

Libros

Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico,
de Angel de la Fuente Moreno y Xavier Vives Torrents (eds.), Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònoms, 2003, 253 págs.

El proceso autonómico español atrajo desde su inicio la atención de los economistas, atentos a los importantes cambios que, sin duda, acarrearía transformar un Estado muy centralizado en un sistema político descentralizado. Tal evolución tenía un marcado interés para los especialistas en economía pública, puesto que esas modificaciones afectarían, sobre todo, al sector público, tanto en su faceta presupuestaria, esto es, de ingresos y gastos públicos, como en la no presupuestaria, constituida esencialmente por su actividad reguladora. El interés por estas cuestiones no decayó, sino todo lo contrario, conforme avanzaba dicho proceso, debido tanto a su complejidad intrínseca como a los problemas que su propio funcionamiento fue desvelando. Entre ellos, el que mayor dedicación ha merecido es el de la financiación autonómica, objeto permanente de análisis y generador de toneladas de estudios y consideraciones.

Mucho más veterano es el interés de la literatura económica dedicada al desarrollo regional en España, que en nuestro país enraizó con vigor en los años sesenta al hilo del espectacular crecimiento económico experimentado entonces, y que se sostuvo con posterioridad apoyado en el fuerte desarrollo que en todo el mundo experimentó esa nueva disciplina económica. Algunas de las grandes preguntas de la economía regional, como las que cuestionan por qué en un mismo país unas regiones son más ricas que otras; o por qué son diferentes las tasas interregionales de desarrollo; o si es justificable la discriminación en las ayudas a las regiones; cómo establecer los criterios y prioridades para su reparto, y cuál es la mejor política de desarrollo regional, siguen hoy tan vivas como hace cincuenta años, pese a la gran cantidad de escritos publicados durante esos lustros.

Aunque es evidente la existencia de conexiones entre el proceso autonómico, su financiación, y el desarrollo regional, no abundan en nuestro país estudios sobre ellas, y cualquier intento que se haga en ese campo debe ser bien recibido. El libro que nos ocupa, además de indagar en esa dirección, quiere poner de manifiesto algunas de las repercusiones que, en la reducción de las disparidades regionales, cabe atribuir a la actuación de las Administraciones Públicas, así como estimar el impacto redistribu-

tivo de los flujos fiscales. Como ya se ha señalado en numerosas ocasiones, hay que congratularse de todo trabajo que contribuya a esclarecer estas cuestiones y a mejorar el conocimiento de nuestro sistema económico.

La obra se estructura en dos partes bien diferenciadas: los tres primeros capítulos dedicados al análisis de la financiación autonómica y las políticas tributarias y de gasto desarrolladas por las comunidades autónomas, y los cinco siguientes consagrados al estudio del crecimiento y evolución económica de las regiones españolas y los factores que han incidido en la convergencia regional. Un capítulo sobre cómo puede afectar el proceso de globalización a las regiones españolas, y otro de conclusiones cierran esta obra.

A nuestro entender, la separación entre las dos primeras partes es demasiado acusada, yendo en detrimento del conjunto de la obra, y desdibujando las conexiones antes mencionadas. A tal disociación contribuye sin duda el que las series estadísticas sean dispares, puesto que en la primera se utiliza casi siempre el período 1990-1997, mientras que en la segunda lo habitual es el de 1965-1997. A ella colabora también el que los modelos elaborados para la interpretación de los datos estadísticos, y los métodos propuestos, sean diferentes, dificultando así la integración de las conclusiones obtenidas en cada parte, y la vinculación de las cuestiones que afectan a la financiación autonómica con las propias de la convergencia regional. Por otra parte, la interpretación de los resultados ofrecidos por esta investigación también se ve dificultada u oscurecida, por el descuido con que los autores usan los conceptos que identifican los agentes públicos involucrados en cada caso. Así por ejemplo, en la página 11 declaran que el objetivo del libro es analizar la incidencia territorial del *sector público*, concepto que vuelve a aparecer en las páginas 63 y 235, cuando en realidad, y como se repite a menudo a lo largo de la obra, su análisis se limita al ámbito de las *Administraciones Públicas* (1).

