

Inestabilidad financiera y problemas de coordinación intergubernamental en el Estado de las Autonomías.

Sandra León Alfonso (CACCS/FJM).

El objetivo principal de este papel es establecer las causas de dos de los principales problemas que caracterizan el funcionamiento del Estado Autonómico: la inestabilidad del sistema de financiación y las dificultades en la coordinación intergubernamental en un sistema altamente descentralizado. La primera parte del artículo presenta las características de la descentralización política y fiscal en España que han generado una estructura de incentivos perversa en la financiación autonómica: asimetrías políticas, financieras y el predominio de la bilateralidad en la negociación de los modelos de financiación. En la segunda parte se estudian las dificultades de la administración central para garantizar la coordinación interterritorial sobre políticas públicas que forman parte de las competencias de los gobiernos regionales. La teoría de juegos se utiliza para ilustrar las dinámicas de negociación que han dado lugar a la inestabilidad del sistema de financiación y a un equilibrio no cooperativo en la coordinación interterritorial.

1. Introducción

Actualmente el Estado Autonómico adolece de dos problemas: la inestabilidad⁹ permanente del sistema de financiación y, más recientemente, las dificultades en la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno (y entre las Comunidades Autónomas (CCAA)). En primer lugar, la creación de un mecanismo estable de financiación de las regiones ha sido uno de los principales objetivos perseguidos en cada uno de los cambios del modelo de financiación autonómica. Sin embargo, ninguna modificación del sistema ha generado una estructura de incentivos compatible con la voluntad de permanencia con la que inicialmente se aprueba cada reforma. Los distintos Acuerdos sobre financiación elaborados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera no han conseguido diseñar un mecanismo estable para el cálculo de las necesidades de gasto de las CCAA¹⁰. El equilibrio dinámico (a lo largo del tiempo) de los mecanismos de financiación se ha truncado porque no han desaparecido los incentivos para cambiar el sistema. El resultado ha sido la revisión continua del modelo de financiación desde la aprobación del primer sistema *definitivo*, en 1986¹¹.

En segundo lugar, mediante el traspaso de las competencias de la sanidad a las antiguas regiones del territorio *Insalud* se ha puesto fin a las asimetrías iniciales en la descentralización de competencias (a excepción de alguna competencia menor). En un contexto donde las principales partidas de gasto (educación y sanidad) están en manos de los gobiernos regionales resulta más difícil para el gobierno central la consecución de la cooperación y la coordinación entre los gobiernos autonómicos y entre estos últimos y la administración central. Estas dificultades aparecen, precisamente, cuando mayores niveles de descentralización requieren un mejor funcionamiento de los engranajes institucionales intergubernamentales.

⁹ Por inestabilidad se entiende la continua modificación del conjunto de normas que regulan los recursos autonómicos y que afectan tanto al montante global del que disponen como a la fórmula de redistribución entre CCAA

¹⁰ El sistema de financiación que se aplica en estos momentos (vigente desde el 2001) se encuentra en proceso de profunda revisión. Este modelo, como los anteriores, fue aprobado con la intención de que sirviese como un mecanismo estable de financiación de las regiones. Por este motivo, a diferencia de los anteriores sistemas, su regulación se produjo mediante una Ley y se eliminó la revisión automática quinquenal. Sin embargo, estas garantías no han impedido que en la actualidad se esté planteando la revisión de este modelo.

¹¹ En 1986 se aprueba el llamado modelo *definitivo* de financiación (que opera en el quinquenio 86-91), en el que se determina el montante global de recursos que se trasfiere al nivel de gobierno regional (transferencias absolutas) y se diseña un mecanismo de reparto de las transferencias a partir de una fórmula con variables que recogen la necesidad de gasto de cada Comunidad Autónoma.

El propósito de este artículo es, en primer lugar, analizar qué elementos - dentro del conjunto de normas e instituciones que han regulado las competencias y financiación de las Comunidades Autónomas hasta el presente - han generado una estructura de incentivos perversa o, en otras palabras, han provocado la inestabilidad del sistema. Estos factores son de dos tipos: los que forman parte del particular diseño de la descentralización fiscal y política en España; y los que tienen su origen en el proceso de toma de decisiones, con particular atención a las características de los órganos de negociación. Las asimetrías existentes en los modelos de financiación (Régimen Común vs. Régimen Foral) y en los niveles competenciales (vía rápida vs. vía lenta) forman parte del primer grupo de factores. El papel de las comisiones mixtas bilaterales en el proceso de negociación de los modelos de financiación autonómica pertenece al segundo tipo de causas. Otro objetivo de este artículo es abordar los problemas de coordinación y cooperación en un contexto ampliamente descentralizado. Para ilustrar esta cuestión se utilizan dos juegos en forma extensiva que permiten comparar el escenario de interacción entre diferentes niveles de gobierno en contextos con distintos niveles de descentralización.

En este trabajo tanto los gobiernos autonómicos como el gobierno central son tratados como actores racionales. Un individuo es racional cuando mediante sus acciones relaciona los medios con los fines de la forma más eficiente posible (Rogowski 1978)¹². La combinación de los incentivos que son generados en el contexto institucional con las preferencias de los actores es lo que determina la estrategia de cada uno de ellos. Los actores son racionales cuando al diseñar sus estrategias persiguen sus objetivos con los medios más eficientes. Los gobierno central es maximizar el control sobre el diseño de la financiación y conseguir el consenso y la cooperación de las Comunidades en la aprobación de los distintos modelos. Los gobiernos autonómicos persiguen la maximización de los recursos bajo su control y la capacidad de decisión política sobre los mismos con el menor coste político.

La estructura del artículo es la siguiente: en el siguiente apartado se explora cómo las asimetrías (en competencias y en financiación), los desequilibrios fiscales verticales y el predominio de la bilateralidad han generado incentivos perversos cuya realización ha tenido como consecuencia la inestabilidad del sistema. En la sección tercera se introducen dos sencillos juegos en forma extensiva que sirven para ilustrar las dificultades existentes en la coordinación intergubernamental en un contexto descentralizado. Además, se señalan los límites derivados de la simplificación que se impone al utilizar teoría de juegos para representar la realidad y se discuten algunas de las consideraciones que, fuera de los supuestos del juego, pueden servir para incentivar la cooperación intergubernamental. La última sección recoge las conclusiones.

2. Las características de la descentralización en España

2.1 Asimetrías en la descentralización de competencias y en el sistema de financiación

La Constitución Española establece dos procedimientos diferentes para la creación de las CCAA. El primer mecanismo proporciona a las regiones un acceso rápido a la autonomía y un amplio conjunto de competencias (entre las que cabe destacar – por la importante partida presupuestaria que implican – las competencias sobre educación y sanidad). Siete regiones siguen este primer procedimiento y pasan así a definirse como las Comunidades de *vía rápida*: el País Vasco, Navarra, Cataluña, Islas Canarias, Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana¹³. El segundo procedimiento de acceso a la autonomía conlleva un menor ámbito competencial (regulado en el artículo 143 de la Constitución) y establece un desarrollo más gradual de las responsabilidades sobre el gasto¹⁴. Este procedimiento, llamado de *vía lenta*, es adoptado

¹² Rogowski señala que la teoría sobre la elección racional puede parecer tautológica: los fines (u objetivos) son inferidos de las acciones, y en consecuencia cada acción puede entonces definirse como “racional”. Sin embargo, añade, los medios que pueden elegirse para perseguir los fines pueden ser ineficientes. Por lo tanto, si la irracionalidad es posible (la elección de medios ineficientes para conseguir los objetivos) entonces la teoría no es tautológica.

¹³ En realidad, las Islas Canarias y la Comunidad Valenciana se formaron siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 143 de la CE pero se les atribuyeron las competencias establecidas para las regiones de *vía rápida* mediante una disposición transitoria.

¹⁴ La Constitución establece que las dos vías de acceso a la autonomía pueden finalmente equipararse, con lo que todas las CCAA de Régimen Común tendrían las mismas competencias. El procedimiento para

por el resto de regiones. Las competencias asumidas por las CCAA de vía rápida suponen una enorme transferencia de recursos. En consecuencia, durante los primeros años del Estado Autonómico existen importantes diferencias entre la cantidad de recursos y competencias gestionados por las CCAA de vía rápida y el resto de regiones.

El proceso de homogeneización de los distintos niveles competenciales se inicia con dos reformas que amparan política y estatutariamente la profundización del proceso de descentralización en España. La primera nace de una serie de pactos entre el partido en el gobierno central en la época, el PSOE, y el principal partido de la oposición, el PP. Son los llamados *Acuerdos Autonómicos de 1992*, en los que se fijan las bases para iniciar el proceso de ampliación de competencias a las Comunidades de vía lenta¹⁵. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, da cumplimiento a los compromisos firmados en los Acuerdos. La segunda reforma consiste en la correspondiente modificación de Estatutos que las Comunidades deben abordar para poder asumir las nuevas competencias. La reforma estatutaria se produce en bloque mediante la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de Marzo, y en modificaciones posteriores. La igualación de competencias culmina con la descentralización de la Sanidad a las comunidades de *vía lenta* a partir de Enero del 2002.

