

## ¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?

Why is the system of regional financing in Spain unstable?

Sandra León

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

sleon@ceacs.march.es

**Palabras clave:** Financiación Autonómica, Política Fiscal, Descentralización, Competencias de las Comunidades Autónomas, Relaciones Intergubernamentales, Estado Autonómico, Federalismo, Teoría de Juegos.

**Keywords:** Fiscal Decentralization, Intergovernmental Relations, State of Autonomies, Federalism, Regional Financing, Game Theory.

### RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar las causas que explican la inestabilidad del sistema de financiación autonómica. El análisis muestra a partir de un juego en forma extendida que la inestabilidad es el resultado del comportamiento racional del gobierno central y de los gobiernos autonómicos. Por un lado, el gobierno central es incapaz de labrarse una reputación de jugador duro y renunciar a la utilización de la financiación para maximizar sus estrategias electorales. Por otro lado, el particular diseño institucional de la descentralización en España genera incentivos para la revisión continua del modelo de financiación por parte de los gobiernos autonómicos. Estos incentivos tienen su origen en las asime-

### ABSTRACT

The main purpose of this article is to analyze the explanatory factors of regional financing instability. The analysis is based on an extensive-form game and shows that instability is the result of a combination of national and regional governments' rational strategies. On the one hand, central government is unable to build a reputation as a strong player and refrain from using the modification of regional financing to maximize its electoral strategies. On the other hand, the particular design of decentralization in Spain prompts regional governments to continually renegotiate financing agreements. Renegotiation incentives have to do with the asymmetries between the common and

trías entre el régimen foral y el régimen común, en la excesiva dependencia de las Haciendas autonómicas de las transferencias del gobierno central y en la redefinición permanente del reparto competencial entre Administraciones. Si estas características institucionales permanecen, no importa cuánto se comprometa el gobierno central a establecer un sistema de financiación estable; la renegociación periódica seguirá produciéndose si la actual estructura de incentivos se mantiene.

«foral» systems of financing, the overly transfer-biased system, and the ongoing revision of the distribution of powers across levels of government. Instability will be contingent upon the institutional context that gives rise to perverse incentives. Therefore, no matter how strongly central government commit to set up a stable system of financing: the instability will surely continue provided that the current structure of incentive remains.

**Sandra León**

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Investigadora García Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

PhD in Political Sciences, Autonomous University of Madrid (UAM). She is currently a García Pelayo Research Fellow at the Centre for Political and Institutional Studies (CEPC).

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Plaza de la Marina Española, 9. 28071 Madrid (Spain).

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde que en el año 1986 se configura el primer sistema de financiación autonómica se han acordado cinco métodos distintos de financiación. Se puede pensar que tanto el gobierno central como los autonómicos tienen incentivos a establecer un sistema estable para financiar las competencias asumidas por estos últimos. Un sistema más transparente y sujeto a cambios menores a lo largo del tiempo permitiría a los gobiernos autonómicos anticipar con más seguridad la cantidad de dinero que se les va a transferir cada año y organizar sus presupuestos con un nivel de incertidumbre menor sobre sus fuentes de ingresos. También les ahorraría los costes políticos derivados de la confrontación entre partidos y entre territorios que la renegociación de un modelo conlleva. La pregunta de investigación que plantea este papel es la siguiente: ¿por qué, si una mayor estabilidad puede ser beneficiosa para la gestión presupuestaria, el gobierno central y los gobiernos autonómicos acaban optando por la renegociación continua del modelo de financiación?

Mi explicación es que la inestabilidad tiene su origen en un problema de credibilidad por parte del gobierno central y en el particular diseño institucional de la descentralización en España, que hace que la estrategia racional de los gobiernos autonómicos para aumentar sus recursos sea renegociar el sistema de financiación. Por un lado, el ejecutivo central no puede comprometerse a diseñar el modelo de financiación de acuerdo con criterios de naturaleza técnica y sin tener en cuenta las características políticas de las Comunidades Autónomas (CC.AA. de aquí en adelante).

Éste no es un compromiso creíble porque el coste de oportunidad que conlleva para el gobierno central es demasiado alto, ya que significa renunciar a utilizar el diseño de la financiación para maximizar sus apoyos electorales.

Por otro lado, la naturaleza inestable de la financiación autonómica también es el resultado de la particular estructura de incentivos que se deriva de tres características del diseño de la descentralización en España. En primer lugar, la desigual autonomía fiscal entre las CC.AA. de régimen foral y las de régimen común. En segundo lugar, las asimetrías derivadas del desequilibrio entre las competencias sobre el gasto y sobre los ingresos de las CC.AA. de régimen común. En tercer lugar, una configuración excesivamente abierta y cambiante de la distribución del poder entre Administraciones debido a la progresiva transferencia de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autonómicos. Los incentivos que se derivan de estas características hacen que la renegociación continua de la financiación territorial sea el resultado del comportamiento racional de los actores. Por lo tanto, no importa cuánto se comprometa el gobierno central a un sistema de financiación estable: la inestabilidad seguirá produciéndose siempre que la actual estructura de incentivos permanezca.

Este artículo se organiza en cinco secciones. En el siguiente apartado se presenta el debate teórico y las contribuciones del artículo. La primera parte de la sección 3 introduce un juego en forma extensiva para representar las dinámicas de la negociación entre el gobierno central y cada Comunidad Autónoma a la hora de diseñar el modelo de financiación, mientras en la segunda parte de esta sección se presenta la evidencia empírica que corrobora las implicaciones teóricas derivadas del juego. Parte de la evidencia empírica proviene de entrevistas en profundidad a representantes políticos que participaron en las negociaciones de los distintos modelos de financiación autonómica. La sección 4 recoge las características de la descentralización en España que han generado incentivos para la re-negociación periódica de la financiación territorial. Por último, en la sección 5 se resumen las principales conclusiones.

## 2. EL DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

A menudo, la descentralización fiscal y administrativa<sup>1</sup> se presenta como un arreglo institucional que asegura la eficiencia asignativa<sup>2</sup> y productiva de los países que la implementan. Sin embargo, en la literatura existe un desajuste entre los argumentos teóricos y la evidencia empírica sobre las consecuencias de la descentralización. Por un lado, desde la perspectiva normativa de la Hacienda pública, la descentralización mejora el control de los gobiernos, previene un comportamiento oportunista de los políticos y fomenta el comportamiento fiscal responsable (Weingast, 1995; Tiebout, 1956; Brennan y Buchanan, 1980). Por otro lado, existe una visión reciente más crítica que señala la importancia de que el diseño de la descentralización sea compatible con una estructura de incentivos políticos y económicos adecuada para asegurar que sus potenciales beneficios se cumplan<sup>3,4</sup>. La descentralización puede adoptar una multiplicidad de formas y, en consecuencia, su particular diseño se convierte en un elemento crucial para entender los efectos que se derivan de la transferencia de poder y de recursos entre distintos niveles de gobierno.

<sup>1</sup> Para una definición de los distintos tipos de descentralización, ver Falleti (2005).

<sup>2</sup> La eficiencia asignativa se refiere al ajuste de las decisiones de los políticos a las preferencias de los ciudadanos (*responsiveness*). La eficiencia asignativa es mayor en un sistema descentralizado porque el gobierno se traslada a un nivel más próximo a los ciudadanos.

<sup>3</sup> Existe evidencia empírica que muestra que en muchos países en los que se ha puesto en marcha la descentralización, ésta no ha dado lugar a los beneficios esperados atribuidos por la teoría normativa, como la democratización o la eficiencia económica. Al contrario, en algunos casos la descentralización ha estado asociada a la corrupción (Treisman, 2002) o a déficit (Rodden, 2002), especialmente en los países en desarrollo (Tanzi, 1995; Prud'Homme, 1995; Hommes, 1995). Estos académicos han destacado la necesidad de diseñar la descentralización de tal manera que se generen incentivos adecuados.

<sup>4</sup> Ordeshook y Shvetsova (1997); Rodden y Wibbels (2002); Litvack *et al.* (1998); Ter-Minassian (1997); Burki *et al.* (1999).

Este artículo entronca con la literatura que enfatiza la importancia de la compatibilidad entre incentivos y reglas de juego, al analizar cómo el diseño de la descentralización en España genera una estructura de incentivos perversa que desemboca en la inestabilidad del sistema. El modelo explicativo se aleja de las teorías normativas de la Hacienda pública en las que los políticos se representan como actores benevolentes que maximizan el bienestar público y se asume que aquéllos tienen como objetivo mantenerse en el poder. Como se verá a lo largo del artículo, en ocasiones, las estrategias que desarrollan para conseguir este propósito no son compatibles con la eficiencia en la utilización de los recursos.

