

## Resumen

En este trabajo se analiza la visibilidad de las políticas públicas de las comunidades autónomas, así como la valoración que los ciudadanos hacen del reparto vertical de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Se observa que, aunque la atribución correcta de responsabilidades por parte de los ciudadanos ha mejorado significativamente en los últimos años, aún hay mucho camino que recorrer en lo que se refiere a las competencias compartidas y a la recaudación tributaria. El marco institucional existente en la actualidad, con espacios compartidos en el ámbito de algunas políticas públicas muy relevantes, como la sanidad, la educación y la recaudación de algunos de los impuestos más importantes, parece estar contribuyendo a la confusión de los ciudadanos, que tienen dificultades a la hora de exigir responsabilidades por la gestión de los recursos públicos.

*Palabras clave:* descentralización, corresponsabilidad, visibilidad.

## Abstract

This paper analyzes the visibility of regional policies in Spain and citizen's evaluation of the current vertical distribution of powers among the different levels of government. We find that, although the correct attribution of fiscal responsibility has improved in the last few years, there is still a lot to be done regarding joint tasks and fiscal collections. The current institutional architecture, with relevant shared powers in the provision of health care, education and the collection of some of the main taxes, seems to be contributing to citizen's misperception of responsibilities and weakening accountability.

*Key words:* decentralization, corresponsibility, visibility.

*JEL classification:* H10, H30, H70.

# FINANZAS AUTONÓMICAS: VISIBILIDAD, TRANSPARENCIA Y ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES (\*)

Ana HERRERO ALCALDE

UNED

María GOENAGA RUIZ DE ZUAZU

Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL

URJC

## I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA VISIBILIDAD?

UN buen diseño y un correcto funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los gestores públicos a los ciudadanos son condiciones esenciales para la eficiencia del gasto público y el funcionamiento del sistema democrático. Para que esa rendición de cuentas tenga lugar de forma adecuada es imprescindible la visibilidad: los ciudadanos deben estar bien informados acerca de qué políticas públicas (de gastos y de ingresos) se están aplicando y quién toma la decisión de aplicarlas. La distribución horizontal de poderes debe ser lo suficientemente clara y precisa como para que los votantes sepan a quién deben premiar o castigar en función de su valoración del funcionamiento y los efectos de las políticas públicas que se están aplicando. La rendición de cuentas, incluso cuando existe un solo nivel de gobierno, puede verse dificultada si distintos órganos o partidos políticos detentan el poder (coaliciones, competencias compartidas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, etc.). Pero la atribución de responsabilidades es aún más compleja cuando el poder también está compartido verticalmente, debido a la existencia de

varios niveles de gobierno. La asignación de competencias de gasto e ingresos a los gobiernos regionales y locales hace aún más complicada una evaluación correcta de la gestión pública por parte de los ciudadanos.

La descentralización del sector público español que ha tenido lugar en los últimos treinta y cinco años ofrece resultados positivos en términos generales. Se traspasó un volumen muy importante de gasto en un periodo relativamente corto de tiempo, sin que se produjeran discontinuidades en la prestación de los servicios o duplicidades significativas, ni grandes tensiones en el gasto en el momento de la cesión. Aunque la descentralización de los ingresos fue más lenta, se puede decir que en la actualidad las comunidades autónomas disponen de poderes tributarios adecuados para proveer una cesta diversificada de servicios públicos y de impuestos: al menos en el margen, pueden decidir cuánto gastar, en qué gastarlo y quién debe soportar el coste de los servicios y prestaciones públicas.

Sin embargo, la irrupción de la severa crisis económica de los últimos años ha puesto en tela de juicio la eficiencia del Estado de las autonomías. Desde los partidos políticos más reacios al pro-

ceso descentralizador y una parte de la opinión pública se ha abierto camino la idea de que el conjunto de Administraciones Públicas estaba prestando servicios difícilmente sostenibles en el medio y largo plazo, y que esto había sido posible por un incorrecto funcionamiento del proceso de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. En concreto, se ha hecho mención a la posibilidad de que las comunidades autónomas, por su menor visibilidad como agentes recaudadores de impuestos frente al ciudadano, no hayan asumido los costes de las nuevas políticas públicas que han decidido crear en los últimos años, y que esto ha redundado en última instancia en un nivel de gasto insostenible.

¿Ha sido esto realmente así? ¿Son los gobiernos autonómicos poco visibles a los ojos de los votantes? ¿Tienen los ciudadanos dificultades a la hora de exigir responsabilidades a los gestores públicos de los distintos niveles de gobierno? El objetivo de este trabajo es responder a estas preguntas.

En la sección II estudiaremos hasta qué punto conocen los españoles el reparto vertical de po-

deres entre los tres niveles de gobierno, y cuál es su valoración del mismo. A continuación, la sección III indagará en las posibles causas de la falta de visibilidad constatada en la sección II, revisando la literatura empírica que se ha publicado recientemente en nuestro país y haciendo especial hincapié en aquellas cuestiones relacionadas con el diseño institucional que podrían estar dificultando el proceso de atribución de responsabilidades y de rendición de cuentas. En la sección IV analizaremos brevemente hasta qué punto la falta de visibilidad es un problema en otros países de corte federal. La sección V presentará algunas propuestas de mejora del marco institucional español, a la luz de las conclusiones extraídas en este trabajo.

## II. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Para valorar hasta qué punto los ciudadanos españoles conocen la distribución vertical de poderes entre los tres niveles de gobierno y cómo la valoran, contamos con información de tres

instrumentos alternativos: la encuesta «Opinión pública y política fiscal» del Centro de Investigaciones Sociológicas (años 2000 a 2011), la encuesta «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles» del Instituto de Estudios Fiscales (realizada en los años 2005, 2006, 2007, 2010 y 2012) y la encuesta «Calidad de los servicios públicos», ejecutada por el CIS para la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (años 2006 a 2012). En todas esas olas, las encuestas mencionadas incluyen una o varias preguntas relacionadas con la percepción que los ciudadanos tienen del reparto de competencias entre las distintas Administraciones Públicas, así como sobre la valoración que hacen del funcionamiento de ese reparto.

Antes de proceder al análisis de sus resultados conviene que hagamos algunas precisiones relacionadas con los aspectos técnicos de las encuestas (cuadros n.ºs 1 y 2). Tanto los estudios del CIS o AEVAL ( $n = 2.500$ ) como los del IEF ( $n = 1.500$ ) cuentan con tamaños muestrales insuficientes para ser estadísticamente representativos a nivel autonómico. En este sentido, todas las conclusiones que se extraigan de este trabajo deben interpretarse

CUADRO N.º 1

### CCARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LAS ENCUESTAS ANALIZADAS

Institución	Variables sobre Estado Autonómico (EA)	Años
<b>CIS</b>	Este estudio incluye desde el año 2000 variables referidas a la opinión sobre el EA, con la excepción de 2010, que rompe la serie temporal, pero sí incluye 2011. En los últimos dos años (2012 y 2013) no se han incluido en el cuestionario preguntas relacionadas con esta temática.	2000 a 2009 y 2011
<b>IEF</b>	Las cuestiones referidas al EA se incluyen dentro del «bloque variable» del estudio, por lo que no contamos con una serie temporal tan larga y continuada como la del CIS. Sin embargo, este estudio sí recoge preguntas interesantes sobre atribución y deseabilidad de pago de determinados impuestos que no recoge el estudio del CIS. Desde 2005 a 2007 el bloque variable versa sobre «Descentralización fiscal»; 2010 recoge variables sobre «Financiación local» y en 2012 se estudia la «Eficiencia del Estado Autonómico».	2005 a 2007, 2010 y 2012

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

## CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LAS PREGUNTAS A ANALIZAR

Institución	Variable	Objetivo de estudio	Años
CIS	«Haciendo una valoración personal, ¿podría decirme de cada 100 pesetas del Presupuesto del Estado, cuánto piensa usted que gasta el Gobierno central, cuánto el gobierno autonómico y cuánto los ayuntamientos?»	Atribución competencia gasto público	2000, 2001 y 2011
	«Y, en su opinión, ¿quién administra mejor el dinero que se recauda por impuestos: el Gobierno central, el gobierno autonómico o el del ayuntamiento?»	Gestión tributaria	2000 a 2009 y 2011
IEF	«De los servicios que a continuación le voy a leer, ¿quién cree usted que es el responsable, por ejemplo a la hora de poner una reclamación: el Estado central, la comunidad autónoma, el ayuntamiento o compartida? (sanidad, educación, infraestructura, pensiones, etcétera).» «¿Y quién cree usted que debería ser el responsable?»	Atribución competencia gasto público	2005 a 2007 y 2010
	«¿Con respecto a los siguientes impuestos, ¿a qué administración cree usted que se pagan: al Estado central en su totalidad, a la comunidad autónoma en su totalidad o una parte a una y otra a otra? (IRPF, IVA, etcétera).» «¿Y a quién deberían pagarse?»	Atribución competencia impuestos	2005 a 2007 y 2010
	«Grado de acuerdo con las siguientes frases: 1) Las CC.AA. ofrecen mayor bienestar que el Estado a los ciudadanos con menor coste; 2) El Estado ofrece mayor bienestar que las CC.AA. a los ciudadanos con menor coste; 3) Ambos conjuntamente ofrecen el bienestar necesario a los ciudadanos, con un coste aceptable; 4) Las CC.AA. ofrecen mayor bienestar que el Estado a los ciudadanos, con mayor coste; 5) El Estado ofrece menor bienestar que las CC.AA. a los ciudadanos, aunque tiene un coste menor.»	Eficiencia del EA	2012
	«En su opinión, para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos y prestaciones sociales, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones está más de acuerdo?: 1) Es necesario reducir competencias autonómicas y centralizar determinados servicios públicos básicos para asegurar el bienestar de la ciudadanía; 2) Sería conveniente redefinir el Estado autonómico actual hacia una mayor descentralización (más competencias para las CC.AA. y menos para el Estado); 3) El modelo autonómico actual es correcto si se le realizaran reformas para su eficiencia.»	Eficiencia del EA	2012
	«Para una mayor eficiencia del Estado autonómico, valore las siguientes posibles medidas (puntúe del 1 al 7, de muy mala a muy buena): 1) Corregir duplicidades entre el Estado y las CC.AA. para evitar gastos innecesarios e ineficacias en los servicios públicos y prestaciones sociales; 2) Revisar el modelo de financiación autonómica; 3) Eliminar el modelo autonómico, previa reforma de la Constitución de 1978; 4) Mejorar el sistema de transparencia de ingresos y gastos públicos autonómicos; 5) Asimilar las competencias de todas las CC.AA. para evitar desigualdades.»	Eficiencia del EA	2012
	«Con respecto a la siguiente gestión de los impuestos, ¿cuál de las siguientes opciones preferiría usted? 1) Que se encargue únicamente la AEAT, como hasta ahora viene haciéndose; 2) Que la AEAT cuente con representantes en las diferentes CC.AA.; 3) Que cada comunidad autónoma cuente con su AT, aunque cada una informe a la AEAT; 4) Me resulta indiferente, es cosa de técnicos.»	Gestión tributaria	2005 a 2007

Fuente: Elaboración propia..

con cautela cuando se hagan valoraciones desde una perspectiva territorial.

En este apartado nos vamos a centrar en tres aspectos. En primer lugar, nos referiremos a la atribución que los ciudadanos

hacen de las competencias de gasto. A continuación, analizaremos la visibilidad del reparto del poder tributario. Para finalizar, compararemos los anteriores resultados con la valoración que los ciudadanos hacen del actual modelo de Estado.