La Constitución diferencia dos modelos distintos de financiación autonómica: el Régimen Foral aplicable al País Vasco (Concierto) y Navarra (Convenio); y el Régimen Común, aplicable al resto de Comunidades. La principal diferencia entre estos dos modelos se encuentra en la capacidad fiscal de las regiones. En el sistema foral de financiación los principales impuestos (renta, sociedades, riqueza, donaciones y sucesiones) han sido cedidos, y los gobiernos autonómicos disponen de amplias competencias legislativas sobre los mismos. En cambio, las CCAA financiadas por el Régimen Común han contado con poderes fiscales muy limitados (especialmente hasta la reforma del sistema en 1996), lo que ha provocado que, aquellas con un nivel competencial alto (y por tanto con más necesidades de gasto), sean más dependientes de las transferencias por parte del gobierno central. En la Tabla 1 pueden apreciarse los dos tipos de asimetría (política y fiscal). Mientras que actualmente el ámbito competencial ha sido igualado entre regiones, no ha ocurrido lo mismo con el sistema de financiación autonómica, que permanece dividido entre el Régimen Común y el Régimen Foral.

El traspaso de competencias (y la cesión de impuestos) a los gobiernos regionales no se produce de forma uniforme para los dos grupos de regiones con distintos niveles de competencias. El goteo de traspasos es continuo durante toda la década de los ochenta y durante la segunda mitad de los noventa. Los primeros reales decretos de transferencias a las Comunidades Autónomas de vía rápida se producen a principios de los años ochenta. Cada nueva transferencia de poderes supone un aumento de las necesidades de gasto regional y, en consecuencia, una revisión del volumen de transferencias absolutas¹⁶. Esto confiere un carácter *abierto* al sistema de financiación (sujeto a las modificaciones tanto provenientes del traspaso de competencias – que supone un aumento de las necesidades de gasto – como de los impuestos cedidos, los cuales implican una disminución de las transferencias por parte del gobierno central).

La puesta en marcha de las disposiciones contenidas en los Acuerdos Autonómicos de 1992 contribuye a alargar el periodo en el que el sistema opera de forma inacabada (puesto que el goteo competencial se reabre para equiparar el nivel de transferencias entre las regiones de vía rápida y las de vía lenta). Las dificultades para cerrar *definitivamente* los traspasos alimentan las expectativas de revisión del modelo por parte de los gobiernos regionales, que perciben en cada nueva transferencia una oportunidad para modificar el cálculo de sus necesidades de gasto (y resolver lo que ellos califican como una situación de “insuficiencia financiera”). En definitiva, las asimetrías en el reparto competencial entre regiones y su posterior igualación impiden el establecimiento de un mecanismo de *cierre* del sistema y fomenta la continua revisión de los mecanismos establecidos para la financiación del gasto.

que las regiones de vía lenta accedan al nivel máximo de competencias está establecido en el art.148.2 CE.

¹⁵ Superado el plazo de cinco años establecido en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, se aborda la puesta en marcha de las previsiones en ellos contenidas sobre la ampliación de competencias mediante el consenso entre las principales fuerzas políticas y los Acuerdos Autonómicos a los que este consenso dio lugar.

¹⁶ El cálculo de las necesidades de gasto que conlleva cada traspaso competencial se decide en una comisión bilateral de negociación (formada por representantes de la administración central y de la administración autonómica) llamada comisión mixta de transferencias.

A pesar de las consideraciones expuestas en la sección anterior, sin duda alguna es la asimetría fiscal entre el régimen de financiación común y el foral el elemento que más presión ha introducido en la estabilidad del sistema de financiación. La descentralización impositiva de la que gozan el País Vasco y Navarra ha soliviantado a las regiones más ricas del Régimen Común (especialmente de Cataluña), quienes demandan una mayor corresponsabilidad fiscal que redunde en un mejor aprovechamiento de sus capacidades fiscales (es decir, en un aumento de recursos). Además, la injustificada exclusión de las Comunidades Forales de la participación en los mecanismos de nivelación de las necesidades de gasto (solidaridad horizontal) ha provocado las quejas de la mayoría de gobiernos autonómicos. En definitiva, las asimetrías en la financiación autonómica han provocado la insatisfacción de los gobiernos autonómicos con el sistema y los agravios comparativos han servido como argumentos para justificar una y otra vez la modificación del modelo de financiación.

2.2 Desequilibrios fiscales verticales

Los desequilibrios fiscales verticales se producen cuando el gasto asociado a las competencias asumidas por los gobiernos subnacionales no pueden financiarse exclusivamente a través de impuestos locales, por lo que el *gap* fiscal es cubierto a través de transferencias de nivelación por parte del gobierno central. En España la progresiva descentralización del gasto no vino acompañada de una extensión de la descentralización de los impuestos. A pesar de que algunas regiones asumieron la provisión y gestión de políticas públicas que conllevan una gran carga presupuestaria - como la Educación o la Sanidad - la autonomía en el gasto no se vio correspondida con una mayor autonomía en los ingresos. El desequilibrio fiscal vertical entre ingresos y gasto autonómico fue cubierto mediante transferencias del gobierno central. En consecuencia, prácticamente hasta la segunda mitad de los noventa la financiación autonómica de las regiones de Régimen Común se compuso básicamente de un importante conjunto de transferencias (condicionadas e incondicionadas) y de una baja corresponsabilidad fiscal (Ruiz 2003).

Los gráficos 1, 2 y 3 (ver anexo) muestran la evolución de los desequilibrios fiscales verticales en España para las Comunidades Autónomas de Régimen Común. El desequilibrio ha sido calculado como el porcentaje del total de recursos de las Comunidades Autónomas financiados a través de transferencias condicionadas e incondicionadas. Como puede observarse, el peso de dichas transferencias durante el periodo 1986-1999 es significativo y representa, en promedio, un 52% del total de financiación autonómica¹⁷.

(GRÁFICOS 1, 2 Y 3 AQUÍ)

Un sistema de financiación en el que la descentralización se ha producido principalmente por el lado del gasto ha creado incentivos para que las regiones incurran en un comportamiento fiscal irresponsable. Este resultado se corresponde con la evidencia empírica existente en otros países en los que la financiación de los territorios subcentrales se produce principalmente a través de transferencias desde el gobierno central. La combinación de una estructura impositiva centralizada con una asignación del gasto descentralizada vulnera el principio de “equivalencia fiscal” apuntado por la teoría del Federalismo Fiscal (Oates 1977). Este principio resalta la conveniencia de vincular la capacidad recaudatoria de cada nivel de gobierno con el volumen de gasto que se derive de las competencias asumidas, de tal manera que se promueva un comportamiento fiscal responsable. Cuando esto no se produce, aparece el clásico problema de los recursos compartidos (“common pool”): si las competencias de los gobiernos subnacionales se financian a través de un conjunto de recursos que son compartidos (como la participación territorial en impuestos que recauda el gobierno central), los gobiernos subnacionales tienen incentivos a gastar más de la cuenta puesto que en sus cálculos no integran los costes que implica establecer impuestos para financiar los gastos (Rodden 2001; Jones, Sanguinetti y Tommasi 2000).

Las Comunidades Autónomas disponen de 3 instrumentos distintos para financiar su nivel de gasto: el recurso al endeudamiento, el aumento de transferencias por parte de la administración central o el

¹⁷ Los porcentajes de transferencias e impuestos cedidos y propios sobre el total de recursos de las CCAA no suman cien porque dentro de la financiación total de cada Comunidad Autónoma existen otras partidas que no están recogidas ni en las transferencias ni en los impuestos cedidos y propios. Estas partidas son las siguientes: operaciones de crédito, recargos de tributos estatales, tasas afectas a servicios transferidos por el Estado, subvenciones a empresas y familias (de la UE y del gobierno central) gestionadas por las CCAA, convenios y contratos Estado-CCAA y transferencias del gobierno central a los gobiernos locales (provincias y municipios) gestionadas por las CCAA.

aumento del esfuerzo fiscal a través de los impuestos. Los gobiernos autonómicos se han mostrado reacios a optar por el último instrumento debido tanto a la impopularidad electoral que ello acarrea¹⁸ como al bajo nivel de recursos que los escasos instrumentos fiscales en poder de las regiones puede proporcionarles¹⁹ (Moreno, 1998). Es decir, teniendo en cuenta las preferencias de los actores regionales y el particular diseño de la descentralización fiscal (donde la descentralización impositiva es limitada y la capacidad normativa de las regiones es baja), las Comunidades Autónomas no tienen incentivos para aumentar la financiación a través de sus propios impuestos. Por una parte porque ello conlleva unos costes políticos que ponen en peligro su permanencia en el poder. Por otra, porque no les permite maximizar los recursos bajo su control (debido a que las figuras impositivas a su alcance proporcionan poca recaudación). Las CCAA optan por los instrumentos de financiación que les permite conseguir de forma más eficiente sus objetivos; es decir, los que conllevan un menor coste electoral y les proporcionan más recursos. En definitiva, los gobiernos regionales prefieren aumentar sus recursos mediante el endeudamiento o un aumento de las transferencias (atribuyen la responsabilidad de una financiación insuficiente al gobierno central) (Corona *et al.* 1998). El resultado ha sido, por una parte, el aumento del endeudamiento autonómico en España, especialmente a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa (Suárez Pandiello 1996). Además, la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en el 2001 ha limitado el recurso al endeudamiento por parte de los gobiernos regionales. Esto ha contribuido a que las CCAA consideren el aumento de las transferencias por parte de la administración central como el recurso más eficiente para aumentar sus ingresos.

