

2. LA POLITICA ECONOMICA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA CRISIS DE LOS NOVENTA

José María Serrano Sanz

La situación económica de los primeros noventa está en España teñida de un pesimismo, que no se alcanza a comprender como pueda ser heredero de aquella euforia en que nos habíamos instalado a finales del decenio anterior. La sensación de que se trata de una crisis compartida con otros países europeos no mejora mucho el ánimo colectivo, especialmente cuando se recuerda que en España el ciclo alcista, a pesar de su espectacularidad, no permitió siquiera absorber el paro, por lo que esta depresión ha empezado desde una posición poco halagüeña.

En este contexto la sociedad demanda de los poderes públicos actuaciones concluyentes frente a la adversidad, sea que borren la crisis o que aporten paliativos. Los poderes públicos, a su vez, se ven en el compromiso de responder a esas demandas, para legitimarse y mantener la cohesión social, aunque su margen de maniobra sea menor de lo que la sociedad y aún ellos mismos admiten. En la crisis de finales de los setenta y comienzos de los ochenta el estado era la institución pública que prácticamente tenía la exclusiva de la política económica en España; sin embargo, a mediados de los noventa hay nuevos agentes con capacidad para intervenir en la economía: las Comunidades europeas y las comunidades autónomas. Las primeras obviamente no contaban en la crisis anterior, porque la adhesión se produjo en 1986, y las segundas estaban entonces en sus balbucesos. De estos nuevos organismos nos interesan en el presente trabajo las comunidades autónomas.

Nos preguntamos, sucesivamente, tres cosas. Primero, si las comunidades autónomas españolas tienen capacidad reconocida para intervenir en la vida económica y si han manifestado interés por hacerlo en sus textos reguladores básicos, los Estatutos. Segundo —de un modo somero, que tiene más de ilustración que de inventario—, cuál ha sido su actuación a lo largo de los aproximadamente quince años que tienen de existencia. Tercero, en lo que es el centro del trabajo, la realidad actual con sus posibilidades y limitaciones, marcadas fuertemente por la crisis económica de mediados de los noventa.

Somos conscientes de que son éstos, caminos poco transitados por los economistas, que han preferido ocuparse de un tema particular, la financiación autonómica, no por importante menos parcial. Sorprendentemente los problemas de la intervención económica de los gobiernos regionales parecen haber interesado más a los administrativistas que a los propios economistas, aunque, en nuestra opinión, son un campo propicio a la complementariedad. Precisamente lo infrecuente de esta perspectiva en los economistas nos ha movido a comenzar por

unas consideraciones generales y un pequeño repaso de lo ocurrido hasta aquí, antes de centrarnos en el presente.

1. Las posibilidades y la vocación

La capacidad para intervenir en la economía de su ámbito particular le viene a cada comunidad de la distribución de competencias y de su margen de maniobra financiero. Acabamos de comentar que, en general, la visión de los economistas sobre la cuestión ha sido unidimensional, al poner un énfases exagerado, por exclusivo, en lo financiero. Así se acostumbra a representar el grado de descentralización por el volumen de gasto público que gestionan las comunidades autónomas; pero ésta es sólo una parte de la historia.

Desde una perspectiva más general de política económica es bien sabido que existen dos clases de intervenciones, reguladoras y hacendísticas, y que sólo las segundas tienen relación directa con la capacidad financiera. Las regulaciones pueden condicionar de manera decisiva el comportamiento de los agentes y los resultados de la economía y sólo requieren el gasto mínimo de sostenimiento del aparato administrativo. Las intervenciones hacendísticas, por otra parte, no siempre tienen un significado económico proporcional a la entidad de los recursos financieros que movilizaban; así, las competencias en educación o sanidad, que determinan el tamaño de las haciendas autonómicas en España, tienen gran importancia desde el punto de vista de la política general o de la política social, pero mucho menor desde la perspectiva de la política económica.

En congruencia con estas premisas, las posibilidades que tienen las comunidades autónomas de intervenir en lo económico, hay que explorarlas primero, a través de la distribución de competencias, atendiendo después a la capacidad financiera, que actúa como condicionante para hacer efectivas algunas de las competencias potenciales; nos referiremos a ello en la última parte de este trabajo, al hablar del presente. Ahora no tratamos de realizar un análisis técnico —jurídico, aunque será inevitable que nos asomemos— desde la perspectiva de un economista— a esa arquitectura barroca, producto del juego de fuerzas y contrapesos del período constituyente, que conforman la Constitución, los Estatutos y las precisiones del Tribunal Constitucional, a la hora de diseñar la distribución de competencias¹.