La perspectiva de análisis adoptada en este artículo es novedosa dentro de los estudios sobre el Estado Autónomo y la financiación de las Comunidades Autónomas. Su novedad se concreta en dos contribuciones. La primera es la introducción de una perspectiva de Ciencia Política en un área de estudio tradicionalmente dominada por las disciplinas del Derecho (sobre todo desde el Derecho constitucional) y la economía (Hacienda pública). No cabe duda de que los trabajos sobre el Estado Autónomo desde el Derecho constitucional han proporcionado un análisis riguroso del desarrollo de las disposiciones constitucionales y estatutarias sobre Hacienda pública<sup>5</sup>. También los economistas han realizado una contribución importante en el estudio de la configuración e implementación de los distintos modelos de financiación autonómica, identificando los principales problemas y proponiendo fórmulas alternativas para su diseño<sup>6</sup>. Sin embargo, ambas disciplinas carecen de una representación adecuada de los factores políticos en la explicación sobre las características y evolución de la financiación autonómica. En esos estudios, el papel de los actores políticos y sus preferencias e incentivos están prácticamente ausentes de las explicaciones sobre el desarrollo de los distintos sistemas de financiación autonómica. Este artículo contribuye a cubrir este hueco en la literatura, pues su explicación se centra en el efecto del particular diseño de la descentralización en España en los incentivos y estrategias de los actores políticos (gobierno central y gobiernos autonómicos) a la hora de configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

La segunda contribución de este artículo, relacionada con la anterior, es la utilización de la teoría de juegos<sup>7</sup> para representar el comportamiento estratégico del gobierno central y los autonómicos en las negociaciones sobre la financiación autonómica. La utilización de la

<sup>5</sup> Albertí (2001); Roig Molés (2006); Aja Fernández (2003); Solozábal (2004, 2008); Medina Guerrero (1993).

<sup>6</sup> Ruiz Almendral (2003); Ramallo Massanet y Zornoza (2000); Sevilla Segura (2005); Castells *et al.* (2005); Herrero *et al.* (2006); Ruiz-Huerta Carbonell y Herrero Alcalde (2005); Suárez Pandiello (1996); García-Milà (2004).

<sup>7</sup> La teoría de juegos analiza el comportamiento estratégico de los actores y utiliza modelos para estudiar las interacciones entre éstos. Los modelos consisten en estructuras formalizadas de incentivos y se conocen como juegos. Los juegos se caracterizan por tener un conjunto de jugadores, un conjunto de movimientos (o estrategias) disponible para esos jugadores y un conjunto de pagos o recompensas para cada combinación de estrategias (ver Morrow, 1994).

teoría de juegos para estudiar aspectos relacionados con la descentralización no es algo nuevo. Una contribución reciente en esta línea es el libro de Treisman (2007), en el que se construyen distintos modelos para probar la lógica de los argumentos sobre las consecuencias de la descentralización. Para el caso español, uno de los trabajos más conocidos es el libro sobre la transición en España de Colomer (1995), quien introduce diferentes modelos analíticos para representar la complejidad del proceso hacia la democracia. No obstante, en el área de la financiación autonómica, la aplicación de la teoría de juegos es prácticamente inexistente. Este artículo abre un nuevo espacio en la investigación sobre el Estado Autonómico, al utilizar los modelos analíticos de teoría de juegos para explorar el comportamiento estratégico de los gobiernos autonómicos y el gobierno central en el diseño de la financiación autonómica.

### 3. LA INESTABILIDAD COMO EQUILIBRIO

Desde que en el año 1986 se configura el primer sistema de financiación autonómica se han acordado cuatro métodos distintos de financiación y es probable que el quinto se apruebe en el 2009 (ver tabla 1)<sup>8</sup>. A pesar de estos cambios, la idea de establecer un modelo de financiación territorial estable ha estado detrás de cada una de las reformas del sistema. El primer modelo de financiación se llamó «modelo definitivo», lo que indica que el objetivo desde un primer momento era dotar al sistema de cierta estabilidad una vez finaliza el llamado periodo transitorio de financiación<sup>9,10</sup>. No obstante, el acuerdo también incorporaba una cláusula para la revisión periódica cada cinco años, a pesar de que esa previsión no figuraba en la LOFCA<sup>11</sup>, lo que ha dado lugar a la existencia de cuatro modelos distintos de financiación (Ramallo Massanet y Zornoza Pérez, 1995: 20, 23; Moldes, 1996: 139).

<sup>8</sup> La tabla 1 muestra que los cambios principales entre los distintos sistemas tienen que ver con la selección y ponderación de las variables utilizadas en la fórmula del cálculo de las necesidades de gasto de las CC.AA. y con el número de impuestos cedidos y la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre los mismos.

<sup>9</sup> Durante el periodo transitorio, la financiación para cada Comunidad Autónoma se calculaba de forma anual a partir de la negociación entre cada gobierno autonómico y el gobierno central en las comisiones bilaterales (llamadas Comisiones Mixtas Paritarias). En estas Comisiones se calculaban los costes de la provisión de los servicios antes de su traspaso a la Comunidad Autónoma. Esto suponía negociar la cantidad de recursos humanos y materiales que tenían que ser transferidos para una correcta provisión de los bienes y servicios por parte de los gobiernos autonómicos. La cantidad acordada se transfería al gobierno autonómico en el mismo momento en el que se traspasaba la competencia (ver Ramallo Massanet y Zornoza Pérez, 2000).

<sup>10</sup> Uno de los problemas señalados en estos traspasos es que el sistema contable de la Administración central en aquel momento era inadecuado para calcular los costes reales de la provisión de los servicios antes de su traspaso, por lo que nunca fueron definidos. Uno de los problemas del cálculo del coste efectivo era que perpetuó las desigualdades existentes en la provisión de servicios que existía antes de que el gobierno central transfiriese las competencias, pues el cálculo asumía que la distribución de recursos antes de la descentralización era adecuada (García-Milà, 2004; Moldes, 1996).

<sup>11</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

TABLA 1

## Los modelos de financiación autonómica

Periodo	Sistema de financiación	Cambios dentro del periodo durante la duración del sistema	Cambios respecto al sistema anterior
Hasta 1986	Sistema de coste efectivo - Acuerdos bilaterales con cada traspaso. <sup>1</sup>		
1987-1991	Primer «sistema definitivo» - Acuerdo multilateral en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).	1990 - Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial.	Modificación de la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto.
1992-1996	Segundo «sistema definitivo» - Acuerdo multilateral en el CPFF.	1993 - Cesión del 15% del IRPF a las CC.AA. Para el año 1994, las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla y León y Galicia no aprueban el sistema.	Modificación de la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto.
1997-2001	Tercer sistema de financiación. Acuerdo multilateral en el CPFF (las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no aceptan este modelo de financiación).	1998 - Garantías a las CC.AA. de que sus ingresos crecerían igual al crecimiento nominal del PNB. 2000 - Limitación de la capacidad de endeudamiento de las CC.AA.	Aumenta la cesión de impuestos.
2001-2009	Ley 21/2001, de 27 de diciembre.	Aumento de las transferencias para la financiación de la sanidad (septiembre 2005).	Aprobación en forma de Ley. Aumenta la cesión de impuestos y capacidad normativa.

<sup>1</sup> Las transferencias equivalen al coste de la provisión del servicio cuando estaba centralizado.

El acuerdo de financiación autonómica que se aprobó en el 2001 se sancionó en forma de ley y además no incluía la cláusula de revisión de los anteriores modelos con el objetivo de garantizar una mayor permanencia del modelo a lo largo del tiempo. Sin embargo, estos cambios no han conseguido prevenir que el proceso de reforma de este sistema se pusiera nuevamente en marcha en el 2008<sup>12</sup>, lo que indica que existe un desajuste entre la estabilidad que los actores políticos intentan otorgar al sistema de financiación y los incentivos que determinan su actuación.

A continuación presento un juego en forma extensiva que representa el comportamiento estratégico del gobierno central y los gobiernos autonómicos en las negociaciones sobre financiación autonómica. El desarrollo del juego muestra cómo la falta de credibilidad del gobierno central causa la renegociación de la financiación territorial. En el juego en forma extensiva la falta de credibilidad de las promesas del gobierno central se traduce en que éste es incapaz de labrarse una reputación de jugador «duro». Esto significa que no puede vencer a los gobiernos autonómicos de que se opondrá a las demandas particulares que cada uno de ellos realice sobre el modelo de financiación. Cuando los gobiernos autonómicos se dan cuenta de que se enfrentan a un gobierno central débil, adoptan una estrategia que consiste en intentar modificar el modelo para introducir en la fórmula de reparto de las transferencias aquellas variables que les garantizan más recursos.

### 3.1. *El proceso de negociación de la financiación autonómica y el modelo de la cadena de tiendas*

La figura 1 representa un juego en forma extendida basado en el modelo de la cadena de tiendas<sup>13,14</sup>. De acuerdo con este modelo, hay un monopolista, el gobierno central (GC),

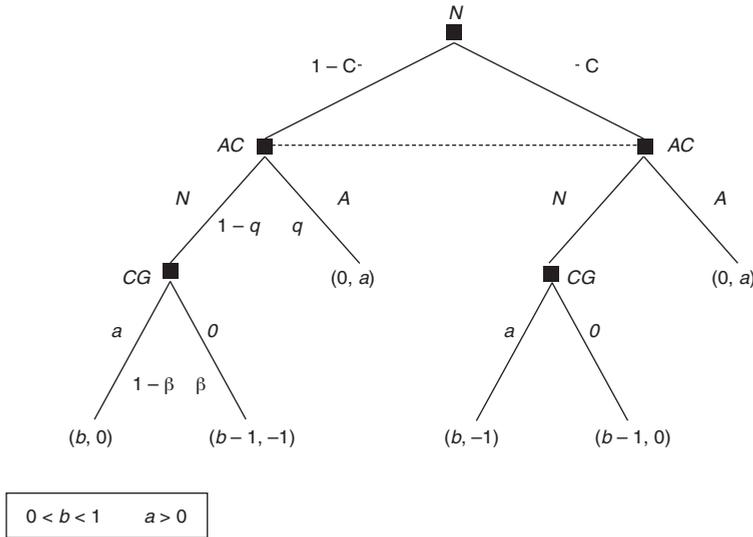
<sup>12</sup> Aunque desde el 2005 la revisión del sistema está en la agenda política (tras la aprobación del nuevo Estatuto de Catalunya, en septiembre de ese año).

