

METODOLOGIA Y "SOLIDARIDAD Y JUSTICIA" EN LAS PROPUESTAS DE FINANCIACION AUTONOMICA.

Luis Angel HIERRO RECIO

Profesor Titular de Escuela Universitaria del Departamento de Teoría Económica y Economía Política de la Universidad de Sevilla. Profesor Miembro del Equipo de Investigación "Economía del Sector Público".

1.- INTRODUCCION.-

Si tuviésemos que definir de alguna forma lo que han supuesto los diez últimos años para la Administración Pública Española diríamos que ha sido la "década autonómica". El proceso llevado a cabo en estos diez años ha impregnado no sólo a la administración sino a todos los sectores de la sociedad y, por supuesto, ha creado un nuevo campo de trabajo y de discusión en el ámbito académico. En él, si hiciésemos un recuento de las palabras más citadas en los múltiples artículos y libros publicados, observaríamos rápidamente que éstas son: "autonomía" y "solidaridad". Dos palabras que por su significado son antagónicas y que vienen a mostrar la indefinición permanente que el legislativo dio como solución para el problema "político" de la descentralización.

Esta solución "política" produce un problema para el economista que se acerca al tema y que se genera por el hecho de que al movernos entre ambos conceptos, nos sumergimos en el resbaladizo mundo de los juicios de valor, donde el análisis se hace más complejo y donde necesitamos de una guía metodológica, si cabe más clara y permanente, para no incurrir en confusiones o errores. Algo así como evitar "que los árboles nos impidan ver el bosque".

Es por esto por lo que desde este momento renunciamos a dar contenido a los conceptos de solidaridad y autonomía. En el primer caso porque, salvo que nos limitemos a tratar el tema de la equidad en el tradicional sentido económico, podemos desviarnos hacia planteamientos políticos que desde el primer momento queremos evitar. Y en el segundo caso porque económicamente la noción de autonomía no existe, no es más que un sustantivo que da nombre a un determinado estado de descentralización de la administración pública previamente definido por los legisladores y que irá alterándose en su contenido a medida que éstos lo estimen oportuno.

Entendemos por tanto que el concepto de autonomía, en sí, es irrelevante económicamente y en cualquier caso va ligado, al igual que el de solidaridad, a una conceptualización, propia de cada persona que lo utiliza, en la que se introducen múltiples juicios de valor.

Así, si queremos dar un tratamiento riguroso, desde el punto de vista económico, al problema que nos ocupa, es preciso olvidar los conceptos anteriores y acudir a la noción de descentralización, entendida como proceso político-económico de reparto de las actividades y responsabilidades de la administración pública entre instituciones de distinto nivel territorial. Proceso, que como señala OATES (1.972) tiene carácter dinámico, sucediéndose "fases constitucionales" de definición de reglas del juego con "fases funcionales" de análisis de los efectos del juego.

De un modo más simple se puede resumir el proceso diciendo que la organización administrativa descentralizada concreta que existe en un momento determinado en un país, no es más que el resultado de una decisión temporal de las personas que también temporalmente pueblan el país. Pretender el mantenimiento de una determinada estructura administrativa a muy largo plazo es una actitud dictatorial para con los pobladores del país de épocas futuras, que no tienen obligación de coincidir con nosotros en sus preferencias por un determinado tipo de organización administrativa.

A lo sumo, lo que sí podemos intentar hacer, en lo que OATES llama "fase funcional", es depurar el sistema vigente, a fin de que los resultados sean congruentes con la elección realizada en la fase "constitucional", intentando a la par que se minimicen los costes e ineficiencias producidas por la organización administrativa elegida y finalmente apuntar las posibles ventajas y desventajas de sistemas alternativos al vigente, para la posterior "fase constitucional".

En este marco, resolver el problema del sistema de financiación de las comunidades autónomas, en la fase constitucional y desde la óptica del economista consiste en definir un método de financiación eficiente, que minimice los costes derivados del mantenimiento de la administración pública subcentral y maximice la posible utilidad que reporte a los sujetos la mayor cercanía de los centros de decisión sobre la provisión pública de bienes y servicios.