En términos de política económica, el Estado mantiene unas competencias que se pueden articular en torno a tres ejes: la necesidad de preservar la unidad del mercado interior, la dirección de la política económica y la representación del «interés general» cuando hay externalidades entre diversas jurisdicciones.

Las competencias del primer grupo tratan de garantizar la unidad e identi-

1. Una exposición más completa de nuestras ideas puede verse en José M^a Serrano Sanz: *La intervención económica en el Estado de las Autonomías*, en José L. García Delgado (dir.): *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, 1993.

dad del sistema económico español, definiendo una economía nacional que aparece individualizada respecto a otras vecinas. Esto se consigue con una completa libertad de circulación de bienes y factores de producción, por medio de instituciones específicas, como la moneda, la hacienda general y la regulación común de las relaciones con otras economías, y, asimismo, con unas reglas de juego uniformes en los ámbitos mercantil y laboral.

Un segundo grupo de competencias tiene como finalidad asegurar la dirección y unidad de la política económica en sus líneas principales. Ese es el sentido, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, de la reserva genérica sobre las «bases y planificación general de la actividad económica», donde el concepto de planificación no debe ser tomado en un sentido formalista. Se incluyen aquí las competencias precisas para intentar una gestión de la demanda, forma clásica de practicar la política de estabilización o anticíclica que tiene por objeto alcanzar la estabilidad de precios, el equilibrio de las cuentas exteriores y la mejora del nivel de empleo. En el mismo apartado conviene situar las competencias reservadas al Estado sobre ciertos sectores o actividades que, en consecuencia, aparecen como estratégicas para la política económica; así el fomento de la investigación, la protección del medio ambiente o la legislación básica sobre el sistema financiero o la minería.

El tercer grupo de competencias en manos del Estado pretende reservar la regulación de aquellos aspectos de la actividad económica en los que, por razones técnicas, existen lo que en términos económicos se denominan externalidades entre jurisdicciones; es decir, actividades que afectan simultáneamente a varias comunidades sin que sea posible o razonable parcelarlas. En tales situaciones el Estado, actuando como representante del interés general, puede ahorrar el proceso negociador que deberían llevar a cabo las comunidades implicadas para distribuir costes y beneficios. Se trata de grandes obras públicas que desbordan el marco local, actividades relacionadas con el transporte interregional y sus infraestructuras, comunicaciones o aprovechamientos energéticos.

Tenemos ya definido el campo de juego del poder central, de modo que nos acercaremos ahora, también brevemente, a la capacidad de intervención que resta en manos de las comunidades autónomas, no sin recordar que el problema es harto complejo por la existencia de diecisiete Estatutos independientes entre sí, y que nuestra aproximación en unas breves líneas simplifica inevitablemente el tema. Desde una perspectiva de política económica, y en relación al ámbito que abarcan, podemos hablar de dos tipos de competencias en los Estatutos de autonomía: genéricas y específicas. Las primeras permiten intervenciones que alcanzan simultáneamente a múltiples aspectos de la actividad económica, mientras las segundas se refieren a la capacidad para actuar en algún ámbito particular.

Entre las competencias genéricas destaca, por la amplitud del margen de acción que confiere, la que aparece en todos los Estatutos, siguiendo a la Constitución, sobre el fomento del desarrollo y la planificación regional. Una interpretación generosa de la misma bastaría para proporcionar una base sólida a la política económica de las autonomías; cuando menos a través de ella el esquema de competencias de cada comunidad adquiere cierta elasticidad, al ser invocada

para justificar intervenciones en ámbitos en los que no había reserva de competencias específica. Esta ampliación de hecho de algunas estructuras competenciales no está promovida únicamente desde el lado de las autonomías; también la administración del Estado ha hecho uso de los artículos referidos para el traspaso de servicios, en sectores en que alguna comunidad no tenía teóricamente competencias.

Las otras competencias genéricas u horizontales, desde la perspectiva aquí adoptada, se refieren a la capacidad, reconocida también en todos los Estatutos, para organizar un sector público regional, tanto en su aspecto hacendístico como en el empresarial. Con ello se garantiza teóricamente la base financiera para una política económica regional.

Así como las competencias genéricas son muy homogéneas en todos los Estatutos, existe una amplia disparidad entre las específicas que aparecen reservadas, tanto en lo que se refiere a la amplitud de ámbitos aludidos, cuanto por lo que hace a la potestad invocada, legislativa con múltiples variantes o meramente ejecutiva. Sin embargo, hay ciertas pautas comunes que pueden permitirnos una aproximación de conjunto, como la que se pretende aquí en unas pocas líneas, sin perjuicio de algunos matices que inevitablemente deben hacerse.