## 1. Atribución de competencias en el ámbito del gasto

La primera cuestión que cabe destacar del análisis de las encuestas mencionadas es el alto índice de no respuesta. La infor-

mación que se presenta en las siguientes páginas debe ser analizada en el contexto adecuado, teniendo en cuenta que, además de la escasa visibilidad de las comunidades autónomas que revelan los resultados de las encuestas, un porcentaje elevado de los encuestados no sabe o no quiere contestar a las preguntas relacionadas con el reparto vertical de competencias del sector público español.

Con esta cautela, la información del cuadro n.º 3 sintetiza algunos resultados de la encuesta del IEF (años 2005-2007 y 2010). Cabe destacar, en primer lugar, que la visibilidad de lo que hacen los distintos niveles de gobierno es reducida. El porcentaje de encuestados que acierta a la hora de atribuir las responsabilidades correctas es bajo: en 2005, algo menos del 50 por 100 fue capaz de identificar a las administraciones competentes en el ámbito de la sanidad y la educación, en torno a un 10 por 100 acertó al considerar transportes e infraestructuras como competencias compartidas, y un 35 por 100 dio la respuesta correcta al atribuir responsabilidades en la prestación de los servicios sociales.

Sin embargo, aunque esa visibilidad parece hacerse menor entre 2005 y 2007, mejora significativamente en el año 2010. Los recortes en los servicios y prestaciones públicas asociados a la crisis económica podrían haber tenido un efecto positivo sobre la atribución correcta de responsabilidades, ya que los porcentajes de respuestas acertadas aumentan para todos los servicios que fueron objeto de estudio en la encuesta. Por ejemplo, para el caso de la sanidad y la educación, los aciertos se elevaron hasta el 56 y el 61 por 100, respectivamente, y hasta el 14 por 100 en infraestructuras y transportes. También se percibe un avance en la identificación de las competencias del Gobierno central, que en todo caso presentaba niveles mucho mejores ya en 2005 (por encima del 60 por 100).

Se observan diferencias entre los aciertos relativos a las prestaciones monetarias (pensiones y prestación por desempleo) y las prestaciones en especie (resto), por un lado, y entre los gastos asignados en exclusiva a un nivel de gobierno (pensiones y prestación por desempleo) y los gastos relativos a competencias compar-

tidas (infraestructuras, transportes, sanidad, educación, etcétera), por otro. De ello podemos extraer dos conclusiones preliminares. En primer lugar, la atribución de responsabilidades es mejor cuando se trata de programas de transferencias directas a los hogares, mucho más visibles para el ciudadano beneficiario (1). En segundo lugar, los encuestados muestran dificultades a la hora de identificar los campos en los que dos o más niveles de gobierno tienen competencias, confirmando la teoría de que la distribución de competencias exclusivas contribuye a mejorar la rendición de cuentas.

Profundizando en los resultados desagregados, se observa que en servicios muy próximos al ciudadano, como son la sanidad y la educación, los porcentajes de respuestas erróneas (es decir, que atribuyen las responsabilidades de gasto a un nivel de gobierno que no ostenta competencias en el servicio en cuestión) son altos.

Como se puede observar en el gráfico 1, la percepción de responsabilidad mejora significativamente entre 2005 y 2010, revelando, como se señalaba, la

CUADRO N.º 3

**DE LOS SIGUIENTES SERVICIOS PÚBLICOS Y PRESTACIONES SOCIALES, ¿QUIÉN CREE USTED QUE ES EL RESPONSABLE A LA HORA DE PONER UNA RECLAMACIÓN?  
(PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL DE RESPUESTAS)**

	ESTADO				COMUNIDAD AUTÓNOMA				AYUNTAMIENTO				COMPARTIDA			
	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010
Sanidad.....	44	42	49	37	39	37	27	46	3	4	3	2	8	8	12	10
Infraestructuras ....	52	51	55	50	26	24	16	27	5	6	6	4	10	10	12	14
Transportes .....	31	31	40	20	33	30	24	29	20	20	14	32	9	9	11	14
Educación .....	42	39	41	27	36	38	30	50	6	6	7	8	10	8	12	11
Pensiones jubilación	70	64	65	80	16	17	12	9	2	4	4	1	5	6	10	5
Servicios sociales...	44	42	44	34	27	29	22	37	15	11	13	12	8	9	10	11
Seguro desempleo	64	57	58	77	20	24	18	11	3	4	4	2	6	6	10	6
Pensiones invalidez	68	61	61	73	16	20	15	13	3	3	3	3	6	7	11	7

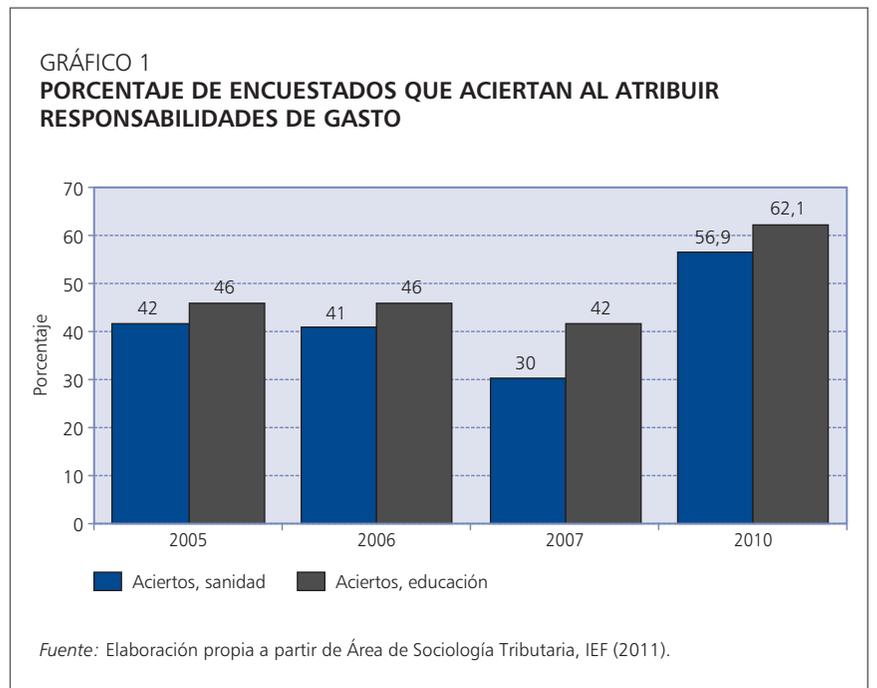
Nota: (\*) La información de 2010 se ha calculado utilizando solo las categorías de servicios que ya se incluyeron en las olas anteriores.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006, 2007, 2008 y 2011).

existencia de un posible efecto de los recortes en prestaciones públicas ocurridos en los últimos años: las administraciones responsables se han hecho más visibles a los ojos de los ciudadanos y/o estos se han preocupado más por obtener la información necesaria.

También hay que destacar que la correcta atribución de responsabilidad ha sido mayor, en todos los años, en el ámbito de la educación que en el de la sanidad. Una posible razón explicativa de este hecho es que los ciudadanos siguen creyendo que existe un vínculo funcional entre el Sistema Nacional de Salud y la Seguridad Social, y de forma automática asumen que ambas instituciones son controladas por el mismo nivel de gobierno (2).

Dado que la información analizada más arriba se refiere a los valores medios nacionales, nos preguntamos si existen diferencias interterritoriales a la hora de atribuir responsabilidades a los distintos niveles de gobierno. Cabría esperar que la asimetría temporal en el traspaso de competencias, así como la distinta preferencia territorial por la descentralización, podrían haber afectado a la visibilidad de los gobiernos autonómicos. Los gráficos 2 y 3 muestran el porcentaje de respuestas correctas del total de encuestados en algunas comunidades autónomas a la hora de señalar qué administración pública es competente en los servicios sanitarios y educativos. Solo se han incluido los datos de aquellas comunidades que tienen una muestra representativa (3), agrupando a todas las demás (salvo País Vasco y Navarra) bajo el epígrafe «Resto».

Se aprecian claras diferencias interterritoriales en la visibilidad de las políticas sanitarias y educa-



tivas. Una razón podría ser que las comunidades que llevan gestionando estos servicios más tiempo, porque tuvieron desde un primer momento un techo competencial más alto, muestran porcentajes de acierto superiores que las que recibieron los traspasos más tarde. Además, en las comunidades «históricas» la mayor preferencia por la descentralización podría estar impulsando un mayor interés de la ciudadanía por la gestión regional de los servicios, aumentando la visibilidad.

No obstante, la mejora agregada en la visibilidad entre 2005 y 2010 que vimos en el gráfico 1 se explica aquí por el avance de las comunidades «de vía lenta», especialmente Madrid, puesto que en las «de vía rápida» hay un retroceso en la sanidad y la mejora en educación es más modesta.

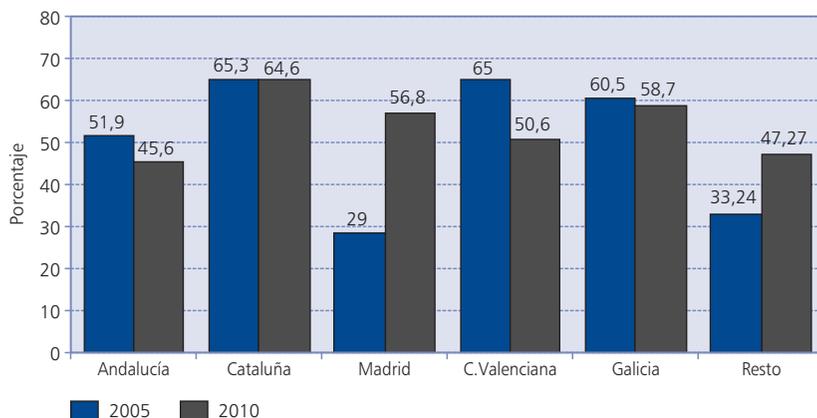
Estos datos podrían estar poniendo de manifiesto la existencia de un proceso de aprendizaje:

cuanto más tiempo haya pasado desde que se consolidara el proceso de descentralización, más claro tendrán los ciudadanos quién es el agente responsable. Esto se confirma cuando se comparan los datos de 2005 con los de 2010: las denominadas comunidades «de vía lenta» (Madrid y «Resto») experimentan avances muy significativos en el ámbito de la sanidad y la educación, mientras que las «de vía rápida» avanzan mucho menos en el caso de la educación y empeoran en porcentaje de respuestas acertadas en el caso de la sanidad (4).