Vista nuestra postura según lo dicho en esta introducción, para nosotros el problema de la financiación autonómica en España es un aspecto parcial del problema mayor que es la construcción de estado descentralizado decidido por los españoles al ratificar la Constitución de 1.978. De ella se deriva la existencia de cuatro administraciones territoriales de distinto nivel: Estado,

Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos, con jurisdicciones territoriales y funcionales distintas en unos casos y comunes en otros, cada una de las cuales necesita un sistema de provisión de ingresos que les permita desarrollar su actitud de manera eficiente.

2.- LA SITUACION ACTUAL.-

Dado que todos conocemos bastante bien la descripción del sistema autonómico español seremos sucintos en el presente epígrafe.

La Constitución de 1.978 consagra la existencia del llamado "Estado de las Autonomías", que prevee la posibilidad de creación de administraciones públicas regionales con poderes legislativos y ejecutivos propios. Como bien señala GARCIA-MARGALLO (1.980), esta forma de organización administrativa procedía del discurso político de la Segunda República que fue rápidamente retomado por los distintos partidos políticos tras el paréntesis dictatorial y que mantenía como finalidad fundamental la concreción de un sistema en el que tuviesen cabida democrática las aspiraciones nacionales de Cataluña y el País Vasco.

Abierta la puerta constitucional a la descentralización por vía económica, el siguiente paso consistió en dotar de entidad económica a las nuevas administraciones surgidas de los diferentes Estatutos. Para ello se procedió a transferir las competencias de gasto a las nuevas administraciones. Los principios generales que rigieron el traspaso fueron: la evaluación del servicio, particularmente para cada comunidad autónoma, en función al coste efectivo. Cediendo a la par, aunque no siempre, la tasa asociada al servicio, si es que esta existía. La evaluación hecha del gasto, deducida la recaudación por los tributos que hubiesen sido cedidos hasta la fecha, determinaba la participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los tributos no cedidos por el Estado.

El sistema descrito, que recibió el nombre de "transitorio" y que permaneció vigente hasta 1.986, se basó fundamentalmente en dos fuentes de ingresos: los tributos cedidos (las experiencias de tributos propios son prácticamente nulas) y el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Además, claro está, de una cuantía muy elevada de fondos en forma de subvenciones condicionadas procedentes, del Fondo de Compensación Interterritorial, y de otros conceptos como autogobierno, educación...

El método del "período transitorio" enseguida manifestó

grandes problemas: el llamado efecto financiero que presuntamente suministraba fondos en exceso a las C. A., el problema del efecto desincentivo derivado de la inclusión de la recaudación de los tributos cedidos en la fórmula de la participación, la falta de automatismo por el cálculo anual de dicha participación, la queja de aquellas comunidades que en su apresuración por asumir competencias no habían reparado en la falta de recursos derivada del cálculo de la transferencia en base a coste efectivo, la ausencia de financiación para la inversión nueva de materias transferidas, etc. Todo ello unido al problema adicional que suponían las especialidades de las comunidades forales, y la falta de renovación de conciertos o las discrepancias en la cuantificación del cupo.

El ineficiente sistema transitorio dió paso al mal llamado "sistema definitivo" de aplicación prevista para el período 1.987-1.991, en el que se fijaron correcciones para los múltiples problemas planteados en el período transitorio: se eliminó el efecto financiero con la introducción del concepto ITAE, se estableció una previsión de recaudación de los tributos cedidos para evitar el efecto desincentivo, se estableció la constancia del porcentaje de participación para introducir el automatismo, se modificó la cuantía del Fondo de Compensación para solucionar el problema de la inversión nueva, etc. Eso sí, se garantizó que ninguna Comunidad perdiese financiación con respecto al período anterior, con lo que se consolidó la situación de partida.

En todo caso el sistema vigente es similar al de partida, dos fuentes financieras fundamentales: tributos cedidos y porcentaje de participación y una financiación condicionada adicional, reducida de tamaño pero todavía de elevada importancia. Perviviendo además las Comunidades forales como casos especiales y privilegiados respecto a la demás comunidades.

Nos resta hacer referencia a la modificación introducida en el sistema en cuanto a la fórmula de cálculo (1). Como ya se conoce sustituyó el concepto de coste efectivo por unos indicadores de necesidad y de capacidad económica que pretenden valorar las diferencias de acceso a los bienes y servicios públicos de los habitantes de las distintas regiones y que son los que determinan, en función de su valor, la cuantía de la participación en los ingresos del Estado.