El primer capítulo contiene al principio una descripción del proceso autonómico, y acaba con unas series estadísticas de financiación per cápita. En cuanto a la evolución histórica del sistema, creemos que los autores podían haber señalado que las limitaciones iniciales a los impuestos y recargos autonómicos fueron prácticamente anuladas por las Sentencias del Tribunal Constitucional (37/1987; 150/1990; 186/1993), por lo que si estas vías de financiación no se han utilizado, como señalan

en la página 18, ha sido también por la falta de decisión política de los gobiernos autonómicos, y no sólo por las restricciones impuestas por la LOFCA, como se dice en esa página y se reafirma más adelante (pág. 102).

Los autores sostienen, al explicar el asunto del coste efectivo (págs. 25-26), que la ventaja de la Administración Central explica la infravaloración de competencias, omitiendo que, en muchos casos, los representantes autonómicos en el seno de las Comisiones Mixtas aceptaron deliberadamente esas valoraciones, a sabiendas de su baja cuantía, por razones metaeconómicas, a menudo ligadas con las prisas "políticas". A propósito del coste efectivo, los autores ofrecen los resultados de un interesante modelo de regresión (págs. 27-29), en el que aparece la experiencia ajena (de las otras comunidades) como variable explicativa del coste efectivo finalmente aceptado. A mi entender, y dado que el intercambio de información entre comunidades fue prácticamente nulo durante esa época (y en buena medida sigue siendo así), es dudoso que la experiencia ajena pudiera influir en la negociación del coste efectivo, a pesar de la significatividad estadística que pueda tener esa variable en este o cualquier otro modelo econométrico.

En la página 44, los autores dicen que a partir del 1 de enero de 1997, *augmenta* la capacidad normativa sobre el IRPF y el resto de los tributos cedidos. Lo cierto es que no puede *augmentar* algo inexistente, y con anterioridad a esa fecha, las comunidades autónomas no tenían ninguna capacidad normativa en esos tributos. La cuestión no es meramente semántica, porque tener o no capacidad normativa, esto es poder tributario, es lo que permite o no ejercer responsabilidades fiscales. Si no existe ese poder, no hay ni responsabilidad ni corresponsabilidad (responsabilidad compartida) tributaria, y es incorrecto hablar de ellas en períodos anteriores a 1997, tanto en el ámbito del IRPF como en el de los demás impuestos cedidos, con la excepción derivada de las competencias gestoras que tenían encomendadas las comunidades autónomas.

Por otra parte, la identificación del poder fiscal en manos de las comunidades autónomas, bien sea propio (exclusivo) o compartido (capacidad normativa en ciertos elementos) es la base para elaborar indicadores de autonomía tributaria, al estar ésta directamente ligada al poder de que aquellas disponen. Pues bien, los autores elaboran (pág. 48) unos indicadores de autonomía y corresponsabilidad fiscal con los que tenemos importantes discrepancias. Para ellos, el *coeficiente de autonomía fiscal* incorpora en el numerador la participación territorializada de las comunidades autónomas en las cuotas líquidas del IRPF, que es una mera y pura transferencia incondicional, sin ningún tipo de poder tributario autonómico. Sin poder tributario no hay capacidad de decisión, y sin ésta no hay autonomía fiscal, por lo que la inclusión de una transferencia en el índice de *autonomía* nos parece totalmente inadecuada. Y algo de esto deben advertir los propios autores cuando, a continuación, construyen un *coeficiente de corresponsabilidad*, que es idéntico al anterior, pero sin tales transferencias, y que equivale a lo que la literatura del federalismo fiscal considera, desde hace tiempo, expresión del índice, grado o coeficiente de *autonomía*, que refleja el poder decisor que, en cuestiones tributarias, posee un gobierno regional.

En relación con estas mediciones, tenemos un desacuerdo aún mayor respecto a la "serie homogénea de financiación territorial básica" que los autores elaboran en el epígrafe 1.9. Según explican en la página 51, dichas cifras *no se refieren a la financiación autonómica en sentido estricto, pues incluyen los recursos que aporta el Estado a las corporaciones locales. Estamos, por tanto, analizando de manera conjunta la financiación autonómica y la financiación local*. A nuestro entender, si sólo se añaden las transferencias recibidas por las corporaciones locales, no se está contemplando la *financiación local*, sino sólo una parte de ella, que además sólo ha supuesto de media, en los años 1990-1997, un 40 por 100 de los ingresos no financieros totales consolidados de las Administraciones Locales. Por otra parte, y desde el punto de vista legal e institucional, el agregado así calculado no tiene sentido, ya que no responde a ninguna instancia o ámbito gubernamental que tenga responsabilidades fiscales, y por tanto no identifica tampoco a ningún conjunto de recursos relacionados con algún tipo de decisión fiscal o poder tributario. En consecuencia, creemos que se trata de una peculiar mezcla de recursos que ni recoge todos los que pertenecen a un territorio (2), ni identifica los que emanan de un determinado poder fiscal, siendo dudosa su utilidad analítica. Por último, y en la medida en que esta serie de *financiación territorial per cápita* se utiliza en los siguientes capítulos, entendemos que debilita las conclusiones alcanzadas en ellos.