## 2. Atribución de competencias en el ámbito tributario

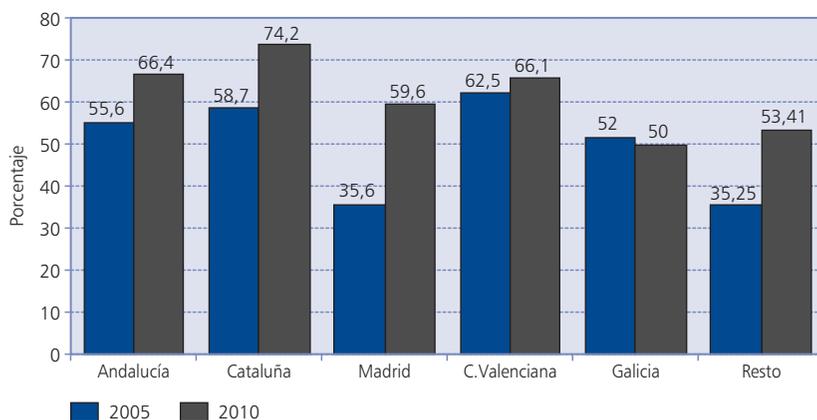
La percepción ciudadana del reparto del poder tributario está mucho más sesgada que la de la vertiente presupuestaria del gasto. Los ciudadanos suelen tener una visión distorsionada sobre qué nivel de gobierno es titular de los recursos recaudados

**GRÁFICO 2**  
**PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE ACIERTAN AL ATRIBUIR LA RESPONSABILIDAD EN SANIDAD**



Nota: (\*) En la categoría «Resto» se han excluido País Vasco y Navarra.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

**GRÁFICO 3**  
**PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE ACIERTAN AL ATRIBUIR LA RESPONSABILIDAD EN EDUCACIÓN**



Nota: (\*) En la categoría «Resto» se han excluido País Vasco y Navarra.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

con los distintos impuestos y, además, parece que la distorsión va en aumento. A partir de la encuesta del IEF, se observa que el porcentaje de respuestas acertadas es sensiblemente inferior al

que ya señalamos en relación con el gasto (cuadro n.º 4). Por otra parte, hay un porcentaje nada desdeñable de encuestados (entre el 6,5 y el 25 por 100) que no contesta a la pregunta.

Como se puede observar en el cuadro n.º 4, solo el 22 por 100 de los encuestados acertó en 2005 al decir que el impuesto sobre la renta personal es un tributo compartido por el Estado y las comunidades autónomas. La cifra de aciertos en 2010 cayó hasta el 16 por 100. Los porcentajes son menores aún en el caso del IVA y los impuestos indirectos, probablemente debido a la menor visibilidad relativa de la imposición indirecta. En el caso del impuesto de sociedades, el porcentaje es ligeramente más elevado, aproximándose al 50 por 100 en 2007 el número de ciudadanos que acertó al asignar este impuesto en exclusiva al Gobierno central. En cualquier caso, también en este impuesto la visibilidad cayó en 2010, situándose las respuestas correctas en el 39 por 100. Podría pensarse que la inercia de los ciudadanos les hace asignar preferentemente el poder tributario al Gobierno central. Sin embargo, sorprende que el porcentaje de encuestados que atribuyen el impuesto de sociedades en exclusiva al Gobierno central es sensiblemente más bajo que en el caso del IRPF y el IVA.

En los gráficos 4 y 5 se analiza la atribución de responsabilidad en el IRPF y el IVA en las distintas comunidades autónomas. En este caso, a pesar de que la muestra no es representativa, se presentan los resultados de las dos comunidades forales, por tener un sistema de financiación distinto que les permite autofinanciarse desde los primeros años de la descentralización, con la intención de detectar diferencias significativas entre estos dos territorios y las comunidades de régimen común.

De nuevo, se observa que la visibilidad ha caído significativamente y de manera generalizada.

La opacidad de un sistema de financiación autonómica basado en impuestos compartidos, junto al habitual desconocimiento de los ciudadanos acerca del diseño y funcionamiento del sistema tributario, podrían estar dificultando la correcta atribución de competencias. Las únicas excepciones son Madrid, donde las respuestas correctas suben en ambos impuestos, y Navarra, donde crecen para el caso del IVA. Por otra parte, en las comunidades «históricas», donde el proceso descentralizador comenzó antes y existe una mayor preferencia por la descentralización, se detecta un mayor porcentaje de aciertos que en aquellas comunidades donde los traspasos de servicios finalizaron más tarde (5).

Siendo tan bajos los niveles de visibilidad que tiene el reparto del poder tributario y, en concreto, la existencia de impuestos compartidos entre el Estado y las comunidades autónomas, parece obvio que los ciudadanos entiendan aún menos el resto de la arquitectura del sistema de financiación autonómica, que es bastante más compleja y menos accesible para el votante medio. En cualquier caso, llama la atención que ni siquiera en Navarra y el País Vasco, donde los ciudadanos solo se relacionan con la administración tributaria foral, presenten niveles de acierto moderadamente superiores al resto del país.

### 3. Valoración de los ciudadanos del Estado de las autonomías

En este apartado se estudia la valoración que los ciudadanos hacen del reparto de ese poder a la hora de ver satisfechas sus necesidades colectivas y qué nivel de gobierno consideran los ciu-

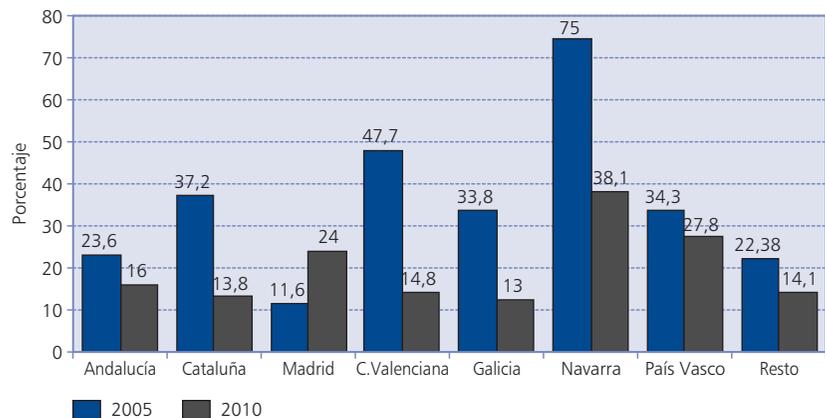
CUADRO N.º 4

**PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE ACIERTAN AL ATRIBUIR RESPONSABILIDADES RESPECTO AL TOTAL DE ENCUESTADOS A LA PREGUNTA «¿A QUÉ ADMINISTRACIÓN CREE USTED QUE SE PAGAN LOS SIGUIENTES IMPUESTOS?»**

	2005	2006	2007	2010
IRPF.....	22	17	17	16,2
IVA.....	19	14	14	13,0
I. Sociedades.....	44	49	50	39,1
Imp. Especiales ...	21	16	14	7,5

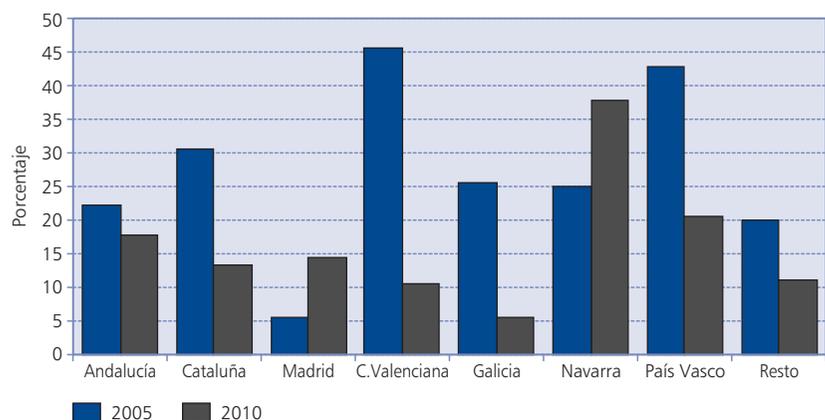
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006, 2007, 2008 y 2011).

GRÁFICO 4  
**PORCENTAJE DE RESPUESTAS ACERTADAS EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD SOBRE EL IRPF**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

GRÁFICO 5  
**PORCENTAJE DE RESPUESTAS ACERTADAS EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD SOBRE EL IVA**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

dadanos más eficaz y eficiente a la hora de satisfacer sus necesidades (6).

Por lo que se refiere al primero de los dos objetivos mencionados, el gráfico 6 presenta una comparación entre el reparto de poderes percibido y el reparto deseado. Ante la pregunta de quién consideran los ciudadanos que debería proveer los servicios públicos, la mayoría de los encuestados considera que debería disminuir el peso del Gobierno central (con respecto al nivel percibido por ellos) en los cuatro años en que la encuesta del IEF incluyó esta cuestión. El peso deseado de las comunidades autónomas es solo ligeramente superior al percibido, y en todo caso relativamente parecido al existente. Asimismo, los ciudadanos parecen satisfechos con el volumen de recursos gestionados a nivel municipal. Es en el ámbito de las competencias compartidas donde la divergencia entre percepción y deseos resulta ser mayor: los encuestados proponen que estos gastos dupliquen su peso, lo que, a la vista de los resultados anteriores, parece sugerir que el Gobierno central debería reducir sus competencias exclusivas, en beneficio de un porcentaje mayor de competencias compartidas.

Analizando la misma información, pero desde una perspectiva funcional, los datos del gráfico 7 vienen a confirmar lo dicho más arriba: por una parte, la ciudadanía tiende a infravalorar el peso de las competencias compartidas (probablemente porque su existencia dificulta la visibilidad por sí misma), y, por otra, tienden a solicitar un mayor peso de estas en el presupuesto público total. Esta preferencia por las competencias compartidas puede tener al menos dos explicaciones. Podría

ser que los ciudadanos sintiesen la necesidad de «asegurarse» frente a la incertidumbre, tendiendo a pensar que, si uno de los niveles de gobierno no es capaz de satisfacer sus necesidades, otro lo hará. Pero también podría ocurrir que los encuestados crean que algunos elementos de las políticas públicas deben ser decididos a nivel central (por ejemplo, el paquete de prestaciones básicas que debe garantizarse a todos los ciudadanos), mientras que otros (por ejemplo, la gestión directa de los servicios) pueden ser competencia de otros niveles de gobierno. En este último caso, una buena parte de la ciudadanía estaría de acuerdo con la arquitectura básica de nuestros sistemas sanitario, educativo y de servicios sociales.

Pasando a analizar el reparto del poder deseado desde una perspectiva territorial, de nuevo se encuentran diferencias muy significativas entre los niveles de descentralización deseada de unas comunidades y otras. Del gráfico 8 se desprende que hay una mayor preferencia por la centralización en Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y «Resto», y un mayor deseo de descentralización en Cataluña, situándose Andalucía en una posición intermedia. Desde una perspectiva dinámica, también se aprecian diferencias. En Cataluña y Comunidad Valenciana cae la preferencia por la centralización, mientras que en los demás territorios el deseo de que el Gobierno central recupere competencias aumenta.

