

INSTITUCIONES, FEDERALISMO DEFENSOR DE MERCADOS Y ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Un análisis de segunda generación*

*Gonzalo Caballero***

RESUMEN

La nueva economía institucional ha impulsado el análisis de las instituciones de nuevas bases teóricas en el seno de la ciencia económica. La atención a las instituciones ha permitido el desarrollo de una segunda generación de teorías económicas del federalismo. Este artículo analiza el modelo español de descentralización del Estado de las Autonomías desde este nuevo enfoque teórico, estudiando la relación entre instituciones, *policy-making* y economía por medio de la hipótesis de un federalismo defensor de mercados para el caso español. Esta hipótesis presenta dos fuentes de ineficiencia de la estructura federal española en su función de división del poder político y defensa de los mercados. Por una parte, el sistema de financiación autonómica constituyó un “pacto fiscal con el diablo” que limitó la corresponsabilidad fiscal. Por otra, la estructura institucional del Senado lo convirtió en un *blunt veto player*, cuya fórmula de gobernación constituye una situación *self-enforcing* que dificulta la reforma.

ABSTRACT

The New Institutional Economic has propeled the analysis of institutions on new theoretical bases in the economic science. The interest in institutions has

* *Palabras clave:* economía de las instituciones, segunda generación de teorías económicas del federalismo, federalismo defensor de mercados, Estado de las Autonomías, gobernación. *Clasificación JEL:* H3, H7, N2, O2. Artículo recibido el 6 de mayo y aceptado el 2 de diciembre de 2004. Versiones previas fueron presentadas en la European School for New Institutional Economics (Cargese, 2003), en el Ronald Coase Institute (Budapest, 2003), en el Congreso Nacional de Ciencia Política (Barcelona, 2003), en la Annual Conference de la EAEPE (Maastricht, 2003) y en las Jornadas de Política Económica (Barcelona, 2004). Agradecemos la atención y aportaciones de Lee Benham, Abel Caballero, Raquel Gallego, Mireia Grau, Gary Libecap y Abel Losada. Este trabajo se desarrolló en sendas estancias en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March, Madrid), de donde se deriva mi agradecimiento a José María Maravall, y en la Washington University, Saint Louis, invitado por los profesores Lee Benham y Douglass North. La versión definitiva fue enriquecida por los acertados comentarios de dos dictaminadores anónimos de EL TRIMESTRE ECONÓMICO.

** Departamento de Fundamentos del Análisis Económico, Historia e Instituciones Económicas, Facultad de Economía, Campus As Lagoas-Marcosende, Universidad de Vigo (correo electrónico: gcaballero@uvigo.es).

developed a second generation of economic theories of federalism. This article analyses the Spanish model of decentralization of the State of Autonomies from this new theoretical approach, studying the relationship between institutions, policy-making and economy across the market-preserving federalism hypothesis for the Spanish case. This hypothesis shows two sources of inefficiency of the Spanish federal structure in the function of dividing political power and preserving market. On the one hand, the financing system constituted a “fiscal pact with the devil” that prevented the fiscal responsibility. On the other, the Senate acted as a “blunt veto player” whose governance constituted a self-enforcing situation.

INTRODUCCIÓN

La nueva economía institucional (NEI) ha constituido en los decenios recientes uno de los programas de investigación más relevantes en la ciencia económica (Furubotn y Richter, 1998; Williamson, 2000; Caballero, 2001, 2002; Toboso y Compés, 2003). Este programa supone que las instituciones, en algún modo, determinan el grado de éxito de una economía.¹ Las instituciones retornan al centro de atención del análisis económico. En el funcionamiento de la economía las instituciones políticas ocupan un papel protagonista que resuelve el *first order economizing*, en el sentido de Williamson (2000). Por ello los economistas abordan el estudio de los fundamentos políticos e institucionales de los mercados e intentan abrir la “caja negra del Estado” (North y Weingast, 1989; North, 1990b; Dixit, 1996; Arias y Caballero, 2003).

En la estructura de gobernación del Estado el federalismo constituye una destacada característica institucional para el funcionamiento de una economía. De este modo el número y delimitación de los distintos gobiernos en cada uno de los niveles que se establezcan, la representación de los gobiernos subcentrales en el central y la asignación de responsabilidades políticas entre el gobierno central y los subcentrales, se convierten en parte del programa de investigación de la economía de las instituciones. Esto cobra particular interés en un contexto internacional en el que “la descentralización de

¹ Las bases teóricas de la NEI se fundamentan en las aportaciones de Ronald Coase y Douglass North. El teorema de Coase evidenció la insuficiencia de una teoría económica que no tenía presente la existencia de costos de transacción positivos (Coase, 1960). Las instituciones, entendidas como las reglas de juego que permiten aminorar esos costos, se incorporan al programa de investigación económica de acuerdo con los postulados de North (1990a).

la gobernación hace furor” (Bardhan, 2002), extendiéndose por multitud de países de la América Latina, África y Asia. El caso español es una experiencia de transformación del Estado unitario hacia modalidades de descentralización política, tal como ocurrió en países como Bélgica, Etiopía o Sudáfrica en circunstancias distintas.

Este artículo analiza el modelo español de descentralización del Estado de las Autonomías desde el enfoque teórico de la nueva economía institucional, desgranando las relaciones entre instituciones, descentralización política, incentivos de los actores políticos y efectos económicos, y estudiando la hipótesis del “federalismo defensor de mercados” para el caso español (Weingast, 1993, 1995).² De este modo este trabajo se enmarca en una segunda generación de teorías económicas del federalismo centradas en factores institucionales y político económicos (Qian y Weingast, 1997).

El artículo se inicia presentando los fundamentos teóricos de economía política que suponemos en las relaciones entre instituciones y federalismo. Estos fundamentos se sitúan en la citada segunda generación, y recomiendan el análisis detallado de las instituciones concretas de cada sistema federal para comprender los efectos económicos. En la sección I se analiza las grandes características de la experiencia de descentralización política española, incidiendo en cómo la negociación constituyente dejó sin cerrar el modelo de descentralización. Esta característica institucional provoca que un análisis constitucionalista no resulte suficiente; es necesario un enfoque evolutivo y transaccional en el que la serie de actos políticos va perfilando la senda. Este enfoque positivo es el que adopta la NEI, de acuerdo con North (1990a) y Dixit (1996).

A continuación presentamos la teoría del “federalismo defensor de mercados” y analizamos su vigencia para la experiencia del modelo autonómico español desde la reforma política de democratización, con fecha clave en 1978, hasta que se inicia el siglo XXI. En la caracterización del “estilo español de federalismo defensor de mercados”, nuestro análisis detecta fuentes de ineficiencia y analiza dos de ellas. Por una parte, el proceso descentralizador se basó durante años en un modelo de ingresos compartidos que constituyó un “pacto fiscal con el diablo”, en el sentido de Careaga y Weingast (2000),

² Weingast (1995) utiliza el término *market-preserving federalism*.

tal como abordamos en la sección IV. Esta situación constituye un sesgo institucional que afecta los incentivos de los decisores políticos autonómicos. Por otra, la configuración de la cámara de representación territorial en España no incorpora adecuadamente a los gobiernos autonómicos, por lo que la falta de división horizontal del poder no facilita la fortaleza y credibilidad de la división vertical y de la propia descentralización, y además se carece de una gobernanación de cooperación entre territorios, que serviría para aminorar los costos de transacción de las negociaciones coaseanas entre regiones. En la sección V desarrollamos estos argumentos.

La aplicación al caso español de un conjunto de recientes teorías económicas institucionales complementa otras perspectivas económicas acerca de la descentralización como Agranoff y Ramos (1997), Toboso (2001) o Lago (2002a). Asimismo, somos conscientes de que las bases teóricas de esta bibliografía se centran en la eficiencia económica, desplazando a un segundo plano otros objetivos relevantes de los procesos de descentralización, tal como la solidaridad entre regiones.

I. INSTITUCIONES Y GOBERNACIÓN: LA SEGUNDA GENERACIÓN DE TEORÍAS ECONÓMICAS DEL FEDERALISMO

Tres argumentos principales pueden aglutinar las ventajas comúnmente atribuidas al federalismo: *i*) el sistema federal favorece una asignación eficiente de los recursos nacionales; *ii*) el federalismo beneficia la participación política y el sentido de comunidad democrática, y *iii*) el sistema federal ayuda a proteger las libertades y derechos. Tales atribuciones encuentran cierta correlación empírica (cuadro 1).

Pues bien, una aproximación teóricamente sólida a estos argumentos respecto a los objetivos del federalismo, entre los que se establecen relaciones de *trade-off*,³ exige señalar que los debates contemporáneos se sostienen en torno de tres principios fundamentales: el federalismo económico, el federalismo cooperativo y el federalismo democrático de regla mayoritaria (Inman y Rubinfeld, 1997). Cada uno de ellos permitirá la consecución de los diferentes objetivos en distinto grado. Los tres apuestan por el mayor grado de descentrali-

³ Piénsese por ejemplo que un gobierno central sólido puede ser más eficiente para corregir externalidades entre regiones y para dotar de bienes públicos, pero por lo contrario supone una menor participación política.

**CUADRO 1. Correlación del índice de descentralización
con los indicadores de calidad de gobernación**

		<i>Coeficiente de correlación de Pearson</i>
Participación de los ciudadanos	Libertad política	0.599**
	Estabilidad política	0.604**
Orientación del gobierno	Eficiencia judicial	0.544**
	Eficiencia burocrática	0.540**
Desarrollo social	Ausencia de corrupción	0.532**
	Índice de desarrollo humano	0.369*
Gestión económica	Igualitarismo en distribución de la renta	0.373*
	Independencia del banco central	0.327*
	Disciplina en la gestión de la deuda	0.263
	Apertura de la economía	0.523**
Índice de calidad de la gobernación		0.617**

FUENTE: Huther y Shah (1998) para muestra de 80 países.

* Significativo al 0.05 por ciento.

** Significativo al 0.01 por ciento.

zación posible que sea capaz de internalizar las externalidades económicas, pero difieren en la regla que debe determinar la asignación de políticas al gobierno central. El federalismo económico concede un papel básico a un “planeador central”, a quien confía la corrección de las externalidades interjurisdiccionales y la provisión de bienes públicos (un *homo-benevolente*). El federalismo cooperativo defiende una restricción constitucional que obligue a que las políticas del gobierno central sean acordadas por unanimidad de los gobiernos subcentrales (negociaciones coaseanas entre regiones garantizarán políticas centrales eficientes).⁴ El federalismo democrático reclama que las políticas del gobierno central sean apoyadas por una mayoría simple de gobiernos subcentrales. Estos dos últimos principios convierten en clave la gobernación de las instituciones federales del gobierno, sobre todo en lo que concierne a la elección de representantes de las autonomías.

Respecto al principio del federalismo económico se ha edificado en la corriente principal en economía la denominada teoría del fede-

⁴ El federalismo cooperativo no asume la capacidad del gobierno central de resolver las ineficiencias intercomunitarias, a diferencia del federalismo económico. Sin embargo, la solución de los problemas de acción colectiva por medio de negociaciones coaseanas entre regiones resulta particularmente compleja, debido a los altos costos de transacción derivados de problemas de información, de reparto del excedente y de cumplimiento de acuerdos, entre otros.

ralismo fiscal, que ocupa un destacado lugar dentro de la economía pública normativa al estudiar la hacienda pública en un sistema federal de gobierno, e incidir en las relaciones entre distintas haciendas territoriales y estratos de gobierno (Oates, 1977). El federalismo fiscal analiza la organización de distintas unidades espaciales de decisión del ingreso y gasto público, distinguiendo entre una fase constitucional (en la que se fijan las reglas del juego) y una funcional (en la que se desarrolla el juego).⁵

Basado en los postulados de Tiebout (1956), que conducían a un desplazamiento de la población hacia la hacienda local cuya estructura de gastos e ingresos más se ajustase a las preferencias de los individuos (“votación con los pies”), Oates (1977) desarrolla su teorema de la descentralización, según el que la dinámica tieboutiana es óptima en el sentido de Pareto. Este teorema implica que la provisión de la cantidad óptima de un bien público cabe esperar que siempre sea más (al menos nunca menos) eficiente si la realizan los niveles descentralizados de hacienda pública, que si la realiza una única hacienda central que la reparte uniformemente entre todas las jurisdicciones.⁶ De este modo la teoría del federalismo fiscal recomienda en particular la descentralización cuando las regiones son heterogéneas y cuando no hay externalidades. Además la competencia entre regiones puede disciplinar a los gobiernos.