Las competencias específicas de política económica que aparecen en los Estatutos, pueden articularse en tres grandes ejes: sectores productivos, infraestructuras y ordenación del territorio e intervenciones sobre los agentes protagonistas de la actividad económica. En relación con los sectores productivos todos los Estatutos reservan competencias legislativas sobre agricultura y ganadería, turismo y ordenación del transporte que utilice únicamente infraestructuras de la propia comunidad. Existen también competencias menos homogéneas sobre minería y energía, industria, sistema financiero, comercio interior y el transporte interno que utilice infraestructura estatal. En el caso de las infraestructuras y ordenación del territorio, todas las comunidades han reservado competencias legislativas sobre obras públicas, incluidas las infraestructuras de transporte, cuando afectan sólo a cada una y en idénticas condiciones sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Finalmente, en relación con los agentes económicos, todos los Estatutos reservan competencias ejecutivas sobre las actuaciones en la comunidad del sector público de titularidad estatal y legislativas sobre empresas cooperativas. La disparidad es de nuevo elevada por lo que se refiere al resto de empresas, a los trabajadores y a la organización de los intereses económicos.

En general las comunidades que acumulan más competencias específicas de política económica y de más intensidad son País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Navarra, con Aragón muy cerca. Aunque deben hacerse dos observaciones para cerrar el tema: las previsibles reformas estatutarias en las comunidades de más bajo techo competencial y el uso de competencias genéricas a modo de comodín, al que nos hemos referido. En suma, con la distribución inicial de competencias y estos dos mecanismos de ajuste se garantiza un amplio margen legal para la intervención económica de los gobiernos autonómicos.

Una vez examinadas las atribuciones del gobierno central y de los autonómicos, convendrá hacer unas breves consideraciones acerca de la racionalidad y operatividad del esquema resultante. Es unánime el acuerdo en la literatura especializada, y parece serlo también entre las fuerzas políticas, acerca de la conveniencia de garantizar la unidad del mercado, puesto que lo contrario sería una rémora para todos y la tensión está en abrirse a mercados más amplios por la vía de la Unión europea; en consecuencia, es razonable haber dejado en manos del Estado la garantía de esa unidad y colocar ahí un límite a la capacidad regulatoria de las comunidades.

De otro lado la rama de la economía especializada en la descentralización institucional, el federalismo fiscal, cuenta con una teoría normativa, generalmente aceptada, según la cual de las tres funciones tradicionales del gasto público —asignación, distribución y estabilización— se debe compartir la primera y reservar en exclusiva al Estado las dos restantes. Pues bien, en España la política de estabilización queda en manos del Estado, a través de sus instrumentos monetarios, fiscales y de sector exterior, como se ha visto. Otro tanto sucede con la política de redistribución de la renta en sus aspectos principales, ya que el Estado conserva el control sobre los elementos claves de la hacienda pública, aunque las comunidades pueden redistribuir rentas de forma marginal. En cuanto a la función asignativa es claramente compartida, manteniendo el Estado los bienes públicos de carácter nacional en su esfera y la ordenación de aquellos sectores en los cuales las externalidades interjurisdiccionales son técnicamente decisivas. En suma, el ordenamiento español se atiene con notable fidelidad a los principios de la descentralización fiscal óptima por el lado del gasto público y asimismo en los aspectos de regulación.

Hasta ahora hemos visto la capacidad legal para llevar adelante una política económica activa, aunque esto no lo es todo, porque hay restricciones financieras —generales unas y derivadas del sistema de financiación aquí adoptado, otras— que afectan a algunas de las posibles intervenciones; a ello nos referiremos en el último apartado, como dijimos. Y, aparte del condicionamiento financiero, queda por ver si las comunidades autónomas españolas tienen voluntad de intervenir, un requisito imprescindible para pasar de las posibilidades a la acción.

Pues bien, si atendemos a las manifestaciones explícitamente realizadas en los textos estatutarios, se puede decir que el compromiso con la economía respectiva es elevadísimo en la mayor parte de las autonomías españolas. En prácticamente todos los Estatutos se pueden identificar, sea en el preámbulo o en el articulado, objetivos de política económica, tal como puede verse en el Cuadro 1. Allí los hemos clasificado, de acuerdo con un criterio tradicional de política económica, en Fines, Objetivos y Cuasiobjetivos: los primeros son declaraciones de contenido mitad filosófico y mitad económico, los segundos traducciones puramente económicas y cuantificables de los anteriores y los cuasiobjetivos, aquellos instrumentos que adquieren tal importancia o se hallan tan mitificadas que pueden ser asimilados a objetivos².