<sup>13</sup> La Paradoja de la Cadena de Tiendas aparece por primera vez en el trabajo de Selten (1978). El jugador central es una cadena de tiendas (monopolio) que tiene que enfrentarse a la potencial amenaza de entrada en el mercado de pequeñas tiendas. Otras referencias sobre este juego son Morrow (1994) y Ordeshook (1986: 451-462). Este modelo se ha utilizado de forma similar a como se utiliza en este artículo para explicar los fracasos de los acuerdos constitucionales de Meech Lake y Charlottetown en Canadá (James, 1999). Alt *et al.* (1988) también aplicaron este modelo para describir la estabilidad de un régimen internacional basado en un liderazgo hegemónico.

<sup>14</sup> El modelo de la cadena de tiendas está basado en el siguiente juego: hay un monopolista  $M$  propietario de una cadena de tiendas y el cual se enfrenta a la posibilidad de que surjan nuevos competidores en el mercado (Morrow, 1994: 281). El competidor tiene que decidir si sigue una estrategia, entra en el mercado y compite con el monopolista o si se queda fuera del mercado, permitiendo así que el monopolista se lleve todos los beneficios. El mejor de los mundos posibles para el monopolista es seguir siéndolo, es decir, que nadie entre a competir. Si un competidor decide entrar en el mercado, entonces el monopolista tiene que decidir si luchar o no contra él mediante una guerra de precios. La mejor situación para el competidor es hacerse un hueco en el mercado sin tener que asumir los costes impuestos por la guerra de precios, mientras que prefiere permanecer fuera del mercado antes que entrar y tener que asumir los costes.

FIGURA 1

El modelo de la cadena de tiendas aplicado a la negociación bilateral de la financiación autonómica en España



que compite con las CC.AA. para controlar el diseño del modelo de financiación territorial. Cada una de las rondas del juego representa la negociación bilateral entre el gobierno central y una CA y, por lo tanto, es un juego repetido con 15 rondas de negociación (referidas a las 15 CC.AA. de régimen común).

Imaginemos que antes de que el juego empiece el gobierno central ha elaborado de forma autónoma una propuesta sobre el modelo de financiación. En su propuesta, el gobierno central se compromete a que la fórmula de distribución de recursos entre las CC.AA. sea estable y a que su diseño se adecue a los principios enunciados por la Hacienda pública (que las transferencias compensen tanto los desequilibrios fiscales verticales y horizontales como las externalidades positivas/negativas que existen entre distintas jurisdicciones)

En las negociaciones bilaterales, cada Comunidad Autónoma tienen que decidir entre aceptar el modelo que el gobierno central les propone (estrategia A de «acepta») o negociar los términos de la propuesta de financiación (estrategia N de negocia). Si eligen negociar, entonces el gobierno central debe decidir si se opone a los intentos de modificar

su propuesta por parte del gobierno autonómico y lo excluye del acuerdo (estrategia o de «oponerse») o acepta las demandas de la Comunidad Autónoma y modifica su propuesta (estrategia *a* de «aceptar»).

El mejor de los mundos posibles para el gobierno central ocurre cuando decide sobre la financiación de forma independiente, es decir, sin intervención de los gobiernos autonómicos, y estos últimos ratifican el acuerdo sin introducir ninguna modificación en la propuesta del gobierno central. El mejor resultado para los gobiernos autonómicos es modificar el acuerdo según sus preferencias y sin oposición por parte del gobierno central. Aceptar la propuesta del gobierno central es preferible a intentar una renegociación de la propuesta y ser excluidos del sistema de financiación.

Los potenciales resultados de la negociación intergubernamental son los siguientes:

*x = el gobierno regional entra a negociar y el gobierno central acepta*

*y = el gobierno regional acepta la propuesta del gobierno central*

*z = el gobierno regional entra a renegociar la propuesta y el gobierno central se opone*

El orden de preferencias para la Comunidad Autónoma es:  $x > y > z$

Para un gobierno central débil el orden de sus preferencias es:  $y > x > z$

Para un gobierno central fuerte el orden de sus preferencias es:  $y > z > x$

El gobierno central es un jugador débil con probabilidad  $C$  y es un jugador fuerte con probabilidad  $1 - C$ . Tanto un gobierno central débil como uno fuerte prefieren el resultado  $y$ . No obstante, si el gobierno regional elige modificar la propuesta, un gobierno débil preferirá aceptar las demandas regionales; mientras que para un gobierno central fuerte oponerse a la modificación es preferible a aceptar las demandas regionales.

El gobierno central es un jugador débil y el desarrollo del juego está determinado por la habilidad que tenga de impedir que los gobiernos autonómicos entren a negociar su propuesta de financiación en las negociaciones bilaterales. Los gobiernos autonómicos ignoran los pagos del gobierno central o, dicho de otra manera, desconocen a qué tipo de gobierno central se están enfrentando (no saben si es débil o fuerte). Sólo pueden tomar sus decisiones basándose en sus creencias (en probabilidades) sobre el tipo de jugador que es el gobierno central. En este contexto de información incompleta, el gobierno central sólo conseguirá disuadir a los gobiernos autonómicos si es capaz de construir una reputación de jugador «duro». Esta estrategia consiste en comportarse como un jugador duro durante las primeras rondas del juego para evitar que las Comunidades Autónomas entren a negociar en las siguientes rondas.

No obstante, mantener la reputación de duro para un gobierno que es débil resulta costoso y, a medida que se desarrollan las rondas de negociación, los costes aumentan, mientras que los beneficios esperados de la disuasión (que consisten en prevenir al resto de CC.AA. de entrar en la negociación) disminuyen al mismo tiempo que lo hacen las rondas que quedan por jugar. Cuando los costes de mantener una reputación de jugador duro exceden los beneficios esperados de la disuasión, el gobierno central acepta las demandas de los gobiernos autonómicos y la reputación se destruye hasta el final del juego (es decir, hasta la última ronda).

La reputación, por lo tanto, tiene una naturaleza muy frágil. Cuando el gobierno central cede una vez y permite negociar su propuesta, su verdadera naturaleza se revela y entonces desaparece la incertidumbre para los gobiernos autonómicos sobre el tipo de gobierno al que se están enfrentando. Saben que se trata de un gobierno central débil, para el que oponerse a las demandas de los gobiernos autonómicos es demasiado costoso. La negociación bilateral se transforma en un juego con información completa (es decir, el juego sólo se desarrolla en la parte izquierda de la figura 1). En esta situación, la mejor estrategia para las CC.AA. es entrar a negociar los términos del acuerdo, ya que ésta es la opción que conlleva pagos más altos. En el Anexo 1 se presenta el conjunto de creencias y estrategias que representa el equilibrio bayesiano perfecto del modelo de la cadena de tiendas (Kreps y Wilson, 1982).

### 3.2. *Heterogeneidad en los pagos del juego*

Hasta ahora he asumido que los pagos son los mismos en cada ronda del juego. Esto significa fundamentalmente dos cosas. Primero, que los costes en que incurre el gobierno central cuando se opone a las demandas autonómicas son independientes del tipo de CA con la que negocie. Segundo, que todas las CC.AA. obtienen los mismos beneficios y costes de perseguir las estrategias *N* y *A*, es decir, que son homogéneas en sus preferencias por negociar la propuesta del gobierno central. ¿Cómo se modifica el juego si cambio estos supuestos e introduzco heterogeneidad en los pagos?

Es razonable pensar que para el gobierno central es más costoso enfrentarse a unas regiones que a otras. Si esto es así, entonces el orden en el que cada gobierno autonómico negocia bilateralmente con el gobierno central importa para entender cómo se desarrolla el juego. Por ejemplo, si en las primeras rondas el gobierno central trata con las regiones más caras (es decir, con los gobiernos autonómicos a cuyas demandas es más costoso oponerse), los costes de construir la reputación de duro pronto superan a los beneficios de disuadir al resto de regiones en las siguientes rondas. Esto ocurre porque los costes de cons-

truirse una reputación de negociador duro son mayores en las primeras rondas del juego y los pagos se acumulan a medida que se suceden las rondas. En consecuencia, la ronda en la que el gobierno central acepta cambiar su propuesta es más temprana que en el juego con pagos homogéneos.