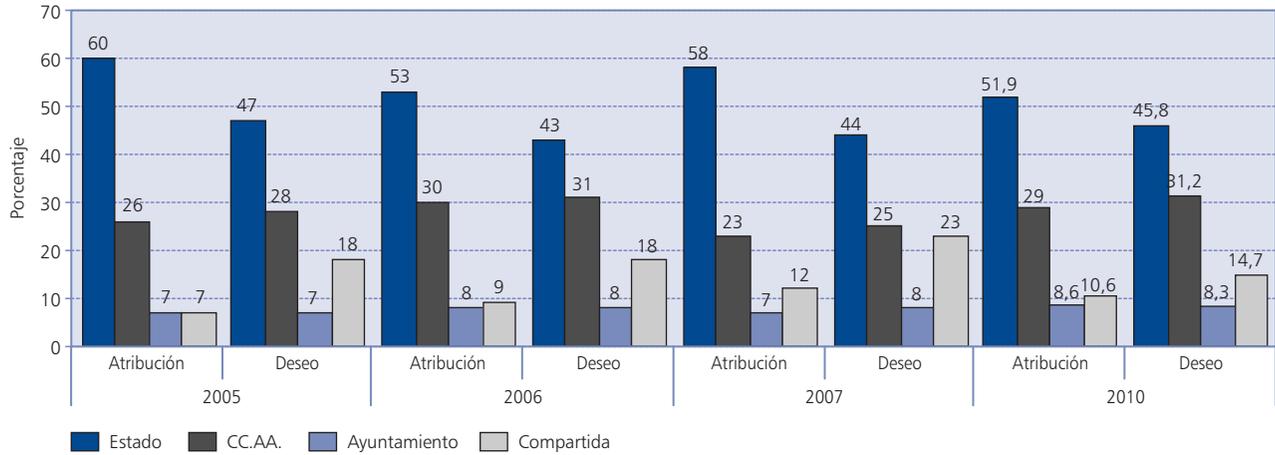
Por lo que se refiere a la vertiente presupuestaria de los ingresos y según los datos ofrecidos por el Barómetro Fiscal (2005 a 2010), la mayor parte de los encuestados desearía una mayor cesión de espacio tributario a las comunidades autónomas y una

intensificación del sistema de participación en impuestos (*tax sharing*), que afectaría incluso al impuesto de sociedades. Así, por ejemplo, cerca del 60 por 100 de los ciudadanos cree que el IRPF es un impuesto exclusivamente estatal, mientras que menos del 40 por 100 considera que debería ser así. A la mayoría de los encuestados les gustaría que disminuyese la participación estatal en el impuesto y que aumentase la participación autonómica con respecto a la que creen que existe en la actualidad. En cualquier caso, predomina el deseo de que el impuesto sea exclusivamente competencia del Gobierno central, y la preferencia por la centralización crece en 2010.

Se pueden extraer conclusiones muy similares del análisis del IVA, el impuesto de sociedades y los impuestos especiales. La mayoría de los encuestados preferiría un nivel de descentralización tributaria mayor al percibido: el 39, el 67 y el 70 por 100 consideran que se trata de impuestos exclusivos del Gobierno central, respectivamente, mientras que solo el 30, el 46 y el 47 por 100 desearían que fuese así. Por lo tanto, la preferencia por la centralización es mayor en el impuesto de sociedades y los impuestos especiales. Desde el punto de vista dinámico, al igual que en el IRPF, se observa una caída de la preferencia por la descentralización, a excepción del impuesto de sociedades, que presenta valores estables.

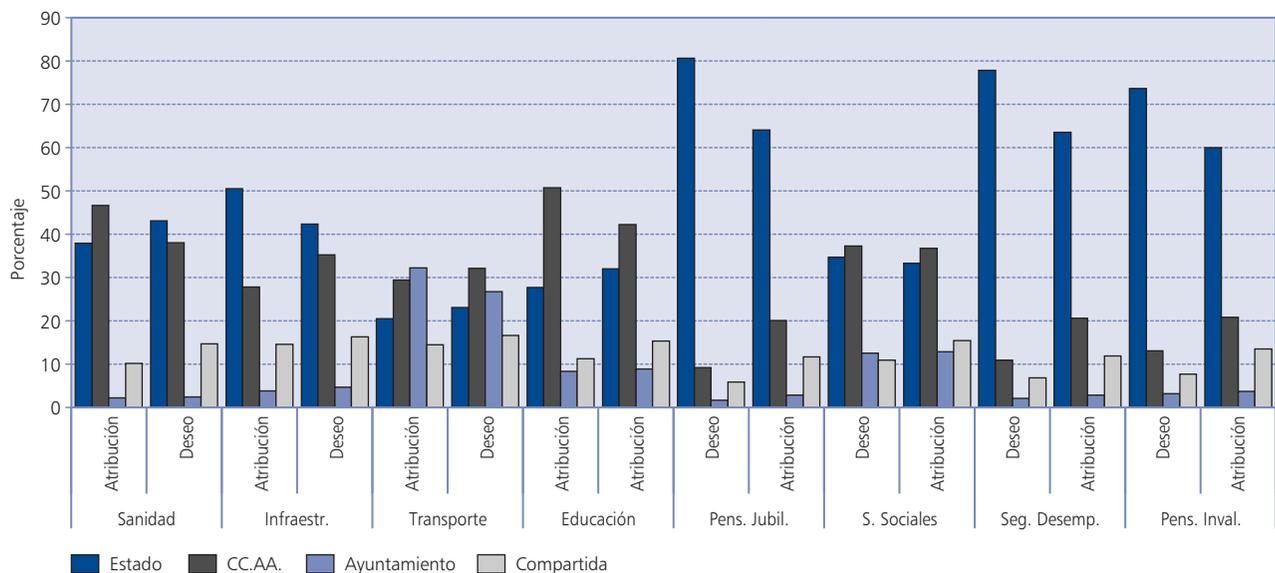
Por lo que se refiere a la gestión tributaria, la encuesta del IEF también incluyó en 2005, 2006 y 2007 una pregunta sobre las preferencias en el reparto de esta competencia. Como se puede ver en el gráfico 9, no hay una opción claramente ganadora de entre las cuatro ofrecidas, ni se

**GRÁFICO 6**  
**ATRIBUCIÓN Y DESEO DE RESPONSABILIDAD EN LA PROVISIÓN DEL CONJUNTO DE SERVICIOS PÚBLICOS**  
**(PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE RESPUESTAS)**



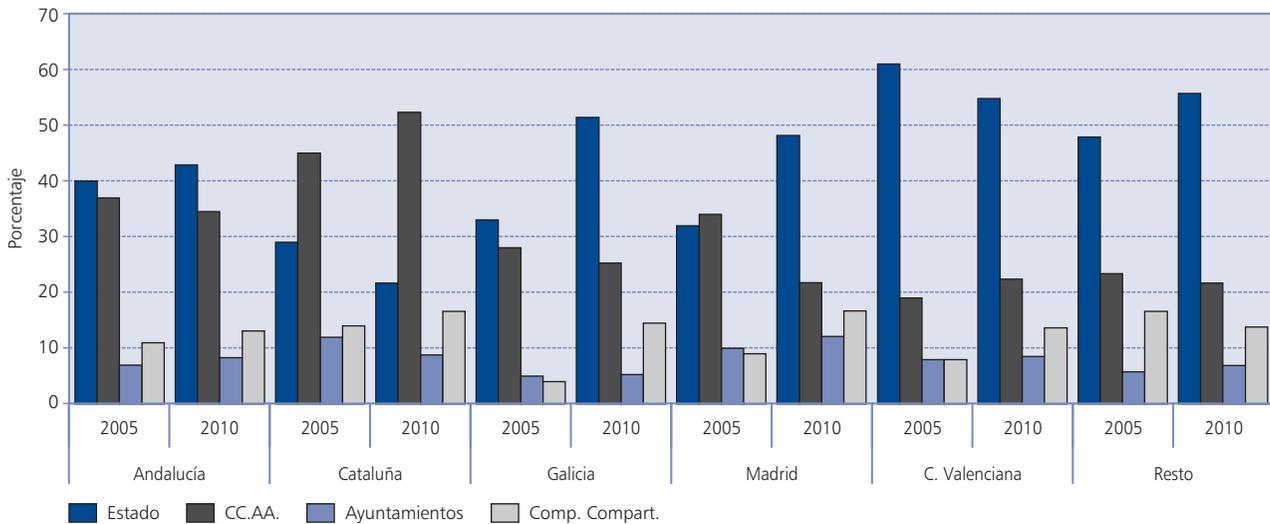
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria (2006, 2007, 2008 y 2011).

**GRÁFICO 7**  
**ATRIBUCIÓN Y DESEO DE RESPONSABILIDAD EN LA PROVISIÓN DE ALGUNOS**  
**SERVICIOS PÚBLICOS (2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2011).

**GRÁFICO 8**  
**NIVEL DESEADO DE RESPONSABILIDAD EN EL CONJUNTO DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA CADA NIVEL DE GOBIERNO EN DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2005, 2010)**



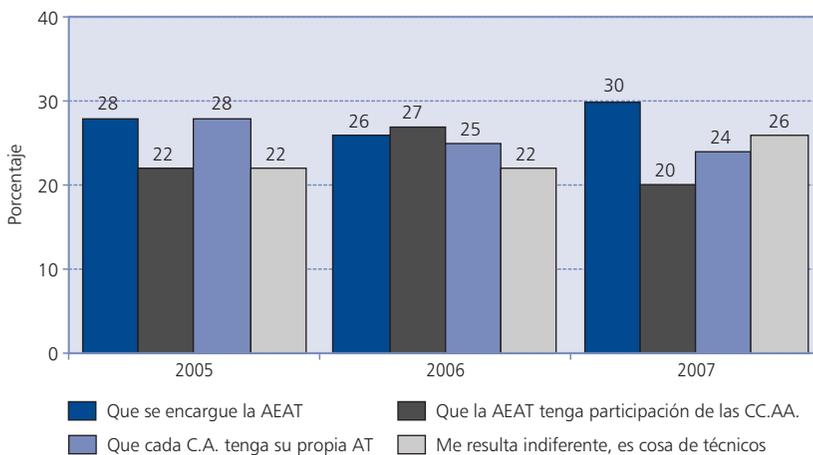
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

adivina una tendencia clara. Cada una de las opciones recibió en torno a un 25 por 100 de respuestas (descontando los «no sabe/no contesta»).

Con respecto al nivel de eficiencia relativa que los ciudadanos perciben de los distintos niveles de gobierno, se dispone de una serie algo más larga a partir

de la encuesta del CIS (2000-2011). En el gráfico 10 se presentan las tendencias en la valoración relativa de los distintos niveles de gobierno. Lo más destacable es la evolución de la no respuesta, que en 2005 alcanza un nivel máximo del 36 por 100, y a partir de entonces experimenta una reducción continua hasta alcanzar el 21 por 100 en 2011. En este sentido, parecería que la visibilidad del reparto vertical de poderes va mejorando con el tiempo, lo que facilita que los ciudadanos sean capaces de valorar la idoneidad de su diseño.

**GRÁFICO 9**  
**CON RESPECTO A LA GESTIÓN DE LOS IMPUESTOS, ¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES OPCIONES PREFERIRÍA USTED?**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006, 2007 y 2008).

La valoración de la eficiencia relativa del Gobierno central y las comunidades autónomas es relativamente estable, aunque cae de manera significativa a partir del inicio de la crisis económica. Entre el 20 y el 25 por 100 de los encuestados considera que el Gobierno central es el nivel de gobierno más eficiente, mientras que los valores referidos a las

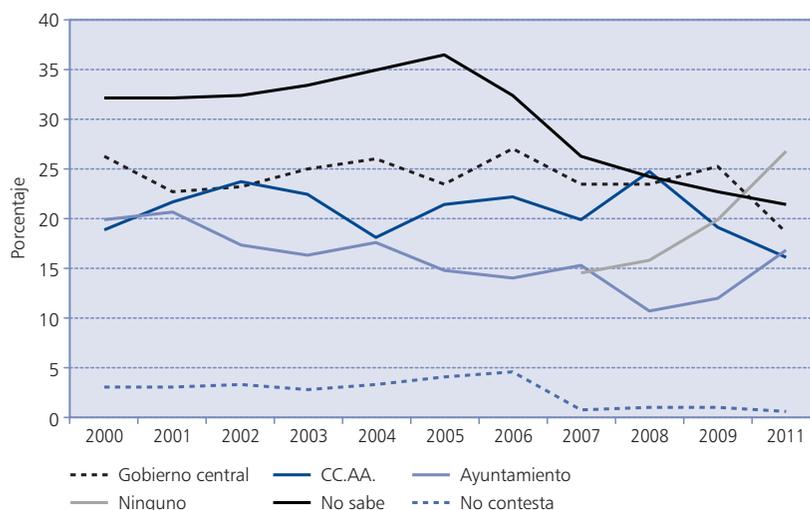
comunidades son similares, aunque algo inferiores. Por el contrario, la valoración que los ciudadanos hacían de la gestión municipal cayó durante los primeros años de la serie, con un punto de inflexión en 2008, que marca el inicio de una tendencia al alza.