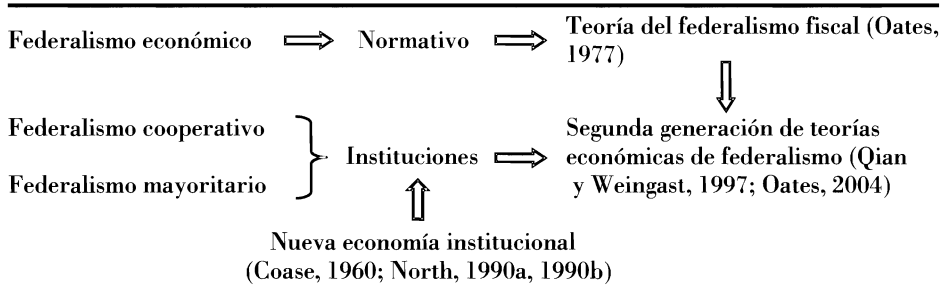
Sin embargo, el federalismo fiscal no destaca la importancia de las instituciones del federalismo, como sostienen los principios del federalismo cooperativo y del democrático. Por ello surge una segunda generación de teorías económicas del federalismo que afirma que no hay razón natural para el político benévolo, y que hay que abrir la “caja negra” de la descentralización política⁷ (Qian y Weingast, 1997).

⁵ De este modo en la fase constitucional se delimitan los distintos niveles de hacienda pública y se distribuyen competencias, lo que vendrá limitado por el costo de establecer un gran número de jurisdicciones (en un modelo normativo, la eficiencia buscaría una unidad especial para la provisión de cada bien público, que contuviera exactamente a sus usuarios). En su perspectiva funcional el federalismo fiscal analiza los efectos externos en otras jurisdicciones y la traslación de impuestos, entre otros aspectos.

⁶ Conforme a estas bases teóricas cabe afirmar que las regiones estarán más restringidas para aplicar políticas de redistribución y que los programas distributivos deben situarse fundamentalmente en el ámbito nacional (Musgrave, 1997; Bednar *et al.* 2000).

⁷ Oates (2004) presenta algunas de las líneas de investigación que pueden configurar lo que él denomina “teoría de segunda generación del federalismo fiscal”. Sin embargo, estas líneas se centran en las instituciones y procesos políticos por medio de los que se toman decisiones colectivas, renunciando al enfoque normativo del federalismo fiscal tradicional (fundamentado en la

**CUADRO 2. Segunda generación de teorías económicas
del federalismo: Fundamentos teóricos**



FUENTE: Elaboración propia.

En particular, se puede señalar que la teoría del federalismo fiscal no incorpora todavía las nociones de costos de transacción e instituciones en el sentido de la NEI. En un mundo con costos de transacción cero el problema de la asignación de competencias, ingresos y gastos a las distintas haciendas se convierte en un asunto baladí, pues como negociar no es costoso los agentes realizarán todas las transacciones que permitan una asignación óptima. Si en el análisis clásico de Oates (1977) bienes públicos y externalidades constituyen las piezas teóricas básicas sobre las que se edifica la teoría del federalismo fiscal, la inclusión de los aspectos transaccionales conduce a un enfoque positivo, en el que los factores institucionales pasan a ocupar un lugar protagónico, incorporando una conjunción de elementos políticos y económicos. La economía política institucional aborda el estudio del federalismo con un programa de investigación enriquecido, otorgando un papel destacado a los procesos de reforma institucional en la línea de Tommasi, Saiegh y Sanguinetti (2001). Entre otros aspectos, este enfoque rechaza la separación entre la fase constitucional y la funcional que la teoría del federalismo fiscal plantea, y asume un enfoque evolutivo y transaccional (North, 1990b; Dixit, 1996). Desde esta perspectiva la descentralización del poder del gobierno puede ser analizada como un problema de asignación

tradición de Arrow-Musgrave-Samuelson). Autores de referencia, como Qian y Weingast (1997), han optado por el término “segunda generación de teorías económicas del federalismo”, considerando la primera generación de teorías económicas del federalismo como la propia del federalismo fiscal (la segunda generación mantiene su carácter económico, pero supera al federalismo fiscal, por ejemplo al incorporar las lecciones de la NEI). Más allá de la terminología, las coincidencias entre Oates y Weingast respecto al estado del asunto resultan evidentes.

en los derechos de control con contratos incompletos (Seabright, 1996).⁸

Desde la reciente bibliografía en economía política institucional, la descentralización aparece como fuente de beneficios al suponer que los costos de transacción entre gobierno y ciudadanos de una región tenderán a ser menores cuando existan gobiernos subcentrales,⁹ y que los mercados y los gobiernos limitados son aspectos complementarios del desarrollo económico. Al crear restricciones creíbles en la elección política del gobierno, el federalismo establece las bases para el *rule of law*, el mercado común y la libertad económica. El éxito del federalismo exige tanto una serie de restricciones formales e informales como unos *shared mental models* que establezcan opiniones moderadas y un cierto grado de consenso social respecto a los límites de actuación del Estado (Weingast, 1995).

En términos del problema de organismo común de formación de políticas públicas (Dixit, 1996), cabe señalar que mientras con centralización el número de principales es alto y el de agentes es muy reducido, la descentralización permite que haya un agente por región (o incluso por localidad). Al aumentar el número de principales, aumentan los problemas de coordinación. La descentralización sería preferible a la centralización cuando los problemas de externalidades interjurisdiccionales son menos graves que los problemas de coordinación (Tommasi y Weinschelbaum, 1999).

Para aminorar los problemas de eficiencia en estas relaciones de organismos, el programa de investigación de la nueva generación de teorías económicas del federalismo incorpora las relaciones entre instituciones e incentivos de los agentes políticos. Así, la descentralización favorece la eficiencia cuando genera incentivos positivos en los agentes políticos para conseguir buenos resultados económicos, castigando con incentivos negativos el fracaso económico (Qian y Weingast, 1997).¹⁰ Frente a los enfoques categóricos que observaban

⁸ Contratos incompletos debido a que hay información no observable y otra, aun cuando observable, no especificable, además de otra no ejecutable.

⁹ Los problemas de información son aminorados con gobiernos subcentrales, en la medida en que estos puedan obtener mejor información (Musgrave, 1997) y tengan más incentivos a usar y actuar conforme a la información de su región (mientras los nacionales no son capaces de mantener la ventaja de información) (Bardhan, 2002).

¹⁰ Si la competencia de mercado presiona a los directivos de empresa a reflejar los intereses de los accionistas, la competencia entre gobiernos regionales ayuda a limitar el comportamiento depredatorio de los gobiernos.

al gobierno como Leviatán, y frente a los otros que lo incorporaban como un maximizador benévolo del bienestar ciudadano, un análisis menos apriorístico puede concluir respecto a las ventajas que la competencia entre regiones puede traer consigo para el ciudadano representativo (Edwards y Keen, 1996). Asimismo, la descentralización puede ser el mejor camino para crear incentivos en los políticos para que diferencien adecuadamente entre las necesidades de distintos grupos de ciudadanos (Seabright, 1996).¹¹

Este enfoque institucional aplicado al federalismo permite incorporar en el análisis positivo nuevos elementos que el tradicional federalismo fiscal desplazaba del programa de investigación de los economistas, apuntando hacia la endogeneidad de la relación bidireccional entre descentralización y cambio político y económico (Bardhan, 2002). De entrada conviene destacar que, debido a la existencia de mayorías políticas diferentes y a la imperfección de los sistemas electorales, un gobierno dividido —entendido como aquel en el que un gobierno central no controla los gobiernos regionales— permite ganancias de utilidad social cuando hay mayorías regionales que son minorías nacionales, de manera que los electores perdedores nacionales son compensados como ganadores parciales en el ámbito regional.¹² Las distancias geográficas, la diversidad económica, las disparidades regionales de preferencias y las variaciones en la historia local hacen que la formación descentralizada de la política pública sea más eficiente (Bednar *et al*, 2000). En definitiva, se permite una estructura institucional más adaptable y próxima a los intereses de los ciudadanos que con un gobierno unificado cuya capacidad de recoger los intereses más concretos de algunas regiones resulta complicado al existir un mecanismo electoral y de poder homogéneo.¹³

Un catálogo básico de posibles tipos de descentralización incluiría la centralización completa, la delegación administrativa sin autori-

¹¹ En otros asuntos Rico *et al* (1998) muestran cómo la descentralización puede generar incentivos políticos poderosos incluso en contextos sociales poco favorables, siendo clave el marco político.

¹² En este sentido la descentralización favorece la adaptabilidad del gobierno a los deseos de una región particular, y permitirá diferencias políticas de acuerdo con las preferencias regionales.

¹³ Así, los gobiernos regionales se centran en temas de cierta escala regional o con ventajas de localización o de base territorial (Colomer, 1999). Gobiernos regional y central comparten grupos de ciudadanos con intereses comunes y entrelazados, e intentan repartir adecuadamente las competencias entre distintos estratos de gobierno.

dad, la descentralización con autoridad (federalismo) y la descentralización completa (Qian y Weingast, 1996). Utilizando el término federal en un sentido laxo, como sinónimo de régimen con descentralización política, Colomer (1999) señala que las instituciones básicas para que un modelo federal pueda funcionar correctamente son: *i*) la división de poderes entre gobierno central y los regionales;¹⁴ *ii*) la existencia de elecciones no concurrentes;¹⁵ *iii*) un número lo suficientemente grande de regiones como para impedir el dominio de una de ellas; *iv*) el bicameralismo simétrico que favorezca la cooperación multilateral. Conforme a estos criterios, el modelo autonómico actualmente establecido en España aparece como una fórmula institucional bastante acertada de organización territorial del Estado, siendo una asignatura pendiente en España el requisito de bicameralismo simétrico (sección V), y la separación de poderes una asignatura mejorable. Ésta se verifica, pero se ha tenido que ir perfeccionando en materia financiera mediante la superación del “pacto fiscal con el diablo” (sección IV). En definitiva, las nuevas teorías económicas del federalismo recomiendan el análisis de las instituciones concretas con las que se realiza la descentralización.¹⁶

II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: UN MODELO ABIERTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Las reformas efectuadas por los Estados en los últimos decenios del siglo XX han conducido a grandes procesos de descentralización política y fiscal en el conjunto mundial. De manera paralela, y frente al modelo políticamente centralista de la dictadura española, la Constitución de 1978 (CE) estableció el derecho de nacionalidades y regiones a constituirse como comunidades autónomas (CA) en el marco de la estructura unitaria del Estado (Villacorta, 2000).¹⁷

¹⁴ Los regímenes de división de poderes crean oportunidades para votar de modo diferente por los distintos cargos y para dividir el gobierno entre diversos partidos.

¹⁵ El voto dividido es más difícil cuando las elecciones son simultáneas (a la vez se eligen los diferentes gobiernos regionales), pero aún más si son concurrentes (en el que coinciden elecciones regionales con generales). En España son no concurrentes pero sí simultáneas entre algunas comunidades autónomas (nunca en el caso de las “autonomías históricas”).

¹⁶ Por lo contrario, los sistemas de descentralización traen consigo otros costos, como las externalidades entre jurisdicciones o un crecimiento potencial de la desigualdad entre regiones.

¹⁷ Las CA no son entidades políticas asociadas en una especie de pacto confederal frente al exterior sino proyecciones del derecho de nacionalidades en un Estado con unidad jurídica y política.

El título VIII de la Constitución española surgió como resultado de un pacto entre distintos actores políticos activos en el proceso constituyente, sin el respaldo de los partidarios de la centralización ni de los nacionalistas vascos. La dificultad de definir reglas de organización territorial que permitiesen una previsión de utilidades futuras positivas para los distintos actores (juego de suma positiva) concluyó en un acuerdo de mínimos que pospuso la definición concreta del modelo a la evolución y juego político posterior (González Encinar, 1992). Se logró por medio de un compromiso apócrifo o dilatorio que aplazó la concreción de la forma de organización territorial y permitió alcanzar un resultado de equilibrio en la negociación.¹⁸ Los actores políticos de aquella etapa buscaban estabilidad institucional, y valoraban sobre todo el bienestar futuro que el sistema generase. Este panorama de alta valoración del futuro hizo que los jugadores no se restringiesen a sí mismos con reglas rígidas al definir el Estado de las Autonomías, y que prefiriesen un proceso de decisiones colectivas más liberal, con mayor capacidad para responder a los choques económicos que requieren ajuste político y, en general, para dotarse paulatinamente del marco institucional adecuado, en la línea de Tommasi, Saiegh y Sanguinetti (2001). Las negociaciones del proceso constituyente implicaron un elaborado intercambio de votos, que concluyó combinando el mantenimiento de las provincias, el acceso a una autonomía especial para las nacionalidades históricas y una fórmula general para el acceso a la autonomía de todas las regiones (Colomer, 1998b).¹⁹

El texto constitucional español analizado como contrato se caracteriza en materia del modelo de descentralización por ser incompleto, validando la perspectiva teórica de Dixit (1996) cuando señala que

¹⁸ En el proceso constituyente, en cuanto a la distribución territorial del poder, las preferencias más intensas eran las de Alianza Popular, defensoras del Estado unitario con una estructura provincial de competencias administrativas, y las de Convergencia Democrática de Cataluña y Partido Nacionalista Vasco, muy interesados en obtener fórmulas particulares con máximas competencias para Cataluña y País Vasco. Por su parte, la Unión de Centro Democrático adoptó una postura ambigua entre la tesis defensora de fórmulas especiales para Cataluña, País Vasco y Galicia y la que defendía los gobiernos preautonómicos para todas las regiones, mientras los socialistas y los comunistas defendían la autonomía política de las nacionalidades en un marco de redistribución general del poder a lo largo del territorio.