Por otro lado, imaginemos que algunos gobiernos autonómicos tienen preferencias intensas por un particular modelo de financiación que se aleja bastante de la propuesta del gobierno central. Esto significa que el beneficio ( $b$ ) conseguido al adoptar la estrategia  $N$  (entrar en la negociación) es más grande para estos gobiernos que para el resto. El resultado es el mismo que cuando consideramos la heterogeneidad en los pagos del gobierno central: se adelanta la ronda en la que el gobierno regional entra a negociar y el gobierno central acepta las demandas del gobierno autonómico<sup>15</sup>.

Finalmente, teniendo en cuenta las consecuencias de introducir heterogeneidad en los pagos del juego, puedo predecir la situación en la que el gobierno central es menos capaz de mantener su reputación: cuando en las primeras rondas de negociación participan regiones con unas preferencias muy intensas por la negociación de la propuesta y a cuyas demandas el gobierno central no puede oponerse porque le resulta muy costoso.

### 3.3. *¿Cómo se corresponde la evidencia empírica con las implicaciones del juego?*

En esta sección se presenta la evidencia empírica que corrobora las implicaciones teóricas derivadas del juego. Parte de la evidencia empírica proviene de entrevistas en profundidad a ocho representantes políticos que participaron en las negociaciones de los distintos modelos de financiación autonómica (ver Anexo 2). El juego presentado en la sección anterior representa la negociación bilateral entre el gobierno central y cada gobierno autonómico. Aunque formalmente los acuerdos de financiación se aprueban como acuerdos multilaterales en el pleno del Consejo de Política Fiscal y Fi-

<sup>15</sup> Por ejemplo, de acuerdo con los pagos del juego, un gobierno regional recibe  $b$  si acepta la propuesta del gobierno central, donde  $0 < b < 1$ . Imaginemos que nos encontramos en la ronda número 12 del juego. Esto significa que  $n-k = 15 - 12 = 3$ , quedan tres rondas de negociación. Siguiendo el equilibrio del juego (ver Anexo 1), una CA entrará a negociar si  $P_k < b^{n-k+1}$ , es decir, si la probabilidad que el gobierno central sea un jugador «duro» es menor que un umbral «de disuasión» definido por  $b^{n-k+1}$ . O, en otras palabras, si cree que es muy poco probable que el gobierno central sea un negociador «duro». Dada una región A con un pago de  $b = 0,5$ , en la ronda 12 ( $k = 12$ ) el umbral es:  $b^{n-k+1} = b^4 = (0,5)^4 = 0,06$ ; mientras que para una región B con un pago más alto, por ejemplo de  $0,7$  ( $b = 0,7$ ), en la misma ronda (ronda 12) el umbral de disuasión es más alto ( $b^{n-k+1} = b^4 = (0,7)^4 = 0,24$ ). Esto significa que cuando la probabilidad de que el gobierno central sea un jugador fuerte ( $P_k$ ) es baja ( $P_k = 0,2$ ), entonces en la ronda 12 la CA con el pago más alto (región B) tendrá incentivos a entrar en la negociación e intentar modificar la propuesta de la Administración central (ya que  $P_k < b^{n-k+1}$ ;  $P_{12} < 0,24$ ). Por el contrario, la región con una intensidad de preferencias más débil (región A) no tendrá incentivos a negociar la propuesta porque su creencia es superior al umbral ( $P_k < b^{n-k+1}$ ;  $P_{12} > 0,06$ ).

nanciera<sup>16</sup>, éstos son el resultado de negociaciones bilaterales entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central y han de ratificarse en la correspondiente Comisión Mixta Bilateral<sup>17</sup>.

En el juego se asume que los gobiernos autonómicos desconocen la naturaleza (débil/fuerte) del gobierno. Este supuesto es razonable para la primera vez que se negocia el modelo de financiación, en 1986. En ese momento, probablemente los gobiernos autonómicos no están seguros de la fortaleza o debilidad del gobierno central en la negociación. Es decir, los representantes autonómicos ignoran hasta qué punto el gobierno central está dispuesto a modificar su propuesta. Así describe la situación Carlos Solchaga —Ministro de Economía de 1985 a 1993— cuando compara el contexto de las negociaciones del acuerdo de 1986 con el de las siguientes:

«Durante ese bienio, 1985-1986, era la primera vez que se negociaba y todo el mundo estaba más descuidado, con la guardia más baja... pero a la siguiente ronda ya vinieron bien despiertos... todo el mundo sabiendo ya lo que nos jugamos aquí y además pues, como era un contacto permanente, a través de una Dirección General de Haciendas Territoriales... yo sabía cuál era el problema de La Rioja y La Rioja sabía cuál era el punto de vista, no sólo sobre ese problema, sino sobre cualquier otra cosa... no mío, sino el del Ministerio... Entonces, todo el mundo sabía a lo que iba. La segunda vez a nadie le pilló por sorpresa, todo el mundo sabía a lo que iba».

De acuerdo con la dinámica del juego, en una de las rondas de negociación el gobierno central se muestra como un jugador débil. Esto significa que es incapaz de oponerse a las demandas autonómicas durante las negociaciones bilaterales. En consecuencia, los criterios políticos acaban predominando sobre los criterios técnicos en la configuración de los arreglos fiscales y las modificaciones del modelo de financiación se suceden. ¿Por qué es el gobierno un jugador débil? Porque no puede comprometerse de forma creíble a diseñar el modelo de financiación haciendo prevalecer los criterios técnicos sobre los políticos. La amenaza de oponerse a cualquier intento de negociación de su propuesta

<sup>16</sup> El Consejo de Política Fiscal y Financiera es un órgano consultivo que fue creado para coordinar las relaciones fiscales intergubernamentales. El Consejo lo componen el Ministro de Economía y Hacienda y los consejeros autonómicos. A pesar de que los acuerdos tomados en el Consejo han tenido un papel muy importante en la evolución del sistema de financiación autonómica, sólo son vinculantes para los gobiernos autonómicos si éstos los ratifican en una comisión bilateral donde se reúnen la Comunidad Autónoma con el gobierno central. Si no los ratifican, las CC.AA. reciben entregas a cuenta determinadas de acuerdo con el sistema de financiación del quinquenio anterior.

<sup>17</sup> De hecho, las relaciones bilaterales es la forma de interacción que predomina en las relaciones intergubernamentales en el Estado Autónomo (ver León y Ferrín, 2009).

por parte de las Comunidades Autónomas no resulta verosímil porque es muy costosa para el gobierno central. Éste no puede comprometerse a ignorar las características políticas de los gobiernos autonómicos cuando diseña el modelo de financiación. El coste de oportunidad de hacerlo es renunciar a los potenciales beneficios electorales que puede obtener de un diseño estratégico del modelo, es decir, significa atarse de manos a la hora de utilizar la financiación como parte de sus estrategias electorales. En definitiva, el uso estratégico de las transferencias es lo que convierte al gobierno central en un jugador débil.

Existe un reconocimiento general en la literatura sobre la influencia que han tenido los factores políticos en el desarrollo del Estado Autonómico (Colomer, 1998; Aja Fernández, 2003: 237; Grau i Creus, 2000: 69). Algunas de las entrevistas realizadas a representantes políticos de la Administración General del Estado que participaron en la negociación de la financiación autonómica en distintos periodos son muy ilustrativas al respecto. Por ejemplo, respecto al diseño de la fórmula de reparto, Tomás de la Quadra-Salcedo, Ministro de Administración Territorial (1982-1985), afirma lo siguiente:

«Lo lógico hubiese sido tomar en cuenta unos parámetros, como la dispersión de la población, y calcular su peso en el coste de la provisión de los servicios. Pero al final políticamente no se hizo así. Políticamente se negociaba al margen de esas consideraciones (técnicas)... no dejaban de tenerse en cuenta... pero más bien se ajustaba la cifra, primero, con las CC.AA. y luego se buscaban los parámetros para la fórmula. El diseño de la fórmula era al revés. El peso de los parámetros no se establecía primero, que hubiese sido lo racional».

En términos parecidos describe Abel Caballero, Secretario de Política Institucional del Partido Socialista (1988-1993), el proceso por el que se determinan los recursos que va a recibir cada Comunidad Autónoma.

«El proceso se hace al revés. El proceso es “cuánto le vamos a dar a cada uno” y después una fórmula que lo reproduzca (...). Es un pacto político. Acordamos el dinero y después diseñamos la fórmula para que se ajuste».

De la misma manera, Joaquín Almunia, Ministro de Administraciones Públicas (1986-1989), relata la negociación sobre el diseño del sistema de financiación:

«El diseño del modelo lo hacía el Ministerio de Hacienda... o sea, que Administraciones Públicas no diseñó el modelo que se puso encima de la mesa en la negociación. Era un modelo basado en una fórmula... en una ecuación... basado en unos

parámetros... Y, con los ordenadores de Hacienda, que entonces Hacienda tenía ordenadores, pues eran capaces de hacer “n” simulaciones, decidir políticamente cuál quería que fuese el resultado final y encontrar la ecuación, los parámetros y las ponderaciones que le diese. Era tan racional como eso (...). La población pesaba, por ejemplo, el 75 por ciento y la superficie el 22... ¿por qué?... pues porque se había decidido cuál era el resultado, y el resultado era que ninguna Comunidad Autónoma perdiese, que el volumen de recursos adicionales tenía un límite, que era el que Hacienda podía financiar... había demandas particulares de insuficiencia en la valoración de los traspasos que había que atender para conseguir un acuerdo político... y metidos esos elementos que eran más bien políticos, se metían los datos en el ordenador y a través de diferentes simulaciones se llegaba a una fórmula que permitía el resultado deseado».

