propia iniciativa, entre 1979 y 1983. Por tanto, los traspasos de los servicios no se producen simultáneamente a todas ellas aunque sí con idénticos criterios de valoración.

(8) A la vista de lo sucedido hubiera resultado mejor tomar como referencia para la actualización de los costes el PIB antes que los ingresos coactivos de la administración central cuya evolución resulta más variable y sobre todo se halla sometida a los resultados de las acciones y políticas tributarias que decida la administración central. Para evitar tales efectos esta participación se vió modificada mediante la introducción de un conjunto de restricciones. Así la tasa de crecimiento de los ingresos obtenidos por esta vía no podría resultar superior al registrado por el PIB ni inferior al habido en los gastos de la administración central de análoga naturaleza.

(9) Gran parte de los temas abordados en esta y la siguiente sección se encuentran ampliamente desarrollados en el "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómico y sus problemas" por Carlos Monasterio, Francisco Pérez, José V. Sevilla y Joaquín Solé por encargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1995.

(10) El riesgo, por tanto, de que en un momento dado las CCAA intenten trasladar su deuda a la hacienda central, no resulta despreciable. De hecho así ha ocurrido varias veces con las corporaciones locales.

(11) Las restricciones al endeudamiento de las CCAA se establecen en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

(12) Se trata de un órgano de coordinación y acuerdo del que forman parte todos los ministros de hacienda de las CCAA y dos ministros del gobierno central. En el seno del Consejo se estudian y discuten las políticas presupuestarias y de financiación pública.

(13) En el caso de que se incumplan los requisitos exigidos por el plan de convergencia hacia las condiciones de Maastricht, la Unión Europea puede reducir o eliminar las transferencias de los fondos de cohesión lo cual podría repercutirse sobre las CCAA que motivaron el incumplimiento.

(14) Además de las dificultades de cálculo que implica la inexistencia de una contabilidad de costes hay que contar también con las resistencias de la propia administración central a la hora de efectuar los traspasos que intentará minimizar, en lo posible, los medios y recursos que deben cederse a las CCAA.



(15) En este contexto es donde se inscribe la elaboración del informe solicitado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera anteriormente mencionado.

.....