2.3 Bilateralidad

Las instituciones que durante los primeros años del Estado Autonómico se crearon para regular *temporalmente* el traspaso de los servicios y la financiación de los mismos acabaron por integrarse de forma indefinida en el proceso de elaboración de los distintos modelos de financiación. La principal característica de dichas instituciones es que concentran el proceso de toma de decisiones sobre financiación en órganos bilaterales donde negocian la administración central y la correspondiente Comunidad Autónoma.

La negociación bilateral entre distintos niveles de gobierno se convierte en el eje de construcción del Estado Autonómico desde sus inicios y antes de la aprobación del conjunto de normas básicas que regulan el modelo de Hacienda Autonómica²⁰. Los decretos-leyes que crean (o reestablecen) los órganos de gobierno preautonómicos introducen un mecanismo para la transferencia de recursos (desde la Administración Central y las Diputaciones Provinciales a las regiones) basado en las negociaciones bilaterales entre el Estado – Ente Preautonómico en las llamadas comisiones mixtas de transferencias²¹. Estas comisiones mixtas constituyen la piedra angular del proceso de creación del Estado Autonómico porque en ellas se negocia el traspaso de competencias y la correspondiente transferencia de recursos necesarios para su ejercicio.

La Constitución regula posteriormente las principales características del sistema de financiación autonómica (art. 156 y siguientes) pero no modifica el sistema de relaciones bilaterales que se inicia con

¹⁸ El porcentaje de ciudadanos que están en desacuerdo con la frase “para tener más y mejores servicios públicos y prestaciones sociales es necesario aumentar los impuestos” ha aumentado progresivamente desde un 42% en 1985 hasta un 70% en 1999 (datos de las Encuestas de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS).

¹⁹ Aunque la LOFCA recoge que las CCAA tienen la posibilidad de crear impuestos, tasas y contribuciones especiales (sujetas a unas determinadas condiciones) y de establecer recargos sobre tributos estatales, el peso que ello representa en el total de la financiación autonómica es muy pequeño.

²⁰ La Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas como la LOFCA constituyen el conjunto de reglas básicas que regulan la Hacienda autonómica.

²¹ Las transferencias acordadas en estas comisiones de transferencias quedan posteriormente recogidas en la sección 32 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE). Las Comisiones Mixtas de transferencias de funciones y servicios del Estado tienen su validez procesal y material en los EA y tienen su origen último en el art. 147.2 de la CE por lo que “no cabe admitir que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos”. Los acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido (Ramallo y Zornoza 1995: 30). En cambio, en las comisiones mixtas de financiación los acuerdos adoptan la forma de propuesta al gobierno, que las aprueba mediante decreto. Ésta es probablemente la principal diferencia entre las comisiones mixtas de financiación y las comisiones mixtas de traspaso de servicios y competencias.

los decretos pre-autonómicos. La institucionalización de dichas comisiones para la negociación de las transferencias se produce por primera vez en las Disposiciones Transitorias del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado en 1979 (Ramallo y Zornoza 1995: 12)²². Aunque estas funciones, según el texto estatutario, quedan limitadas al periodo transitorio²³, a la práctica su función se ha mantenido a lo largo de los distintos Acuerdos de financiación y, por lo tanto, los Presupuestos Generales del Estado han seguido fijando cada año las transferencias acordadas en las comisiones mixtas.

La bilateralidad de las relaciones intergubernamentales queda parcialmente rota en 1980, cuando la LOFCA crea un órgano multilateral, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), “*de consulta y deliberación*”, con el objetivo de coordinar la actividad financiera. A pesar de que el CPFF ha jugado un papel fundamental en la evolución del sistema de financiación autonómica, los Acuerdos aprobados en este órgano sólo tienen validez si son ratificados en las correspondientes comisiones mixtas paritarias. Esto permite que las CCAA puedan ejercer una especie de “*cláusula opting out*” y no someterse a las disposiciones del Acuerdo elaborado en el CPFF²⁴.

¿Cuáles son los incentivos que se generan a través de la combinación de reglas de juego (órganos de decisión) y preferencias de los gobiernos autonómicos?. Las CCAA tienen incentivos a perseguir la maximización de sus recursos a través de la renegociación continua del volumen de transferencias. Como ya se comentó en la introducción, uno de los objetivos de los gobiernos regionales es maximizar el control de los recursos. Dado el contexto institucional en el que se toman las decisiones, el intento de renegociación del sistema (para aumentar recursos con el menor coste político posible, es decir, a través de transferencias) conlleva costes muy bajos. Primero, porque las barreras institucionales que los gobiernos autonómicos han de superar para conseguir una modificación del sistema son relativamente bajas puesto que los Acuerdos que se adoptan en el CPFF (excepto el último, que se aprobó a través de una ley - Ley 21/2001 de 27 de Diciembre) no tienen rango de ley. Segundo, porque los gobiernos regionales saben que pueden modificar el sistema bilateralmente. Es decir, los costes de la negociación básicamente conciernen a la negociación con un actor – el gobierno central – y no con los catorce gobiernos regionales restantes (dado que las decisiones tomadas en el seno del CPFF por todas las regiones deben ser ratificadas en las comisiones mixtas bilaterales de financiación). En tercer lugar, existe un aspecto muy relevante que disminuye considerablemente los costes de negociación: la reputación como negociador del actor central.

2.3.1 La reputación del gobierno central en la negociación

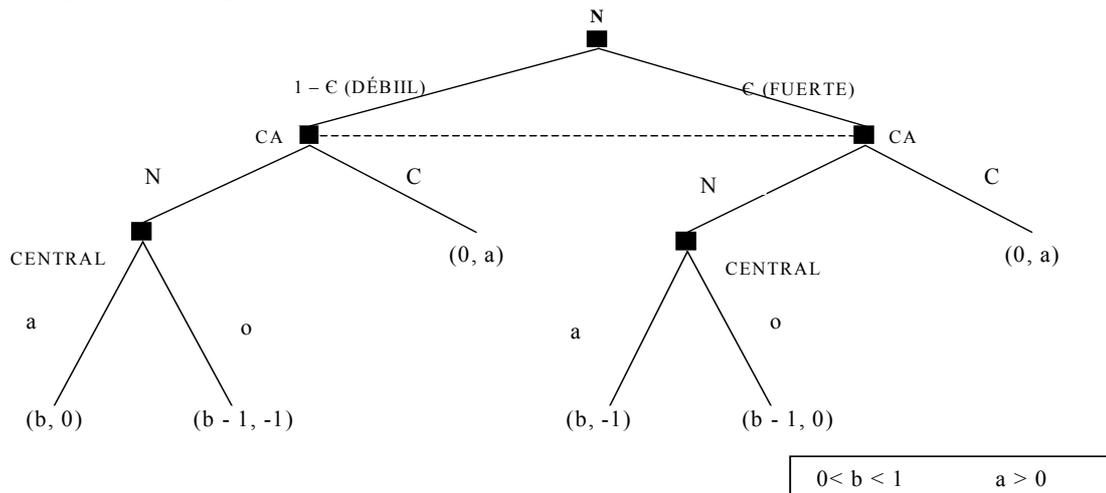
Un negociador “duro” es aquel que puede resistir los intentos de modificación del sistema de financiación de los actores regionales sin que esto le suponga coste alguno o incluso imponiendo costes a aquellas regiones que tomen la iniciativa.

²² Según esta normativa, que será adoptada por el resto de EAs, a las comisiones mixtas les incumbe, por un lado, garantizar la financiación del coste efectivo de los servicios y, por otro, establecer el método para el cálculo de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) de las CCAA.

²³ El periodo transitorio durante el cual las regiones se financian según lo acordado en las comisiones paritarias se define de forma diferente en cada Estatuto, aunque a la práctica la finalización del periodo se establece de acuerdo al EA de Cataluña, que lo fija en seis años tras la aprobación del Estatuto.

²⁴ Extremadura, Galicia y Castilla-León se oponen al método de financiación aprobado en el Acuerdo del CPFF de 7 de Octubre de 1993. A partir de 1995 la única Comunidad que no lo acepta es la de Extremadura. En 1996, otras tres regiones se oponen al Acuerdo aprobado en el CPFF ese mismo año: Andalucía, Castilla-la-Mancha y Extremadura. En consecuencia, estas CCAA siguen financiándose por el anterior sistema hasta la reforma del 2001.