¹⁹ Como señala Bayona (2001) “el llamado modelo autonómico no es fruto de un simple anhelo racionalizador o descentralizador, sino que tiene explicación en las razones políticas del mismo proceso constitucional”.

la Constitución no gobierna todo el proceso político.²⁰ De este modo, constitucionalmente España no se definió como un Estado federal y el texto constitucional ni siquiera recogió la expresión Estado de las Autonomías. En realidad, dentro del texto constitucional hubiera sido posible tanto una autonomía sólo administrativa como una autonomía con características netamente políticas (Bayona, 2001). Por ello, resulta necesaria una perspectiva evolutiva y transaccional para analizar la secuencia del Estado español hasta los grados actuales de descentralización, los más altos en la historia de la España contemporánea y unos de los más altos de Europa.²¹ Todas las CA acabarían asumiendo un claro perfil político en una senda institucional en la que la mayoría de los gobiernos regionales requirió crecientes poderes y transferencias del gobierno central para aproximarse a los del País Vasco y Cataluña. Esta experiencia permite afirmar que la descentralización fue la característica institucional más innovadora en la España democrática (Colomer, 1998a).

La modalidad del Estado español implícita en el título VIII de la Constitución es original y singular. Esta modalidad se diferencia de las clásicas del federalismo, pues no asume elementos como el pacto federal y la definición constitucional de Estados miembros, la segunda cámara legislativa representativa de los Estados, la definición constitucional de las competencias federales como excepción de la competencia originaria de los Estados, o la intervención de éstos en la reforma de la constitución federal. De este modo, la estructura territorial del Estado español no es federal en sentido estricto, y sólo puede hablarse de federalismo español en un sentido laxo que lo identifica con un modelo genérico de descentralización política y administrativa, sentido que será usado en este artículo.²²

²⁰ La economía política constitucional estudia la eficiencia de las reglas constitucionales en su dimensión positiva y normativa. Este enfoque destaca el papel de la constitución desde un enfoque teórico en el que las reglas importan pero los actos no (Arias y Caballero, 2003).

²¹ Es lo que Villacorta (2000) denomina la “federalización del Estado español”. Tres elementos resultan clave en esta lógica de descentralización: la actuación de los partidos nacionalistas y regionales; la dinámica política del principal partido de la oposición (que verá como consigue mayores poderes si se descentralizan competencias hacia las comunidades donde gobierna), y los líderes regionales del partido en el gobierno (Colomer, 1998b).

²² No obstante, autores como Solozábal (2000) apoyan la equiparación sustancial entre el Estado autonómico y el federal. En realidad, ya a principios del decenio de los ochenta Burgos (1983) presentaba al Estado español como “*de facto* federal”, y otros como Agranoff y Ramos (1997) afirman que la gobernación de la España posfranquista es crecientemente federal.

Por otra parte, el acceso a la autonomía en la Constitución se basa en un principio dispositivo, de manera que no se concebía forzosamente como un resultado general sobre todo el territorio, sino como fruto del ejercicio de un derecho a lograr un determinado *status*, que puede diferir entre regiones (Bayona, 2001). A los estatutos de Autonomía les correspondió en una primera fase la concreción de las competencias de cada CA. Dado lo incompleto de la Constitución, los estatutos concretaron detalles constitucionalmente no especificados, y por medio de su propio estatuto de Autonomía cada comunidad se dotó de un marco específico, lo que permitía soluciones asimétricas. Los estatutos no son expresión de un poder constituyente propio, hasta el punto de que son aprobados por ley orgánica, pero a pesar de su dependencia constitucional tienen una significación constitucional propia. El estatuto es “cuasi constitución”, por lo que el derecho estatal aparece como residual y supletorio del autonómico, dependiendo de la atribución de competencias que las comunidades hacen para sí en sus propios estatutos (Solozábal, 2000). El estatuto es la norma atributiva de competencias, con el único límite que impone el respeto a las competencias exclusivas del Estado establecidas en la Constitución (artículo 149). El reparto competencial dota a las autonomías de la capacidad de realizar políticas legislativas propias en sus competencias, así como de ejercer las funciones ejecutivas para su aplicación. La distribución de materias se realiza entre competencias exclusivas, compartidas o concurrentes, y meramente ejecutivas (Bayona, 2001). El estatuto constituyó además un nuevo ejercicio de transacción política entre los ciudadanos de cada CA (que votaron en referéndum) y sus representantes y el propio Estado, en una fórmula que ayudó a integrar jurídicamente a los entes autónomos en el Estado, y que respalda la naturaleza contractual de la estructura de gobernación del Estado español.

Tras la aprobación de la CE, y paralelamente al proceso de discusión y aprobación de los estatutos vasco y catalán en 1979, se activaron con alguna fuerza las demandas autonomistas en otras regiones del territorio español.²³ El impulso del proceso descentralizador no ca-

²³ En particular, el rechazo en referéndum de una “autonomía de rango menor” para Andalucía en 1980 extendió a lo largo del territorio nacional una reivindicación de paridad de *status* autonómico. La formación de gobiernos autonómicos constituyó un espacio para los “mesogobiernos o gobiernos intermedios” de naturaleza territorial (Pérez Díaz, 1984).

recio de tensiones. Así, tras el fallido golpe de Estado de 1981, se intentó rectificar el proceso autonómico, aprobándose la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).²⁴ El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esta ley, impidiendo que el papel de las autonomías fuese encorsetado.²⁵ De este modo, el proceso autonómico se perfiló con un claro contenido descentralizador, aunque lo incompleto de la Constitución, e incluso de los estatutos, cedió a los actos políticos de negociación concreta la atribución de competencias entre las distintas administraciones (Pérez Díaz, 1984). En realidad, las transferencias de competencias normalmente acabaron realizándose caso por caso por medio de negociaciones bilaterales entre el gobierno central y las autonomías, siendo relevante el Tribunal Constitucional en el caso de ciertas disputas (Agranoff y Ramos, 1997).

El modelo de descentralización seguido por España ha sido de gran complejidad. La CE establecía una bifurcación de vías de acceso a la autonomía en el artículo 143 (partiendo de competencias reducidas) o en el 151 (partiendo de competencias amplias), y el proceso de descentralización ha mostrado que resulta difícil generalizar la atribución de competencias porque éstas variaron por etapas y entre regiones. Los poderes enumerados en los estatutos de autonomía fueron virtualmente transferidos en 1987, pero el proceso continuó abierto *de facto* y se fueron cediendo más poderes a las autonomías, como en los Pactos Autonómicos de 1992 y 1997 (Colomer, 1998a). Los acuerdos de 1992 impulsaron el Estado de las Autonomías al ampliar las competencias de las CA de la vía lenta y al desarrollar instrumentos de cooperación entre las administraciones central y autonómica. Por su parte, la reforma de los estatutos de Autonomía de las CA del artículo 143, que se inició en 1996, completó la equiparación de competencias entre comunidades autónomas, y desarrolló el contenido político de aquellas autonomías (Utrera, 2000). De este modo, las diferencias han estado en el ritmo de asunción de competencias, pero no en el horizonte de competencia (Monasterio, 2002a, 2002b).

²⁴ Esta ley intentaba establecer la prevalencia del Estado central sobre las regiones por medio de una interpretación legislativa de la CE, así como determinar un modelo para el contenido de los estatutos que quedaban por redactar.

²⁵ Esta actuación del Tribunal Constitucional podría haberse evitado si el gobierno del Estado incorporase un papel para los gobiernos autonómicos tal que estos pudiesen vetar la formación de las políticas que les resultasen dañinas, por ejemplo mediante una adecuada Cámara de Representación Territorial.

CUADRO 3. *Gasto público consolidado por estratos de gobierno en España*

(Porcentaje del gasto público total)

	1981	1986	1990	1995	1997	2001	2003
Gobierno central	87.3	72.6	67.54	67.06	63.8	58.8	53.5
Comunidades autónomas	2.9	14.6	19.18	21.46	23.88	27.62	33.4
Ayuntamientos	9.7	12.7	13.3	11.5	12.3	13.58	13.1

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y Ministerio de Hacienda, IGAE.

El proceso descentralizador se enfocó de este modo en las transferencias de competencias con sus correspondientes gastos (cuadro 3), mientras la descentralización de la financiación de las CA tuvo que esperar a bien entrado el decenio de los noventa. De hecho, la regla de partida de financiación del régimen común de las CA suponía que el gobierno central recaudaba con autonomía y ponía a disposición de las CA el costo efectivo de los servicios que les iba transfiriendo. Sin embargo, el sistema español incorpora también dos regímenes fiscales especiales: uno basado en razones históricas, el régimen foral (aplicable en las comunidades forales de País Vasco y Navarra), y otro basado en singularidades geográficas, los regímenes especiales para Canarias y para Ceuta y Melilla.²⁶ La Constitución reconoce los derechos históricos de los territorios forales, estableciendo las bases para un régimen foral que concede una gran autonomía fiscal al País Vasco y Navarra, en donde la fuente principal de financiación son los ingresos tributarios recaudados en su propio territorio. La comunidad foral debe asumir el pago al gobierno central de un “cupo” o “aportación” como contrapartida a los gastos que este asume en la comunidad foral y a la solidaridad entre regiones. En este sistema, denominado “concierto o convenio económico”, las comunidades forales recaudan en la actualidad casi todos los impuestos²⁷

²⁶ Véase en Albi y García (2001) una aproximación a los regímenes especiales por situación geográfica.

²⁷ El convenio es para el caso navarro, mientras el concierto para el País Vasco, y ambos sistemas son equivalentes en capacidad normativa y autonomía fiscal, con diferencias menores provenientes del carácter uniprovincial de Navarra frente a una comunidad vasca con las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. La lista de ingresos fiscales no transferidos a las comunidades forales es muy limitada: renta de aduanas, retenciones de funcionarios y empleados del Estado, retenciones del capital en determinados activos emitidos por el Estado o las CA de régimen común, monopolios fiscales, cotizaciones a la seguridad social, y tasas, precios y otros ingresos asociados a servicios no asumidos por la comunidad foral.

CUADRO 4. Acceso, competencias y financiación del Estado de las Autonomías: Modelo de partida

<i>Modelo competencial de partida</i>	<i>Vía de acceso a la Autonomía</i>	<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Régimen de financiación</i>	<i>Características de financiación del modelo de partida</i>
Autonomía amplia	Derechos históricos de carácter foral	Navarra	Régimen foral	Comunidad uniprovincial
		País Vasco ^a		Convenio económico
	Comunidades con estatuto plebiscitado anteriormente, sin derechos forales Procedimiento constitucional (art. 151 CE) Competencias ampliadas <i>ab initio</i> por Ley (art. 150.2 CE)	Cataluña Galicia Andalucía Canarias ^b Valencia		Aportación al Estado Diputaciones forales Concierto económico Cupo al Estado Relaciones internas de las diputaciones forales con la CA y municipios
Autonomía gradual	Artículo 143 CE	Aragón Asturias Balears Cantabria Castilla-Mancha Castilla y León Extremadura Madrid Murcia La Rioja	Régimen común	Art. 157 CE LOFCA Acuerdos quinquenales Hacienda central Papel del CPFF Método de costo efectivo Transferencias estatales Escasa cesión tributaria Financiación sanitaria separada

FUENTE: Elaboración propia.

^a El País Vasco posee derechos forales y dispuso de estatuto plebiscitado previamente.

^b El caso canario mantiene ciertas especificidades debidas a su insularidad.

(Zubiri, 2000). La gran autonomía fiscal de este régimen especial no se corresponde con la de regla de financiación general de la CA, el régimen común, que tuvo su base en el artículo 157 de la CE y en la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (cuadro 4). En la sección IV sometemos a análisis la experiencia de este régimen común de financiación.

III. FEDERALISMO DEFENSOR DE MERCADOS, ESTILO ESPAÑOL

Los fundamentos políticos de los mercados constituyen una variable clave para el desarrollo económico, y los gobiernos limitados resultan necesarios para reducir la capacidad del Estado para confiscar la riqueza. El dilema político fundamental de un sistema económico viene dado por el hecho de que un gobierno suficientemente fuerte para proteger los derechos de propiedad y forzar contratos, es también suficientemente fuerte para confiscar la riqueza de sus ciudadanos (Weingast, 1995). Detrás de este dilema subyace la problemática de la credibilidad del compromiso, es decir, la capacidad del planeador político de comprometerse en que la delegación política que recibe no se convierta en abdicación. La elaboración institucional tiene el desafío de definir estructuras de gobernación que comprometan de manera creíble al Estado a preservar los mercados.