Otra de las conclusiones más destacables del gráfico 10 es el rápido incremento del número de encuestados que responde «Ninguno» que ha tenido lugar desde que esta alternativa se incluyó como respuesta posible (2007), revelando un creciente nivel de descontento entre la ciudadanía.

Analizando la misma información, pero desde una perspectiva territorial, en la encuesta del CIS se observan pocas diferencias en la valoración relativa de los gobiernos central y subcentrales, a excepción de Cataluña, que presenta niveles y tendencia opuestos al resto del país: mientras allí el nivel más valorado de gobierno es el autonómico, en los demás territorios es el central. Las cifras relativas a la Administración Central son relativamente estables, mientras que las comunidades y los municipios presentan algunos dientes de sierra con tendencias opuestas: cuando aumenta la valoración relativa del gobierno autonómico, disminuye la de los ayuntamientos (y a la inversa).

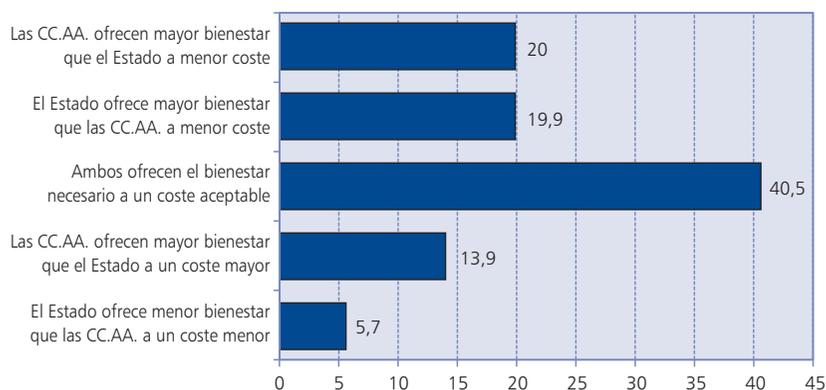
Por último, la encuesta del IEF de 2012 incluyó tres preguntas relacionadas con la valoración de los ciudadanos acerca de la arquitectura institucional del Estado de las autonomías. En primer lugar, se les preguntó sobre la relación servicio/coste de las comunidades autónomas y el Gobierno central. El gráfico 11 muestra que, mayoritariamente, los ciudadanos consideran que ambos ni-

GRÁFICO 10  
¿QUÉ NIVEL DE GOBIERNO ADMINISTRA MEJOR EL DINERO RECAUDADO DE LOS IMPUESTOS?



Fuente: Elaboración propia a partir de CIS (2000-2011).

GRÁFICO 11  
RELACIÓN SERVICIO/COSTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN COMPARACIÓN CON EL GOBIERNO CENTRAL



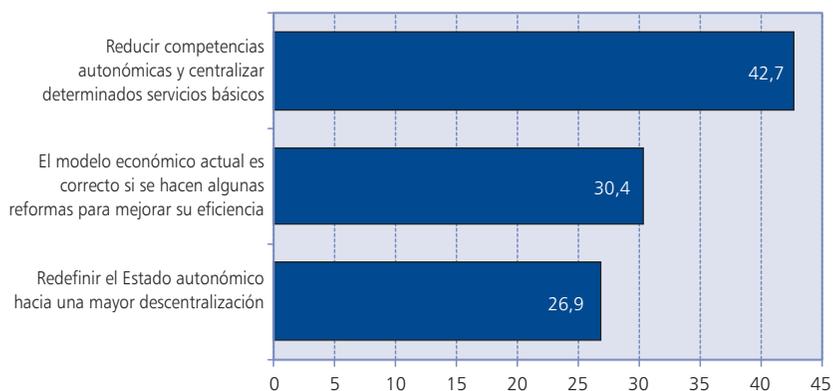
Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (2013).

veles de gobierno prestan los servicios a un coste aceptable. Dicho esto, el porcentaje de encuestados que consideran que el Estado es más eficiente al prestar servicios a menor coste es el mismo

que el de aquellos que consideran más eficientes a los gobiernos regionales.

Frente a lo que venía ocurriendo en los primeros años del si-

GRÁFICO 12  
OPINIONES SOBRE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO  
(AGREGADOS)



Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (2013).

glo XXI, en los que se percibía claramente un deseo de profundización en el proceso de descentralización, los datos de la encuesta de 2012 muestran un cambio en las preferencias. Como se desprende del gráfico 12, una mayoría (42,7 por 100) de los encuestados consideraría necesario reducir las competencias autonómicas y centralizar algunos servicios básicos. La crisis económica, que ha obligado a poner en marcha políticas de ajuste para garantizar la sostenibilidad del presupuesto de las Administraciones Públicas, ha puesto en entredicho las políticas de gasto realizadas por todos los niveles de gobierno, pero especialmente las de las comunidades autónomas. Aunque no en todos los territorios hay una percepción igual, un número creciente de ciudadanos atribuye al propio proceso descentralizador el crecimiento del gasto ocurrido en los años previos a la crisis. A este cambio en las preferencias también podría haber contribuido una percepción ciudadana de que la corrupción ha tenido una

mayor prevalencia en el nivel regional de gobierno.

A modo de síntesis, el análisis estadístico anterior puede sintetizarse en las siguientes diez conclusiones:

1. Se observa una reducida visibilidad en el reparto de competencias: el porcentaje de encuestados que no responden a las preguntas es alto, revelando un grado de desinformación muy notable acerca de la estructura territorial del Estado.

2. Los resultados de las encuestas varían mucho cuando se pregunta por competencias concretas o por el peso general de los distintos niveles de gobierno. En el primer caso, los resultados son peores, pues en torno al 40 por 100 de los encuestados atribuyen al Estado las competencias exclusivas en sanidad y educación. Sin embargo, cuando se pregunta acerca del peso que tiene cada administración en el gasto total, las respuestas son mayoritariamente acertadas. En

este sentido, podría decirse que, aunque los ciudadanos no conocen el reparto pormenorizado de competencias, sí tienen una visión más ajustada de la importancia relativa de cada nivel de gobierno.

3. La visibilidad es mayor en el caso de prestaciones monetarias que en el de prestaciones en especie. También es mejor la atribución de competencias cuando se trata de ámbitos competenciales exclusivos de un nivel de gobierno que cuando se pregunta por políticas públicas compartidas por dos o más administraciones.

4. La confusión se acentúa cuando se pregunta por el reparto vertical de los impuestos: una amplia mayoría atribuye las competencias exclusivas sobre el IRPF, el IVA y los impuestos especiales al Gobierno central.

5. En cualquier caso, los datos de la última ola de encuestas revelan un avance importante en términos de visibilidad por el lado del gasto. Las causas de esta mejora podrían ser el aprendizaje acumulado de los ciudadanos, la mayor visibilidad de los gobiernos autonómicos cuando se han producido recortes en los servicios públicos debido a la crisis económica, y el mayor interés de los ciudadanos por exigir una mejor rendición de cuentas.

6. Sin embargo, estos avances no solo no se han producido, sino que los cambios muestran signo contrario en la vertiente presupuestaria del ingreso: la visibilidad del sistema de impuestos compartidos es muy limitada, lo que estaría dificultando el proceso de rendición de cuentas.

7. Por lo que se refiere a la valoración que los encuestados

hacen del Estado de las autonomías, se percibe que hasta 2008 una mayoría prefería que el Estado tuviese un peso menor al percibido, cediendo espacio a las competencias compartidas y a los gobiernos locales. Sin embargo, a partir del comienzo de la crisis se produce un cambio de tendencia, aumentando el porcentaje de ciudadanos que proponen una recuperación de espacio para el Gobierno central. No obstante, hay que destacar que en Cataluña la preferencia por la descentralización no ha hecho sino aumentar a lo largo de todo el periodo analizado.

8. En cuanto a la eficiencia relativa de los distintos niveles de gobierno, aunque con diferencias muy pequeñas, la mayoría de los encuestados contesta que «el Estado» es algo más eficiente, seguidos por los que contestan «los ayuntamientos» y por último los que contestan «las comunidades autónomas».

9. Cuando se pregunta quién debería gestionar los servicios públicos y los impuestos, se observa una preferencia por la existencia de competencias compartidas. Esto contrasta con el escaso porcentaje de respuestas acertadas en el caso de programas de gasto (sanidad, educación) o impuestos (IRPF, IVA) en los que el Gobierno central y las comunidades comparten competencias. Dicho de otra manera, los ciudadanos querían que el espacio competencial compartido fuese mayor, pero después tienen serias dificultades para percibirlo y, con ello, evaluarlo.

10. Por lo que se refiere a la organización de la gestión tributaria, no hay ninguna alternativa claramente superior a las demás, aunque es algo mayor el porcentaje de encuestados que responde que debería ser competencia

solo de la Agencia Española de Administración Tributaria, seguida de la opción de participación autonómica en la Agencia.

### III. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En España, como ya se ha señalado con anterioridad, la crisis económica ha puesto en el punto de mira al actual marco institucional por lo que a la distribución de competencias se refiere. Desde los partidos políticos más reacios a la descentralización se ha señalado que el Estado de las autonomías actual es insostenible. Algunos agentes consideran que los gobiernos autonómicos no han realizado una gestión responsable de los recursos y que, por eso, convendría limitar su papel en el conjunto del sector público español. Otros, en cambio, consideran que los problemas financieros que atraviesan las comunidades tienen más que ver con la centrifugación del déficit realizada por el Gobierno central y que esto solo podría resolverse profundizando en el proceso de descentralización. En cualquier caso, lo cierto es que parece que la sostenibilidad de las cuentas públicas españolas pasa por mejorar el proceso de rendición de cuentas de los gestores frente a los ciudadanos. Para ello parece imprescindible conocer cuáles son los elementos institucionales, territoriales y personales que pueden estar entorpeciendo dicho proceso y que explican la escasa visibilidad de las administraciones subcentrales que hemos presentado en la sección anterior.

La literatura sobre la atribución vertical de responsabilidades por parte de los ciudadanos y sobre la valoración que los españoles hacen del Estado de las

autonomías es relativamente escasa, aunque en fechas muy recientes se han publicado varias investigaciones que tratan de extraer los factores explicativos de ambas cuestiones. En el cuadro n.º 5 se presentan de manera esquemática los objetivos y ámbitos analizados por cada uno de esos trabajos. Las principales fuentes de datos empleadas son la encuesta «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles» del Instituto de Estudios Fiscales (años 2005, 2006, 2007, 2010 y 2012), y la encuesta «Opinión pública y política fiscal» del CIS (años 2000 a 2011).