2. E.S. Kirschen (ed.) (1978): *Nueva política económica comparada*, Oikos, Barcelona.

CUADRO 1

FINES, OBJETIVOS Y CUASIOBJETIVOS DE NATURALEZA ECONOMICA EN LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS

FINES	PROMOVER LAS CONDICIONES PARA LA IGUALDAD	FACILITAR LA PARTICIPACION EN LA VIDA ECONOMICA	MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA	DERECHO A VIVIR EN LA PROPIA TIERRA Y PROMOCION DEL RETORNO DE LOS EMIGRANTES
	País Vasco Cataluña Galicia Andalucía Asturias Cantabria Rioja Murcia Valencia Aragón Castilla-Mancha Canarias Extremadura Baleares Madrid Castilla-León	País Vasco Cataluña Galicia Andalucía Asturias Cantabria Rioja Murcia Valencia Aragón Castilla-Mancha Extremadura Baleares Madrid Castilla-León	País Vasco Cataluña Andalucía Asturias Rioja Murcia Aragón Castilla-Mancha Extremadura	Galicia Andalucía Aragón Castilla-Mancha Extremadura Castilla-León

OBJETIVOS	CRECIMIENTO ECONOMICO	PLENO EMPLEO	ESTABILIDAD ECONOMICA	REDISTRIBUCION DE LA RENTA Y RIQUEZA	EQUILIBRIO TERRITORIAL INTERNO	PROMOVER LA SUPERACION DE LOS DESEQUI-LIBRIOS TERRI-TORIALES ESPAÑOLES
	Rioja Murcia Aragón Extremadura Balears Castilla-León	País Vasco Andalucía Asturias Rioja Murcia Castilla-Mancha Canarias Extremadura	País Vasco Asturias	Andalucía Castilla-Mancha	Andalucía Murcia Aragón Canarias Extremadura Castilla-León	Andalucía Castilla-Mancha Canarias Extremadura

CUASI-OBJETIVOS	APROVECHAMIENTO DE LOS PROPIOS RECURSOS	PROMOCION DE LA INVERSION	MEJORA DE LAS COMUNICACIONES	DESARROLLO DE LA INDUSTRIA	REFORMA AGRARIA
	Andalucía Castilla-Mancha	Andalucía Castilla-Mancha Murcia Extremadura	Andalucía Castilla-Mancha Extremadura	Andalucía	Andalucía Castilla-Mancha Extremadura

Fuente: Elaboración propia.

Dos consideraciones rápidas cabe hacer a la vista del Cuadro 1. La primera es lo ambicioso del conjunto de metas que se proponen a sí mismas las comunidades autónomas, equiparable en muchos extremos a programas económicos nacionales de cualquier país industrializado. La segunda es la estrecha correlación entre problemas económicos perentorios y objetivos formulados; así, es evidente como aumenta el número de los propósitos a medida que disminuyen los niveles de renta y es más patente el atraso. En nuestra opinión el sistema de objetivos económicos de los Estatutos debe ser entendido como parte del proceso de legitimación de las nuevas instituciones, que se autoproclaman capaces de solucionar los problemas más visibles que padecen los ciudadanos, la crisis en que se encontraba la economía española a finales de los setenta afectando a todos por igual y el atraso secular de ciertas regiones. De modo que es inseparable del contexto fundacional y, al tiempo, nos ilustra sobre cómo las comunidades autónomas van a ser activas en lo económico, porque, de acuerdo con las exigencias del proceso político, no pueden permanecer indiferentes a las demandas sociales.

2. La política económica de las autonomías en la práctica

A la hora de analizar la política económica que durante estos quince años han practicado las comunidades autónomas, conviene recordar que legalmente tienen un amplio margen de maniobra en la política asignativa, uno muy limitado en la distributiva y ninguna en la de estabilización, mientras en la regulación tienen como límite principal la unidad del mercado.

De esto debe concluirse que la capacidad de las comunidades autónomas para incidir sobre la actividad económica de su ámbito no es irrelevante; es más, en nuestra opinión, ha ganado en importancia precisamente a consecuencia del carácter de oferta que tuvo la crisis de los setenta y que ha marcado a la economía desde entonces. Como es sabido, la crisis de los setenta tuvo su epicentro en una intensa modificación de los precios relativos en la economía, que convirtió a unos sectores productivos en ganadores frente a otros y exigía una profunda reasignación de los factores de la producción, para adaptarse a las nuevas condiciones; los ajustes, no obstante, no resultaban fáciles, porque el sistema económico y, en general, las sociedades occidentales se mostraban rígidas y esto prolongaba el malestar. Ante una situación así los economistas y los gobiernos cambiaron el énfasis en los cometidos de la política económica, primando las actuaciones a medio plazo por el lado de la oferta y relegando la tradicional política de gestión de la demanda en el corto plazo.