En diversas experiencias de desarrollo económico el federalismo se convierte en una variable explicativa clave al restringir la formación de la política económica con el control de la discrecionalidad del gobierno, limitando al sistema político en su capacidad de invasión de los mercados económicos. De este modo el federalismo aparece como una técnica de separación de poderes que permite la incorporación de actores de veto en la estructura del Estado, afectando la resolución del *trade-off* entre *decisiveness* y *resoluteness* (Cox y McCubbins, 1999).²⁸

Una serie de experiencias históricas han puesto en relieve la importancia de una manera específica de federalismo para impulsar el desarrollo económico: el “federalismo defensor de mercados” (Weingast, 1993, 1995; Montinola *et al.*, 1995; Qian y Weingast, 1996). Este

²⁸ Este *trade-off* determina la capacidad de compromiso del Estado.

fue el caso de la experiencia británica del siglo XVII-XVIII;²⁹ de la estadounidense del XIX-XX,³⁰ y de la china de fines del XX.³¹

La esencia del federalismo, en sentido laxo, es poseer un sistema sostenible de descentralización política, y para ello se exigen dos condiciones (Riker, 1964): *i*) una jerarquía de gobiernos que incluya al menos dos estratos de gobierno autónomos, cada uno con un alcance delimitado de autoridad, y *ii*) la asignación de competencias y autonomía a los distintos estratos de gobierno debe estar institucionalizada en un modo que convierta a las restricciones del federalismo en *self-enforcing* por medio de un acuerdo de autocumplimiento que garantice un grado de durabilidad.³²

Pero además, para que el sistema federal sea defensor de mercados en el sentido de Weingast deben cumplirse otras tres condiciones que atañen al asunto económico: *i*) los gobiernos subnacionales tienen responsabilidad regulatoria primaria sobre la economía; *ii*) se asegura la existencia de un mercado común sin barreras internas,³³ y *iii*) los gobiernos no centrales tienen una restricción presupuestaria grande, que les impide imprimir dinero y disponer de crédito ilimitado.³⁴

²⁹ Inglaterra en el siglo XVIII funcionaba como un sistema federal *de facto*, con niveles de gobierno nacional y local. Los gobiernos locales favorecieron las nuevas actividades industriales y limitaron la autoridad del gobierno central en materia de política económica. Estos fundamentos institucionales explican buena parte de la viabilidad de la Revolución industrial. De este modo, el poder de los gremios no se extendió a todo el territorio, de manera que muchos nuevos empresarios se localizaron en áreas sin control gremial. Paralelamente, el fortalecimiento del *rule of law* extendió un consenso contra la intervención económica en Inglaterra.

³⁰ El federalismo estadounidense impidió las barreras al comercio entre estados miembros y que el gobierno federal invadiese ámbitos de actuación de esos estados. El resultado fue un amplio mercado que favoreció la expansión económica en el siglo XIX. En este sentido, la cláusula de comercio de la Constitución estadounidense permitió configurar ese mercado interregional que transformó a una nación basada en una economía de autosuficiencia en una de especialización económica regional e internacional a mediados del siglo XIX.

³¹ La reforma política china incluyó un proceso de descentralización política que redujo el poder ministerial y la planeación central, y reestructuró los incentivos de los políticos locales. De este modo, se limitó la discrecionalidad del gobierno central y aumentó la durabilidad de las reformas. En concreto, el gobierno central chino limitó de manera explícita su información como medio para comprometerse creíblemente a no repetir los comportamientos perniciosos de la era Mao. Así, permitió por ejemplo a los gobiernos locales que mantuviesen cuentas extrapresupuestarias, las cuales no pueden ser gravadas, motivando a los gobiernos locales a buscar ingresos económicos y prosperidad (Qian y Weingast, 1996, 1997).

³² Para ello, es necesario que los jugadores tengan buenas razones para creer que los otros se comprometerán en los términos de la federación. La descentralización debe ser creíble (Bednar *et al.*, 2000).

³³ Si no existiese ese mercado común, cada gobierno regional actuaría *de facto* como uno nacional.

³⁴ Esta restricción motiva a los gobiernos regionales a una gestión fiscal eficiente ante el riesgo de una bancarrota.

Además, debemos señalar que desde nuestro enfoque de segunda generación, lo relevante no son las cuestiones *de jure*, sino los análisis de enfoque positivo de los sistemas de descentralización *de facto*, con independencia de asuntos nominativos.

Gracias a la descentralización del poder político, no hay un estrato de gobierno con monopolio en la regulación del mercado, y se induce competencia entre los estratos bajos de gobierno de la estructura federal (Hayek, 1939; Tiebout, 1956). Esta competencia restringe a los gobiernos regionales a la hora de poner límites políticos a la actividad económica, porque los recursos económicos podrían “votar con los pies”. Cuanto mayor sea la elasticidad de localización de los agentes respecto a los impuestos, servicios públicos y regímenes regulatorios para un amplio número de electores, mayor motivación e incentivos tendrán los políticos subcentrales hacia la eficiencia.³⁵

Asimismo, la observación de las políticas eficientes aplicadas en otras regiones despertará la demanda de ese tipo de políticas en cada región, fruto de procesos de aprendizaje e imitación, y que favorece la competencia y la eficiencia³⁶ (en términos de Hirschman cabe señalar que está presente la amenaza de que la “voz” sea convertida en voto, además de la opción de “salida” ya señalada en el modelo tieboutiano). Los distintos gobiernos regionales se ven en la necesidad de ofrecer políticas públicas más eficientes para sobrevivir a las ofertas políticas que lanzan otras regiones. El “mercado político entre gobiernos regionales” puede funcionar como un mecanismo que permite ganar eficiencia política, disminuyendo el espacio de actuación de la “búsqueda de rentas”.³⁷ Sólo sobrevivirán las restricciones políticas a la actividad económica que los agentes estén dispuestos a asumir.³⁸

³⁵ Sin embargo, los individuos deciden su localización por razones de tipo no político. En concreto, disfrutan de un “excedente del ciudadano” (compuesto de afinidades culturales, vínculos sociales, relaciones económicas) que les vincula al territorio. Son los ciudadanos con escaso excedente los más proclives a emigrar, aunque no tienen por qué ser representativos del conjunto de la sociedad (Donahue, 1997).

³⁶ En este sentido, se produce una *yardstick competition* fruto de la comparación entre regiones, conforme a Bardhan (2002).

³⁷ En todo caso debe señalarse que la elección de residencia es afectada por otras consideraciones además de las fiscales y que el mercado de jurisdicciones es imperfecto (Musgrave, 1997).

³⁸ Si la competencia de mercado lleva a un sistema económico que responde a las necesidades de los consumidores, la competencia entre jurisdicciones puede producir un sistema de gobierno que responda a los deseos del votante (Tiebout, 1956). No obstante, Donahue (1997) resalta que la extensión de esta lógica tieboutiana de la competencia del mercado hacia los gobiernos resulta compleja, debido a la mayor presencia de costos de transacción en los mercados políticos.

De este modo, el sistema induce a los gobiernos regionales a generar un entorno propicio para los factores productivos, a la vez que se abren posibilidades para la diversidad de elección de políticas.³⁹

A pesar de que un gran esfuerzo investigador se ha centrado en los años recientes en el estudio del modelo de descentralización del Estado español de las Autonomías, no se ha estudiado la hipótesis de un “estilo español de federalismo defensor de mercados”, espacio de investigación abierto del que en este artículo realizamos una primera aproximación.⁴⁰

Con todas sus especificidades, el modelo español de descentralización, el Estado de las Autonomías, ha conducido a una fórmula que se aproxima considerablemente al sistema de *market-preserving federalism*. De un primer análisis de las cinco condiciones anteriormente citadas se desprende tal aproximación.

a) El sistema de descentralización establecido en España implica un complejo modelo de gobiernos y acuerdos que establece tres estratos fundamentales y autónomos de gobierno: municipal, autonómico, nacional. Todas las personas y territorios están afectados por esos tres estratos de gobierno, pero además la estructura institucional de gobierno territorial en España incorpora también otros entes como las provincias, consejos insulares, áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades y gobiernos submunicipales, dependientes de una u otra manera de los tres estratos básicos (Agranoff y Ramos, 1997). La Constitución española no definió con claridad el modelo de distribución territorial de competencias, optando por un modelo abierto al momento de delimitar la autoridad.

b) La condición *self-enforcing* del federalismo implica que los jugadores territoriales del *policy-making* salen beneficiados de adherirse al sistema de reglas federales, es decir, en términos de los modelos de juegos, cooperar aceptando el sistema produce mayores

³⁹ No obstante, debe señalarse que la consecución de la eficiencia económica por medio de la competencia gubernamental que sostiene el análisis de Tiebout (1956) exige condiciones muy restrictivas, propias de una economía neoclásica sin fricciones. Bardhan (2002) argumenta que estas condiciones no se producen en muchas economías en desarrollo, donde la sociedad impide la movilidad de la población, la burocracia no es controlada adecuadamente por los poderes públicos, los gobiernos son captados por intereses no inclusivos, y las cuestiones distributivas tienen mayor peso que las de eficiencia.

⁴⁰ El propio Weingast, con el objetivo de extender, corroborar y mejorar su teoría económica del federalismo, considera que el análisis del caso español desde este enfoque teórico puede aportar un alto valor añadido.

pagos que una opción de no cooperación, que rompe la estabilidad del sistema (la consideración del juego como repetido explica en muchos casos la opción por el acuerdo). El acuerdo federal debe ser de autocumplimiento, es decir, a las partes les interesa cumplirlo, y no se hace necesaria la intervención de una *third party enforcement* que lo aplique.

Un primer indicio del carácter *self-enforcing* del modelo español debe buscarse en la propia negociación del periodo constituyente. La propia naturaleza abierta del modelo exige una interpretación del carácter *self-enforcing* en la que adherirse a las reglas no cierre la posibilidad de negociación de los entes territoriales para modificar la estructura vigente. Los actores se adhieren al sistema, y este incorpora en sí mismo una amplia disponibilidad al cambio.

Los nacionalistas vascos del PNV rechazaron el modelo territorial pactado aunque se incorporaron a las reglas democráticas (el propio resultado del referéndum constitucional en el País Vasco reflejó la inconformidad de amplios sectores con el modelo de Estado)⁴¹ (Colomer, 1998b). Sin embargo, los sectores más extremos del nacionalismo vasco no acataron el sistema de descentralización, y han sostenido un desafío continuo al Estado español por medio del uso del terror (una guerra de poder de coerción). Esto implica que su posición no es incorporada en el acuerdo territorial *self-enforcing*.⁴²

Los riesgos del federalismo pueden venir dados en dos direcciones opuestas: *i*) por fuerzas centrífugas cuando las regiones consideran que los costos de estar federadas superan a los beneficios, y *ii*) por fuerzas centralistas que intentan concentrar el poder y convertir a las provincias en meros resortes administrativos (Bednar *et al*, 2000). En definitiva, estas tendencias permiten analizar la estabilidad de un sistema federal.⁴³ En términos similares De Figueiredo y

⁴¹ Pallarés *et al* (1997) presentan algunas claves acerca de cómo los partidos de ámbito no estatal contribuyen a la integración política en un Estado descentralizado.

⁴² Al momento de garantizar el carácter *self-enforcing* del Estado de las Autonomías resulta relevante el estado de opinión ciudadana, que respalda ampliamente el actual sistema democrático español y sus instituciones, aunque en materia de descentralización existe cierta polarización al reclamar buena parte de la ciudadanía de las tres regiones históricas ciertas reformas (Lancaster, 1997).

⁴³ El riesgo viene dado por la posibilidad de que gobiernos nacional y/o regionales tengan incentivos y oportunidades de romper el acuerdo. Para paliar ese oportunismo resulta necesaria una elaboración institucional que intente fragmentar el gobierno central y que restrinja a los gobiernos subcentrales por medio de una judicatura nacional independiente (Bednar *et al*, 2000).

Weingast (1997) recogen el problema de la sostenibilidad mediante dos dilemas fundamentales del federalismo (el riesgo de que el gobierno central invada a los subcentrales y el riesgo de que los gobiernos subcentrales no cooperen y actúen como *free-riders*) que constituyen un *trade-off*, pues las instituciones designadas para mitigar un dilema exacerban el otro. A pesar de la alta complejidad, la senda española esquivó los desequilibrios y mantuvo una tendencia al acuerdo que evitó enfrentamientos graves en el último cuarto del siglo XX (Moreno, 1997).

Los desarrollos teóricos más sólidos y recientes acerca del cambio institucional pasan por las aportaciones de Greif (2001) de *self-reinforcing institutions*, que adoptan una perspectiva que va más allá de la teoría de juegos tradicional y buscan incorporar la importancia de la dinámica temporal e interdisciplinaria. De este modo, el sistema federal debe ser *self-reinforcing*, lo cual implica que los cambios que el nuevo sistema induce en varios “cuasi-parámetros” deben acabar reforzando el marco institucional territorial básico. El uso de la violencia en el País Vasco por parte de esos sectores, cuyo orden de preferencias es maximalista,⁴⁴ intenta cuestionar el carácter *self-reinforcing* del modelo territorial español y darle ciertas dosis de *self-destructing*, es decir, que llegado a un punto el sistema pudiese quebrar. La tendencia a lo largo del último cuarto del siglo XX fue mantener el modelo con redistribuciones competenciales continuas, quedando fuera del sistema esas posiciones maximalistas. La senda del sistema de las autonomías durante ese periodo configuró un “federalismo estructural”, que reduce la frecuencia del oportunismo, dificultando que los distintos gobiernos actúen infringiendo el núcleo del acuerdo federal. Conforme a la aportación teórica de Bednar *et al* (2000), el Estado Autonómico español se edificó fundamentalmente como un federalismo *norm-based*.⁴⁵ Sin duda, nuevos acontecimientos en el inicio del siglo XXI implican nuevas tensiones y desafíos al sistema.