Por lo que se refiere a los determinantes de la atribución de responsabilidades, los trabajos de León y Ferrín (2007), León (2012), López y Rodrigo (2012a y 2014), Lago y Lago (2010 y 2013) muestran alguna evidencia de que existe aprendizaje: cuanto más tiempo ha transcurrido desde que se traspasó una competencia, más ciudadanos aciertan al señalar cuál es la administración competente. Ahora bien, parece que ese aprendizaje es selectivo: las mejoras en la atribución de responsabilidad son mayores entre los ciudadanos más formados y los que muestran un mayor interés por la política (León y Ferrín, 2007; López y Rodrigo, 2012a, 2013 y 2014). López y Rodrigo (2012a, 2013 y 2014) también encuentran evidencia sobre la influencia de la edad, la actividad (población trabajadora/no trabajadora, etcétera), el tamaño del municipio de residencia y la preocupación por la política regional en la correcta atribución de responsabilidades a las administraciones públicas.

Por otra parte, el marco institucional parece constituir un factor decisivo a la hora de favorecer la correcta atribución de respon-

CUADRO N.º 5

## REVISIÓN DE LA LITERATURA ESPAÑOLA

	Objetivo del análisis	Base datos	Ámbito geográfico	Resultados
León y Ferrín (2007)	¿Hay aprendizaje al asignar competencias? ¿Influye la orientación política en la atribución de responsabilidades?	CIS, 1998 Escola Galega Administración Pública, 2006	Galicia	– Hay aprendizaje, pero selectivo: los que tienen más formación y están más interesados por la política aciertan más – No hay evidencia de que la orientación política sesge la atribución de responsabilidad
León (2010)	¿Influye el tipo de descentralización en la atribución de responsabilidades?	CIS (1998)	España	– Se acierta más en la atribución de responsabilidad para niveles muy bajos o muy altos de descentralización
Lago y Lago (2010)	¿Afecta el marco institucional a la atribución correcta de competencias?	Área de Sociología Tributaria, IEF (2005, 2006 y 2007)	España	– Los ciudadanos identifican mejor la actividad del Gobierno central – Cuanto más recorrido tiene la descentralización, mayor es la visibilidad de los gobiernos subcentrales – Gobiernos de coalición dificultan la visibilidad, pero el alineamiento político con el Gobierno central la mejora
León (2012)	¿Influyen el diseño institucional y el tiempo en la atribución de responsabilidades?	CIS (1998), Escola Galega de Adm. Púb, Instituto Andaluz de Estudios Sociales Avanzados, CIS y Fundació Pi i Sunyer (2007)	Andalucía, Galicia, Cataluña, Castilla y León y País Vasco	– La atribución de responsabilidad es más precisa para niveles muy bajos o muy altos de descentralización – Hay aprendizaje con el paso del tiempo
López y Rodrigo (2012a y 2014)	¿Qué factores explican la identificación correcta de la administración responsable? ¿Qué factores explican la preferencia por la centralización de servicios e impuestos?	Área de Sociología Tributaria, IEF (2005 y 2007)	España	– Los ciudadanos con más formación, mayor preocupación por lo público, residentes en municipios más grandes y residentes en CC.AA. de nivel competencial inicial alto identifican mejor la administración responsable – Los ciudadanos que atribuyen mejor la responsabilidad y están conformes con la gestión, y los que residen en CC.AA. de nivel competencial inicial alto son los que tienen menos preferencia por la centralización
López y Rodrigo (2012b)	¿Influye la percepción de ganancias de eficiencia en la preferencia por la descentralización?	CIS (2005)	España	– Los ciudadanos que perciben ganancias de eficiencia derivadas del proceso de descentralización muestran una mayor preferencia por una estructura descentralizada del sector público
Orriols (2013)	¿Atribuyen correctamente las responsabilidades sobre gastos e ingresos los españoles? ¿Hay diferencias significativas entre territorios? ¿Demandan los españoles responsabilidad fiscal?	Área de Sociología Tributaria, IEF (2005, 2006, 2007 y 2010)	España	– Los ciudadanos tienen dificultades para percibir competencias compartidas – Los ciudadanos tienen un nivel de gobierno predominante al que atribuyen la mayor parte de competencias: hay diferencias significativas entre CC.AA. de vía lenta, CC.AA. de vía rápida y CC.AA. forales – Los ciudadanos tienden a asumir que quien gasta es el que recauda
León y Orriols (2013)	¿Hay voto «económico» en las elecciones autonómicas?	CIS (1982-2012)	España	– El voto «económico» es más habitual en CC.AA. donde la división de competencias entre niveles de gobierno es más clara
Lago y Lago (2013)	¿Qué factores determinan la atribución correcta de responsabilidades?	Making Electoral Democracy Work (2012)	Cataluña	– La atribución de responsabilidades es más precisa cuando se trata de competencias exclusivas, cuando la descentralización es alta y cuanto mayor es el tiempo transcurrido desde el traspaso de la competencia
López y Rodrigo (2013)	¿Qué factores determinan la preferencia por la descentralización? ¿Qué factores determinan la identificación correcta de responsabilidades?	CIS (2010)	España	– La percepción de ganancias de eficiencia influye en la preferencia por la descentralización – La atribución correcta de responsabilidad en materia de educación influye en la preferencia por la descentralización – La atribución correcta de responsabilidades depende de la formación, de la edad, de la actividad (trabajo/no trabajo), la preocupación por la política regional y la residencia o no en CC.AA. de techo competencial inicial alto

Fuente: Elaboración propia.

sabilidad a los distintos niveles de gobierno: León (2010 y 2012) y León y Orriols (2013) demuestran que la visibilidad de las administraciones ante los ciudadanos es mayor para niveles muy bajos o muy altos de descentralización, en los que hay un gobierno claramente predominante sobre los demás. En cambio, para niveles intermedios, la visibilidad se ve perjudicada porque hay más espacios compartidos. Esta evidencia se ve reforzada en el trabajo de Orriols (2014), que muestra cómo los ciudadanos tienen un nivel de gobierno «predominante» al que tienden a atribuir la mayor parte de las competencias. Lago (2010) muestran también que los ciudadanos tienden, por defecto, a identificar mejor la actividad del Gobierno central. Además, López y Rodrigo (2012a, 2013 y 2014) y Lago (2013) coinciden en el resultado de que el nivel competencial autonómico afecta al grado de visibilidad: los ciudadanos de las comunidades forales tienen mayores porcentajes de acierto al atribuir responsabilidades, y los residentes en territorios donde la sanidad y la educación se descentralizaron antes tienden a mostrar más aciertos que los ciudadanos de las denominadas comunidades «de vía lenta». Esto vendría a reforzar la hipótesis del aprendizaje señalada con anterioridad: cuanto más tiempo ha transcurrido desde el traspaso, más visible es para los ciudadanos la responsabilidad de la gestión del servicio traspasado.

Por su parte, Orriols (2014) muestra que los encuestados tienen dificultades para percibir las competencias compartidas y que los ciudadanos tienden a pensar que la administración gastadora es la misma que recauda los impuestos. Dicho de otro modo, parecería que asumen que la des-

centralización debe ser igual de intensa por la vía del gasto que por la del ingreso.

En Lago (2010) se pone de manifiesto que los gobiernos de coalición, al dificultar la identificación de responsabilidades, entorpecen el «voto económico». Sin embargo, el alineamiento político de los gobiernos central y regional mejora el «voto económico» porque ambas autoridades evitan entrar en una guerra de responsabilidades.

Por lo que se refiere a la valoración del marco institucional, López y Rodrigo (2012a, 2012b, 2013 y 2014) ponen de manifiesto que las personas que mejor atribuyen responsabilidades tienen una mayor preferencia por la descentralización. Lo mismo ocurre con los encuestados que perciben ganancias de eficiencia derivadas de una gestión subcentral de los servicios públicos y con los residentes en comunidades que inicialmente tenían un techo competencial más alto.

#### **IV. ¿ESTAMOS SOLOS EN LA GALAXIA O ACOMPAÑADOS? ¿ES LA FALTA DE VISIBILIDAD UN PROBLEMA HABITUAL DE LOS PAÍSES DESCENTRALIZADOS?**

Al igual que ocurre en España, la preocupación por el deficiente proceso de rendición de cuentas de los gestores públicos frente a los ciudadanos se ha acentuado en los últimos años (7). En el marco de los sistemas comparados, las cuestiones abordadas en este trabajo han sido objeto de particular atención por parte de investigadores pertenecientes al ámbito de la ciencia política, aunque, como ocurre en España,

la evidencia empírica es limitada. No obstante, se han publicado diversos trabajos, especialmente en Estados Unidos, Canadá y Suiza, en los que se analizan cuestiones similares a las planteadas anteriormente.

Kincaid y Cole (2012) analizan en un marco comparado las actitudes de los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos, Alemania y España respecto al federalismo (8), poniendo de manifiesto, en primer lugar, la existencia de una valoración relativamente crítica sobre el funcionamiento del sistema federal. En términos de equidad, los ciudadanos de Estados Unidos y Alemania muestran un mayor grado de aceptación que los encuestados en Canadá y España, mientras que la valoración de la autonomía es mayor en Canadá y Alemania que en los otros dos países. En opinión de los autores, el resultado sobre el sentimiento de equidad en Canadá y España puede conectarse con la circunstancia de que se trata de modelos de federalismo asimétrico, con comunidades nacionalistas y senados muy débiles, al menos respecto a los otros dos países. El mayor sentimiento de autonomía que se observa en Canadá y Alemania parece coherente con la opinión compartida de que se trata de dos de los países más descentralizados del mundo, aunque difieran notablemente en su articulación concreta, especialmente en la vertiente de los ingresos públicos.

Los análisis de regresión efectuados para estudiar los factores explicativos de los resultados obtenidos muestran un escaso efecto de las variables sociodemográficas; por el contrario, otras variables, como la lengua (especialmente en Canadá) o la educación y la clase social, muestran en

todos los casos una relación positiva con las percepciones de equidad y autonomía. Pero el factor explicativo clave derivado del trabajo es el grado de confianza en los diversos niveles de gobierno. Cuando crece esa confianza aumenta el sentimiento de equidad regional, especialmente cuando aumenta la credibilidad del Gobierno central (federal). Ocurre algo similar respecto a la percepción de autonomía, aunque en este caso se observa una correlación negativa cuando se trata de gobiernos intermedios o locales. Según expresan Cole y Kincaid, tal vez la explicación de esta aparente paradoja es que cuando crece la confianza en los gobiernos descentralizados, aumenta el deseo de incrementar la autonomía (el sentimiento es menor), con independencia de lo que ocurra con la valoración del gobierno federal.

El trabajo de Schneider *et al.* (2011) estudia la opinión pública sobre las competencias políticas de los diversos niveles de gobierno a partir de una nueva encuesta de ámbito federal en Estados Unidos (9). Los resultados muestran que, en general, los ciudadanos demandan más actividades a todos los niveles de gobierno. Concretamente el 71,6 por 100 de los encuestados afirma estar de acuerdo o muy de acuerdo en que los gobiernos locales asumieran más competencias, un 82,5 por 100 en el caso de los gobiernos estatales y un 63,9 por 100 cuando la pregunta se refiere al Gobierno federal. Por otra parte, a diferencia de lo que parece ocurrir en el caso español, el trabajo muestra que los ciudadanos identifican adecuadamente las competencias de los distintos niveles de gobierno, apostando además por una ampliación especial de competencias del Gobierno federal y una

clara separación de tareas entre los diversos niveles de gobierno.