En los capítulos 2 y 3, los autores presentan una abundante información estadística sobre la distribución territorial de ingresos y gastos. Dejando a un lado el que las políticas de gasto se analizan para dos períodos diferentes (1990-1997 en el capítulo 2 y 1994-1997 en el capítulo 3), lo que siempre complica la comparación, y que la mención en la página 72 a las "Administraciones Públicas" no explicita con exactitud a qué ámbito se refiere ahora el estudio, y qué contenido preciso tienen las cifras calculadas, opinamos que su punto más débil es la elección de la población como único referente del análisis. Porque siendo discutible que el gasto público sanitario haya de ser igual, en términos per cápita, en todas las comunidades con similares competencias, dadas sus diferencias en estructura poblacional y en condiciones de vida; o que esa misma igualdad deba producirse en los gastos en pensiones y asistencia al desempleo, dadas también las diferencias con que se distribuye la población pensionista y desempleada entre comunidades, hubiera sido de agradecer que los autores nos expusieran las razones por las que eligen ese indicador. Algo parecido sucede cuando en el epígrafe 3.3., dedicado a las políticas tributarias, se analizan las diferencias entre comunidades comparando series de recursos en términos de recaudación per cápita versus renta per cápita, cuando hay tributos, como sucesiones y donaciones con escasa relación con la renta. Creemos que, como mínimo, cabía explicar con más intensidad y detalle las razones por las que los autores han elegido el gasto y la financiación "territorial" per cápita a la hora de comparar la situación relativa de cada comunidad, y las implicaciones o consecuencias que se pueden o no deducir a partir de su uso.

La segunda parte del libro, esto es los capítulos 4 a 7 ambos inclusive, es, a mi modo de ver, netamente superior a la primera. El contenido metodológico y explicativo del capítulo 4 es especialmente meritorio, y enmarca con

gran claridad lo que se desarrolla en los capítulos siguientes, estableciendo unas líneas de análisis que proporcionan coherencia a la forma en que se presentan las cifras y series referidas a la evolución económica de las regiones españolas, a su convergencia, y al papel que en ella ha desempeñado la inversión pública, recogido todo ello en los capítulos 5 y 6. En cuanto al breve capítulo 7, sólo cabe señalar la falta de referencia temporal del cuadro 7.1 (pág. 206) y su comentario, y que se echa de menos una explicación de por qué la política comercial se analiza tan sólo en relación a dos medidas autonómicas: la regulación de horarios y la instalación de grandes superficies.

Aunque guarda poca relación con el contenido de los que lo preceden, el capítulo 8 plantea interesantísimas cuestiones en relación al impacto que, previsiblemente, puede tener sobre el desarrollo regional español un entorno económico caracterizado por los procesos de globalización y relocalización de la actividad empresarial. Los autores hacen un buen diagnóstico del problema, y plantean hipótesis o escenarios futuros de gran verosimilitud, para conducirnos a una meritoria "geografía" del poder económico, planteando de paso cuestiones que van a ser cruciales para nuestra economía a corto y medio plazo, como la relevancia de que la propiedad de las empresas (sede central o matriz) se asiente o no en un territorio, frente al criterio convencional de atraer al mismo la actividad productiva, fácilmente desmontable o "deslocalizable".

NOTAS

(1) No hace falta recordar que, cualquiera que sea el criterio utilizado, el "Sector Público" está compuesto de dos grandes grupos: "Administraciones Públicas" y "Empresas Públicas".

(2) No sólo deja fuera los recursos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales) de municipios y provincias, sino que, al incorporar sólo las transferencias del Estado a las entidades locales, no considera las que estas entidades reciben de la Unión Europea.