⁴⁴ Las preferencias maximalistas implican que estos sectores buscan satisfacer la totalidad de sus deseos territoriales de autogobierno y que prefieren no conseguir sus objetivos de manera parcial aunque ello suponga distanciarse de sus preferencias: “o todo o nada”, pues aceptar algo supone asumir cierta incorporación a un sistema que rechazan de plano. Por lo contrario, las preferencias del PNV se acercan más a un modelo de preferencias gradualistas.

⁴⁵ Asimismo, hay mecanismos judiciales que respaldan la estructura del Estado de las Autonomías y que ponen remedio a las consecuencias de acciones que infringen, como ejemplifica la citada sentencia del Tribunal Constitucional acerca de la LOAPA.

c) Los distintos gobiernos autonómicos no han tenido competencias homogéneas, sin embargo éstas han ido creciendo en todas las autonomías, a mayor o menor velocidad. El poder de “gobierno de la economía” que recae en las autonomías ha sido también creciente. El resultado es que las comunidades autónomas ocupan un papel destacado en la economía de sus respectivas regiones.

Los postulados teóricos del federalismo económico presentan algunas características básicas respecto a qué nivel de gobierno se deben asignar las distintas competencias. La distribución de competencias entre niveles de gobierno del modelo español verifica tales principios presentados por Inman y Rubinfeld (1997). Así, el gobierno central mantiene políticas de bienes públicos nacionales y aquellas muy afectadas por externalidades, como la política distributiva de asistencia a rentas bajas, la regulación de carácter general o los principios impositivos generales. Por lo contrario, los gobiernos subcentrales han asumido competencias crecientes en materia de bienes públicos locales y de bienes con efectos externos de ámbito regional, hasta asumir policía regional, carreteras regionales, vivienda, ordenación del territorio, montes, saneamiento, ocio y salud pública.⁴⁶ El cuadro 5 ofrece algunas de las principales funciones de las comunidades autónomas.

Este desarrollo autonómico se evidenció particularmente en la etapa naciente del decenio de los ochenta, cuando emergió la capacidad legislativa y ejecutiva de unas CA que modificaban la estructura de un Estado centralizado (la gráfica 1 constata esta creciente producción legislativa).

d) El sistema político español garantizó la existencia de un mercado común para todo el territorio, reforzada con la incorporación al mercado común europeo de la CEE y a la misma UEM. Las instituciones europeas incorporan al mercado español en el europeo, garantizándose el libre mercado.

e) Las autonomías españolas efectivamente tienen una restricción presupuestaria grande.⁴⁷ Por un lado, no pueden imprimir moneda,

⁴⁶ Los gobiernos regionales han llegado en España a compartir ciertas prestaciones clave del Estado benefactor. Es el caso de los servicios públicos de sanidad y educación, pero en estos corresponde al gobierno central fijar las condiciones de acceso, el catálogo de prestaciones y el nivel estándar de prestación.

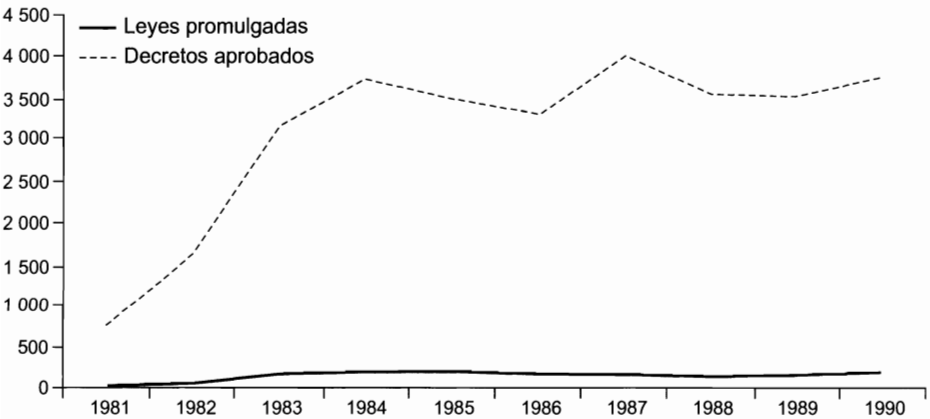
⁴⁷ Respecto a las relaciones entre descentralización fiscal y restricción presupuestaria resulta de interés el modelo desarrollado por Qian y Roland (1998).

CUADRO 5. *Instituciones y ámbito de las CA: Una aproximación*

Áreas de competencias autonómicas	Planeación, puertos y aeropuertos no comerciales Agricultura, sector forestal, ganadería y pesca en aguas interiores Aprovechamientos hidráulicos Ferias, comercio, oficio, turismo, empleo público Deportes, actividades culturales, lengua cooficial Supervisión de la construcción, formación de trabajadores Sanidad, educación, servicios sociales, policía
Competencias asignadas entre gobierno central y CA	Supervisión de gobierno local, transporte, protección ambiental, vivienda, carreteras, desarrollo económico, Estado del bienestar
Áreas al margen de las CA	Política monetaria, presupuestos generales del Estado, marco tributario básico, Políticas estatales (internacional, justicia, defensa, seguridad y otras)
Hacienda Autonómica	Impuestos propios y cedidos, transferencias incondicionadas y condicionadas, tasas de servicios transferidos, fondos FCI, transferencias para proyectos de capital
Representación institucional de las CA	Estatutos de Autonomía, nombramiento de senadores por las CA, derecho a acudir al Tribunal de Justicia Europeo, presencia en cumbres bilaterales con países limítrofes

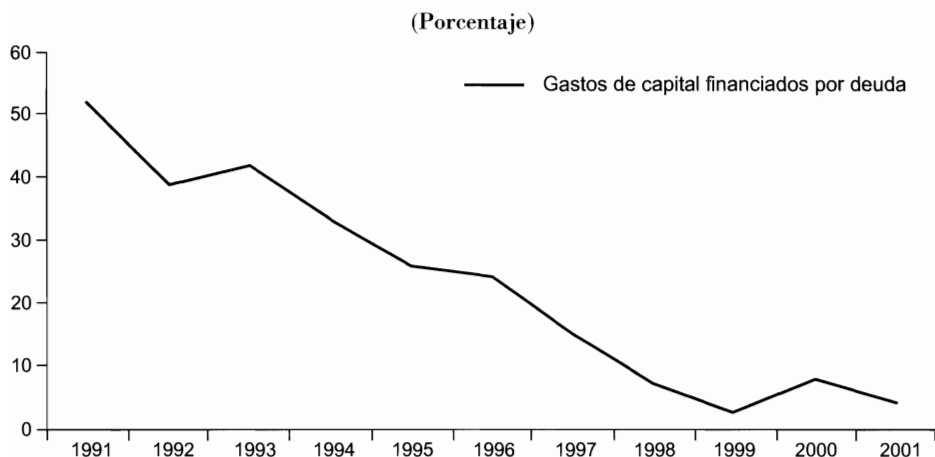
FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICA 1. *La creciente producción legislativa de las CA en los años ochenta*



FUENTE: Elaboración propia a partir de García y Alvira (1996).

GRÁFICA 2. *La financiación de los gastos de capital en las CA desde los escenarios de consolidación presupuestaria*



FUENTE: Elaboración propia a partir de DGCHT.

pues esto es competencia exclusiva del Estado, que concedió por ley autonomía en la política monetaria al Banco de España en 1994, y corresponde ahora al Banco Central Europeo. Por otro, el sistema LOFCA asumió una “regla de oro” que vinculaba endeudamiento con inversión, y además establecía otras reglas que limitaban el endeudamiento autonómico.⁴⁸ Fruto de la normativa europea, estas reglas se reforzaron desde 1992 por medio de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, que implicaron la aminoración de la vía al endeudamiento incluso para financiar los gastos de capital (gráfica 2). También en 2001 la Ley General de Estabilidad Presupuestaria reforzó la restricción presupuestaria.⁴⁹ No obstante, los problemas de corresponsabilidad fiscal que analizamos en la siguiente sección debilitaron la gran restricción presupuestaria de las autonomías.

El sistema de descentralización español verifica las grandes carac-

⁴⁸ La LOFCA acepta el endeudamiento autonómico cuando se destine a cubrir gastos de inversión, a excepción de la deuda de tesorería a corto plazo. Además, estableció la necesidad de ciertas autorizaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, fijó un límite objetivo al endeudamiento total (al no permitir que la carga por intereses y amortizaciones supere el 25% de los ingresos corrientes) y exigió que los créditos a más de un año se dedicasen íntegramente a la inversión (Toboso, 2001).

⁴⁹ Esta Ley se complementó con la ley Orgánica 5/2001, modificando la LOFCA en cuestión de proceso presupuestario y regulación de endeudamiento, caminando en una dirección de mayor rigor presupuestario que busca el equilibrio o superávit y concede al CPFF el reparto vertical y horizontal de la deuda en un proceso transparente.

terísticas de las condiciones que le permiten actuar como federalismo defensor de mercados, y así dividir verticalmente el gobierno, limitar al poder político frente a los mercados e inducir cierta competencia entre gobiernos no centrales. Sin embargo, hay que señalar también que el Estado de las Autonomías es fuente de ineficiencias y de desajustes, tanto de cara a los mercados políticos como a los económicos. Para defender la hipótesis de que la descentralización favorece el desarrollo económico resulta necesario desgranar una serie de características más particulares de cada tipo de federalismo, pues cada complejo político-institucional afecta los incentivos de los actores políticos y los efectos que se deriven (Bardhan, 2002). En la economía española, caracterizada por la escasa movilidad de la mano de obra y el carácter abierto del modelo de descentralización político-económica, aparecen dos elementos institucionales que explican buena parte de las ineficiencias del estilo español de federalismo defensor de mercados, y que se han convertido en dos aspectos de recomendada reforma.

i) Por una parte, el sistema de financiación autonómica aplicado a lo largo de los decenios de los ochenta y noventa supuso una mínima recaudación de los ingresos propios por parte de las autonomías, a pesar de una creciente descentralización por el lado del gasto. De esta manera, los gobiernos autonómicos no asumieron los costos económicos de sus decisiones políticas, de las que se deriva que la competencia política entre regiones no fue impulsada. Las Autonomías compitieron por conseguir más respaldo financiero procedente del gobierno central por medio de mecanismos opacos y discrecionales, que no por aplicar políticas públicas que satisfagan eficientemente las demandas de sus ciudadanos y economías. En definitiva, la estructura de ingresos compartidos supuso un “pacto fiscal con el diablo” que limita la corresponsabilidad fiscal y no ha motivado adecuadamente a los gobiernos autonómicos a favorecer el crecimiento y la eficiencia.

ii) Por otra, la Cámara alta del Parlamento español no incorpora de manera apropiada la representación de las autonomías y no constituye un actor decisivo del *policy-making*, recogiendo mayorías tradicionalmente del mismo signo a las de la Cámara baja. El Senado no rompe la gran concentración de poder del gobierno central, y

al no conseguir una división horizontal del poder por medio de una adecuada estructura del poder central que incorporase a los gobiernos regionales, la división vertical resulta mucho más débil, pues el gobierno central tiene más campo para la actuación discrecional e incluso para asaltar las competencias autonómicas. Asimismo, la estructura de gobierno vigente en la Cámara alta impide que esta Cámara pueda convertirse en una institución de cooperación entre gobiernos regionales y central. El carácter *self-enforcing* del actual sistema de gobierno del Senado hace que su reforma institucional no se realice y que éste aún sea un *blunt veto player*.

Estas dos cuestiones son desarrolladas en las dos secciones siguientes.