Por lo que se refiere al proceso de transferencias, éste se encuentra prácticamente finalizado, si bien esta apreciación es gratuita por nuestra parte, puesto que la realidad, al menos vista desde el punto de vista económico, es que no existe ningún fundamento para que existan comunidades con distintos niveles competenciales. Más aun, si es cierto que la descentralización aumenta la eficiencia del sector público, el hecho de que existan comunidades con mayor nivel de competencias por razones que al parecer son

"históricas" no es más que una "atrocidad económica", fuente de ineficiencias, injustificables moral y políticamente. Como sabiamente señala el profesor CASAHUGA (1.980) hace ya 10 años: "Cuanto mayor sea la diferencia entre las distintas 'clases' de autonomía, ..., mayor será el número de perversidades descentralizadoras. Además, cuanto más sean las distintas 'clases' de autonomías, más complejas serán las externalidades públicas derivadas de estas perversidades descentralizadoras."

He aquí una primera regla metodológica que debe cumplir cualquier organización descentralizada de la Administración Pública que se fundamente en criterios de eficiencia económica: "Todas las Comunidades autónomas deben asumir idénticas competencias", permitir niveles diversos de competencias es contribuir a la ineficiencia del sistema. La regla citada se completa por el lado de los ingresos: "No hay ningún fundamento económico que justifique la existencia de diversos sistemas de financiación autonómica", con esto queremos decir que la existencia de sistemas diferentes de financiación, como ocurre en nuestro caso, no es una manifestación de la eficiencia económica sino más bien una fuente de ineficiencia fundamentada en razones de egoísmo regional en lo económico.

Como se ha podido observar, el problema de la búsqueda de un sistema de financiación autonómica a lo largo de la última década, sigue de forma sistemática el proceso de evolución al que aludimos en la introducción. Recurrentemente, se han creado unas reglas de juego, que con su aplicación han producido una serie de efectos y que posteriormente se han analizado para crear la base formal de lo que han sido unas nuevas reglas del juego. Lapidariamente el profesor GARCIA AÑOVEROS (1.986b) ha sancionado: "El Estado de las Autonomías es el Estado del pacto permanente".

Efectivamente las cortes constituyentes, no crearon un Estado de las Autonomías, sino un procedimiento para llegar a ese Estado que quedó escasamente definido en la mayoría de sus aspectos. Dicha indefinición, mantenida en los Pactos Autonómicos, se ha traducido en un proceso donde todo debe ser pactado y donde todo nace con "fecha de caducidad": los Estatutos de Autonomía de las Comunidades del 143 nacieron para ser modificados en el futuro y los parlamentos de algunas de las del 151 sancionan resoluciones de "autodeterminación" justo cuando asumen todas las competencias previstas en sus respectivos estatutos. En otros aspectos como en el de la financiación, los conciertos y los cupos de las comunidades forales deben negociarse sistemáticamente y para las de régimen general se crean sistemas de vigencia quinquenal que obligan a renegociar también sistemáticamente fórmulas, coeficientes, indicadores, etc. Más que ser el "Estado del pacto permanente" podríamos decir que nos encontramos ante el "Estado de la caducidad permanente" (2).

En este orden de cosas la situación actual del sistema de financiación de las comunidades autónomas podemos definirla como de "pre-caducidad". De ahí que ya desde el pasado año hayan aparecido diversas propuestas para la modificación del que se conoce como "sistema definitivo" y que presumiblemente dejará de estar vigente en el año 1.992.

3.- UN METODO ALTERNATIVO DE VALORACION.

A lo largo del discurso que nos resta vamos a analizar las distintas alternativas de financiación en función a una serie de criterios que a nuestro entender definen los rasgos característicos de cada una de las propuestas:

1.- Eficiencia económica: Entendemos que un sistema de financiación mejora la eficiencia económica cuando de él deriva que el conjunto de actividades de la administración se realicen más eficientemente.

2.- Ambito de aplicación: Con ella se hará referencia al carácter general o particular del sistema en función de que se vean afectadas todas las comunidades o sólo un grupo de ellas.

3.- Diversidad competencial: Entenderemos que un sistema tiene la característica de diversidad cuando permite la diferenciación de comunidades por niveles de competencias en materia de gasto.