Las conclusiones de muchos de los expertos en el área corroboran las declaraciones de los políticos. Según los primeros, la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma (a partir de la cual se reparten los recursos entre ellas), aunque fue concebida en un primer momento para proporcionar un mecanismo estable y regular de financiación de las CC.AA., ha acabado siendo el resultado —y no el origen— de la distribución de recursos que se pacta en las comisiones bilaterales<sup>18</sup>. Nadie ha proporcionado una justificación clara de la selección y ponderación de los parámetros de la fórmula de reparto, ni tampoco de los cambios que han sufrido a lo largo del tiempo (Castells *et al.*, 2005: 74). Como los indicadores de la necesidad de gasto de cada Comunidad Autónoma han estado sujetos a la negociación política, la fórmula de reparto está desligada de los costes asociados a la provisión de las competencias. La distribución de recursos resultante contiene un importante componente arbitrario y las desigualdades en financiación por habitante son difícilmente justificables (De la Fuente y Gundín, 2007; Sevilla Sutura, 2005: 41).

Respecto a las estrategias desarrolladas por las CC.AA., éstas tienen como objetivo maximizar los recursos que controlan. Por eso, la dinámica habitual ha sido que, cada cierto tiempo, todas presionan conjuntamente al gobierno central para que incremente los fondos con los que se financian las competencias, mientras cada una por separado intenta introducir en la fórmula de distribución de los fondos aquellas variables que más recursos les proporcionan. Esta dinámica queda bien reflejada en la descripción que hace Miguel Ángel Fernández Ordóñez —Secretario de Estado de Economía (1982-1986) y Secretario de Estado de Hacienda (2004-2006)— del reparto de los nuevos re-

<sup>18</sup> Ruiz-Huerta Carbonell y Herrero Alcalde (2005: 8); Pérez (1991: 108); Herrero Alcalde (2005: 153); Castells *et al.* (2005: 74).

cursos que en el año 2005 se aprobaron para financiar la sanidad en las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>.

«Hemos empezado diciendo: “que se reparta en función de la población”... porque el que tenga más población tendrá más necesidad... pero te empiezas a encontrar con que te llega Galicia y te dice “no, yo no tengo población pero es que todos los míos son viejos y la sanidad no está relacionada con la población sino que está relacionada con el envejecimiento”... y te llega Castilla y León y te dice “no, porque yo no tengo envejecimiento ni no sé qué, pero tengo la región más dispersa y, por tanto, yo no puedo tener como Madrid un sistema de resonancia magnética sino que tengo que tener cuatro, entonces me cuesta más”... y entonces llega Baleares “no, si yo tengo más población pero además como mi situación económica está ligada al círculo alemán, yo no tengo recursos y tal”... entonces, empieza la diversidad a introducirse... y si tú quieres al final tener un acuerdo, entonces tienes que empezar a *retorcer* esos criterios objetivos [de reparto]».

El problema surge cuando el gobierno central acepta la demanda de alguna Comunidad Autónoma. El acuerdo es de conocimiento general para el resto de gobiernos autonómicos, lo que causa agravios entre las CC.AA. y una espiral de demandas, ya que ninguna de ellas quiere quedar rezagada a la hora de maximizar sus recursos a través de la negociación bilateral. Un ejemplo de ello lo encontramos en el resultado de la negociación de Zapatero con los distintos presidentes autonómicos sobre el diseño del nuevo sistema de financiación autonómica que se aprueba en el 2009. A medida que se suceden las reuniones bilaterales entre Zapatero y los presidentes autonómicos aparecen nuevos fondos de financiación creados *ad-hoc* que responden a las particulares demandas de cada Comunidad Autónoma<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Lo mismo ocurre en la negociación sobre el reparto de recursos del sistema aprobado en el 2009. Las CC.AA. están divididas en coaliciones que van más allá de su color político. Por un lado, Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León, donde la población ha crecido por debajo del promedio, defienden que se tengan en cuenta, además de la población, otras variables como la dispersión territorial, el envejecimiento de la población o la extensión geográfica. Por otro lado, Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana forman parte del llamado «frente Mediterráneo» y, junto con Madrid, defienden que la población sea el criterio esencial de distribución de los recursos entre territorios y que en la fórmula de reparto se tenga en cuenta el porcentaje de población inmigrante, el turismo, la (alta) densidad de población o la población en situación de exclusión social.

<sup>20</sup> Por ejemplo, se introducen en el sistema dos nuevos fondos: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cohesión, cuyos objetivos son contradictorios, pues el primero está destinado a completar la financiación de las CC.AA. que tengan una financiación per cápita inferior a la media (una vez se han repartido los fondos básicos, es decir, el Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia); mientras el segundo proporciona recursos adicionales a las regiones pobres. Zapatero también decide crear sobre la marcha un fondo adicional para compensar a las CC.AA. con un bajo crecimiento demográfico y premiar con fondos adicionales a las CC.AA. que tengan lengua propia.

La Administración central generalmente ha tenido dificultades para oponerse a las demandas de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, ha evitado generar perdedoras netas en cada proceso de negociación, garantizando que con cada nuevo modelo ninguna Comunidad Autónoma recibiera menos recursos que bajo el modelo anterior (es la llamada «garantía de mínimos»). El resultado ha sido que el juego de suma cero implícito en cualquier forma de distribución de recursos se ha convertido en un juego de suma positiva, en el que las CC.AA. que tienen mayor poder de negociación con el gobierno central ganan más que el resto, pero ninguna pierde.

Varios entrevistados ponen de manifiesto que uno de los problemas del sistema de financiación desde sus inicios es que el reparto de recursos que resulta de su diseño es excesivamente redistributivo, es decir, que las Comunidades Autónomas más pobres reciben una mayor financiación por habitante que el resto. Según estos informantes, en las sucesivas reformas el gobierno central trata de reducir las desigualdades, pero el alcance de los cambios es limitado, pues nunca se permite que salgan Comunidades perdedoras, lo que acaba perjudicando a las arcas de la Administración General del Estado. Algunas de estas reflexiones son las siguientes:

«¿Cómo se ha tratado de resolver ese problema [el de la hiper-redistribución del sistema]? Bueno, pues haciendo de algo que se parece mucho a un juego de suma cero por su naturaleza, un juego de suma positiva. [Las CC.AA.] por decirlo así, [tienen que] elegir si se quedan en el antiguo sistema o entran. Si les beneficia porque les da más dinero... si les perjudica se quedan. De tal manera que al final el sistema que prefieren es más caro... de suma positiva (...) y negativa para la Administración central» (Carlos Solchaga).

«Yo creo que los cambios han sido guiados en su mayoría por redirigir un poco la hiper-solidaridad que tenía el sistema (...). Ninguna Comunidad Autónoma está dispuesta a perder. Lo acabamos de ver ahora en la discusión de Cataluña, y en el pasado ha sido igual. Cataluña dice “yo recaudo 128 y (usted) me da 100”... Extremadura recauda ochenta y le da cien, no?... esto hace diez años ni siquiera era eso, es decir, Cataluña recaudaba 128 y tenía 90 y Extremadura recaudaba 80 y tenía 110, o sea, tenía mucho más... de ahí que Maragall en algún momento diga “no, yo quiero pagar por renta y recibir por población, no menos”. Ahora con ERC y el tripartito están pidiendo más... “yo quiero que me dé usted más que la media per cápita”. Lo que está pidiendo Cataluña es “yo recaudo 128 pero no me dé 100, deme 110”... y si Extremadura recauda 80 dele 90. Un extremeño que ha estado recibiendo 100, bajar a 90... no lo va a aceptar en la vida. Entonces... ¿qué es lo que se hace con eso? pues lo que se hace es: doy a los catalanes 110 y al extremeño en vez de bajarle a 90 le dejo en 100, con lo cual no pierde. Eso ha sido coger dine-

ro del Estado y Administración central e irlo pasando a Comunidades Autónomas. Con lo cual, le ha costado al Estado reducir, digamos, el Estado, y traspasar a las Comunidades Autónomas, más de lo que debería haber traspasado. En el último acuerdo pues traspasas así del orden de 1.800 millones de euros para rellenar y pagar a los que pierden, ¿no? De alguna forma, para que nadie pierda y unos ganen. ¿Quién pierde? El Estado»<sup>21</sup> (Miguel A. Fernández Ordóñez).

Estas consideraciones revelan que el gobierno central acepta las demandas de las Comunidades Autónomas porque esto le permite algunos beneficios políticos en el corto plazo. Pero la aceptación también genera costes en el medio y largo plazo que tienen que ver con la espiral de demandas entre los representantes autonómicos y la contención de éstas a través de mayores transferencias de recursos hacia las Haciendas autonómicas, lo que significa una pérdida de control sobre parte de los recursos de la Hacienda central.