Por el contrario, de acuerdo con Cutler (2008), en Canadá los votantes no diferencian de forma clara las competencias de los gobiernos. La preocupación por las políticas solo mejora levemente la calidad de la asignación de competencias, y solo cuando la separación de las mismas es más clara. Según los resultados de su trabajo, el federalismo se convierte en un reto para los votantes canadienses si pretenden premiar o castigar con sus votos los resultados de las decisiones políticas.

## V. CONSIDERACIONES FINALES: POSIBLES VÍAS PARA INCREMENTAR LA VISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL COMPROMISO DE LOS CIUDADANOS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La pregunta que surge a raíz del análisis estadístico y de la revisión de la literatura es: ¿cómo conseguir una mayor visibilidad del sistema con la finalidad de fortalecer la responsabilidad de los agentes políticos ante sus electores y garantizar mejor el control democrático de sus actuaciones? Para dar respuesta a esta pregunta habría que reflexionar acerca de, al menos, tres tipos de cuestiones: en primer lugar, mejoras institucionales que contribuyan a una mayor transparencia en la gestión pública; en segundo lugar, un mejor diseño en el reparto de competencias de gasto, que facilite la visibilidad del órgano competente, y, en tercer lugar, una reforma del modelo de financiación regional que permita a los ciudadanos identificar qué administración pública está recaudando los impuestos necesarios para prestar los servicios.

1. Por lo que se refiere a la transparencia, habría que buscar fórmulas de mejora tanto en el ámbito de la elaboración y difusión de la información relativa a las políticas públicas, como en el de las relaciones intergubernamentales. La transparencia no significa solo la existencia de datos sobre las actividades públicas y el libre acceso a los mismos. Exige también una tarea de explicación de esa información para que pueda ser entendida por los ciudadanos. El argumento de la (co)responsabilidad se sustenta en la idea de que los ciudadanos puedan premiar o castigar a sus representantes en función de lo que hacen, tanto en la vertiente de los servicios públicos como en la correspondiente a los mecanismos de financiación decididos para financiar esos servicios. Pero este ejercicio de responsabilidad es inviable si los ciudadanos no saben lo que hacen sus representantes, si no son capaces de distinguir entre los responsables de unas competencias u otras y si no existe una moral colectiva de limitar la corrupción y el fraude. La Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno aprobada por el Gobierno español al final del pasado año, a pesar de sus limitaciones, parece un paso adecuado en esta dirección, como también ocurre con los proyectos de normas de transparencia aprobados en diversas comunidades.

Además, a la luz de los datos analizados en este trabajo, parece necesario efectuar un esfuerzo desde las Administraciones Públicas para explicar el significado y alcance del modelo descentralizado español, lo que exige una estrategia consistente de educación e información a los ciudadanos. Las cuestiones relativas a la financiación de los servicios deberían ser objeto de especial

transmisión a través de los programas de educación fiscal, como el elaborado hace algunos años por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y de difusión positiva a la ciudadanía: se trata de explicar qué se hace con los recursos públicos, cómo se gasta y en qué, qué resultados se obtienen de la acción pública, y también de invitar a la reflexión sobre las virtudes y los defectos del modelo de intervención pública, así como de la necesidad de efectuar ajustes y exigir responsabilidades a quienes deciden el uso de los recursos públicos.

En una dirección paralela podría tener sentido la creación de instituciones en el ámbito del Parlamento español para dar a conocer a los legisladores y a los ciudadanos la evolución de la opinión pública sobre los servicios públicos a lo largo del tiempo, señalando los principales avances y dificultades al respecto, poniendo el énfasis en su adscripción territorial. En algunos gobiernos autonómicos existen entidades de este tipo (por ejemplo, el Centro d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya). También existen en otros países instituciones similares como entidades vinculadas a Parlamentos nacionales (por ejemplo, en el caso de México, con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, de la Cámara de Diputados).

Como se ha explicado anteriormente, en España, el CIS y el IEF (para temas esencialmente fiscales) desempeñan ese papel, pero su capacidad de incidencia en la opinión pública es limitada por razones diversas, entre otras su escasa vinculación con el Parlamento. ¿Qué deberían hacer este tipo de instituciones? Por un lado, recoger de forma periódica el estado de la opinión pública

sobre los servicios públicos y los mecanismos de financiación empleados por parte de las autoridades autonómicas y centrales; por otro, elaborar trabajos, también periódicos, sobre los resultados obtenidos por las encuestas; por último, diseñar una estrategia de difusión de los resultados a los miembros del Parlamento y a los ciudadanos en general. En el caso español, podría tener sentido recuperar la idea de la creación de una Oficina Técnica al Servicio del Senado que, entre otras, tuviera encomendada estas tareas.

2. Por lo que se refiere a la visibilidad de las competencias de gasto compartidas, los datos de las encuestas nos proporcionan información contradictoria. Por un lado, los ciudadanos muestran una preferencia creciente por la participación de varios niveles de gobierno en la gestión de las políticas públicas. Pero, por otro, se observa que la falta de visibilidad es mucho mayor cuando dos o más administraciones son competentes en la prestación de un servicio público o la recaudación de un impuesto. En este sentido, las encuestas analizadas en este trabajo, así como algunos análisis de comparación internacional, sugerirían una eliminación, en la medida de lo posible, de los espacios compartidos, cuando esto no sea imprescindible.

Sin embargo, la falta de participación del Gobierno central en el diseño de algunas de las políticas públicas más próximas al ciudadano, como la sanidad, la educación y los servicios sociales, podría perjudicar la utilidad de estas políticas como instrumentos de fomento de la equidad y la cohesión nacional. La búsqueda de un equilibrio entre el respeto a la autonomía de gobierno (que reforzaría la visibilidad), y la garantía de funcionamiento de los

instrumentos de cohesión por parte del Gobierno central (que garantizaría la equidad entre los ciudadanos) pasaría por reforzar la visibilidad de las instituciones de coordinación intergubernamental, como el Consejo Intergubernamental del Sistema Nacional de Salud o el mismo Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Una forma de contribuir a la visibilidad de los gobiernos autonómicos y a hacer a los ciudadanos más conscientes del coste de los servicios públicos sería la entrega de facturas meramente informativas a los usuarios de servicios sanitarios y educativos. Una experiencia en esta línea ha tenido lugar con los beneficiarios de los cheques escolares para sufragar los gastos familiares en centros de educación infantil en la Comunidad de Madrid.

3. Con respecto a los problemas de financiación, el propio diseño del sistema desempeña sin duda un papel relevante en cuanto a la visibilidad de su funcionamiento. La opacidad, tantas veces mencionada, de un mecanismo de financiación extremadamente complejo no ayuda a mejorar la visibilidad y, en consecuencia, dificulta la adscripción y la exigencia de responsabilidades, como demuestran los resultados de las encuestas analizadas en este trabajo. Para mejorar el proceso de rendición de cuentas frente a los ciudadanos habría que tener en consideración al menos dos tipos de cuestiones. Por un lado, el peso y la estructura de las transferencias que perciben las comunidades autónomas y, por otro, la dimensión y características del espacio fiscal autonómico.

Por lo que se refiere a la primera de esas cuestiones, parece claro que una reducción del peso que las transferencias tienen en el

presupuesto de ingresos de las comunidades autónomas debería hacerlas más visibles a los ciudadanos. La elevada dependencia financiera de las comunidades se ha aducido tradicionalmente como uno de los factores determinantes en la falta de responsabilidad de sus gestores, entre otras razones porque la negociación de las transferencias de nivelación que se emplean para cerrar la brecha vertical se ha hecho siempre en un contexto de restricción presupuestaria blanda, permitiendo a los dirigentes autonómicos apropiarse de los réditos derivados de la mejora de los servicios públicos, al tiempo de atribuir al Gobierno central cualquier problema de sostenibilidad financiera. Sin embargo, la reforma de 2009 supuso un gran avance en este sentido, reduciendo en buena medida la dependencia financiera existente.

En cambio, esta última reforma, aunque redujo el peso relativo de las transferencias intergubernamentales, introdujo un sistema de nivelación muy complejo que no contribuye a la transparencia de los flujos interterritoriales de recursos. Se crearon cuatro fondos distintos, cuyo cálculo y distribución se realizan con arreglo a un conjunto de cláusulas especiales que, además, no han sido las mismas en todos los ejercicios presupuestarios (Herrero *et al.*, 2010). Como consecuencia, la visibilidad del sistema de financiación autonómica de régimen común frente a los ciudadanos es muy limitada. En este sentido, de cara a la próxima reforma convendría hacer un esfuerzo en la simplificación del sistema de transferencias y, de nuevo, en la explicación del mismo a los ciudadanos.

En cuanto a la dimensión y características del espacio fiscal

autonómico, cuando se aprobó la reforma de 2009 se entendía que el reparto de las grandes fuentes de ingresos al 50 por 100 era una buena vía de incentivo a la visibilidad, en la medida que se proponía la asociación a partes iguales de la Administración Central y las comunidades en el reparto de los dos grandes impuestos (Renta e IVA). No obstante, como sucedió en reformas anteriores, tampoco en este caso se llevó a cabo un esfuerzo de explicación y comunicación de este aspecto de la reforma.

Algunas formas de mejorar la visibilidad manteniendo el actual marco institucional serían las siguientes. En el ámbito del IRPF, podrían desglosarse las retenciones del Gobierno central y de la comunidad autónoma, y podrían entregarse liquidaciones separadas (con distintos colores, por ejemplo) para ayudar a los ciudadanos a percibir que se trata de un impuesto compartido. Por lo que se refiere a la imposición indirecta, las facturas en las que se repercuten el IVA y los impuestos especiales podrían también desglosar qué parte del pago corresponde a cada nivel de administración.

Puesto que no podemos esperar que un mero aumento en los porcentajes de participación autonómica en la recaudación de los grandes impuestos vaya a mejorar significativamente la visibilidad, las opciones que hay por delante son básicamente dos: o bien crear sistemas fiscales separados, en los que cada nivel de gobierno se especialice en unas figuras tributarias concretas; o bien crear sistemas fiscales superpuestos, de modo que ambos niveles de gobierno graven el mismo hecho imponible pero con impuestos diferentes, en la línea de lo que hacen Canadá y Estados Unidos.

El primer caso, teniendo en cuenta las restricciones legales europeas relacionadas con la unidad de mercado, estaría limitado a la cesión íntegra del IRPF a los gobiernos autonómicos, opción que parece poco aconsejable desde el punto de vista de la equidad y de las políticas de estabilización macroeconómica, además del carácter emblemático de este impuesto como máxima expresión del derecho de ciudadanía compartida.

En cambio, la fórmula de la creación de espacios fiscales superpuestos fortalecería la visibilidad, puesto que los ciudadanos percibirían mejor a quién están pagando los impuestos, manteniendo la capacidad del Gobierno central para diseñar sus propias políticas de redistribución interpersonal y de estabilización. Según este modelo, las comunidades podrían tener impuestos propios sobre los hechos imposables que hoy pertenecen al Estado, como la renta o el consumo, y además tendrían la capacidad total, tanto normativa como de gestión y recaudación de sus impuestos. Aunque este tipo de mecanismo no se ha aplicado en España, no parece que exigiera un cambio normativo de gran alcance o una reforma constitucional. Tal vez bastaría con cambiar el artículo 6.2 de la LOFCA (10), así como la Ley 22/2009.