4.- Nivel de cobertura: Consideremos que un sistema de financiación tiene cobertura completa cuando permite dotar de financiación plena a las comunidades autónomas sin necesidad de acudir a sistemas adicionales o complementarios.

5.- Conceptualización de equidad: En este apartado se incluirá el concepto de justicia redistributiva utilizado para evaluar la noción de equidad.

6.- Fundamentos no económicos: Dado que no todas las propuestas tienen porque estar fundamentadas económicamente y que en muchas de ellas se comparten alegaciones de naturaleza económica con otras ajenas a esta naturaleza, calificaremos en este apartado las fundamentaciones no propias del análisis económico o que, aún siéndolas, incorporan juicios de valor.

De los seis características citadas, a nuestro entender, la de mayor relevancia es la de la eficiencia económica, pues de la misma deriva la optimalidad del sistema y por ende las posibilidades normativas que de él

se puedan extraer (3). Las tres siguientes aclaran la situación del sistema de financiación en lo referente a la primera regla metodológica señalada. Finalmente la quinta y la sexta son las encargadas de identificar los juicios de valor incorporados por las distintas propuestas, eso sí, distinguiendo los relativos a la "conceptualización de equidad" debido a que en la teoría económica de la descentralización las nociones de equidad han tenido una fuerte relevancia.

Desde nuestro punto de vista las características del sistema de financiación autonómica ideal serían:

- 1.- Eficiencia económica: Plena eficiencia económica de la administración descentralizada y de la centralizada.
- 2.- Ambito de aplicación: General.
- 3.- Diversidad competencial: Nula.
- 4.- Nivel de Cobertura: Completo.
- 5.- Conceptualización de equidad: Residuos fiscales equivalentes.
- 6.- Fundamentos no económicos: Nulos, el sistema de financiación no incorpore juicios de valor que distorsionen la construcción del mismo ni que obliguen a la existencia de resultados acordes con dichos juicios de valor.

Resulta evidente que si se cumpliesen los requisitos anteriores, muy probablemente podríamos decir que estaríamos en un mundo óptimo. Sin embargo, como podemos ver en la literatura sobre descentralización existente y en la demás literatura económica, los mundos ideales u óptimos son irreales, por lo que debemos movernos en el ámbito del "second best", eso si intentando permanentemente crear, en la realidad, las condiciones que determinan la optimalidad. De aquí derive la segunda regla metodológica "Una organización administrativa es más deseable cuanto más eficiente es".

El método de valoración que acabamos de resumir es distinto al que tradicionalmente se ha utilizado para evaluar los sistemas de financiación, que generalmente consiste en valorar hasta que punto el sistema cumple los principios de autonomía, suficiencia, equidad horizontal, equidad vertical... Entendemos, que la evaluación de alternativas según este nuevo sistema elimina la caracterización en base a juicios de valor previamente definidos, además de poner de manifiesto los problemas de juicios de valor incorporados en las propias propuestas.

4.-UNA PRIMERA VALORACION.-

Retomando el discurso: con el "sistema definitivo" se solucionaron muchos de los problemas que había manifestado el "sistema transitorio" quedando como resultado un sistema de financiación diversificado en el que los recursos propios de las comunidades autónomas son escasos y el grueso de la financiación proviene, de un modo u otro, de los recursos generados por la Administración Central, repartiéndose éstos, como ya dijimos, en función a unos determinados criterios prefijados. Nos encontramos, por consiguiente, en una situación de "sistema transitorio modificado", que según nuestra caracterización sería de la siguiente forma.

1.- Eficiencia económica.- El sistema es ineficiente por múltiples causas: no relaciona los ingresos de las Comunidades Autónomas con los gastos de las mismas, dando lugar a fenómenos de ilusión fiscal y por consiguiente problemas para el dimensionamiento óptimo de la administración descentralizada; produce comportamientos de carácter estratégico entre los sujetos (4); desincentiva la obtención de recursos propios, etc.

2.- Ambito de aplicación: Selectivo y particularizado. Se diferencia entre comunidades forales y de régimen general; Entre las que provienen de la vía del Art. 151 y las del Art. 143; y finalmente se distingue entre comunidades uniprovinciales y no uniprovinciales.

3.- Diversidad competencial: El sistema es diverso, con distintos niveles de competencias según cada comunidad.