Figura 1. El juego de la Paradoja de Tiendas aplicado a la negociación en el CPFF



La reputación es una creencia sobre el tipo de jugador al que un actor se enfrenta. Una creencia sobre un actor se elabora a partir de la *acumulación* de las acciones de ese actor en un juego repetido a lo largo del tiempo. La teoría de juegos representa un buen instrumento para ilustrar la importancia de la reputación en una negociación. Un buen esquema de análisis es la paradoja de la cadena de tiendas (PCT), donde un actor central (monopolista) se enfrenta a potenciales “desafíos” por parte de un grupo de pequeños jugadores²⁵. La administración central es el jugador central mientras que los gobiernos autonómicos son los potenciales competidores en el mercado. El modelo en este caso representa la negociación que se produce en el seno del CPFF. Previamente al inicio del juego, suponemos que el gobierno ha presentado una propuesta sobre financiación autonómica a todos los representantes autonómicos en el Consejo. El objetivo de la administración central es conseguir un mecanismo estable de financiación que acabe con las disfunciones derivadas de la inestabilidad del sistema. Los gobiernos regionales pueden decidir entre conformarse con la propuesta del gobierno (estrategia C de “se conforma”) o intentar negociar la modificación de algunas partes de la propuesta de tal manera que ésta se adecue a sus intereses (estrategia N de “negocia”) (Ver Figura 1). Si la CA decide negociar, se dirigirá a los representantes del ejecutivo en la comisión mixta de financiación correspondiente. Ante la opción de negociar por parte de una CA, el gobierno puede reaccionar de dos maneras: o bien aceptar las modificaciones introducidas por la CA en el modelo de financiación (estrategia *a* de “acepta”, o bien oponerse a los cambios que la CA propone (estrategia *o* de “se opone”).

Si existe incertidumbre sobre cuál es la estructura de pagos del juego, el primer jugador desconoce a qué tipo de actor se está enfrentando. El gobierno central es un actor “duro” con probabilidad C y es “débil” con probabilidad $1 - C$. Los gobiernos autonómicos ignoran cuál es el pago que recibe el gobierno central si sigue la estrategia de oponerse. Como no están seguras si las amenazas de oponerse son costosas para éste, no pueden anticipar los movimientos del ejecutivo²⁶. El juego tiene un número finito

²⁵ La Paradoja de la Cadena de Tiendas aparece por primera vez en el trabajo de Selten (1978). El jugador central es una cadena de tiendas (monopolio) que tiene que enfrentarse a la potencial amenaza de entrada en el mercado de pequeñas tiendas. Otras referencias sobre este juego son Morrow (1994) y Ordeshook (1986: 451-462). Este modelo se ha utilizado de forma similar a como se utiliza en este artículo para explicar los fracasos de los acuerdos constitucionales de Meech Lake y Charlottetown en Canadá (Patrick 1999). Alt, Calvert y Humes (1988) también aplicaron este modelo para describir la estabilidad de un régimen internacional basado en un liderazgo hegemónico.

²⁶ En el juego con información *completa*, cada ronda de negociación CA-gobierno equivale a un *stage game* (Stage game o juego de referencia: cualquier juego que se vaya a repetir en el futuro). En una ronda de juego el gobierno débil tiene una estrategia dominante, que es *aceptar*, y el equilibrio de Nash es (N; a). Si el juego se repite un número finito de veces, en la última ronda de negociación, la CA anticipará que el gobierno va a elegir *aceptar* y entrará a negociar. Pero entonces, si el gobierno no puede disuadir a la CA en la última ronda, no existe ningún incentivo para que en la penúltima ronda decida oponerse con el objetivo de disuadir a la CA de la siguiente ronda. *Aceptar* domina fuertemente a *oponerse* en la penúltima ronda. Esta lógica, después de “*n*” rondas se repite hasta la ronda *t-n*, en la que el equilibrio es que la CA entre a negociar la propuesta del ejecutivo sobre el modelo de financiación y que el gobierno acepte las modificaciones introducidas. Por lo tanto, sólo existe un equilibrio de Nash en una ronda de

de rondas (en este caso se asumiría que son 15, correspondientes a las 15 comisiones mixtas que han de ratificar la propuesta de financiación) y los jugadores conocen los resultados del juego en las rondas previas. Esto permite que en cada ronda el gobierno autonómico revise sus creencias sobre las probabilidades de que el ejecutivo sea débil o fuerte.

El conjunto de creencias y estrategias de los jugadores dan lugar al equilibrio del juego. Se trata de un *equilibrio perfecto bayesiano*, el cual equivale a un equilibrio de Nash con ciertos requisitos. El desarrollo de este tipo de equilibrio va más allá del propósito de este artículo. Sin embargo, es importante señalar algunas características de este modelo. Por ejemplo, el gobierno central puede intentar crearse una reputación de gobierno duro en las primeras rondas de negociación con la intención de disuadir a las restantes CCAA de entrar a renegociar el sistema de financiación. Sin embargo, a medida que se suceden las rondas de negociación, más difícil le resulta un gobierno central débil mantener la reputación de inflexible ante las demandas regionales. Esto ocurre porque el jugador central acumula los pagos a lo largo de las rondas. Por lo tanto, a medida que las rondas se suceden, los beneficios esperados de mantener una reputación de duro (que equivalen a disuadir al resto de CCAA en las siguientes rondas) disminuyen, porque el número de rondas que quedan por jugar es cada vez es menor. A medida que avanzan las rondas del juego los costes que supone para un gobierno débil comportarse como “duro” (es decir, oponerse a la negociación del modelo) acaban por superar a los beneficios esperados – los pagos recibidos al conseguir que las CCAA no entren a negociar en las rondas que quedan hasta el final.

Un gobierno central fuerte siempre se opone. Por lo tanto, si el gobierno cede una sola vez en la negociación, el resto de gobiernos autonómicos entienden que el tipo de gobierno al que se enfrentan es débil ($C = 0$). Si el gobierno central acepta que se negocie su propuesta está revelando al resto de jugadores su verdadera naturaleza (es decir, el tipo de jugador que es). Los gobiernos autonómicos conocen desde ese momento la verdadera forma extensiva del juego (ya no habría información incompleta sino que toda la interacción se produciría en la rama izquierda de la figura 1). La mejor estrategia para los gobiernos autonómicos cuando el gobierno central es débil es entrar a negociar la propuesta del gobierno puesto que dicha estrategia supone pagos más altos (b) que aceptar la propuesta del gobierno (0).

Es plausible representar las negociaciones del CPFF que dieron lugar al Acuerdo 1/1986 como un juego con información incompleta. Hasta ese momento la financiación autonómica se había basado exclusivamente en el método del “coste efectivo” – acordado en las negociaciones bilaterales de las comisiones mixtas de transferencias. Mediante dicho Acuerdo el gobierno central intentó establecer un modelo estable y definitivo de financiación. Es aceptable suponer que en el momento en el que se negoció el Acuerdo de financiación de 1986, los gobiernos regionales ignoraban hasta qué punto el gobierno central podía adoptar una posición inflexible respecto a la renegociación del modelo aprobado en el CPFF. Sin embargo, el gobierno central pronto se reveló como un jugador débil. Probablemente esto se debe al valor que en un primer momento el ejecutivo otorga a la aprobación por consenso de todos los gobiernos autonómicos del primer modelo definitivo de financiación (así fue denominado el sistema que funcionó para el quinquenio 1987-1991).

Como resultado de estas dinámicas de negociación la fórmula que ha determinado las necesidades de gasto de las regiones en los sucesivos modelos de financiación se ha convertido en un mecanismo *ad hoc*. Es decir, las cantidades determinadas por la fórmula se ajustan al montante de recursos previamente negociado y pactado en las Comisiones bilaterales (Ruiz-Huerta y Herrero 200X?:8; Pérez 2000:108; Herrero 2005: 153; Castells, Sorribas y Vilalta 2005: 74). Esta fórmula, además, ha ido modificándose a lo largo del tiempo²⁷. Por lo tanto, la dinámica y los incentivos que se generan en el proceso de

negociación repetida un número finito de veces: (N; a). En definitiva, oponerse a que la CA entre a negociar la propuesta de financiación no es racional en este juego porque el gobierno no puede hacer creíble la amenaza de que va a oponerse a las modificaciones de la CA. Esta es la paradoja de la Cadena de Tiendas. Aunque pueda esperarse que la estrategia del gobierno sea oponerse en las primeras rondas – pese a que le resulte costoso – con el objetivo de disuadir al resto de Comunidades en las siguientes rondas, ésta estrategia no es racional porque las CCAA han anticipado que las amenazas de oponerse son costosas para el gobierno.