Esa modificación en la estrategia de la política económica ha potenciado las posibilidades de las comunidades autónomas, dada la distribución de competencias del momento inicial. Ciertamente su capacidad para practicar una política macroeconómica era muy reducida o nula, sin instrumentos de política monetaria o exterior y con escaso margen en lo hacendístico, donde tan sólo disponían de instrumentos menores y de uso conflictivo como las compras públicas

o una limitada capacidad de endeudamiento. De otro lado, aunque fuera posible regular la demanda en economías completamente abiertas como son las regionales, no hay ninguna garantía de que los efectos se queden en la propia región, porque inevitablemente existirán filtraciones hacia el entorno. Sin embargo, la política de oferta, hecha de intervenciones sobre los factores productivos, y a menudo sectorializada, si está al alcance de las comunidades autónomas, y, de otro lado, al formularse de un modo microeconómico es más fácil concentrar sus efectos en el aparato productivo regional evitando las filtraciones.

Un examen de lo ocurrido en estos últimos quince años permite comprobar que las comunidades autónomas han hecho uso efectivamente de tales posibilidades, aunque, como es lógico, con significativos matices en cuanto a intensidad y eficacia, dada la diversidad de situaciones. El tejido social es algo más que un sujeto pasivo de las actuaciones del sector público y las restricciones financieras han sido muy diferentes para las comunidades del régimen común y para las del concierto, por citar dos de los elementos que más claramente generan esa diversidad. De cualquier modo, si repasamos la política económica de los gobiernos autonómicos en los años precedentes, ordenada bajo la óptica de intervenciones sobre los factores productivos (recursos naturales, capital, trabajo y tecnología) podremos comprobar que en ellos se ha concentrado buena parte de su activismo, siguiendo la lógica de la política de oferta. Veámoslo brevemente.

En el caso de los recursos naturales, las actuaciones de las comunidades autónomas han sido frecuentes particularmente en dos direcciones: la política energética y la protección del medio ambiente. En relación con la primera, las direcciones que han adoptado las políticas autonómicas han sido tres: el fomento del ahorro, el aprovechamiento de fuentes de energía existentes en la región que no estaban en uso y la creación de instituciones de asesoramiento o representación de los intereses afectados, como en el caso del agua. Menos frecuente ha sido la creación de empresas públicas de la comunidad para operar en el sector energético. La protección del medio ambiente ha sido uno de los campos favoritos de actuación de las comunidades, aunque no tanto en lo que aquí interesa, que es el impacto del aprovechamiento de ciertos recursos naturales como la minería.

El segundo de los factores productivos es el capital y las autoridades públicas tienen múltiples formas de incidir sobre su utilización, desde facilitar el acceso de algunas empresas en condiciones preferentes hasta abaratar los costes subvencionando tipos de interés o regular los mercados e intermediarios financieros. Todas las comunidades autónomas tienen capacidad legal para tomar medidas que afectan, directa o indirectamente, al factor capital: algunas implican utilización de recursos financieros y otras son meras regulaciones que sólo tienen coste administrativo. Las primeras consisten, sobre todo, en subvencionar la inversión nueva o la renovación del equipo productivo y en asumir con fondos públicos alguna parte de los gastos de instalación de empresas para abaratar sus costes; como exigen comprometer recursos presupuestarios, el margen de maniobra financiero de cada comunidad se convierte en el principal condicionante. Las segundas han tenido por objeto casi exclusivo intervenir en las cajas

de ahorro, la parte del sistema financiero más claramente regionalizada, en especial a comienzos de los ochenta; y esto en una doble dirección: regular sus órganos de gobierno y regionalizar sus inversiones, primero por la vía de los coeficientes y después a través de la firma de convenios. Como era de esperar por los antecedentes de la política regional en todo el mundo, las medidas que giran alrededor del factor capital han sido tan abundantes como generalizadas en los programas de política económica de las comunidades autónomas.