IV. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: “UN PACTO FISCAL CON EL DIABLO”

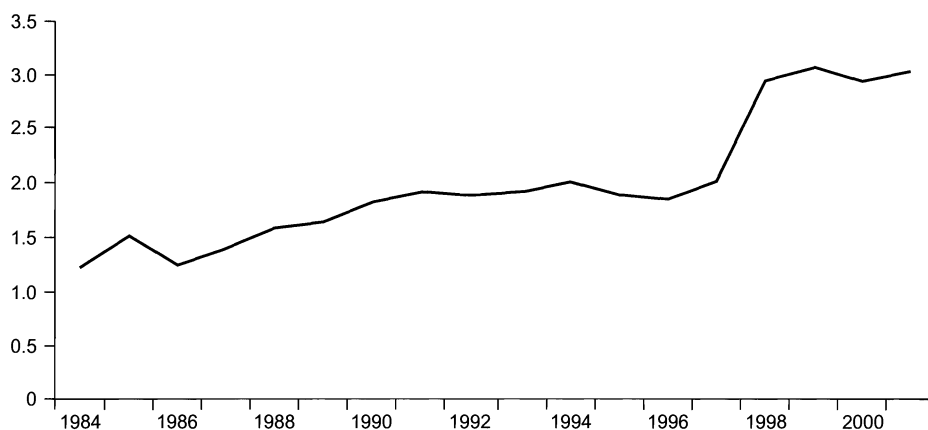
La evolución de la financiación autonómica de régimen común en España, regido por la LOFCA, se estableció por periodos quinquenales, iniciados por un sistema transitorio seguido por los quinquenios de 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001, abriéndose en 2002 la etapa vigente. De este modo, cada cinco años en el Consejo de Política Fiscal y Financiera se establecieron las bases para la fórmula de financiación del quinquenio siguiente.⁵⁰

El modelo de partida asumió como principal instrumento de financiación de las CA las transferencias incondicionadas del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PIE), reduciendo a un papel menor la función de los tributos propios y de la cesión tributaria (cuadro 4). Este sistema se asentó a lo largo del decenio de los ochenta y fue asumido también para el periodo 1992-1996, en el que no aumentaron los tributos cedidos ni las capacidades normativas de las CA, pues la participación territorializada de la cuota líquida del IRPF no supuso un cambio real en la autonomía ni en la corresponsabilidad fiscal (Monasterio, 2002b).⁵¹ Las que sí se modificaron

⁵⁰ En la práctica del sistema LOFCA, este Consejo se convirtió en una institución clave para el proceso de descentralización español, tanto en materia de ingresos como de gastos públicos. En realidad, en él se determinó la evolución del sistema de financiación LOFCA, los repartos del Fondo de Compensación Interterritorial y los límites al endeudamiento autonómico (Toboso, 2001).

⁵¹ Este procedimiento desdobló en dos el sistema anterior de transferencias: por un lado, una participación en la recaudación territorial del IRPF de 15% de la cuota líquida regional; por otro,

GRÁFICA 3. *Ingresos tributarios propios de las CA respecto al PIB*
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia a partir de DGCHT e INE.

fueron las ponderaciones del reparto de las transferencias de la PIE, principal fuente de financiación de las CA.

Para obtener recursos las CA apenas usaron vías legales como los recargos sobre tributos estatales o los tributos de nueva creación, y los ingresos tributarios propios supusieron una partida reducida (gráfica 3). Por su parte, la cesión de tributos incluyó en estos quinquenios figuras con una capacidad recaudatoria relativamente escasa, de modo que hasta 1997 sólo se habían cedido los impuestos directos que gravan la posesión de riqueza o su transmisión (patrimonio neto y sucesiones y donaciones), ciertos impuestos indirectos sobre el tráfico civil (transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y las tasas acerca del juego. El resultado fue la alta dependencia financiera de las Haciendas Autonómicas respecto a la central, ejemplificada en que todavía al final del decenio de los noventa en torno de 70% de los recursos gastados por las CA de régimen común procedían de las transferencias procedentes del nivel central (Monasterio, 2002b). La escasa corresponsabilidad fiscal caracterizó al modelo español durante años (cuadro 6).

El acuerdo de financiación para el quinquenio 1997-2002 intentó constituir un avance hacia la corresponsabilidad fiscal al otorgar un

la anterior participación en los ingresos del Estado, de la cual se aminora la participación en el IRPF.

CUADRO 6. Evolución del nivel de corresponsabilidad fiscal en España^a
(Porcentaje)

Año	Corresponsabilidad fiscal	
	Fuerte	Débil
1988	2.45	17.47
1990	2.73	20.32
1992	2.64	17.23
1994	4.26	18.70
1996	2.95	15.93
1998	25.44	25.44
2000	24.48	24.49
2002 (E)	35.13	67.78

FUENTE: Monasterio (2004).

^a Representan los recursos tributarios de los que se dispone capacidad normativa (corresponsabilidad fuerte) o recursos tributarios totales (corresponsabilidad débil) respecto a los recursos no financieros totales de las CA de régimen común, excluidos los correspondientes a gestión financiera local.

mayor peso relativo a los recursos tributarios en la financiación de las CA frente a las transferencias, y al introducir cierta capacidad normativa en los tributos cedidos.⁵² Esto se formuló mediante una cesión parcial del IRPF hasta un límite de 30% y la concesión de competencias normativas respecto al resto de tributos cedidos.⁵³ Sin embargo, la puesta en práctica del sistema debilitó la consecución de mayor corresponsabilidad fiscal por dos factores. Por una parte, el establecimiento de garantías financieras de crecimiento mínimo de la recaudación desincentivó la asunción de autonomía fiscal y, por otra, no se ejecutó la aplicación efectiva de la cesión de 30% del IRPF que debía producirse en 2000. De este modo se rompió la regla, y la verdadera cesión del IRPF con competencias normativas fue sólo de 15% (Monasterio, 2002b).

Una adecuada comprensión del régimen de financiación vigente hasta 2001 debe tener en cuenta otros dos elementos. Por un lado, mientras el régimen financiaba las competencias comunes y de educación de las CA, la financiación de la sanidad se efectuaba por medio

⁵² Este sistema de financiación 1997-2001 no se aplicó en Andalucía, Castilla La Mancha y Andalucía, pues sus respectivos gobiernos autonómicos lo rechazaron.

⁵³ En el caso del IRPF la cesión va acompañada de grados de autonomía en tarifa autonómica y en deducciones personales o por aplicación de rentas. La autonomía fiscal cedida afecta también los tipos de impuestos de sucesiones y donaciones, patrimonio y transmisiones patrimoniales, y actos jurídicos.

CUADRO 7. *Evolución del sistema de financiación autonómica: De la LOFCA al sistema 2002*

1981-1986	Transición: formando el sistema. Las bases del pacto fiscal con el diablo	LOFCA Transferencias de competencias y gasto Método del costo efectivo transferido Ley 30/1983, reguladora de cesión de tributos FCI: solidaridad + inversiones Sanidad: no se le aplica el costo efectivo, transferencias
1987-1991	Pacto fiscal con el diablo	Clave de la financiación: transferencias de PIE No se desarrolla la aplicación de cesión tributaria Tributos propios: escasa aplicación y recaudación PIE cubre costo efectivo, 25% FCI regional y subvención de autogobierno PIE sobre Ingresos Tributarios Ajustados Estructural (ITAE) Bases de reparto de PIE en función a variables demográficas, geográficas y económicas Reforma del FCI (1990) Transferencias específicas a la sanidad
1992-1996	Pacto fiscal con el diablo	Continuidad del modelo del quinquenio anterior PIE financia costo anterior, compensación transitoria, nueva inversión y subvenciones enseñanza Reajuste de variables de reparto de la PIE No aumenta la cesión de tributos ni capacidad normativa Participación territorializada en cuota líquida del IRPF Escenarios de Consolidación Presupuestaria Acuerdo de financiación de la sanidad 1994-1997
1997-2001	Intentando erosionar el pacto fiscal con el diablo	Mayor peso a recursos tributarios en manos de las CA Ley Orgánica 3/1996 y Ley 14/1996 Cesión parcial del IRPF (tarifa autonómica, deducciones) Competencias normativas de tributos cedidos Límite: aplicación imperfecta del acuerdo Acuerdo de financiación de la sanidad 1998-2001

FUENTE: Elaboración propia.

de un mecanismo separado de transferencias específicas. Por otro, este régimen, que buscaba financiar el costo efectivo de las transferencias, no incorporaba mecanismos específicos para la financiación de las inversiones, a excepción del Fondo de Compensación Interterritorial.⁵⁴

Por tanto, el sistema común implicó que el gasto total por competencias comunes y educativas, neto de tasas asociadas, se financiaba mediante el rendimiento de los tributos cedidos, y la diferencia no cubierta se financiaba con cargo a las transferencias de la PIE. Este sistema incorporó una baja corresponsabilidad fiscal entre 1980 y 1996, dada la asimetría entre una amplia descentralización del gasto y un modelo de cesión tributaria poco flexible, con escasa mejoría para 1997-2001 (Monasterio, 2004).

El sistema de financiación autonómica español de régimen común se basó en un modelo de ingresos compartidos que otorgó escasa capacidad recaudatoria a las autonomías, y de hecho los ingresos propios no llegaron a superar la barrera de 20% de los recursos de los gobiernos regionales hasta el quinquenio 1997-2001 (Toboso, 2001). De este modo, el Estado de las Autonomías experimentó una devolución asimétrica de competencias de gasto y responsabilidades tributarias, constituyendo un “pacto fiscal con el diablo” en el sentido de Careaga y Weingast (2000) (cuadros 3, 6 y 7). Desde nuestro enfoque, este pacto se convierte en una regla del juego que afecta los incentivos de los decisores políticos autonómicos, y de este modo afecta el proceso de elaboración de las políticas públicas regionales.⁵⁵ En realidad, la relación entre instituciones, incentivos y decisiones forma parte de las bases teóricas del enfoque de segunda generación.

Respecto a los efectos del pacto fiscal para el *policy-making* puede señalarse que cuando la hacienda central recauda todo los go-

⁵⁴ El objetivo central del FCI se circunscribía a gastos de inversión y al apoyo de las comunidades de menor renta, aquellas denominadas Objetivo 1 de la Unión Europea. Sin embargo, hasta 1990 el fondo incorporó a todas las CA, aunque en el caso de las de mayor renta se centraba solamente en la financiación de inversiones nuevas. De este modo, el FCI ha sido un elemento relevante del sistema español, acompañado por los recursos procedentes de los Fondos Estructurales de la UE, en la búsqueda de la nivelación del bienestar entre las distintas comunidades autónomas.

⁵⁵ “Pactos fiscales con el diablo” que hacen que los políticos distribuyan los ingresos públicos de acuerdo con criterios políticos, aun cuando ello tenga un alto costo de oportunidad en términos del bienestar general de la ciudadanía. Además, estos pactos asignan al gobierno central un poder monopólico en materia impositiva.

biernos regionales soportan todo el costo de los bienes públicos que proporcionan, pero sólo captan $(1/n)$ de los beneficios (suponiendo un reparto uniforme desde el gobierno central). Este panorama constituye un sesgo institucional que motiva a los *policy-makers* regionales a desarrollar políticas que primen la atención de beneficios privados (búsqueda de rentas, subvenciones específicas, intervención en mercados), en menoscabo de otras opciones que impulsan los bienes públicos y los intereses inclusivos, favoreciendo el crecimiento (Careaga y Weingast, 2000).⁵⁶

Rechazando el supuesto de un gobernante benevolente, propio de la economía pública normativa, se propone una función de apoyo electoral a maximizar por el gobierno autonómico [$S = S(r, y)$], en el que r es el nivel de rentas y subsidios específicos que el gobierno otorga a ciertos sectores; y es el bien público favorecedor de los mercados (que impulsa el crecimiento económico).

Dada la restricción presupuestaria del gobierno autonómico $r + ay = T + \alpha \pi(y)$, en la que a es el costo relativo de y (normalizando el precio de r a 1); T son las transferencias del gobierno central al autonómico; α es la proporción de impuestos generados localmente que el gobierno autonómico puede recaudar, y $\pi(y)$ son esos impuestos generados localmente en función de la provisión del bien público y . El problema de los políticos regionales puede formularse como:

$$\text{Max}_y S(T + \alpha \pi - ay, y)$$

De las condiciones de primer orden de este problema obtenemos un nivel y^* que podemos diferenciar respecto a α para analizar cómo el sistema de recaudación impositiva afecta la provisión de bienes públicos. Con los sencillos supuestos de Careaga y Weingast (2000), este modelo concluye que el efecto de α en y^* es positivo, y que cuanto mayor sea este efecto menor es el efecto en r^* .

Según este desarrollo, cuando la proporción de ingresos α que recauda el gobierno autonómico es alta, los incentivos de los políticos regionales premiarán las políticas de intereses inclusivos que favorecen el crecimiento económico y la dotación de bienes públicos. Esto es así porque cuando los gobiernos regionales son fiscalmente res-

⁵⁶ Por otra parte, el modelo confirma que la competencia electoral motiva a los gobiernos autonómicos a ejecutar políticas públicas más eficientes que doten de bienes públicos generales.

ponsables, las políticas de provisión de bienes públicos y *pro-markets* traen consigo no sólo un beneficio directo de respaldo de un electorado que percibe una mejora en su situación, sino también un beneficioso efecto indirecto que permite aumentar la recaudación de impuestos por parte del gobierno regional al impulsar el crecimiento (más fondos para el gobierno autonómico que este podrá gastar en r o y). La corresponsabilidad fiscal, estableciendo incentivos fiscales a los *policy-makers* regionales, tiende a favorecer políticas de gasto que apoyen los mercados, la eficiencia y el crecimiento.⁵⁷

En España α ha sido muy bajo a lo largo del último cuarto del siglo xx, teniendo que esperar al quinquenio 1997-2001 para conseguir una ligera mejoría. De esta situación proviene un sesgo institucional en la dirección del citado pacto fiscal, sesgo que limita la función de defensa de los mercados del proceso de descentralización político-económico español. Este artículo detecta este sesgo y lo incorpora al análisis de segunda generación del estilo español de federalismo defensor de mercados.