Se trata de una propuesta que, desde la perspectiva de la responsabilidad, permitiría una mayor conexión entre las áreas de gastos e ingresos públicos de cada unidad de gobierno, e introduciría un incentivo a mejorar el diseño de los gravámenes y la gestión y recaudación de los mismos, lo que daría además la posibilidad de controlar mejor los ingresos y los gastos, así como los saldos presupuestarios. Los tributos

corresponderían a cada nivel de administración encargada de aplicarlos, de modo que los ciudadanos verían, de forma más clara, a quién están pagando, lo que podría suponer una mejora en los procesos de rendición de cuentas.

El principal inconveniente de un modelo como el que se propone sería un aumento de la complejidad del sistema tributario, con mayores costes de cumplimiento para los contribuyentes. Un requisito imprescindible sería, por tanto, el fortalecimiento de las administraciones tributarias de las comunidades y de la coordinación con la Agencia Tributaria Estatal, para evitar que se incrementen la elusión y el incumplimiento tributarios.

Probablemente, el tributo en el que parece menos conflictivo aplicar este sistema es el IRPF, impuesto que tiene un cierto recorrido autonómico desde la separación de la tarifa entre el Estado y las comunidades. En este sentido, recordemos que ha sido en el periodo de crisis cuando las comunidades han empleado más sus atribuciones normativas en el ámbito del IRPF, aumentando en general los tipos aplicados sobre el tramo autonómico y limitando las deducciones, con la finalidad de evitar los déficits presupuestarios. La aplicación del sistema exigiría el fortalecimiento de sus administraciones tributarias y, como ocurre en Canadá o Estados Unidos, puede tener sentido mantener criterios unificados de determinación de las bases imponibles para reducir al máximo el coste de cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Los problemas señalados más arriba son especialmente importantes en relación con la imposición de sociedades. Cuando en Europa se está hablando de la conveniencia de armonizar

la base consolidada del Impuesto de Sociedades (Mora *et al.*, 2012, y Domínguez y López, 2008), e incluso de unificar el propio impuesto, no parece que tenga mucho sentido fragmentar el existente en el caso de España. Además, ello haría también más difícil la lucha contra los comportamientos fraudulentos. Así, por ejemplo, en el caso de la descentralización, el control del empleo de precios de transferencia sería mucho más difícil. Estas razones, junto a la mayor complejidad y el coste que supondría para las empresas la relación con múltiples administraciones tributarias, haría desaconsejable la descentralización de este gravamen.

En relación con el IVA, de nuevo se presentan importantes problemas. En primer lugar, debido al proceso de armonización europeo, parece poco probable que la Unión Europea vaya a permitir la introducción de un modelo descentralizado para el IVA. Por otra parte, los graves problemas que afectan a este tributo en términos de fraude podrían verse amplificados en un contexto descentralizado, que podría hacer muy complicada la gestión de tipos impositivos diversificados y de regímenes especiales. Probablemente una actuación mancomunada de las comunidades en este tributo, como se ha planteado en múltiples ocasiones, tendría más posibilidades de éxito que la descentralización de una parte del impuesto.

#### NOTAS

(\*) Agradecemos los comentarios y sugerencias de los editores del presente volumen.

(1) En LAGO y LAGO (2013) se muestra que los porcentajes de aciertos en estas categorías de gasto aumentan significativamente en el caso de ser los encuestados beneficiarios directos de las políticas sobre las que son preguntados.

(2) A partir de esta hipótesis, hemos analizado la relación entre las variables de edad y

atribución de responsabilidades para comprobar si la edad podría estar afectando a la falta de visibilidad, en el sentido de que las personas más mayores, que convivieron con un sistema sanitario vinculado a la Seguridad Social, tendrían más dificultades para identificar correctamente a las autoridades sanitarias. Sin embargo, no se ha encontrado relación estadísticamente representativa entre las variables utilizando el test del chi-cuadrado para un error muestral del 95,5 por 100, en ninguno de los años analizados (2005, 2006, 2007 y 2010). Se rechaza por tanto la hipótesis de que los jóvenes hagan una mejor atribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno que gestionan los servicios sanitarios.

(3) Tal y como se explica en la sección II, los estudios utilizados en este documento son encuestas de opinión con muestras menores a 2.500 casos. Se trata, tanto el estudio del CIS como el del IEF, de estudios representativos a nivel nacional pero no a nivel autonómico, y así lo indican sus fichas metodológicas y sus análisis de datos. Hemos de recordar que, si bien para realizar análisis multivariantes se necesita tan solo una  $n = 30$  para ser estadísticamente representativo, para el caso de extrapolaciones de variables de opinión la cuestión de representatividad estadística no se somete a un criterio científico, sino más bien al criterio del investigador. En nuestro caso, hemos entendido que de aquellas comunidades autónomas con menos de 200 casos no podían extrapolarse opiniones a nivel autonómico.

(4) Los porcentajes de aciertos de los territorios forales son particularmente altos en todas las olas de la encuesta, aunque la muestra no es significativa y, por ese motivo, se han excluido del gráfico.

(5) En ORRIOLS (2014) se apunta la posibilidad de que la preferencia por la descentralización pueda tener un impacto en la visibilidad: aquellos que desean un sector público más descentralizado atribuirían responsabilidades al Gobierno central en diferente medida que los encuestados con un deseo de centralización superior.

(6) Quizá sería más correcto utilizar solo la valoración del Estado de las autonomías que hacen aquellos que atribuyen correctamente responsabilidades. Sin embargo, ningún encuestado es capaz de acertar identificando la administración responsable de todos los servicios e impuestos.

(7) Así parece que ocurre, por ejemplo, en el caso de Canadá. Según expresa CUTLER (2008: 627): «Los votantes no diferencian claramente el papel de los gobiernos y esta circunstancia varía poco entre ámbitos competenciales. El interés sobre la política solo mejora un poco la atribución correcta de responsabilidades, y solo en ámbitos en los que la responsabilidad está objetivamente más clara. Los resultados sugieren que el federalismo es un gran desafío para los votantes canadienses que quieren premiar o castigar a sus gobiernos por los resultados de las políticas públicas».

(8) Los autores explican los resultados de una encuesta efectuada en el año 2010 acerca de las opiniones de los ciudadanos sobre el funcionamiento del federalismo y sus sentimientos en relación a la equidad territorial y la autonomía. La encuesta se articula en seis preguntas sobre las ventajas e inconvenientes del sistema federal, su articulación o el tratamiento del Gobierno nacional al resto de gobiernos y el cumplimiento o no de los principios de equidad y autonomías territoriales.

(9) Se trata del *Cooperative Congressional Election Study*, realizado en 2006 después de un complejo proceso de elaboración en el que participaron hasta 36 grupos de investigación. Para el trabajo contemplado en el artículo se utilizó una submuestra aleatoria de 1.000 entrevistas.

(10) «Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponderables gravados por el Estado».

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2006), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.655.

— (2007), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.706.

— (2008), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.762.

— (2009), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.813.

— (2010), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.840.

— (2011), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.908.

— (2012), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.950.

ANDERSON, C. (2006), «Economic voting and multi-level governance: an individual-level analysis», *American Journal of Political Science*, 50: 449-463.

ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2006), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 10/2006.

— (2007), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 21/2007.

— (2008), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 15/2008.

— (2011), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 9/2011.

— (2013), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 21/2013.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2000), «Opinión pública y política fiscal (XVII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.395.

— (2001), «Opinión pública y política fiscal (XVIII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.427.

— (2002), «Opinión pública y política fiscal (XIX)», *Estudios*, CIS, n.º 2.462.

— (2003), «Opinión pública y política fiscal (XX)», *Estudios*, CIS, n.º 2.533.

— (2004), «Opinión pública y política fiscal (XXI)», *Estudios*, CIS, n.º 2.569.

— (2005), «Opinión pública y política fiscal (XXII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.615.

— (2006), «Opinión pública y política fiscal (XXIII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.650.

— (2007), «Opinión pública y política fiscal (XXIV)», *Estudios*, CIS, n.º 2.727.

— (2008), «Opinión pública y política fiscal (XXV)», *Estudios*, CIS, n.º 2.770.

— (2009), «Opinión pública y política fiscal (XXVI)», *Estudios*, CIS, n.º 2.809.

— (2011), «Opinión pública y política fiscal (XXVII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.910.

CUTLER, F. (2004), «Government responsibility and electoral accountability in federations», *Publius: The Journal of Federalism*, 34(2): 19-38.

— (2008), «Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism», *Canadian Journal of Political Science*, 41(3): 627-654.

— (2010), «The space between worlds: federalism, public issues and election issues», *Regional & Federal Studies*, 20(4-5): 487-514.

DOMÍNGUEZ, F., y LÓPEZ, J. (2008), «Consolidación y reparto de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades entre Estados miembros de la Unión Europea: consecuencias para España», *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, 24/2008.

HERRERO, A.; RUIZ-HUERTA, J., y VIZÁN, C. (2010), «La reforma de la financiación autonómica de 2009», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11: 169-205.

KINCAID, J., y COLE, R. (2012), «Citizen evaluations of federalism performance and feelings of regional equity and autonomy in four federal polities». Documento presentado en la Triennial Meeting of the International Political Science Association, Madrid, julio de 2012.

LAGO, I., y LAGO, S. (2010), «Decentralization and electoral accountability», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 318-334.

LAGO, S., y LAGO, I. (2013), «La atribución de responsabilidades políticas en Estados descentralizados», *Cuadernos Económicos de ICE*, 85: 44-63.

LEÓN, S. (2010), «Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain», *European Journal of Political Research*, 50: 80-109.

— (2012), «How do citizens attribute responsibility in multilevel states? Learning, biases and asymmetric federalism. Evidence from Spain», *Electoral Studies*, 31: 120-130.

LEÓN, S., y FERRÍN, M. (2007), «La atribución de responsabilidades sobre las políticas públicas en un sistema de gobierno multinivel», *Administración & Ciudadanía*, 2(1): 49-75.

LEÓN, S., y ORRIOLS, L. (2013), «Asymmetric federalism, clarity of responsibility and economic voting: evidence from Spain». VII Conference ECPR, Burdeos.

LÓPEZ, J. (2011), «Beneficios y costes del Estado autonómico», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 1: 34-42.

LÓPEZ, J., y RODRIGO, F. (2012a), «Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos». XIX Encuentro de Economía Pública, Santiago de Compostela, enero de 2012.

— (2012b), «¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas? Las ganancias regionales de eficiencia y la preferencia por la autonomía», *Economía*, 81: 63-81.

— (2013), «Nueva evidencia sobre la atribución de responsabilidades sobre los servicios regionales y preferencia por la descentralización», *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, 3/2013.

— (2014), «Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos», *Revista de Economía Aplicada*, 65: 1-28.

MORA, L.; NAVARRO, E., y PRADO, M. (2012), «Base imponible común consolidada vs. normativa fiscal española: una aproximación a su impacto fiscal», *Crónica Tributaria*, 144: 89-109.

ORRIOLS, L. (2014), «Impuestos, gasto público y atribución de responsabilidades en España». Mimeo.

DEL PINO, E., y VAN RYZINY, G. (2013), «Intergovernmental Responsibility for Social Policy: An Analysis of Public Preferences in Spain», *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4): 271-305.

RUDOLPH, T. (2003a), «Who's responsible for the economy? The formation and consequences of responsibility attributions», *American Journal of Political Science*, 47(4): 698-713.

— (2003b), «Institutional context and the assignment of political responsibility», *The Journal of Politics*, 65(1): 190-215.

SCHNEIDER, S.; JACOBY, W., y LEWIS, D. (2011), «Public opinion toward intergovernmental policy responsibilities», *Publius: The Journal of Federalism*, 41(1): 1-30.