Han sido también numerosas las intervenciones sobre el factor trabajo, aunque muchas de ellas tienen escasa trascendencia económica y otra no responden a un alto grado de autonomía, al ser meras ejecuciones de normas estatales. Dos grupos principales se pueden hacer con ellas: intervenciones en las relaciones laborales y fomento del empleo. De las primeras nos interesan especialmente, por su trascendencia económica, los intentos muy repetidos de establecer un clima laboral particularmente estable en cada comunidad, convirtiéndolo en un activo a la hora de atraer inversiones; la creación de organismos mediadores entre sindicatos y patronales, con la tutela de las comunidades autónomas, como los consejos de relaciones laborales o los consejos económicos y sociales, junto a los pactos periódicos, han sido los principales instrumentos. La segunda gran línea de actuación, el fomento del empleo, sin duda ha venido impuesta por el grave problema de paro con el que siempre han convivido las comunidades; desde el primer momento han multiplicado todas ellas los planes de fomento del empleo, sean generales, sectoriales, para ciertas zonas especialmente deprimidas o para colectivos muy afectados, como los jóvenes, y casi siempre estos planes han tomado la forma de subvenciones a la contratación. La escasez de recursos financieros, por una parte, pero, sobre todo, la dudosa eficacia objetiva de las medidas, han sido causa de los pocos resultados que se han cosechado.

El cuarto de los factores productivos, la tecnología, se ha convertido desde la crisis de los setenta en el recurso más escaso y su posesión en una de las claves del éxito y, por tanto, de las políticas de recuperación de todos los poderes públicos. También de las comunidades autónomas, que han actuado en dos direcciones principales: el fomento de la innovación y la formación de investigadores; en uno y otro campo se han ofrecido ayudas a las empresas y a los investigadores, con planes más o menos coordinados y ambiciosos, en la totalidad de las comunidades autónomas. Sin embargo, la política tecnológica es muy difícil de instrumentar con eficacia, tiene un período de maduración muy lento y exige una base previa sobre la que asentarse, por lo que no se han producido apenas cambios en la situación relativa de unas comunidades con respecto a otras y tampoco resultados espectaculares en ninguna. Esto ha llevado a buscar con generalidad unas vías más rápidas de elevar el nivel tecnológico de cada estructura productiva, mediante la atracción de empresas con tecnologías avanzadas, confiando en algún efecto difusión posterior sobre el entorno. De otra parte hay que señalar aquí también la proliferación de organismos asesores, centros o consejos de investigación y, últimamente, planes generales de política tecnológica.

Con estas breves pinceladas, sobre la política económica que han practicado las comunidades autónomas, confiamos haber ilustrado la tesis que adelantába-

mos páginas atrás. A saber, que el carácter de la crisis económica de los setenta, con los problemas y las políticas concentradas en la vertiente de la oferta, ha sido un factor clave en una mayor iniciativa de las comunidades autónomas en economía. Primero, porque la crisis crea una presión social en favor de una actitud beligerante de todas las instituciones públicas y, segundo, porque frente a esta crisis los gobiernos regionales tienen mayores márgenes de actuación, dada la distribución de competencias, de los que habrían tenido ante una crisis tradicional de demanda que exigiera políticas macroeconómicas. De otra parte, con vendrá reconocer que la coincidencia de esta situación con el período fundacional de las comunidades autónomas, cuando su papel y el del Estado se estaban definiendo, ha facilitado el resultado.

3. Las posibilidades y limitaciones de los noventa

Hemos visto hasta aquí la capacidad de las comunidades autónomas para practicar políticas de oferta —a reserva de las limitaciones financieras—, y también que tal ha sido el tipo de intervenciones que han venido llevando a cabo desde su constitución. La situación del presente, marcada en líneas generales por la crisis económica, tiene características particulares que con vendrá examinar con algún detalle, a la hora de explorar las posibilidades y limitaciones de la política económica de las comunidades autónomas a mediados de los noventa. En nuestra opinión, hay dos factores nuevos, que dominan la actual coyuntura, en los que se debe buscar la respuesta a la cuestión planteada: el carácter de la crisis y la evidencia de problemas en el sistema de financiación.

La crisis económica de los noventa poco tiene que ver con la de hace quince años y —adelantando nuestra conclusión, que después trataremos de argumentar— permite un menor margen de maniobra en política económica a las comunidades autónomas. La crisis actual tiene dos componentes que conviene separar: el ciclo internacional y los factores específicamente españoles. El primero registra desde comienzos de los noventa el fin de la etapa muy expansiva que se había vivido en el decenio anterior, aunque el ajuste se ve entorpecido en Europa por la incertidumbre política que sucede al fin de los regímenes comunistas, el coste de la reunificación alemana y, como fondo, la continua y generalizada pérdida de impulso del continente ante los países asiáticos.