²⁷ Castells, Sorribas y Vilalta señalan, refiriéndose a la determinación de la Participación en los Ingresos del Estado de las regiones que “nunca se ha dado una explicación razonada de las variables y ponderaciones utilizadas ni del porqué de su modificación a lo largo de los diferentes quinquenios” (2005: 74). Sevilla (2005 : 41) observa que al desconocer la estructura de costes reales en la prestación de

negociación del sistema de financiación explica que la introducción de ciertas variables en el cálculo de las necesidades de gasto sea, como mínimo, discutible desde un punto de vista técnico²⁸ y que se aparten de las disposiciones recogidas en la LOFCA. Por ejemplo, el Acuerdo para el quinquenio 87-91 incluye sin una clara justificación tres nuevas variables de reparto que no estaban previstas en dicha ley: las *unidades administrativas* (número de provincias), que no parece responder a un criterio de necesidad; la *superficie* y la *insularidad* (ver Tabla 3 en el anexo). Conviene preguntarse por qué no se utilizan en ese modelo otras variables como la dispersión de la población (que se incluyó en el siguiente quinquenio) u otras características físicas que puedan recoger de forma más detallada las necesidades de gasto de cada Comunidad (Monasterio y Suárez; 1993)²⁹. En el Acuerdo negociado para el quinquenio 92-96 se producen algunos cambios como la modificación de las ponderaciones de algunas variables, la introducción de una nueva variable - la *dispersión geográfica* (que incrementa la redundancia con el FCI, en cuya distribución también se utiliza una variable definida de idéntica manera) -, se incorpora la variable de *unidades administrativas* para las Comunidades de *vía rápida* y se reduce el peso de las variables redistributivas. De nuevo, el resultado parece responder más a la necesidad de “cuadrar” unas cantidades negociadas previamente respecto a las cantidades finales que a un modelo diseñado de acuerdo con la aplicación y ponderación de unas variables que se justifican con criterios objetivos. La distorsión de los criterios técnicos en el cálculo de las necesidades de gasto regional a favor de criterios políticos se ha hecho patente cuando el ejecutivo ha dependido del apoyo parlamentario de algún partido regional para obtener mayoría absoluta en el legislativo³⁰ (Aja 1999 : 226).

En definitiva, la bilateralidad y la dinámica de las negociaciones intergubernamentales ha dado lugar al comportamiento estratégico por parte de las regiones, las cuales han intentado negociar la propuesta del gobierno introduciendo en la fórmula de cálculo de las necesidades de gasto las variables socio-económicas en las que su situación relativa es más ventajosa (Corona et. al 1998 : 59). Además, las

servicios y además sabiendo que los indicadores de la necesidad de gasto se han introducido y ponderado mediante negociación, cabe pensar que dichos indicadores están limitados en su capacidad de captar las diferencias de coste en la prestación de los servicios que pueda existir entre regiones.

²⁸ Por ejemplo, algunos autores señalan la inclusión de criterios redistributivos que no son necesariamente compatibles entre sí (pobreza relativa y esfuerzo fiscal) en el cálculo de las necesidades de gasto (véase Herrero 2005: 153 y ss.; Castells (1988); Castells, Sorribas y Vilalta: 75 y ss.)

²⁹ Una explicación puede hallarse en la asimetría del proceso de descentralización. Las Comunidades que poseen un menor número de competencias – las del 143 – son compensadas en las negociaciones sobre el sistema de financiación con un tratamiento financiero más favorable (Pérez 1991; Perulles 1988). Además, la ponderación de cada variable está sometida a una modulación que corrige el resultado obtenido por las CCAA con relación al crecimiento medio de su grupo competencial, a la tasa media de financiación por habitante y a la tasa media de la renta por habitante. Parece, por lo tanto, que el objetivo es la igualación o reducción de las diferencias en la financiación per cápita. Sin embargo, según algunos autores del artículo 13.1 de la LOFCA no se deduce dicho objetivo, sino más bien la adecuación del reparto de recursos según las necesidades financieras (Moldes 1996: 139). Como apunta Sevilla (2005 : 38), el sistema de financiación parece “haberse inclinado implícitamente por esta segunda interpretación”.

³⁰ La pérdida de mayoría absoluta por parte del partido en el gobierno central (PSOE) en las elecciones generales de 1993 le obliga a pactar el apoyo parlamentario con las formaciones nacionalistas (Partido Nacionalista Vasco – PNV - y *Convergència i Unió* – CiU). El resultado de este apoyo es que el Acuerdo del CPFF de 7 de Octubre de 1993 aprueba una modificación del método para el cálculo de la participación de las CCAA en los ingresos del Estado, por el que el porcentaje del PIE se vincula al 15% de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de los residentes de cada Comunidad (un aumento de la corresponsabilidad fiscal que figuraba en el programa electoral de CiU). En segundo lugar, los resultados de las elecciones generales de 3 de marzo de 1996 otorgan una mayoría relativa al Partido Popular (PP). El gobierno se encuentra en la necesidad de pactar una serie de acuerdos con los grupos parlamentarios nacionalistas: CiU, PNV y Coalición Canaria (CC). En consecuencia el modelo de Hacienda Autónoma se revisa de nuevo. Con relación al sistema de Régimen Foral, a finales de 1996 el gobierno llega a un acuerdo con el PNV por el que cede a las haciendas forales vascas la recaudación de los impuestos especiales (alcohol, gasolina, tabaco). Las demandas de la *Generalitat* de Catalunya tienen su plasmación en el contenido del Acuerdo sobre el modelo de financiación para el quinquenio 97-01. En concreto, el gobierno central acepta el aumento de la corresponsabilidad fiscal de las autonomías al ceder parcialmente el IRPF a las CCAA (hasta un límite del 30% una vez se hayan completado los trasposos en materia educativa). Además, los gobiernos autonómicos aumentan su capacidad de regulación de los impuestos cedidos (por ejemplo, pueden modificar el tipo impositivo – aunque no pueden variar el número de tramos) (Gordo y Hernández de Cos, 2000).

Comunidades Autónomas han conseguido que, desde la aprobación del primer modelo (en 1986) los sucesivos (acuerdos integren la garantía de mínimos por la cual las regiones no puede recibir un volumen de recursos inferior que en el periodo anterior. Esto ha generado incentivos para que las Comunidades revisen continuamente al alza la descentralización del gasto y no para que orienten sus esfuerzos hacia una gestión más eficiente de los recursos transferidos³¹.

3. La cooperación intergubernamental en un sistema descentralizado

Tras la descentralización de la sanidad al antiguo “territorio Insalud” (Diciembre 2001) las funciones del Ministerio de Sanidad – como otros ministerios que gestionan políticas que han sido traspasadas a las regiones, como Educación - se han orientado hacia la coordinación de las distintas políticas sanitarias autonómicas. En estos momentos la capacidad de coordinación del Ministerio de Sanidad resulta fundamental para garantizar la cohesión del Sistema Nacional de Salud. Uno de los beneficios de la descentralización es la eficiencia asignativa, es decir, un acercamiento de las decisiones políticas a las preferencias de los ciudadanos que forman parte de la jurisdicción. Asumiendo que dichas preferencias son heterogéneas, la descentralización redundará en una mayor diversidad en la formulación e implementación de las políticas públicas transferidas a las CCAA³². La heterogeneidad, no obstante, tiene un límite en el cumplimiento de unas garantías básicas y comunes en la prestación de servicios. Ello conlleva, por ejemplo, el respeto a las leyes básicas (como la Ley General de Sanidad de 1986 o la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003) por parte de la legislación autonómica. En definitiva, la principal función del Ministerio de Sanidad en estos momentos es *gestionar* la heterogeneidad territorial en la producción de políticas de sanidad y velar por el derecho a la protección de la salud en condiciones de igualdad efectiva en todo el territorio. Para cumplir dicho objetivo resulta crucial conseguir la cooperación y coordinación entre las Comunidades y el Estado (y entre las propias regiones).

¿Cuáles son las dificultades existentes en este nuevo contexto descentralizado?. Básicamente éstas consisten en que la cooperación entre las CCAA y la coordinación de las actividades de las mismas con la Administración central es más difícil porque existen menos incentivos para cooperar por parte de las regiones. Se puede representar este contexto en un sencillo juego en forma extensiva, comparando el equilibrio del juego en un contexto con distintos niveles de descentralización.

3.1 Contexto centralizado

El primer escenario (figura 1 en el anexo) representa la toma de decisiones en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud cuando todavía no se ha descentralizado la Sanidad a las CCAA de vía lenta (y por lo tanto éstas constituyen el llamado “territorio Insalud”). El primer nodo del juego refleja la decisión tomada por el primer actor, el gobierno central, quien puede elegir entre tomar decisiones mediante el consenso y la cooperación con los gobiernos regionales (estrategia “C”) o decidir unilateralmente, es decir, no contar con la colaboración y cooperación de las CCAA para elaborar los planes sanitarios y de salud. Los segundos nodos representan los puntos de decisión de los gobiernos autonómicos, quienes pueden decidir entre “aceptar” la propuesta del ejecutivo central (estrategia “a”) u oponerse (“o”). Se asume que existe información completa (los jugadores conocen todos los pagos del juego) y que el objetivo del gobierno central es maximizar la coordinación y cohesión de las políticas sanitarias, mientras que el de las CCAA es maximizar los recursos destinados a la sanidad (financiación), la capacidad de decisión sobre las políticas sanitarias (autonomía).