4.- Nivel de cobertura: Es parcial, basado en la diversidad de posibilidades de ingresos que prevee la L.O.F.C.A. Con elementos de carácter transitorio (Porcentaje de participación, F.C.I...) y de carácter "permanente" (Tributos cedidos).

5.- Conceptualización de equidad: Es indefinida, si bien implícitamente incorpora un fuerte componente redistributivo no fundamentado económicamente (5).

6.- Fundamentos no económicos: El sistema está construido en base a la solución de problemas políticos, con fundamentaciones en juicios de valor de todos los aspectos y características.

Como se puede observar desde nuestro punto de vista el sistema vigente incumple la práctica totalidad de características, que previamente hemos señalado para definir el sistema de financiación ideal, por lo que sería deseable una modificación sustancial en el sentido apuntado.

En la actualidad son múltiples las propuestas de reforma surgidas al amparo del período de "pre-caducidad" que vive el sistema de financiación autonómica. Como características de general recurrencia en las distintas alternativas podemos señalar:

1.- Todas las propuestas suelen aceptar el marco de juego fijado en la L.O.F.C.A., lo cual es obvio, pues la L.O.F.C.A. al igual que la Constitución no crea un sistema de financiación sino que, más bien, contiene las reglas que permiten el diseño del sistema. Reglas que, por cierto, admiten los más "peregrinos" y dispares sistemas de financiación.

2.- Salvo muy contadas excepciones (6), las propuestas de reforma atañen a aspectos parciales del sistema de financiación: métodos para la modificación de los indicadores de necesidad o de capacidad(7), metodologías para la implantación de recargos sobre impuestos centrales (normalmente en el I.R.P.F.) (8), modificaciones de los Fondos de participación y nivelación (9), cesiones de determinados tributos(10), etc.

3.- Finalmente, es corriente encontrar entre las propuestas de reforma, métodos para diferenciar las comunidades y su tratamiento por razón de que poseen distintos niveles competenciales. Ello no hace más que servir de base para que la discriminación territorial siga manteniéndose sin que exista fundamento alguno de carácter económico, como ya dijimos en su momento.

Podemos resumir, por tanto, diciendo que las propuestas de reforma metodológicamente suelen ser: de ámbito de aplicación particular, que permiten o incluso fomentan la diversidad y con escaso interés por crear un sistema de cobertura completa. Ello rompe con las reglas de idoneidad fijadas con los números 2, 3 y 4 y por consiguiente, a nuestro modo de ver, reducen el carácter bondadoso de su posible aplicación.

5.- AUTONOMIA, SOLIDARIDAD, JUSTICIA Y OTROS JUICIOS DE VALOR.-

La renuncia a la búsqueda de un sistema que cumpla estas tres características incluye una renuncia implícita al tratamiento del problema de la descentralización de la administración pública desde el punto de vista económico o cuando menos una supeditación de lo económico a factores políticos que, como ya dijimos, nos parecen indeseables.

Es por lo anterior por lo que la polémica se ha trasladado a nociones incluidas en las características 2 y

6, de marcado carácter normativo, como son las siguientes:

- El problema de la "coordinación de políticas", como avanzada de un sistema de federalismo cooperativo, más fundado en motivos de reparto de soberanía entre administraciones, que en razones de trascendencia económica.

- El problema de la "autonomía financiera", que si bien en la mayoría de las propuestas se fundamenta en razones de disminución de la ilusión financiera, acaba haciendo aflorar en las mismas la fundamentación del reparto de competencias y por tanto de soberanía o bien se finaliza abogando por un sistema en el que es factible la competencia fiscal, con la carga de ineficiencia que ello supone.

- No falta tampoco, el tema de la "solidaridad", planteada como problema de justicia redistributiva, cuando de todos es conocido el argumento de que la redistribución realizada entre órganos administrativos territoriales para nada garantiza la eficiencia de la misma.

- También el concepto de "equidad", éste si propio de lo que hemos llamado característica 6, se encuentra en el centro de la discusión, fundamentalmente por la insistencia de las comunidades que resultan perjudicadas en el reparto. Se suele utilizar como principio general que informa la equidad la igualación de las capacidades de gasto per cápita.

- Y finalmente el criterio de la "suficiencia", que hace referencia a la necesidad de dotar a las comunidades autónomas de unas fuentes de ingresos que sean capaces de financiar todos sus gastos, de forma que al definir esa capacidad financiera se esté definiendo indirectamente la capacidad de gasto.