A este marco general hay que incorporar factores particulares de la economía española; problemas pendientes de la etapa de crecimiento, que ahora agravan la situación y son de orden macroeconómico e institucional. Entre los primeros, el mantenimiento durante varios años con fines estabilizadores de un tipo de cambio sobrevalorado de la peseta, apuntalado por una política monetaria muy restrictiva, con tipos de interés sin equivalente en Europa, que dio una clara primacía a lo financiero a costa del sector real. En particular, los sectores sometidos a la competencia exterior, como la industria —que debió afrontar simultáneamente el desarme arancelario por el ingreso en la Comunidad— sufrieron las consecuencias, como ilustra el abultadísimo déficit comercial, precisamente en años que debieron haber sido aprovechados para la recuperación y con-

solidación. Recuérdese que en 1992, con la crisis ya iniciada y sin poder notar todavía los efectos de las devaluaciones, España tuvo el mayor déficit exterior relativo de los países industriales. Junto a esto una política fiscal sorprendentemente expansiva en años de crecimiento cuando su misión teórica es la contraria, ha desembocado en un desequilibrio de las cuentas públicas, que al llegar la crisis se ha hecho explosivo por los compromisos alegremente adquiridos con anterioridad, como demuestran las cifras de 1993.

El otro tipo de problemas a que se aludía eran los del marco institucional, porque existen unos mercados de factores productivos (capital y trabajo) rígidos e ineficientes y un sector servicios al abrigo de toda competencia, que ejercen un papel decisivo de rémoras sobre la competitividad de la economía española en conjunto, al imponer al resto unos precios fijados al margen de toda regla de libre competencia. Superar esa situación exige reformar en profundidad el marco institucional para liberalizar esos sectores e inducir un comportamiento distinto en los agentes económicos.

Pues bien, el papel nuevamente decisivo de la política macroeconómica y de los cambios institucionales deja fuera del alcance de las comunidades autónomas la posibilidad de practicar una política económica que sea relevante en la actual situación. De otro lado, la fase depresiva del ciclo internacional en coincidencia con el español, es una novedad que limita mucho lo que fue una de las políticas favoritas de las comunidades autónomas en los ochenta, la búsqueda de inversiones extranjeras que aportasen capital y sobre todo tecnología; política sobre la que se entabló una clara competencia entre unas y otras a lo largo del decenio. En la actualidad la crisis ha bloqueado también esa alternativa, dada la paralización en Europa de inversiones industriales. En definitiva, la crisis ha vuelto a poner de relieve la fuerza que tiene el ciclo común en las diversas regiones españolas y la dificultad de encontrar salidas aisladas, lo que, objetivamente, limita la entidad de las respuestas autonómicas.

La segunda novedad que mencionábamos, en relación con la capacidad de actuación de las comunidades autónomas en política económica, es la evidencia de graves defectos en el sistema de financiación. Aunque los problemas vienen desde el origen, es ahora cuando han tomado cuerpo, tras años de funcionamiento del sistema y trascienden lo puramente financiero³.

El sistema de financiación autonómico en España tiene como primera característica la desigualdad que ha consagrado, entre las comunidades que se rigen por el sistema de concierto y las del régimen común, en claro beneficio de las primeras. La financiación por habitante hace patente la discriminación entre unas y otras, no tanto por el sistema en sí, cuanto por unos cálculos muy favorables a las dos comunidades del régimen de concierto. En todo caso, desde la perspectiva que nos interesa, esta situación permite un margen de maniobra mucho mayor al País Vasco y Navarra en todas aquellas políticas que requieren utili-

3. Una buena exposición actualizada del tema en: Monasterio, C. y Suárez, J. (1993): *Luces y sombras de la financiación autonómica*, Fundación BBV.

zación de recursos presupuestarios, ya sea por la vía del gasto o por la del ingreso, como ilustra el reciente episodio de las denominadas «vacaciones fiscales».

Dicho esto nos centraremos en el régimen común, que afecta a las quince restantes, y cuyo rasgo principal es que ha establecido una «hacienda de transferencias», donde la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal son escasas y la suficiencia depende en alto grado de los frecuentes procesos negociadores. De ahí que un sistema tan imperfecto tenga una contestación limitada; todas las comunidades, y especialmente aquéllas con más peso político, saben que acabarán consiguiendo arreglos particulares, lo que termina por hacer más barroco y arbitrario al sistema, pero prolonga su vida.