Paralelamente, este análisis se conecta con la bibliografía aplicada referente a los efectos de la descentralización fiscal en el gasto autonómico en España. Tal como analizan Lago y Ventelou (2001) para el caso español, la limitada relación entre la dinámica económica de una región y su restricción presupuestaria desmotiva la búsqueda de la maximización de la tasa de crecimiento de la economía por medio de la composición del gasto autonómico. En este sentido podría señalarse que las dos comunidades autónomas con mayor promedio anual de gastos de capital por habitante para el periodo de pacto fiscal 1984-1996 fueron Navarra y el País Vasco, justamente las dos comunidades forales que, al margen del pacto fiscal, dispusieron de mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal (Lago, 2001). Sin embargo, una aproximación a la cuantificación de los efectos del sesgo señalado por esta vía resultaría incompleta y simplista.⁵⁸ La comple-

⁵⁷ En este sentido existe evidencia empírica internacional que muestra que la descentralización de la autoridad fiscal tiende a incrementar la cuota de gastos en infraestructuras del sector público, como muestran Estache y Sinha (1994), y predicen modelos como Qian y Roland (1998).

⁵⁸ En realidad, si computásemos el esfuerzo inversor medio en términos de gastos de capital de las CA *per capita* para el periodo 1984-2001 veríamos como Extremadura (303), Galicia (291) y Asturias (270), regiones incorporadas al pacto fiscal, superan ahora ligeramente al País Vasco (266), aunque no a Navarra (573). Esas tres regiones reciben por criterio de solidaridad interterritorial cuantiosas transferencias de capital, muy superiores a las destinadas a las prósperas co-

alidad de la cuestión viene dada porque la observación directa de los presupuestos puede ser engañosa y la aplicación de modelos econométricos que incorporen los factores relevantes es altamente imperfecta (Lago, 2002a). Las posibilidades técnicas de estos análisis están limitadas por factores como la constatada existencia de preferencias heterogéneas entre las comunidades autónomas españolas;⁵⁹ el criterio fijado para determinar en qué partidas de gasto se centra el análisis; los distintos niveles de renta y de dotaciones iniciales de capital y servicios públicos; los distintos ritmos de descentralización; las diferencias de eficiencia, costos y proporciones de usuarios entre regiones; los procesos de retraso entre cambio institucional, reordenación de incentivos y ajuste de políticas; la relación de causalidad que fluye desde las transferencias de capital recibidas por las comunidades al gasto de capital, y de éste hacia el ahorro y el déficit; la dificultad de los modelos econométricos para discriminar entre cambios de preferencias y efectos-incentivo de la descentralización (Castells y Solé, 2000; Más y Pérez, 1992; Lago 2001, 2002a, 2002b). Con diversidad territorial de preferencias los ejercicios comparativos de cuantificación aportan conclusiones débiles, mientras los estudios longitudinales presentan problemáticas múltiples que proporcionan escasa significatividad (Pérez y Cantarero, 2004). En todo caso, estas dificultades de cuantificación de los efectos, desarrolladas en la bibliografía actual, no atentan contra la existencia y detección de un pacto fiscal caracterizado por la escasa corresponsabilidad fiscal y sustentado empíricamente en la analizada divergencia entre la descentralización del gasto y del ingreso.

Por otra parte, la experiencia española mostró cómo regiones con escasa competencia electoral y prosperidad económica limitada tendieron a preferir un sistema de compartir ingresos, sistema que refuerza el sesgo hacia r de las políticas regionales. Esto es así porque, según Careaga y Weingast (2000), el efecto marginal de los bienes públicos en los ingresos fiscales regionales difiere entre regiones, y donde la economía tiene poca dependencia de los mercados, los bienes públicos tienen un efecto menor en el crecimiento. Si el reparto de los

comunidades forales, lo que trae consigo un incentivo hacia la financiación de inversiones que puede compensar el sesgo del pacto.

⁵⁹ Incluso entre las dos comunidades forales se detecta heterogeneidad de preferencias, como muestra Lago (2002a).

CUADRO 8. *Normativa reguladora y cesión tributaria desde 2002*

Regulación básica	LOFCA, modificada por Ley Orgánica 7/2001 de 27 de diciembre	
	Ley Orgánica 5/2001, complementaria de Ley General de Estabilidad Presupuestaria	
	Ley 21/2001 de medidas fiscales y administrativas	
	Ley 22/2001 sobre FCI	
Impuestos cedidos	Con ciertas competencias normativas	IRPF (cesión parcial de 33%), patrimonio, sucesiones y donaciones, matriculación, ventas minoristas de hidrocarburos, tasas del juego, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos
	Sin competencias normativas	IVA (cesión parcial de 35%), especiales sobre tabaco, alcohol e hidrocarburos, especial sobre electricidad

FUENTE: Elaboración propia.

ingresos entre regiones sigue la regla fija de $(1/n)$, las comunidades autónomas menos potentes económicamente tenderán a preferir compartir ingresos, mientras que las más ricas no. La experiencia española corrobora tal hipótesis, y de hecho fue en 1993 al requerir el gobierno central socialista el apoyo de CIU, cuando este partido, que gobierna una de las regiones económicamente más sólidas del Estado, reclamó como contrapartida una mayor capacidad fiscal para los gobiernos autonómicos. Desde entonces, la búsqueda de corresponsabilidad en el sistema de financiación autonómica se intensificó, ocupando un lugar cada vez más destacado en el programa político de reforma del Estado español.

Mientras el modelo de ingresos compartidos vigente hasta 1997 suponía un claro “pacto fiscal con el diablo”, el quinquenio 1997-2004 supuso un trato de la corresponsabilidad fiscal un poco más adecuado, debilitando el pacto fiscal (Utrera, 2000). Pues bien, el nuevo sistema de financiación aplicable desde 2002 consigue superar la situación anterior por medio de la concesión de capacidad normativa y de la ampliación de la cesión de tributos, proporcionando una apreciable corresponsabilidad fiscal, en un esquema que otorga a los tributos cedidos un destacado papel recaudatorio (cuadro 8). Este sistema se aplica a todas las CA de régimen común, integra la financiación de la sanidad y constituye una regla con vocación jurídica de permanencia, enterrando el sistema de acuerdos quinquenales.

De este modo este modelo abre una etapa sobre bases distintas de las del pacto fiscal anterior.

V. EL SENADO: EL SELF-ENFORCING DE UN BLUNT VETO PLAYER

La polarización del sistema unicameral de la Segunda República constituyó una lección presente en la transición política de los años setenta que impulsó la formación de un sistema bicameral. El artículo 69 de la Constitución española establece el Senado como una Cámara de Representación Territorial. Constituye una cámara híbrida con miembros electos y otros designados, con una estructura organizativa caracterizada por elecciones concurrentes de la Cámara alta y la Cámara baja en las que se eligen cuatro senadores por provincia (con excepción de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla), mientras alrededor de 50 senadores son designados por los parlamentos autonómicos (cuadro 9 para 1979-2004).

CUADRO 9. *Senadores electos (E) y designados (D), por partidos políticos*

	1979		1982		1986		1989		1993		1996		2000		2004	
	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D
PP	3		55	13	63	13	78	13	93	13	112	21	127	23	102	24
PSOE	71	4	33	24	124	25	107	21	96	21	81	15	61	19	81	15
PNV	8	2	7	2	7	2	4	1	3	3	4	2	6	1	6	1
CIU	1	2	7	2	8	3	10	2	10	4	8	3	8	3	4	2
CC									5	1	1	2	5	1	3	1
Mixto	7	1	2	5	3	3	8	4	1	6	2	7	1	4		4
UCD	118	1	4													
CDS					3		1	6								
ECP															12	4
Total	208	10	208	46	208	46	208	47	208	48	208	50	208	51	208	51

FUENTE: Bases de datos del Senado; y Roller (2002).

La elección de senadores en circunscripciones provinciales constituye una característica del procedimiento español y conlleva a distorsiones como el hecho de que las autonomías con un alto número de provincias consigan un número de senadores muy superior al de otras comunidades uniprovinciales, sin tener en cuenta elementos demográficos. El carácter provincial de los senadores dificulta además el papel de la Cámara alta como institución de cooperación entre comunidades autónomas.

El que las elecciones al Senado sean concurrentes con las del Congreso, y se realicen en circunscripciones provinciales, crea un sesgo institucional que tiende a hacer coincidir el color político de ambas cámaras, de manera que hubo que esperar hasta las elecciones del 2004 para que no coincidiesen en la misma fuerza política la mayoría de ambas Cámaras.⁶⁰ Por otra parte, el Senado tiende a duplicar las funciones constitucionalmente ejercidas por el Congreso en un papel de subordinación que atenúa el bicameralismo.

Por ello el Senado en España no ha sido un actor decisivo en el proceso político. No tiene poderes legislativos significativos, ni tradicionalmente un color político distinto del de la mayoría parlamentaria del Congreso ni representa a las comunidades autónomas en la estructura del gobierno central.⁶¹ Estas deficiencias del Senado hacen que ya a principios del decenio de los noventa fuese una de las instituciones del Estado menos valoradas por la opinión pública española (Lancaster, 1997).⁶²

El sistema federal implica una división vertical del poder político que es más estable cuando es paralela a una división horizontal del poder, porque así se impide al gobierno central ocupar competencias territoriales. Un Senado organizado para representar la voluntad de las distintas CA implicaría una fórmula de dividir el poder central y de otorgar a las autonomías algún mecanismo que sirviese para defender sus puntos de vista y contraponerse a un gobierno central con una enorme concentración de poder que podría asaltar a las regiones.⁶³ Una cámara de auténtica representación territorial puede convertir a los gobiernos regionales en actores decisivos a nivel federal, evitar que el partido mayoritario en el Congreso se convierta en ganador total y establecer bases más sólidas para el federalismo estructural. Por ello, la estructura vigente del Senado español lo convierte en un *blunt veto player*, es decir, en un actor de veto incapaz de actuar.

⁶⁰ No obstante, la política de coaliciones entre grupos puede generar una mayoría política del mismo signo para ambas cámaras en la vigente legislatura.

⁶¹ Las cámaras altas federales pueden promover una cooperación vertical entre el gobierno central y los regionales en la toma de decisiones políticas.

⁶² Además, a mayor conocimiento del funcionamiento de la política del país y a mayor activismo, los ciudadanos manifiestan mayor disconformidad con el Senado (Lancaster, 1997).

⁶³ Asimismo, la fragmentación horizontal del poder ayuda indirectamente a impedir que sean las regiones las que incumplan el acuerdo federal, pues favorece la independencia judicial que convierte en cauce de control constitucional sobre los gobiernos subcentrales (Bednar *et al*, 2000).

Pero además una elaboración institucional reformada de la Cámara alta permitiría definir un mecanismo de cooperación entre niveles de gobierno, de manera que las autonomías pudiesen contribuir a formar las políticas nacionales y se integrasen de modo cooperativo en busca del interés general. De esta manera, se podrían abandonar los perversos incentivos que el sistema actual establece y que trae consigo actitudes autonómicas de carácter competitivo, redistributivo y de búsqueda de intereses regionales, aun cuando impliquen externalidades negativas para el conjunto del Estado.⁶⁴ El Senado español no cubre la función de institución de cooperación territorial que corresponde al Estado federal.⁶⁵

Esta debilidad e ineficiencia del Senado español reclama una reforma institucional del modelo de la Cámara de Representación Territorial. Las distintas fuerzas políticas españolas conocen la imperfección del sistema actual y asumen la conveniencia de su reforma. Sin embargo, no se consigue alcanzar una convergencia de las propuestas de reforma y un acuerdo que haga tal reforma viable. Los agentes políticos participantes en la reforma buscarán satisfacer sus utilidades cambiando las reglas de juego, para lo que solamente aceptarán las propuestas de reforma en las que esperan obtener una solución más acorde con sus intereses que en la situación actual, y en las que cubran satisfactoriamente sus expectativas. Para realizar el cambio del Senado es necesario que los principales agentes políticos vean cumplir individualmente la condición de satisfacción antes expuesta.⁶⁶ Sin embargo, este panorama de cooperación favorecedor de la reforma no se ha producido y el Senado mantiene su estructura como resultado de un juego en el que se llega a un equilibrio de Nash que no es óptimo de Pareto. La estructura de gobierno del Senado espa-

⁶⁴ Tal función de institución de cooperación puede resultar clave, por ejemplo, en experiencias de competencia fiscal a la baja entre regiones, si consigue acuerdos cooperativos que favorezcan políticas públicas eficientes de dotación (Musgrave, 1997).

⁶⁵ Entre las pocas instituciones que promovieron la cooperación entre el gobierno central y los regionales debe señalarse el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Tribunal Constitucional, en su papel de arbitraje, o los encuentros regulares entre ministro y consejeros de educación (Colomer, 1998a).