Estos conceptos, entre otros, constituyen el marco actual de discusión y como se observa no son más que conceptos ya asumidos por su retirado uso, cargados de juicios de valor y sólo útiles por el hecho de que la indefinición que producen la Constitución y la L.O.F.C.A. debe ser cubierta de alguna forma cada vez que se pacta el cambio del sistema.

6.- ALTERNATIVAS DE REFORMA: EQUIDAD Y SOLIDARIDAD.-

Comenzaremos por la propuesta CASTELLS, que parece ser la más extendida, podemos resumir su contenido por la proposición de crear un recargo en el I.R.P.F., acompañado por una reducción de tarifa por parte de la Administración

Central para evitar el aumento de la presión fiscal.. Dicho recargo sería inicialmente uniforme para cada grupo de comunidades según sus competencias y posteriormente podría ser modificado por cada comunidad autónoma. Este aumento de los recursos propios de las comunidades autónomas irá acompañado por una reducción del porcentaje de participación, compensadora de este aumento de ingresos propios. Finalmente la propuesta aboga por una nivelación de ingresos por habitante, fundamentada en la comparación con otros países y en la injusticia que se manifiesta en el hecho de que las regiones con mayor capacidad de recaudación tributaria reciben menores ingresos percápita que las que poseen una capacidad de recaudación menor.

En un nivel similar, SUAREZ PANDIELLO presenta una propuesta que él denomina de "integración multijurisdiccional del I.R.P.F.", consistente en el establecimiento de un recargo autonómico en el I.R.P.F., con topes máximos y mínimos previamente fijados y con deducción del mismo en la cuota del impuesto a pagar a la Administración central. En este caso la compensación del aumento de ingresos que recibe la comunidad autónoma se produce por la vía de disminuir el fondo de participación, de forma que todas las comunidades tienen incentivos para agotar el recargo al límite máximo, pues pierden un porcentaje de ingresos igual al de participación, para cada aumento del recargo que realicen las demás comunidades. Se establece por tanto un sistema de compensación al alza en el recargo.

La noción de equidad que incorpora esta propuesta tiene su fundamento en que la distribución del fondo se hace en base a "criterios objetivos de necesidad y capacidad". Trasladándose, así, al problema de la equidad a la conceptualización y búsqueda de esos "criterios objetivos".

La mayoría de las propuestas, incluidas las dos anteriores, recurren a este método, además cuando se trata de propuestas sobre fondos de participación o de nivelación el problema fundamental es como se realiza el reparto justo y esto nos lleva al problema de la definición de indicadores de necesidad y capacidad.

Efectivamente en 1.970 MUSGRAVE y POLINSKY ponen de manifiesto la necesidad de que la participación en los ingresos centrales por parte de las administraciones subcentrales deben tener en cuenta tanto las diferentes necesidades de bienes y servicios públicos como las diferentes capacidades de generar recursos propios de las distintas administraciones, todo ello para que se pueda producir la igualación horizontal. De ahí, la obligación de medir necesidades y capacidades si queremos ser "equitativos". En España, los trabajos primeros del BOSCH y ESCRIBANO han sido la base de la mayor parte de los desarrollos en esta cuestión y de las propuestas de rectificación del sistema de participación. El método

propuesta consiste en elaborar estadísticamente unos índices que miden la necesidad en el suministro de los servicios públicos por parte de las Comunidades Autónomas. Posteriormente se ponderan los servicios según su importancia relativa y de su suma ponderada sale un indicador de necesidad para cada comunidad, que junto con el de capacidad determinan el porcentaje de participación.

Esta metodología estadística de determinación de índices de necesidad no es la única, existen otras propuestas diferentes, sin embargo, quizás por la cobertura estadística, es ésta la que mayor calado ha obtenido entre los estudiosos del tema.

De todas formas y ya con independencia del método que hayamos utilizado para determinar los indicadores y con independencia también de los problemas derivados, al igual que ocurre con los indicadores de desigualdad, de la incorporación en ellos de propiedades normativas que sus autores consideran deseables (11). Lo cierto es que la utilización de esta metodología constituye una clara sustitución del objetivo de la descentralización.