La cuestión entonces es saber si estos costes pueden llegar a superar los beneficios políticos. Es probable que no, pues el objetivo electoral del gobierno central impone un sesgo cortoplacista en su actuación que descuenta los costes futuros. Los beneficios políticos de aceptar las demandas están relacionados con consideraciones electorales y, por lo tanto, se hacen efectivos de forma inmediata. En cambio, los costes que se derivan de una progresiva reducción de las arcas de la Administración General del Estado son el resultado de un proceso acumulativo cuyos efectos pueden aparecer en el largo plazo y, por lo tanto, cuando se hacen efectivos recaen sobre futuros gobiernos.

Por último, existen dos características del juego presentado en la sección anterior que resultan muy relevantes a la hora de explicar la evolución de los arreglos fiscales en España: la variación en las preferencias de las CC.AA. por la revisión del modelo de financiación y la heterogeneidad en los pagos del gobierno central entre distintas negociaciones (es decir, la variación en los costes que sufre el gobierno central al oponerse a las demandas autonómicas según la CA que se trate). Como revelan las declaraciones de Abel Caballero, el poder de negociación de cada gobierno autonómico depende de su peso político.

«Es decir, no es lo mismo negociar con alguien con mucho peso político en una Comunidad que alguien que está en la oposición y que no gana nunca... no es lo mismo... las cosas son así, verdad? (...) de ningún modo puedes permitir que gentes que sacan mayorías en el PSOE salgan disgustados... (...) es decir, yo no puedo permitir

<sup>21</sup> Francisco Fernández Marugán también valora negativamente las garantías de mínimos: «Lo que se discutía siempre [al diseñar un nuevo modelo de financiación] tenía una cosa muy puñetera y es que tú considerabas a todos el año anterior. Si ellos habían gastado más y se habían consumido toda la gasolina del depósito, tú llegabas y les rellenabas el depósito... y lo primero que les decías "no te preocupes... vamos a negociar" y tú buscabas una cierta aproximación, y hacer el sistema menos redistributivo y acercarlo a la población, pero primero les decías "tú no te preocupes, a ti te voy a dar lo mismo que el año anterior y un poco más"».

que Cataluña con CiU salga muy mal de esto... ¿por qué? Porque mis propios del PSC me van a decir que no... El peso político de los que están sin ninguna duda es importantísimo. Las cosas son así. Es decir, no es lo mismo negociar con un presidente de Comunidad o con un alcalde que tiene peso político que con uno que no lo tiene».

Todos los entrevistados mencionan que las dos Comunidades Autónomas más relevantes en la negociación son Cataluña y Andalucía. Respecto a esta última, su poder político proviene de su peso electoral y de su relevancia en el aparato del Partido Socialista. Cataluña no sólo goza de un peso político similar al de Andalucía, sino que además combina esta característica con una preferencia intensa por la reforma del modelo de financiación. El gobierno catalán ha impulsado cambios importantes en el sistema de financiación autonómica con el objetivo de aproximar su financiación por habitante a la que gozan las Comunidades Autónomas forales. Un ejemplo de ello son las disposiciones del nuevo Estatuto catalán sobre la Hacienda territorial, las cuales hacen inaplazable la reforma del modelo de financiación autonómica aprobado en el 2001<sup>22</sup>.

Para el gobierno central ha sido tradicionalmente costoso oponerse a las demandas de los gobiernos catalanes y andaluces. Por un lado, entre 1993 y el 2008 (exceptuando la legislatura 2000-2004) el gobierno central ha dependido del partido que gobierna en Cataluña para obtener una mayoría parlamentaria<sup>23</sup>. Por otro lado, la Federación catalana socialista y la delegación andaluza, han concentrado la mayoría del apoyo electoral del Partido Socialista y sus miembros han asumido importantes posiciones en el aparato del partido, lo que les ha proporcionado poder de negociación durante el periodo en el que los socialistas han gobernado.

En definitiva, Andalucía y Cataluña combinan ciertas características (una preferencia intensa por la renegociación del modelo de financiación y/o peso político dentro del aparato del parti-

<sup>22</sup> Las disposiciones sobre Hacienda autonómica del Estatuto catalán aprobado en el Parlamento de Cataluña proponían cambios en el sistema autonómico que claramente aproximaban el modelo de régimen común al de régimen foral. Algunas de estas disposiciones fueron eliminadas antes de la aprobación definitiva del texto estatutario en el Congreso (De la Fuente y Gundín, 2007).

<sup>23</sup> Los factores políticos han tenido un impacto muy grande sobre el modelo de financiación cuando un gobierno central en minoría ha necesitado el apoyo parlamentario de los partidos autonómicos (Aja Fernández, 2003). Cuando el Partido Socialista perdió su mayoría en las elecciones generales de 1993, dos partidos nacionalistas, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergència i Unió (CiU), proporcionaron a los socialistas el apoyo parlamentario que necesitaban para formar mayoría a cambio de una modificación del sistema de financiación. En consecuencia, el nuevo modelo de financiación que fue aprobado en el CPPF cedía a las CC.AA. el 15% del IRPF de la cantidad recaudada por el gobierno central en su territorio (una reforma que formaba parte de las promesas electorales de CiU). En 1996 el Partido Popular ganó las elecciones generales y formó un gobierno de minoría. Esto obligó al partido a formar una alianza con los partidos nacionalistas —CiU, PNV y Coalición Canaria (CC)—, los cuales proporcionaban apoyo parlamentario a cambio de una implementación de sus demandas. Por ejemplo, al gobierno vasco se le garantizaron amplios poderes sobre los impuestos sobre el consumo y, respecto a las demandas del gobierno catalán, el gobierno central aceptó ceder un mayor poder normativo a los gobiernos autonómicos sobre los impuestos cedidos y transformó el IRPF en un impuesto parcialmente cedido (Gordo y Hernández de Cos, 2000).

do) que debilitan la posición del gobierno central en la negociación. De acuerdo con el juego en forma extensiva presentado en la sección anterior, cuando el gobierno central interactúa en una de las primeras rondas con este tipo de Comunidades Autónomas, aquél es incapaz de mantener su reputación de negociador duro. Como resultado, acepta la modificación del sistema de financiación y descubre su verdadera naturaleza, lo que hace que el juego se desarrolle con cambios sucesivos en el modelo de financiación.

#### 4. EL DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN IMPULSA LA RENEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS DE FINANCIACIÓN

El particular diseño de la descentralización en España ha generado incentivos para que la renegociación periódica de la financiación territorial sea el resultado del comportamiento racional de los actores. Este diseño se caracteriza por las asimetrías entre el régimen foral (aplicable en Navarra y el País Vasco) y el régimen común de financiación (aplicable en las restantes 15 CC.AA.); por los desequilibrios entre las competencias sobre el gasto y sobre los ingresos en las CC.AA. de régimen común, y por un reparto competencial entre Administraciones en permanente estado de redefinición.

##### 4.1. *Las asimetrías entre el régimen común y el régimen foral*

La asimetría más importante que permanece en la actualidad en el Estado Autonómico es la existencia de dos sistemas de financiación diferenciados: el sistema de régimen foral y el de régimen común. Mientras la mayoría de CC.AA. ha dependido de las transferencias centrales para su financiación, el País Vasco y Navarra han gozado de plena autonomía sobre los impuestos. Las diferencias entre la financiación por habitante que proporcionan uno y otro sistema son motivo de queja para las Comunidades financiadas por el sistema de régimen común, especialmente aquellas que son contribuyentes netas, es decir, que aportan al total de financiación autonómica más de lo que reciben con las transferencias (ver tabla 2).

Estas CC.AA., lideradas por Cataluña, tienen una renta por habitante por encima de la media y por eso reclaman reformas que incrementen la descentralización fiscal, en un intento porque sus recursos por habitante se aproximen a los del régimen foral. Como se aprecia en la tabla 3, el sistema de financiación les ha proporcionado recursos por debajo de la media (ver tabla 3)<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> En el debate sobre el sistema de financiación que se aprueba en el 2009, Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana y Madrid tienen una renta por encima de la media y proponen que en el nuevo sistema la nivelación de los recursos entre territorios sea parcial, es decir, que la igualación de recursos entre territorios se realice sólo para la prestación de la sanidad, la educación y los servicios sociales.

TABLA 2

## Presupuestos de las CC.AA. Gasto por habitante en operaciones no financieras (2008)

Navarra	6.892	1
Extremadura	4.958	2
País Vasco	4.474	3
Castilla-La Mancha	4.340	4
Aragón	4.105	5
La Rioja	4.056	6
Castilla y León	4.022	7
Cantabria	3.981	8
Galicia	3.938	9
Andalucía	3.809	10
Cataluña	3.687	11
Canarias	3.611	12
Asturias	3.554	13
Murcia	3.308	14
Baleares	3.067	15
Madrid	2.949	16
Comunidad Valenciana	2.759	17

FUENTE:

García Díaz (2008).