En este contexto tanto el gobierno central como las CCAA eligen la estrategia de cooperación (“C” y “a”, respectivamente). El equilibrio del juego se encuentra a través de un proceso de inducción hacia atrás. Se empieza, por lo tanto, por los “pagos” que reciben los jugadores en cada estrategia en el último nodo de decisión (el de las regiones). Si las Comunidades tienen que elegir entre aceptar (“a”) u oponerse (“o”) a una política de coordinación sanitaria del gobierno central presentada por este último en el Consejo, la

³¹En el Informe sobre la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica los autores señalan que una de las consecuencias de la inestabilidad del sistema es la gestión ineficiente de los recursos “la inestabilidad incentiva el diseño de estrategias por parte de algunas CCAA en la expectativa de que el Estado, antes o después, se haga cargo del coste derivado de las decisiones de aquéllas”. (Lasarte y otros 2002 : 102).

³² Un ejemplo lo constituyen las distintas Leyes de Ordenación Sanitaria, puesto que el marco normativo que cada parlamento autonómico ha elegido para ordenar la Sanidad difiere de forma considerable entre regiones.

estrategia que más beneficios aporta a cada Comunidad Autónoma es la de cooperar con el gobierno central (recibe un pago igual a 1). Este pago consiste en la probabilidad de conseguir a través de la cooperación un aumento de los recursos transferidos por parte del gobierno central. En cambio, la estrategia de oponerse dificulta las relaciones con el nivel de gobierno que concentra el poder de decisión y los recursos – es decir, el gobierno central. Por consiguiente, el enfrentamiento elimina cualquier posibilidad de obtener recursos por la vía de la cooperación. Además, la estrategia de oponerse (“o”) implica un pago esperado negativo para el gobierno autonómico (-1) porque supone tanto el desgaste de recursos materiales y humanos que se utilizan en el proceso de negociación y costes en términos políticos derivados del enfrentamiento entre distintos niveles de gobierno, especialmente si éstos pertenecen al mismo partido político³³.

En definitiva, en un contexto centralizado los gobiernos autonómicos carecen de autonomía en las decisiones sobre política sanitaria porque las competencias y los recursos para financiarlas permanecen en el Ministerio de Sanidad. Por consiguiente, una estrategia de oposición en el seno del Consejo que persiga la obtención de mayor autonomía o recursos sólo reporta costes para los gobiernos autonómicos. Esto se debe a que en este escenario el gobierno central posee suficiente poder para imponer unilateralmente a las CCAA la propuesta sobre política sanitaria, aunque éstas se opongan. Siguiendo el proceso de inducción hacia atrás para encontrar el equilibrio del juego, el gobierno central, sabiendo que la estrategia racional de la Comunidad Autónoma es la de “aceptar”, elegirá iniciar la estrategia de coordinación (“C”). Esta estrategia domina a “NC” porque la primera conlleva pagos más altos. Si el gobierno central eligiese “NC”, podría seguir garantizando la cohesión y coordinación del sistema unilateralmente. No obstante, la toma de las decisiones de forma multilateral implica un pago más alto para el gobierno central porque, primero, el principio de coordinación intergubernamental está recogido en el Capítulo IV de la Ley General de Sanidad. Segundo, una decisión basada en la cooperación también aporta un valor añadido que equivale, por ejemplo, a una mayor legitimidad de la decisión. Esta legitimidad puede redundar en una mejor implementación de las políticas aprobadas³⁴.

3.2 Contexto descentralizado

El segundo escenario está plasmado en la Figura 2 y puede representar, por ejemplo, la negociación actual en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En un contexto descentralizado los pagos del juego varían y, por consiguiente, también es distinto el equilibrio del juego: (C; o). Es decir, el gobierno central gestiona la cooperación (“C”) y los representantes autonómicos se oponen (“o”). Analizando los pagos puede observarse que para el gobierno central el consenso y la coordinación resultan más necesarios en un contexto descentralizado (lo cual está recogido, por ejemplo, en un pago de -3 cuando el gobierno no gestiona la cooperación (“NC”). Sin embargo, para las CCAA – que ya disponen de recursos y competencias sobre materia sanitaria – los incentivos para cooperar y coordinarse son menores que en el anterior escenario. En este contexto las regiones disponen de independencia en sus decisiones y de recursos para financiarlas. Su objetivo es maximizar su autonomía en las decisiones, tanto en la utilización de los recursos como en el diseño y gestión de políticas sanitarias. El mantenimiento de la cohesión del Sistema Nacional de Salud conlleva, por ejemplo, el respeto a las leyes básicas o el intercambio de información sobre el nivel de provisión de servicios. Estas son algunas de las actuaciones de los gobiernos autonómicos que se espera que faciliten la coordinación y la cohesión del sistema. Sin embargo, las Comunidades Autónomas pueden percibir esas actuaciones como límites a su autonomía. Por estos motivos la opción “aceptar” tiene para las regiones un pago inferior a la estrategia de “oponerse”. Además, en este contexto las regiones no contemplan la cooperación como una forma de garantizar o facilitar una mayor financiación (como en el anterior escenario) porque disponen de más instrumentos para generarlos³⁵. En definitiva, en un contexto descentralizado se da la paradoja de que,

³³ La idea que subyace en la introducción de estos costes políticos es la siguiente: cuando la negociación intergubernamental (en este caso, ejecutivo central y autonómico) se produce entre miembros de un mismo partido, el enfrentamiento entre distintos niveles de gobierno se traducen en tensiones dentro de la organización de dicho partido. Esto puede acarrear ciertos costes en términos de división o falta de cohesión interna del partido.

³⁴ Además, si el gobierno central tiene la certeza de que las Comunidades Autónomas cooperarán en la implementación de su propuesta, la coordinación es menos costosa. Los costes se derivan de la movilización de recursos humanos y materiales que supone convocar, discutir y negociar con los distintos consejeros sanitarios.

³⁵ En el actual sistema de financiación autonómica (que entró en vigor en Enero del 2002) la financiación de los servicios sanitarios queda integrada dentro del bloque de transferencias incondicionadas (con

cuanto más necesaria es la cooperación y el consenso entre niveles de gobierno, menos adecuada es la estructura de incentivos para garantizarlos.

La plasmación de las relaciones intergubernamentales en un simple juego en forma extensiva facilita la comprensión de la existencia de un equilibrio *no cooperativo* en un contexto descentralizado. Sin embargo, en la utilización de dichos juegos existe un compromiso (*trade-off*) entre la voluntad explicativa del modelo y la simplificación de la realidad. Se sabe, por ejemplo, que las reuniones en el Consejo Interterritorial no se producen sólo una vez (en el juego se simplifica sólo a una ronda de negociación) sino que tienen lugar regularmente.

La repetición del juego puede cambiar los pagos del mismo y, en consecuencia, el equilibrio final. En concreto, la existencia de múltiples instituciones de coordinación entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central puede aumentar las posibilidades de cooperación entre distintos niveles de gobierno y entre Comunidades Autónomas. Por ejemplo, el intercambio de información que se genera en órganos de decisión multilaterales puede generar un *aprendizaje* por parte de los gobiernos autonómicos sobre cómo se desarrollan determinadas políticas en el resto de regiones. Uno de los beneficios atribuidos a la descentralización por la teoría del federalismo fiscal es que permite la experimentación e innovación con diferentes políticas en los distintos territorios. La diversificación de las políticas y la “exportación” a otras regiones de aquellas que resulten más exitosas producen un mayor nivel de eficiencia en la producción de los servicios públicos (Rose-Ackerman 2000). Las Comunidades Autónomas pueden decidir importar a su territorio las innovaciones en la gestión de políticas que hayan sido exitosas en otros. O pueden coordinarse entre ellos para la provisión de un determinado servicio público porque eso implica economías de escala y, por lo tanto, una administración más eficiente³⁶. De esta manera se aumentan los beneficios (los pagos en el juego) que la cooperación aporta para las regiones. Éstas gradualmente pueden dejar de percibir que la cooperación limita su autonomía de decisión, y empezar a considerarla como un instrumento de conseguir una gestión más eficaz y eficiente de las políticas sobre las que tienen competencias en su territorio.

Asimismo, la existencia de múltiples órganos de coordinación intergubernamental en un contexto descentralizado puede facilitar la cooperación gracias a la existencia de *externalidades* entre los diferentes paquetes de negociaciones sobre políticas públicas. Por ejemplo, si en un órgano de decisión y coordinación intergubernamental sobre educación se produce un bloqueo respecto a los recursos destinados a investigación, la oportunidad de superar el enfrentamiento puede surgir en otro órgano de decisión multilateral donde se trate una política que también está afectada por ese tema (por ejemplo, la investigación dentro del ámbito de la sanidad). Las áreas *transversales* facilitan el consenso y la coordinación cuando existen múltiples órganos de decisión multilateral. Primero, porque cuanto mayor sea el número de órganos de coordinación intergubernamental, mayor es la interacción entre regiones y entre estas últimas y el gobierno central. En consecuencia, mayores son las probabilidades de llegar a un equilibrio cooperativo. Segundo, y relacionado con lo anterior, porque el debate de un mismo tema en

algunas particularidades), lo cual otorga mayor autonomía a las regiones para gestionar los recursos sanitarios (con el anterior sistema la financiación sanitaria formaba parte de las transferencias condicionadas). Además, la concesión de capacidad normativa sobre los tributos cedidos y el aumento de las participaciones territorializadas contribuye a disminuir la dependencia financiera de las Comunidades respecto de la Hacienda central.