Antonio Giménez Montero
Universidad de Valencia

La Cátedra de Economía Civil y Comercio de la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País (1784-1846), de Alfonso Sánchez Hormigo, José Luis Malo Guillén y Luis Blanco Domingo, Ibercaja, 2003

Con una presentación soberbia y bajo el patrocinio de Ibercaja, se ha editado recientemente un interesante estudio sobre la cátedra de Economía Civil y Comercio de la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País. El libro es fruto del trabajo de tres investigadores, Alfonso Sánchez Hormigo, José Luis Malo Guillén y Luis Blanco Domingo, que documentan la evolución de la mencionada cátedra desde su inicio en el año 1784, siendo la primera fundada en nuestro país, hasta su extinción en 1846. Introduce el estudio el profesor Eloy Fernández Clemente con una certera panorámica en torno a la ilustración española y aragonesa, realizando una cuidadosa presentación sobre el estado de la cuestión que ofrece la literatura referente a la segunda mitad del siglo XVIII y

detecta la laguna historiográfica existente en el siglo posterior. Precisamente, uno de los cometidos del libro es afrontar esta carencia abordando la trayectoria de la cátedra durante los años en que desempeñó sus tareas lo que ineludiblemente significa desarrollar sus contenidos a lo largo de la primera mitad del siglo XIX.

El objetivo del libro es relatar los avatares de la cátedra, para lo cual se ha estructurado en cuatro capítulos. El primero de ellos, aborda el conjunto de escuelas y de autores vigentes en la Europa de la época, analizando las ideas que defendieron y el reflejo que tuvieron en España en general, y en Aragón en particular. Este triple objetivo divide el capítulo en tres partes en las que se analiza en primer lugar el pensamiento económico internacional, con los autores mercantilistas destacando la huella de Richard Cantillon, William Petty y Francis Hutcheson, la difusión de las ideas fisiócratas, y el devenir de la escuela clásica, tanto en su vertiente anglosajona como en su formulación en el continente. La recepción del pensamiento económico en nuestro país con sus peculiaridades y los principales autores españoles se desarrollan en la segunda parte, con especial atención a Gerónimo Uztáriz, Valentín de Foronda, el conde de Cabarrús, Gaspar Melchor de Jovellanos y Alonso Ortiz. Cierra este capítulo un tercer epígrafe, que hace referencia a la recepción en Aragón, y más concretamente en la cátedra, de los contenidos debatidos en los círculos académicos e intelectuales de la época.

El segundo capítulo se refiere a la etapa inicial de la cátedra que coincide con sus años de mayor esplendor. Figuras insignes como Arteta de Monteseuro, Hernández y Pérez de Larrea, y el conde de Aranda jugaron un papel importante en la Sociedad Económica y, por tanto, en la cátedra de Economía Civil y Comercio. A través de su protección y tutela, la cátedra vivió un período fecundo desde el momento de su fundación hasta que el comienzo de la guerra contra los franceses truncó su actividad literaria y su magisterio.

La evolución de la cátedra se analiza desde la interesante trayectoria de sus catedráticos y alumnos más relevantes y es a través de sus actividades como se observa la incorporación de los diferentes paradigmas económicos. Comienza con la labor desempeñada por el primer catedrático, Lorenzo Normante, con un planteamiento próximo al mercantilismo liberal, en el que se defiende la supremacía de la agricultura, aunque complementada con el desarrollo simultáneo de la industria. La propuesta industrialista surge de la mano de Juan Polo y Catalina, que sustituye en 1798 a Normante en la cátedra, y que criticará el neo-mercantilismo de su antecesor apoyándose en la autoridad de autores como Nicholas Canard, Jean Baptiste Say o Adam Smith. Con ello se refleja el tránsito desde estrategias neo-mercantilistas hacia los planteamientos de la economía liberal, en cierto modo respaldada desde la monarquía al contar con el beneplácito de Godoy.

La recepción clara de Adam Smith se produce con José Benito de Cistué, claramente influido por el deán Larrea, aunque la asimilación del pensamiento smithiano en España, y en particular en la cátedra, debió pasar varios filtros y es preciso establecer ciertos matices. Por ello hay que resaltar las formulaciones tanto industrialistas como agraristas de la obra de Smith. Al mismo tiempo, se deben tener en cuenta las traducciones empleadas en la docen-