TABLA 3

Financiación garantizada respecto a la media antes y después de las transferencias de nivelación  
(Fondo de Suficiencia = FS)

	Índice sin FS	Posición sin FS	Posición con FS	Índice con FS
Madrid	1,48	1	12	0,95
Baleares	1,39	2	15	0,83
Cataluña	1,25	3	9	1,00
Aragón	1,05	4	5	1,05
Comunidad Valenciana	1,01	5	14	0,92
Cantabria	1,01	6	2	1,19
La Rioja	1,00	7	1	1,20
Asturias	0,95	8	7	1,04
Castilla y León	0,87	9	4	1,06
Murcia	0,83	10	13	0,92
Andalucía	0,81	11	8	1,03
Galicia	0,78	12	6	1,05
Castilla-La Mancha	0,74	13	10	0,99
Extremadura	0,63	14	3	1,14
Canarias	0,41	15	11	0,96

FUENTE:

Herrero *et al.* (2006).

Los agravios que generan las asimetrías entre la financiación de las regiones forales y las de régimen común han intensificado las preferencias por una modificación del sistema de financiación entre las CC.AA. de mayor renta. ....Como ya se demostró en el desarrollo del juego de la figura 1, las CC.AA. donde la estrategia de renegociar el modelo conlleva beneficios muy grandes son más proclives a entrar a negociar la propuesta de financiación del ejecutivo central. Debido a que un sistema de régimen foral generalizado para el resto de CC.AA. no es sostenible, es muy probable que en el futuro la insatisfacción provocada por las diferencias entre uno y otro modelo siga desencadenando cada cierto tiempo demandas para la revisión del sistema de financiación.

#### 4.2. *La dependencia de las transferencias del gobierno central*

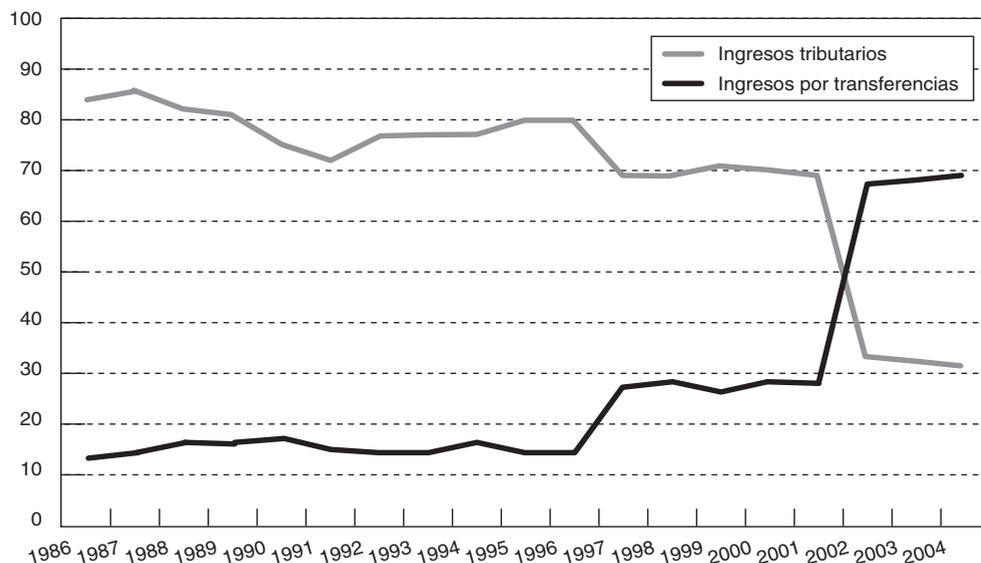
El sistema de financiación autonómica en España ha sido tradicionalmente muy asimétrico, pues el porcentaje de gasto de las CC.AA. que es financiado a través de transferencias ha sido mucho mayor que el porcentaje financiado por impuestos propios y cedidos (ver gráfico 1). Mientras los gobiernos autonómicos recibieron competencias sobre la provisión y gestión de servicios públicos que consumen una gran parte del presupuesto como la sanidad, la educación o los servicios sociales, este proceso no estuvo acompañado de una mayor descentralización de los impuestos. La distancia existente entre las necesidades de gasto y los ingresos que provienen de los impuestos propios y cedidos se ha cubierto con las transferencias. De ahí que su peso haya sido tan importante en el sistema, pues han representado en promedio más de la mitad de los ingresos de las CC.AA.

La consecuencia de este diseño ha sido que se ha creado la expectativa entre los gobiernos autonómicos de que un aumento de los recursos siempre es posible a través del incremento de las transferencias del gobierno central<sup>25</sup>. Es decir, la demanda de mayores transferencias representa para los gobiernos autonómicos la mejor estrategia a seguir para aumentar sus recursos, pues ésta es la que proporciona mayores ingresos a un coste menor. Para explicarlo, consideremos los dos mecanismos alternativos para financiar el gasto autonómico: aumentar los impuestos cedidos (o crear nuevos impuestos) o incurrir en deuda. Respecto al primer mecanismo, los gobiernos autonómicos no tienen incentivos para incrementar la presión fiscal sobre la población de su territorio. La cesión de impuestos y de capacidad normativa sobre los mismos ha sido tradicionalmente muy limita-

<sup>25</sup> En el *Informe sobre la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica*, los autores señalan que una de las consecuencias de la inestabilidad del sistema es la gestión ineficiente de los recursos por parte de las CC.AA.: «*la inestabilidad incentiva el diseño de estrategias por parte de algunas CC.AA. en la expectativa de que el Estado, antes o después, se haga cargo del coste derivado de las decisiones de aquéllas*» (Lasarte, 2002: 102).

GRÁFICO 1

Los desequilibrios fiscales verticales. Porcentaje de ingresos tributarios y por transferencias sobre el total de la financiación autonómica



FUENTE:

Elaboración propia a partir de los datos de las Series Badespe del Instituto de Estudios Fiscales (MEH)<sup>26,27</sup>

da<sup>28</sup> (hasta la reforma del 2001) y, por lo tanto, la capacidad para generar ingresos a partir de estos mecanismos ha sido baja. Además, la utilización de los impuestos para generar mayores recursos puede acarrear costes electorales<sup>29</sup>. El aumento de la presión fiscal no

<sup>26</sup> *Ingresos por transferencias*: recursos procedentes del Estado y de la UE empleados por las CC.AA. en conceder subvenciones a empresas y familias; recursos procedentes de la firma de convenios y contratos entre el Estado y las CC.AA.; el Fondo de Compensación Interterritorial; recursos asignados a la financiación de las corporaciones locales; recursos correspondientes a los servicios de seguridad social y a otras asignaciones finalistas y resto de los recursos incondicionados que el Estado ha venido transfiriendo a las CC.AA. *Ingresos tributarios*: tributos propios, tributos cedidos por el Estado, recargos sobre los tributos estatales y tasas afectas a los servicios traspasados.

<sup>27</sup> El porcentaje no suma cien porque en el total de la financiación se han incluido los ingresos por operaciones de crédito, que no forman parte ni de los ingresos tributarios ni de las transferencias.

<sup>28</sup> Ver Ruiz Almendral (2002, 2003).

<sup>29</sup> Los datos de encuesta muestran que en España los ciudadanos son sensibles a los incrementos en la presión fiscal. Por ejemplo, el porcentaje de individuos que están en desacuerdo con la frase «para tener más y mejores servicios públicos y beneficios sociales es necesario incrementar los impuestos» se ha incrementado progresivamente, del 42% en 1985 al 70% en 1999 (ver Series de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS desde 1985 a 1999; excepto para 1987, año en el que no hay datos disponibles).

suele ser una medida popular entre los ciudadanos y por eso puede erosionar las perspectivas electorales de la Administración que la implemente.

Respecto al segundo mecanismo con el que obtener mayores recursos, la deuda, los gobiernos autonómicos hicieron uso de ella, especialmente durante los últimos años de los ochenta y el principio de los noventa (Suárez Pandiello, 1996)<sup>30</sup>. No obstante, la Ley de Estabilidad Presupuestaria del 2001 estableció algunos límites para prevenir un endeudamiento excesivo por parte de los gobiernos autonómicos.

Como la deuda o el aumento de los impuestos no son estrategias viables para las Comunidades Autónomas, sólo queda un último mecanismo para incrementar los recursos: pedir más transferencias al gobierno central, pues es el que puede proporcionar un mayor volumen de recursos con el menor coste.

Otra de las explicaciones tiene que ver con los costes de transacción de la renegociación de la financiación. El aumento de los recursos de un gobierno autonómico a través de transferencias puede ser la consecuencia o bien de un aumento general del volumen de transferencias a las CC.AA., o bien puede ser el resultado de una modificación en la distribución de los recursos entre CC.AA. (a partir de cambios en la fórmula de reparto). Ambas estrategias conllevan la modificación del sistema de financiación autonómica e implican bajos costes de transacción. Los procedimientos legales para modificar el modelo de financiación son relativamente sencillos, pues los acuerdos que se toman en el CPFF no tienen estatus legal<sup>31</sup>. Estos acuerdos se presentan al ejecutivo central en forma de recomendación y, por lo tanto, no son legalmente vinculantes. Además, como ya se comentó anteriormente, los acuerdos sólo son aplicables si los gobiernos autonómicos los ratifican en las negociaciones bilaterales con el gobierno central. Este proceso de ratificación reduce los costes de transacción, ya que las CC.AA. sólo tienen que negociar con un actor, el gobierno central, y no con los restantes representantes autonómicos (que sería el caso si la ratificación fuera multilateral).