Es conocido que la financiación de las haciendas territoriales tiene tres vías principales: los impuestos propios o cedidos, las transferencias y el endeudamiento. En España la LOFCA fue muy restrictiva respecto a las posibilidades de imposición autonómica, al prohibir la doble imposición, y la creación del IVA en 1986 redujo aún más la importancia de los tributos cedidos. Así, en 1991 la suma de los tributos cedidos, impuestos propios, recargos sobre tributos estatales y tasas, no alcanzaba el 15% del total de recursos financieros de las comunidades autónomas. En cambio, sólo el porcentaje de participación en los impuestos estatales, que es la principal transferencia de las que afectan a todas las comunidades superaba el 22% y si sumamos el conjunto de transferencias y subvenciones explicaremos en torno al 70% de los recursos de todas las comunidades; de ahí la expresión «hacienda de transferencias» a que aludíamos. La tercera fuente de ingresos, el endeudamiento ha ido adquiriendo importancia progresivamente, al reunir dos características muy apreciadas por los gobiernos autonómicos: es flexible y no tiene costes electorales a corto plazo; de manera que en 1991 ya alcanzaba el 14% de los recursos de las comunidades y su papel ha ido creciendo.

Este sistema de financiación ha producido dos resultados, no por previsibles menos llamativos: priman en él los efectos distributivos entre regiones y alimenta el crecimiento del gasto. En cuanto al primero, se ha comprobado la existencia de una relación negativa entre el gasto por habitante y la renta por habitante en las comunidades autónomas, lo que es un comportamiento claramente anormal, ya que el gasto público tiende a crecer con la renta (es un bien normal, en términos económicos) y así ocurre en otras estructuras fiscales. Los resultados se mantienen aún restando el Fondo de Compensación Interterritorial, que teóricamente es la partida más redistribuidora, y sólo se atenúan —que no desaparecen— para aquellas comunidades con sanidad y educación, dos bienes claramente relacionados con los niveles de renta. En cambio, si se considera únicamente el gasto autofinanciado (ingresos propios y deuda; por tanto, sin transferencias estatales) la relación con la renta por habitante es positiva, lo mismo que si se toma sólo la deuda por habitante. Es decir, en el gasto más claramente decidido por las comunidades autónomas el comportamiento es el de un bien normal, como cabía esperar⁴.

4. García-Milà, T. y McGuire, T. (1993): *Financiación de las Comunidades Autónomas: análisis del gasto y la renta* en Revista de Economía Aplicada, nº 3, (vol. I), 1993.

Por otra parte, un gasto público así financiado alimenta la ilusión fiscal en la población y acaba aumentando, dado que las transferencias no tienen coste político y el de la deuda es escaso. Cuando no hay posibilidades de que aparezcan nuevos recursos vía transferencias, como ocurrió en términos generales desde 1986 (negociación del período pretenciosamente denominado «definitivo»), la solución ha sido recurrir al endeudamiento, que ha terminado por convertirse en un problema grave a estas alturas. Según las estimaciones del Banco de España a finales de 1993 el endeudamiento total de las comunidades autónomas se acercaba a los dos billones y medio de pesetas; es decir, se había multiplicado por más de 10 desde 1985, precisamente en años de gran crecimiento económico. Seguramente un efecto mimético de las fuertes inversiones estatales de estos años, provocado por el temor a perder protagonismo, junto con la absurda limitación a financiar inversiones nuevas fuera del muy redistribuidor FCI o el endeudamiento —otro fallo grave del sistema de financiación, parcialmente corregido desde 1991— explican este comportamiento procíclico de las comunidades autónomas españolas, que vendría a confirmar en esos años la llamada «hipótesis de perversidad».

Los problemas del sistema de financiación que acabamos de señalar no eran tan graves hace unos años, aún siendo en el fondo los mismos, mientras la carga de la deuda era reducida, e incluso los niveles de ejecución de los presupuestos eran relativamente bajos, pero en la actualidad los márgenes se han estrechado y la capacidad de practicar políticas económicas ambiciosas es muy limitada.

En suma, y para concluir, tanto el propio carácter de la crisis como el peso de las restricciones financieras, están contribuyendo a reducir la capacidad de maniobra de las comunidades españolas ante esta crisis de los noventa. Las actuaciones de los dos últimos años están centradas en los consabidos planes de fomento del empleo, la captación de inversiones, las obras públicas y la atención a la crisis de empresas que, por su dimensión, pueden contener gérmenes de conflicto social, y esto queda lejos de la ambición con que muchas comunidades llegaron a presentarse como instituciones capaces de dirigir la economía regional hacia el progreso. Seguramente aquello era producto del espíritu de los primeros tiempos y esto, aparte de realista, puede resultar más razonable si modera la confianza en lo público y devuelve protagonismo a la sociedad civil, que debe ser enfrentada con sus propias dificultades. No estamos abogando por una limitación del papel de las comunidades autónomas en la política económica, porque son instituciones que tienen en el fomento del desarrollo regional y la prestación de servicios públicos cuya dimensión adecuada sea la regional, importantes tareas.