Si el interés por la descentralización surgió en el análisis económico de la mano de TIEBOUT (1.956), a la luz de la búsqueda de una respuesta al problema planteado por SAMUELSON (1.954) de la inexistencia de un método para hacer revelar eficientemente las preferencias de los ciudadanos al respecto de los bienes públicos. Resulta del todo ajeno a este objetivo utilizar los indicadores de necesidad, pues estaríamos volviendo a la concepción del "dictador benevolente" que puede conocer las preferencias y gustos de los administrados, en este caso de la mano de la estadística o de algunos juicios de valor incorporados.

El uso de indicadores de necesidad puede ser útil porque así lo estime oportuno un pueblo cuando decide la forma de las reglas de juego. Ahora bien no pretendemos en ningún caso que respondan a condiciones de eficiencia económica, ni tampoco que sea preferible económicamente el uso de un índice u otro, ni que reflejen eficientemente las preferencias de los sujetos al respecto de determinados bienes públicos, ni, por supuesto, que los conceptos de equidad, justicia o solidaridad que un índice incorpora sean preferibles a los de cualquier otro.

7.- A MODO DE CONCLUSION.-

Lo anterior pone de manifiesto la tercera y última regla metodológica: "Una organización de la administración es más eficiente cuanto mejor refleje las preferencias de los sujetos sobre la actividad de cada una de las

administraciones".

Ni que decir tiene, que los aumentos de eficiencia en la actividad económica de estado son de difícil consecución. Y en concreto la búsqueda de un sistema de financiación autonómica eficiente es complejo y en muchos casos políticamente problemática. Sin embargo, no por ello debemos renunciar o acercarnos lo más posible "al mundo de la excelencia".

Por todo lo dicho hasta ahora, para nosotros se deduce que el futuro modelo de financiación debe cumplir lo siguiente:

1.- Debe ser evaluado económicamente, en razón a su eficiencia y no en relación al acercamiento o lejanía que tenga con determinados juicios de valor.

2.- Debe ser idéntico para todas las comunidades autónomas, equiparadas todas ellas en un determinado nivel de competencias.

3.- Debe relacionar perfectamente ingresos y gastos de cada administración en su conjunto, a fin de evitar fenómenos de ilusión fiscal que determinen la sobredimensión o subdimensión de cualquiera de ellas.

4.- Y finalmente debe hacer equivalentes, en la medida de lo posible, los residuos fiscales de los sujetos iguales con independencia de la región en que habiten, tanto por razones de equidad (este es nuestro juicio de valor), como por razones de eficiencia.

Si lo hacemos de esta forma nos estaremos acercando a ese cuadro de características óptimas que antes comentábamos. En realidad "no existe un sistema más insolidario que el que derrocha recursos por ser ineficientes".

NOTAS.-

1.- CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA (1.986).

2.- No quiere decir esto que estamos haciendo una valoración negativa del proceso. Más al contrario, afirmamos que de no ser así probablemente nuestra transición a la democracia no hubiese sido tan ejemplar.

3.- Nótese que al referirnos a propuestas de reforma estamos encuadrados en lo que QATES llamo "fase constitucional", de ahí la necesidad de que las propuestas normativas garanticen la eficiencia económica de la

administración descentralizada.

- 4.- PEREZ GARCIA (1.989) y BURGUET VERDE-VEGA REDONDO (1.990).
- 5.- CASTELLS-COSTA-FRIGOLA (1.988), MONASTERIO ESCUDERO (1.988) o CALSAMIGLIA (1.990).
- 6.- Por ejemplo PUIG-COLLDEFORNIS-SOLE (1.985).
- 7.- BOSCH-ESCRIBANO (1.985), CASTELLS-COSTA-PERULLES-SICART (1.988) o SUAREZ PANDIELLO (1.989).
- 8.- TREBOLLE (1.986), CASTELLS (1.988), SUAREZ PANDIELLO (1.989).
- 9.- ROIG ALONSO (1.985), GARCIA AÑOVEROS (1.986a), RUIZ CASTILLO-SEBASTIAN (1.988), BOSCH-ESCRIBANO (1.988), MELGUIZO (1.988).
- 10.- PUJOL (1.989) Y otros ya citados.
- 11.- Para una discusión sobre el tema ver RUIZ CASTILLO (1.986).

BIBLIOGRAFIA.-

BOSCH, A y ESCRIBANO, C.: " Las necesidades de gastos de los comunidades autónomas", en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (Ed.): Cinco estudios sobre la financiación autonómica, I.E.F., Madrid, 1.988, págs. 209-269.