³⁶ El traspaso de la Sanidad en el 2001 viene acompañado del desarrollo normativo de la Ley General de Sanidad mediante la formulación de una Ley de Ordenación Sanitaria en aquellas regiones que todavía no disponían de la misma. En el debate y votación de las distintas leyes de ordenación sanitaria en los parlamentos autonómicos existen algunos indicios de “aprendizaje” interterritorial. Por ejemplo, en Castilla la Mancha el gobierno mantiene contactos con 5 regiones para conocer la experiencia que han tenido al asumir las competencias de las diputaciones provinciales sobre unidades de larga estancia (como Aragón, Andalucía y Castilla León) un traspaso que ese momento tenía pendiente la región de Castilla la Mancha (ver Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla la Mancha. Pleno 61, 14/02/02, páginas 9 y 10). Otro ejemplo es la firma, el 16 de octubre del 2001, de un protocolo de colaboración sanitaria entre Madrid, Castilla la Mancha, Castilla León y Extremadura. El acuerdo, que representa el primero de este tipo en España, está abierto a otras CCAA y pretende mejorar la coordinación de la asistencia sanitaria entre estas regiones y garantizar la atención médica a todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia. Para ello se crean cinco comisiones específicas: asistencia, uso racional del medicamento, profesión, aseguramiento y dependencia.

distintos órganos puede hacer que las CCAA que en un determinado órgano de decisión se sientan *perdedoras* frente a la propuesta mayoritaria (lo que origina el bloqueo del consenso), tengan la oportunidad de ser *compensadas* cuando el mismo tema se debate en otro órgano de decisión y en el contexto de una política pública distinta.

4. Consideraciones finales

El objetivo de este artículo ha sido mostrar cómo la combinación entre, por un lado, el conjunto de normas y órganos de decisión que operan tanto en la financiación autonómica como en la coordinación interterritorial de políticas descentralizadas y, por otro, las preferencias de los gobiernos autonómicos, genera unos incentivos perversos cuya consecuencia ha sido la permanente inestabilidad del sistema de financiación y las dificultades en la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno.

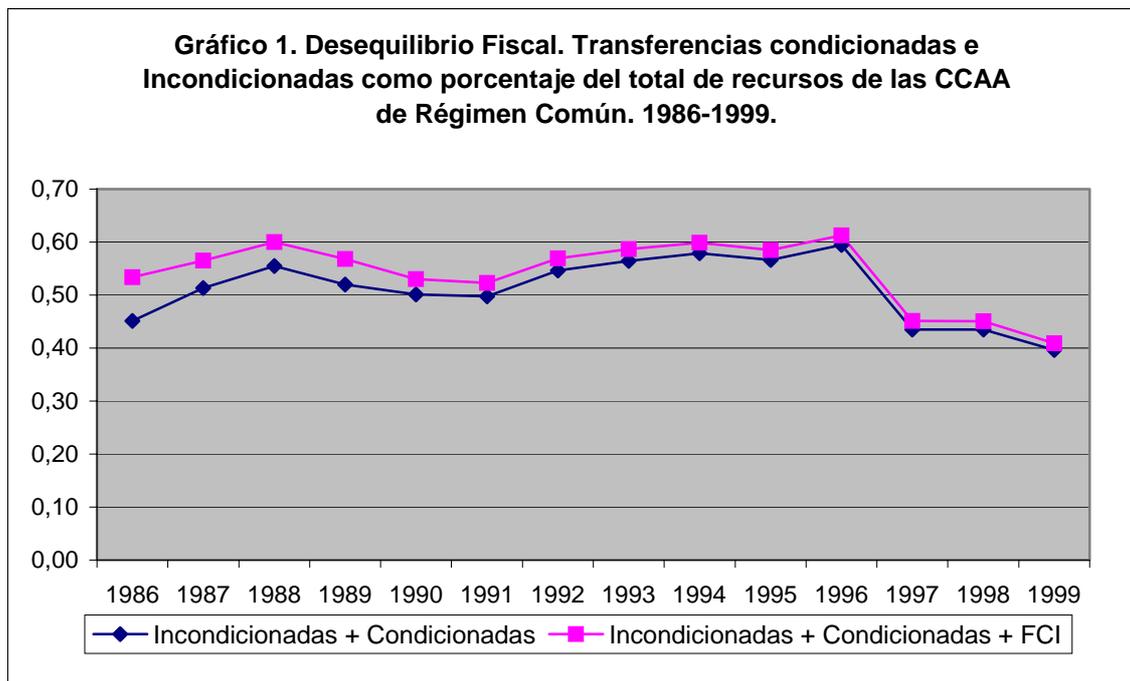
Por lo que respecta al sistema de financiación, el marco legal que establece las directrices básicas de la Hacienda Autonómica señala como principios rectores la autonomía, la suficiencia, la solidaridad y la coordinación. Sin embargo, el conjunto de instituciones encargadas de regular la financiación de las competencias asumidas por las regiones no sólo tiene que respetar los principios antes señalados, sino también generar una estructura de incentivos compatible con el objetivo último de dichas instituciones; es decir, con la vocación de permanencia y estabilidad con la que se han elaborado los distintos modelos de financiación. En este artículo se han identificado tres características de la descentralización fiscal y política en España cuyo diseño ha dado lugar a una estructura de incentivos perversa: las asimetrías políticas, las asimetrías fiscales y el peso de la bilateralidad en los órganos de negociación. Este último factor y sus consecuencias sobre la inestabilidad del sistema han sido representados mediante un juego con información incompleta. En este juego el gobierno central aparece como un actor incapaz de generar una reputación de negociador *duro* con la que conseguir disuadir a los gobiernos autonómicos de renegociar la proposición de financiación de la administración central.

Aunque en los objetivos de este trabajo no está el de proponer un diseño institucional que minimice los incentivos perversos del sistema, sí es posible, tras detectar los principales puntos flacos de la financiación autonómica, determinar en qué dirección se han de producir los próximos cambios. Una vez finalizado el proceso de equiparación de competencias entre las antiguas regiones de vía lenta con las de vía rápida se trataría de abordar, en primer lugar, qué mecanismos permitirían disminuir gradualmente las asimetrías entre el Régimen Foral y el de Régimen Común. En segundo lugar, y no menos importante, una disminución de la opacidad asociada a la bilateralidad de las negociaciones requiere un claro refuerzo de los órganos de negociación multilateral. Además, la disminución del peso de los criterios políticos en el cálculo de las necesidades de gasto de financiación puede conseguirse a través de un avance en el estudio y elaboración de criterios técnicos que ayuden a *objetivizar* la distribución de los recursos. Por ejemplo, sería prioritaria la creación de grupos de trabajo que puedan contribuir a un mejor conocimiento de la estructura de los costes reales y el nivel de prestación de servicios para cada Comunidad Autónoma³⁷.

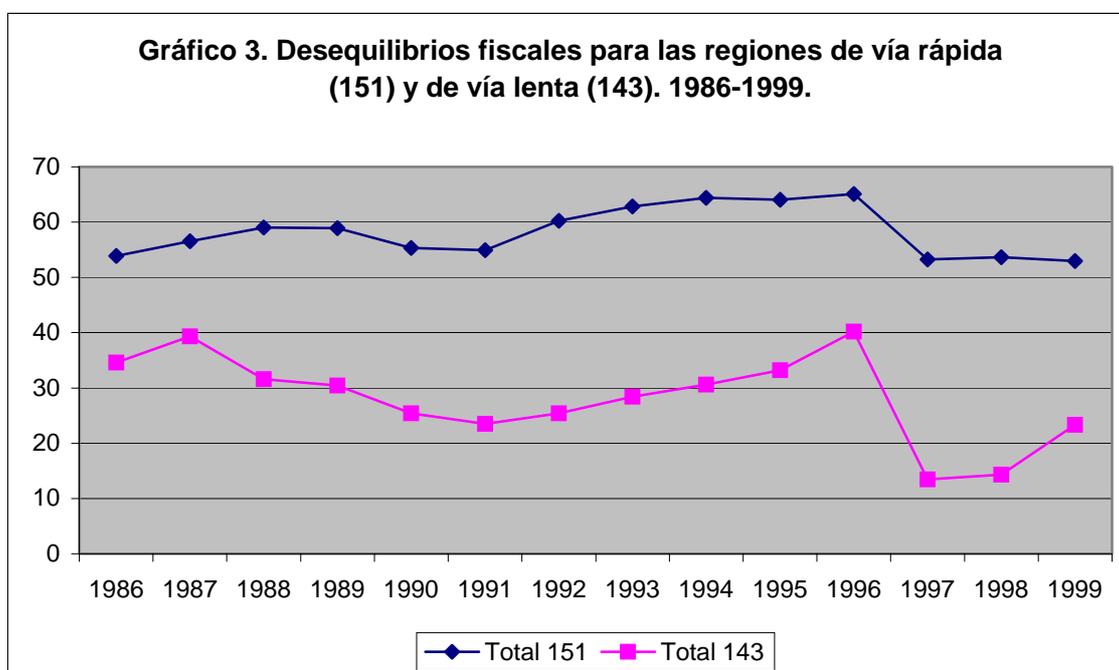
Por último, con relación a la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno, en la segunda parte de este artículo se han utilizado dos juegos en forma extensiva para comprender por qué resulta más difícil la cooperación cuando las CCAA poseen competencias sobre un amplio abanico de políticas públicas. Estas dificultades pueden superarse con un aumento y/o refuerzo de los órganos de coordinación multilateral (i.e. conferencias sectoriales) en los que la negociación en distintos ámbitos de políticas públicas se produzca de forma repetida y se abran vías para el intercambio de información entre regiones. La multiplicación de centros de negociación intergubernamental puede ayudar a *engrasar* los mecanismos de coordinación y cooperación que son tan necesarios para el buen funcionamiento de un Estado ampliamente descentralizado.