⁶⁶ Sin embargo, las propuestas de reforma de los distintos partidos políticos difieren notoriamente, y ninguna de ellas concita el acuerdo necesario de los demás. Mientras los nacionalistas esperan que la composición del próximo Senado refleje el hecho diferencial, los socialistas apuestan por una vía federalizante del Estado (aunque en su foro interno existen diferentes sensibilidades acerca de este asunto y respecto a cómo realizarlo) y los populares no impulsaron desde el gobierno una reforma inmediata de la Cámara (Roller, 2002).

ñol constituye unas instituciones *self-enforcing*, mostrando que las reformas institucionales pueden resultar más difíciles de realizar que la creación inicial de esas instituciones. Entre los factores que explican la dificultad de la reforma institucional del Senado pueden señalarse: *i*) la ambigüedad constitucional de la cámara territorial y su papel entre autonomías y gobierno central; *ii*) el “regionalismo competitivo”, que conlleva a negociaciones constantes, bilateralismo y medidas *ad hoc*; *iii*) el debate del “hecho diferencial”; *iv*) la resistencia de otras instituciones como el Congreso de los Diputados; *v*) las actitudes temerosas hacia cualquier posible reforma de la Constitución (Roller, 2002).

En definitiva, no resulta sencillo abordar una reforma institucional que exigiría cambiar la composición y las funciones del Senado para convertirlo en una Cámara de Representación Territorial más eficiente, que establezca incentivos más adecuados para las relaciones entre gobierno central y autonómicos, y que permita funcionar mejor el sistema de descentralización político español.

CONCLUSIONES

Este artículo abre una línea de investigación que puede resultar enriquecedora en tres sentidos. A los analistas económicos de la descentralización les reporta un relevante análisis de caso. A los economistas y *policy-makers* españoles les revela algunas claves de la realidad económica del país. A los países que abordan procesos descentralizadores se les ofrece una posible fuente de lecciones.

De este modo, desde un enfoque propio de la segunda generación de teorías económicas del federalismo, y particularmente de los desarrollos teóricos formulados por Weingast, este artículo ha analizado el proceso de descentralización efectuado en España durante la etapa democrática. La línea argumental de este trabajo se desarrolla incluyendo los siguientes argumentos: *i*) las instituciones han regresado a la agenda principal de investigación en economía de la mano de la nueva economía institucional; *ii*) esto incluye la necesidad de “abrir la caja negra del Estado”, también en cuanto a los procesos de descentralización; *iii*) en este contexto teórico se ha ido configurando una segunda generación de teorías económicas del federalis-

mo que estudia las relaciones entre descentralización, instituciones y economía; *iv*) nuestro enfoque se distancia de los postulados de la economía política constitucional, y asume un análisis evolutivo y transaccional basado en nociones como las de transacciones, relaciones de organismos, instituciones, actos políticos e incentivos; *v*) el federalismo defensor de mercados constituye uno de los epicentros de la citada segunda generación y supone que, frente a un panorama de centralización del poder monopolista del Estado, la descentralización puede constituir un marco institucional favorecedor de la eficiencia en los mercados políticos y económicos; *vi*) la formación del Estado de las Autonomías en España se convirtió en un proceso gradual no predeterminado que condujo a elevada descentralización; *vii*) La estructura de los niveles de gobierno, su configuración como equilibrio *self-enforcing*, las competencias económicas de los gobiernos autonómicos, el mercado común y la restricción presupuestaria fuerte caracterizan la fórmula española de federalismo defensor de mercados; *viii*) pero a la vez, la elaboración institucional del Estado de las Autonomías vigente a lo largo del último cuarto del siglo XX ha presentado ciertas imperfecciones; *ix*) este ha sido el caso de un rápido proceso descentralizador del gasto público que durante años se olvidó de hacer corresponsables fiscales a los gobiernos autonómicos, constituyendo un “pacto fiscal con el diablo”; *x*) este pacto constituyó un sesgo en la estructura de incentivos de los *policy-maker* regionales que no favorece la búsqueda de eficiencia en la formación de las políticas públicas; *xi*) por otra parte, el gobierno de la cámara territorial convierte al Senado en un *blunt veto placer*, que no actúa como órgano de cooperación entre regiones y que reduce la capacidad de compromiso creíble del modelo español; *xii*) esta deficiente estructura institucional del Senado se ha configurado como un equilibrio *self-enforcing* de difícil reversión.

Este análisis institucional se realiza así con base en una agenda que queda abierta para desarrollos posteriores. Este sería el caso de trabajos que indaguen acerca de las relaciones entre instituciones informales, como normas, costumbres sociales, hábitos, y el estilo español de federalismo defensor de mercados. También para trabajos que profundicen en los efectos de la descentralización fiscal y financiera desde este enfoque.

Por otra parte, el Estado de las Autonomías del primer decenio del siglo XXI debe compaginar elementos que retocan la configuración institucional anterior: *i*) tal como se ha analizado, el modelo de financiación autonómica vigente a partir de 2002 favorece la corresponsabilidad fiscal, buscando abandonar el pacto fiscal; *ii*) la creciente voluntad de reforma del Senado puede acabar provocando que los beneficios esperados de la reforma permitan salir del *status quo*; *iii*) la reforma de los fondos estructurales de la UE reducirá los recursos destinados a la provisión de capital de las regiones españolas, por lo que la inversión dependerá más de las decisiones financieras de cada CA. En todo caso, la necesidad de abordar estos desafíos no hace sino reforzar la importancia de la descentralización para el caso español. En este sentido, no es de extrañar que la senda de evolución en España haya reforzado la tendencia descentralizadora en los últimos decenios, y que esto haya sido compatible con el modelo constitucional y el equilibrio institucional *self-reinforcing* del sistema español.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R., y J. A. Ramos (1997), "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations", *Publius: The Journal of Federalism*, 27, 4, pp. 1-38.
- Albi, E., y J. L. García (2001), *Sistema fiscal español*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Arias, X. C., y G. Caballero (2003), "Instituciones, costes de transacción y políticas públicas: un panorama", *Revista de Economía Institucional*, 8, pp. 117-146.
- Bañón, R., y M. Tamayo (1997), "The Transformation of the Central Administration in Spanish Intergovernmental Relations", *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (4), pp. 84-114.
- Bardhan, P. (2002), "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), pp. 185-205.
- Bayona, A. (2001), "Federalismo y Autonomía", International Forum on Federalism, Veracruz, México.
- Bednar, J., W. N. Eskridge y J. Ferejohn (2000), "A Political Theory of Federalism", Banco Mundial, mimeografiado.
- Burgos, Javier de (1983), *España, por un Estado federal*, Barcelona, Argos Vergara.
- Caballero, G. (2001), "La nueva economía institucional", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 161, pp. 59-86.
- (2002), "El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político", *Ekonomiaz*, 50, pp. 230-261.

- Careaga, M., y B. R. Weingast (2000), "The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance", Stanford University, mimeografiado.
- Castells, A., y A. Solé (2000), *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3 (1), pp. 1-44.
- Colomer, J. M. (1998a), "The Spanish State of Autonomies: Non-Institutional Federalism", *West European Politics*, 21 (4), pp. 40-52.
- (1998b), *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama.
- (1999), "Las instituciones del federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1), pp. 41-54.
- Cox, G., y M. D. McCubbins (1999), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Washington.
- De Figueiredo, y B. R. Weingast (1997), "Self-enforcing Federalism: Solving the Two Fundamental Dilemmas", Stanford University, mimeografiado.
- Dixit, A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, The MIT Press.
- Donahue, J. (1997), "Tiebout or not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), páginas 73-82.
- Edwards, J., y M. Keen (1996), "Tax Competition and Leviathan", *European Economic Review*, 40 (1), pp. 113-134.
- Estache, A., y S. Sinha (1994), "Comparing the Effect of Decentralization on Public Infrastructure Expenditure in Developing and Industrialized Countries", Working Paper, Banco Mundial.
- Furubotn, E. G., y R. Richter (1998), *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan, The University of Michigan Press.
- García, J., y F. Alvira (1996), "Personal al servicio de las administraciones públicas", *Papeles de Economía Española*, 68, pp. 199-206.
- González Encinar, J. J., et al (1992), "El proceso constituyente de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile", *Revista de Estudios Políticos*, 76, pp. 7-27.
- Greif, A. (2001), "The Influence of Past Institution on its Rate of Change: Institutional Perpetuation and Endogenous Institutional Change", Conference of the International Society for New Institutional Economics, Berkeley (próxima publicación en *Historical Institutional Analysis*, CUP).
- Hayek, F. (1939), "The Economic Conditions of Interstate Federalism", F. Hayek, *Individualism and the Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press.

- Huther, J., y A. Shah (1998), "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", *World Bank Policy Research Papers*, núm. 1894.
- Inman, R. P., y D. L. Rubinfeld (1997), "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp. 43-64.
- Lago, S. (2001), "La dinámica de los gastos de capital de las Comunidades Autónomas: un análisis de sus determinantes", *Hacienda Pública Española*, 157, pp. 65-81.
- (2002a), "Algunas reflexiones sobre la dinámica del gasto autonómico", *Presupuesto y Gasto Público*, 29, pp. 73-86.
- (2002b), "La evolución del gasto público autonómico y el sistema de financiación de las comunidades de régimen común", *Estudios de Economía Española* 101, FEDEA.
- , y B. Ventelou (2001), "Regionalization, Federalism and Growth: Theory and Application to Spain", *Documento de Trabajo*, 11. Departamento de Economía Aplicada. Universidad Santiago de Compostela.
- Lancaster, T. D. (1997), "Nationalism, Regionalism and State Institutions: An Assessment of Opinions in Spain", *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (4), pp. 115-133.
- Más, M., y F. Pérez (1992), "El gasto de las comunidades autónomas: estructura y preferencias", *Información Comercial Española*, 712, pp. 51-57.
- Monasterio, C. (2002a), "El laberinto de la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, 163, pp. 157-187.
- (2002b), "El sistema de financiación autonómica 2002", J. Salinas (comp.), *El nuevo modelo de financiación autonómica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 15-59.
- (2004), "La corresponsabilidad fiscal en el Estado de las Autonomías", *Papeles de Economía Española*, 100, pp. 64-76.
- Montinola, G., Y. Qian y B. R. Weingast (1995), "Federalism, Chinese Style. The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 48, pp. 50-81.
- Moreno, L. (1997), "Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain", *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (4), pp. 65-84.
- Musgrave, R. A. (1997), "Devolution, Grants and Fiscal Competition", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp. 65-72.
- North, D. C. (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1990b), "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, 2, pp. 355-367.
- , y B. R. Weingast (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, 49 (4), pp. 803-832.
- Oates, W. E. (1977), *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

- Oates, W. E. (2004), "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona.
- Pallarés, F., J. R. Montero y F. J. Llera (1997), "Non State-Wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism", *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (4), pp. 135-169.
- Pérez, P., y D. Cantarero (2004), "Descentralización fiscal y crecimiento económico de las regiones españolas", XXX Reunión de Estudios Regionales, Barcelona.
- Pérez Díaz, V. (1984), "Gobernabilidad y mesogobiernos. Autonomías regionales y neocorporatismo en España", *Papeles de Economía Española*, 21, páginas 40-76.
- Qian, Y., y G. Roland (1998), "Federalism and the Soft Budget Constraint", *The American Economic Review*, 88 (5), pp. 1143-1162.
- , y B. R. Weingast (1996), "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform*, 1, pp. 149-185.
- , y — (1997), "Federalism as a Commitment to Preserving Market", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp. 83-92.
- Rico, A., M. Fraile y P. González (1998), "Regional Decentralisation of Health Policy in Spain: Social Capital Does not Tell the Whole Story?", *West European Politics*, 21 (4), pp. 180-199.
- Riker, W. H. (1964), *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Boston, Little Brown.
- Roller, E. (2002), "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?", *West European Politics*, 25, pp. 69-92.
- Seabright, P. (1996), "Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model", *European Economic Review*, 40 (1), páginas 61-89.
- Solozábal, J. J. (2000), "El Estado autonómico como Estado compuesto", *Revista de Estudios Políticos*, 110, pp. 9-25.
- Tiebout, Ch. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Toboso, F. (2001), "Un primer análisis cuantitativo de la organización territorial de las tareas de gobierno en España, Alemania y Suiza", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXVIII, núm. 270, pp. 269-304.
- , y R. Compés (2003), "Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXX, núm. 280, pp. 637-671.
- Tommasi, M., S. Saiegh y P. Sanguinetti (2001), "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform", *Economía. Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 1 (2), pp. 157-211.
- , y F. Weinschelbaum (1999), "A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration", Universidad de San Andrés, mimeografiado.

- Utrera, F. (2000), “Política de financiación de las comunidades autónomas”, L. Gámir, *Política Económica de España*, Madrid, Alianza Editorial, páginas 729-752.
- Villacorta, L. (2000), “La construcción del Estado democrático español: algunas perspectivas”, *Revista de Estudios Políticos*, 109, pp. 73-102.
- Weingast, B. R. (1993), “Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1), pp. 286-311.
- (1995), “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, pp. 1-31.
- Williamson, O. E. (2000), “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, 38, pp. 595-613.
- Zubiri, I. (2000), “La capacidad normativa de las comunidades forales”, *Papeles de Economía Española*, 83, pp. 127-146.