BURGUET VERDE, R. y VEGA REDONDO, F.: "El sistema de financiación autonómica como un proceso de negociación", Investigaciones Económicas, 1.990, 14, págs. 165-179.

CALSAMIGLIA, X.: "La financiación de las comunidades autónomas y el principio de solidaridad", Economía Pública, 1.990, 6, págs. 3-44.

CASAHUGA, A.: "De autonomías y su financiación", Hacienda Pública Española, 63, 1.980, págs. 261-269.

CASTELLS, A., COSTA, M. y FRIGOLA, R.: "Financiación autonómica y distribución regional de la renta", Papeles de Economía Española, 35, 1.988, págs. 312-339.

CASTELLS, A., COSTA, M., PERULLES, J.M. y SICART, F.: "Revisión del sistema de financiación autonómica: una aproximación metodológica y una propuesta", en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (Ed.): Cinco estudios sobre la

financiación autonómica, I.E.F., Madrid, 1.988, págs. 271-418.

CASTELLS, A.: Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal, Ariel, Barcelona, 1.988.

CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA: Método para la aplicación del sistema de financiación de Comunidades Autónomas en el periodo 1.987-1991, Madrid, 1.986.

GARCIA AÑOVEROS, J.: "Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas", Hacienda Pública Española, 101, 1.986a, págs. 374-403.

GARCIA AÑOVEROS, J.: "¿Crisis en las haciendas autonómicas?", Hacienda Pública Española, 101, 1.986b, págs. 367- 374.

GARCIA-MARGALLO, J.M.: "Los Ingresos de las Comunidades Autónomas", Hacienda Pública Española, 65, 1.980, págs. 89-117.

IGLESIAS SUAREZ, A., PUY FRAGA, P. y RODRIGUEZ PADRON, C.: "Comentario en torno a la financiación de la autonomía en Galicia", Hacienda Pública Española, 89, 1.984, págs. 127-144.

MELGUIZO SANCHEZ, A.: "El Fondo de Compensación Interterritorial", Papeles de Economía Española, 35, 1.988, págs. 354-376.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica", Papeles de Economía Española, 35, 1.988, págs. 340-354.

MUSGRAVE, R.A. y POLINSKY, A.M.: "La participación de los diversos niveles de gobierno en los Ingresos Públicos: Un punto de vista crítico", V. C. en Hacienda Pública Española, 35, 1.975, págs. 424-449.

OATES, W.E.: Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972.

PEREZ GARCIA, F.: "Financiación y déficit con dos niveles de gobierno. Comportamientos estratégicos", Investigaciones Económicas, 1, 1.989, págs. 85-114.

PUIG, P., COLLDEFORNIS, M. y SOLE, J.: Libro blanco del Gobierno de la Generalitat de Cataluña sobre la financiación autonómica, Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat, Barcelona, 1.985.

PUJOL, J.: "Aspectos de la hacienda autonomía y federal en el contexto europeo", Papeles de Economía Española, 41, 1.989, págs. 279-285.

ROIG ALONSO, M.: "La financiación de las autotomías y la solidaridad entre administraciones publicas", Hacienda Pública Española, 96, 1.985, págs. 157-171.

RUIZ-CASTILLO, J.: "Problemas conceptuales en la medición de la desigualdad", Hacienda Pública Española, 101, 1.986, págs. 17-31.

RUIZ-CASTILLO, J. y SEBASTIAN, C.: 1.988 "El sistema de financiación autonómica: críticas y alternativas", en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (Ed.): Cinco estudios sobre la financiación autonómica, I.E.F., Madrid, 1.988, págs. 117-208.

SAMUELSON, P.A.: "The pure theory of public expenditures", Review of Economics and Statistics, 36, 1.954, págs. 387-389.

SUAREZ PANDIELLO, J.: "Una propuesta para la integración multijurisdiccional del IRPF", Investigaciones Económicas, 13 (2), 1.989, págs. 254-267.

TIEBOUT, C.M.: "A pure theory of local expenditure", Journal of Political Economy, 44, 1.956, págs. 416-424.

TREBOLLE FERNANDEZ, J.: "Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas", Hacienda Pública Española, 101, 1.986, págs. 404-466.