³⁷ Como señala Sevilla (2005) “si no disponemos de información real acerca de los costes y niveles de prestación de cada Comunidad (...) no tiene sentido suponer que (los indicadores de coste que contempla la ley) son capaces de captar las diferencias entre Comunidades”.

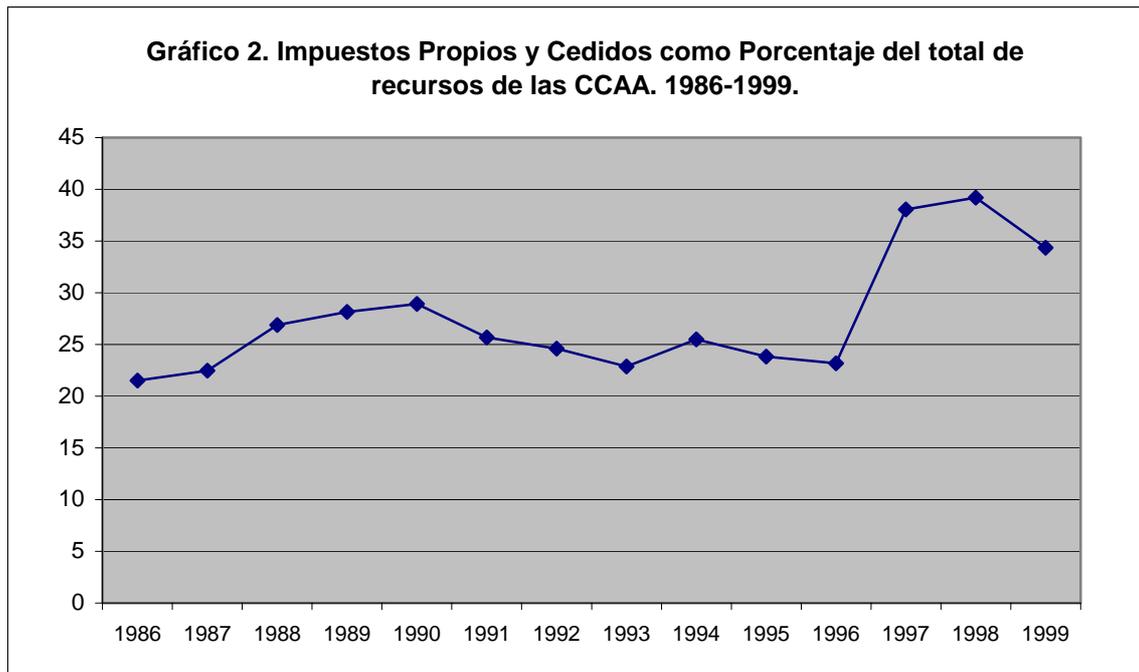
ANEXO



Fuente: Elaboración Propia con datos del Instituto de Estudios Fiscales. Series Badespe



Fuente: Elaboración Propia con datos del Instituto de Estudios Fiscales. Series Badespe



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios Fiscales. Series Badespe.

Figura 2. La negociación Estado-Comunidad Autónoma en un contexto centralizado

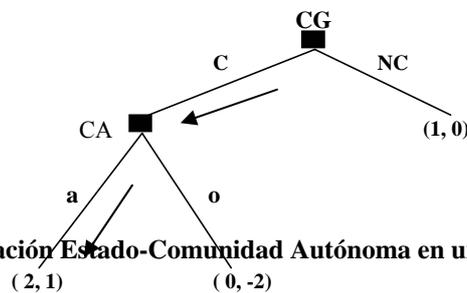
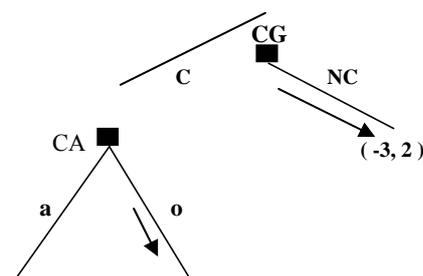


Figura 3. La negociación Estado-Comunidad Autónoma en un contexto descentralizado



REFERENCIAS

Aja, Eliseo. *El Estado Autonomo. Federalismo Y Hechos Diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

Alt, James E., Randall L. Calvert and Brian D. Humes. "Reputation and Hegemonic Stability: A Game-Theoretic Analysis." *American Political Science Review* 82 (1988): 445 - 466.

Castells, Antoni. *Hacienda Autónoma: Una Perspectiva De Federalismo Fiscal*. Barcelona: Ariel, 1988.

Castells, Antoni, Pilar Sorribas and Maite Vilalta. *Las Subvenciones De Nivelación En La Financiación De Las Comunidades Autónomas. Análisis De La Situación Actual Y Propuestas De Reforma*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005.

- Campalans, Fundació Rafael, ed. *Papers De La Fundació*. Vol. 105, *La Federalización De La España De Las Autonomías*, by Luis Moreno. Barcelona: , 1998.
- Corona, Juan F., Luis M. Alonso and Pedro Puy. *Hacia Un Federalismo Competitivo. Propuesta Para Reformar El Sistema De Financiación Autonómica*. Madrid: Círculo de Empresarios, 1998.
- Gordo, Luis and Pablo Hernández de Cos. *El Sistema De Financiación Autonómica Vigente Para El Período 1997-2001*. Banco De España - Servicio De Estudios, no. 0003.
- Herrero Alcalde, Ana. *Aplicación De Un Fondo De Nivelación En El Marco De Un Sistema De Financiación Autonómica Estable*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2005.
- James, P. 1999. The Chain Store Paradox and Constitutional Politics in Canada. *Journal of Theoretical Politics* 11(1): 5-36.
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti and Mariano Tommasi. "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces." *Journal of Development Economics* 61 (2000): 305 - 333.
- Monasterio, Carlos and Javier Suárez. *Financiación Autonómica Y Corresponsabilidad Fiscal En España*. Bilbao: Fundación BBV, 1993.
- Morrow, James D. *Game Theory for Political Scientists*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Oates, Wallace E. *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1977.
- Ordeshook, Peter C. *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge and London: Cambridge University Press, 1986.
- Pérez, Francisco. "La Inestabilidad Del Sistema De Financiación Autonómica." *Herrri-Ekonomiaz/D Economía Pública* 12, no. 3 (1991): 161-84.
- Ramallo Massanet, Juan and Juan Zornoza Pérez. "Sistema Y Modelos De Financiación Autonómica." *Papeles de Economía Española* 51 (1995).
- Rodden, Jonathan. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World." *American Journal of Political Science* 46, no. 3: 670 – 687.
- Rogowski, Ronald. "Rationalist Theories of Politics: A Midterm Report." *World Politics* 30, no. 2 (January 1978).
- Rose-Ackerman, Susan. "The Economics and Politics of Federalism: Tensions and Complementarities." *APSA-CP* 11, no. 1 (2000): 17-9.
- Ruiz Almendral, Violeta. "The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regime " *Regional and Federal Studies* 13, no. 4 (Winter 2004).
- Ruiz-Huerta, Jesús and Ana Herrero Alcalde. "La Financiación De Las Comunidades Autónomas Españolas: Evolución, Situación Actual Y Perspectivas De Futuro", n.d.
- Sevilla Segura, José V. *Financiación Autonómica. Problemas Y Propuestas*. Madrid: Exlibris y Fundación Alternativas, 2005.
- Suárez, Javier and Carlos Monasterio. *El Endeudamiento Autonómico. Teoría Y Evidencia Empírica*. Bilbao: Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Julio 1993.