---

<sup>30</sup> La combinación de una estructura impositiva centralizada con una asignación del gasto descentralizada, como la que caracteriza la financiación autonómica, vulnera el principio de «equivalencia fiscal» apuntado por la teoría del Federalismo Fiscal (Oates, 1972). Este principio resalta la conveniencia de vincular la capacidad recaudatoria de cada nivel de gobierno con el volumen de gasto que se derive de las competencias asumidas, de tal manera que se promueva un comportamiento fiscal responsable. Cuando esto no se produce, aparece el clásico problema de los recursos compartidos (*common pool*): si las competencias de los gobiernos subnacionales se financian a través de un conjunto de recursos que son compartidos (como la participación territorial en impuestos que recauda el gobierno central), los gobiernos subnacionales tienen incentivos a gastar más de la cuenta puesto que en sus cálculos no integran los costes que implica establecer impuestos para financiar los gastos (Rodden, 2002; Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000).

<sup>31</sup> Con la excepción del último acuerdo, que fue aprobado como la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

En definitiva, dadas las distintas alternativas para obtener recursos y los bajos costes de transacción asociados a la renegociación, la manera más eficiente para las CC.AA. de obtener ingresos extra consiste en pedir un cambio en el sistema de financiación que les garantice más transferencias del gobierno central. Esto contrasta con la poca utilización de la capacidad normativa sobre los impuestos cedidos (exceptuando aquellos casos en los que los gobiernos autonómicos han creado exenciones fiscales; ver Ruiz Almendral, 2003).

#### 4.3. *El goteo competencial favorece los cambios en el sistema de financiación*

El proceso de descentralización en España todavía está abierto. Aunque las asimetrías iniciales sobre las competencias se redujeron progresivamente hasta completarse mediante el traspaso de la sanidad a las regiones de vía lenta, en el año 2001<sup>32</sup>, desde el año 2004 algunas regiones han incrementado sus competencias en los nuevos estatutos. Esto significa que desde que se aprobaron los primeros decretos que transferían poderes a los recién creados gobiernos autonómicos, al principio de la década de los ochenta, se ha producido un continuo goteo competencial y de recursos desde el gobierno central a los gobiernos autonómicos (ver gráfico 2).

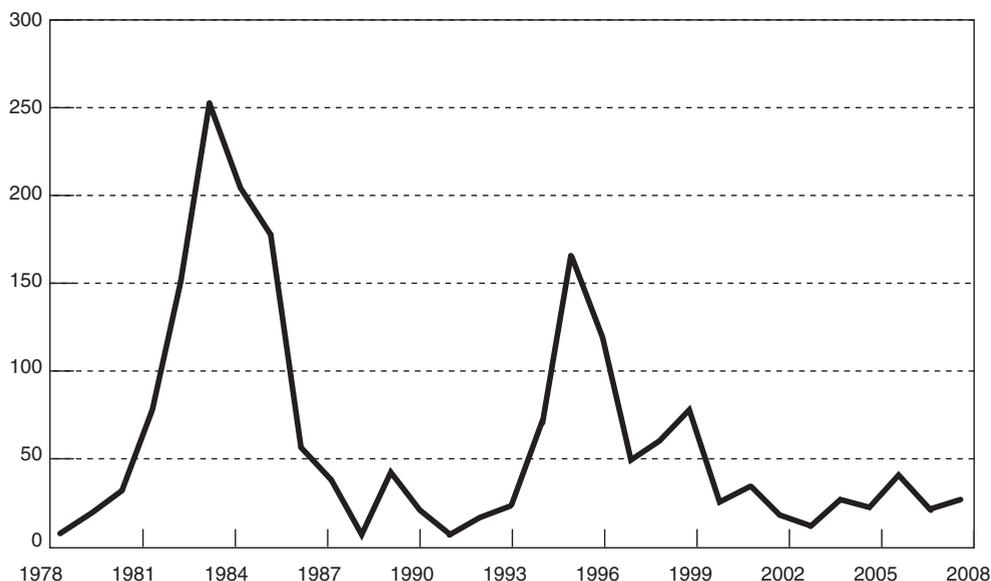
En cada uno de los traspasos se produce una revisión de las necesidades de financiación de los gobiernos que los asumen, lo que ha otorgado una naturaleza inacabada al sistema. La permanente revisión de la financiación ha fomentado la creencia por parte de los gobiernos autonómicos de que siempre existe una oportunidad para reconsiderar la financiación. Esto significa que mantienen la expectativa de que, tarde o temprano, podrán introducir sus demandas en los numerosos huecos para la negociación que la evolución del Estado Autonómico ha proporcionado. En definitiva, la naturaleza excesivamente abierta de la distribución territorial del poder en España ha fomentado la continua revisión de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos y, de esta manera, ha contribuido a la inestabilidad de la financiación territorial.

---

<sup>32</sup> La homogeneización de las competencias sobre el gasto entre regiones se inició con los Pactos Autonómicos que fueron firmados por el Partido Popular y el gobierno socialista en 1992. Los Pactos establecieron el procedimiento por el que las regiones de vía lenta (diez CC.AA.) se equipararían progresivamente en competencias a las regiones de vía rápida. Este proceso culminó en diciembre del 2001, cuando se aprobó el traspaso de la sanidad a las diez CC.AA. de vía lenta. Existen algunas diferencias en las competencias sobre el gasto (como la existencia de policía propia en algunas Comunidades Autónomas), pero el grueso de las competencias en políticas sociales es equivalente.

GRÁFICO 2

Trasposos competenciales hacia las Comunidades Autónomas (1978-2008)



FUENTE:

Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Política Territorial ([www.map.es](http://www.map.es)).

## 5. CONCLUSIONES

A pesar de que los líderes políticos nacionales y autonómicos han manifestado en numerosas ocasiones su deseo de dotar al sistema de financiación autonómica de una mayor estabilidad, la estructura de incentivos que determina la actuación de unos y otros les conduce inevitablemente a la renegociación periódica del sistema. La inestabilidad de la financiación territorial en España es el equilibrio que resulta del comportamiento racional del gobierno central y de los representantes autonómicos. Se trata de un equilibrio porque la revisión de los acuerdos de financiación es la mejor respuesta que cada uno de los actores proporciona a la estrategia del otro. Si los gobiernos autonómicos presionan al gobierno central para negociar los acuerdos de financiación, la mejor estrategia de este último es adaptar la revisión del sistema a sus objetivos políticos; mientras que para las CC.AA., dado el interés político del gobierno central, la mejor opción es utilizar su capacidad de negociación con el ejecutivo para que el acuerdo de financiación les proporcione mayores recursos.

La previsible evolución de los factores que incentivan la renegociación periódica de la financiación no permite llegar a conclusiones muy optimistas sobre la futura estabilidad del sistema. Por un lado, el aumento de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación aprobado en el 2009 puede ayudar a modificar las expectativas de las CC.AA., desde aquéllas que prevalecen en la actualidad y que asocian los nuevos ingresos únicamente al aumento de los fondos transferidos por parte del gobierno central; hasta una lógica más corresponsable donde el interés en la captación de nuevos recursos se centre en los mecanismos impositivos. Es decir, un aumento de la descentralización fiscal puede disminuir las presiones para la continua revisión de la financiación cuyo origen es la excesiva dependencia de las Haciendas autonómicas de las transferencias del gobierno central. Sin embargo, por otro lado, otras características que generan una estructura de incentivos, como la naturaleza excesivamente abierta del reparto competencial, el peso de la bilateralidad o las asimetrías entre el régimen común y el régimen foral no parecen que vayan a disminuir en el corto y medio plazo y, por lo tanto, es muy probable que sigan alimentando las demandas de revisión del modelo de financiación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aja, Eliseo (1999): *El Estado Autonómico Federalismo Y Hechos Diferenciales*. Madrid: Alianza.
- Albertí, Enoch (2001): *El Component Solidaritat En El Sistema De Finançament De Les Comunitats Autònomes: Generalitat de Catalunya*.
- Alt, James. E., Randall L. Calvert y Brian D. Humes (1988): «Reputation and Hegemonic Stability: A Game-Theoretic Analysis.» *The American Political Science Review*, 82(2): 445-466.
- Brennan, Geoffrey y James M. Buchanan (1980): *The Power to Tax*. New York: Cambridge University Press.
- Burki, Shaid J., Guillermo Perry y William R. Dillinger (1999): *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: World Bank.
- Castells, Antoni, Pilar Sorribas y Maite Vilalta (2005): *Las Subvenciones De Nivelación En La Financiación De Las Comunitades Autònomas. Análisis De La Situación Actual Y Propuestas De Reforma*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Colomer, Josep María (1995): *Game Theory and the Transition to Democracy: The Spanish Model*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Edward Elgar.
- (1998): «The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism.» *West European Politics*, 21(4): 40 - 52.
- De la Fuente, Ángel y María Gundín (2007): «El Sistema De Financiación De Las Ccaa De Régimen Común. Un Análisis Crítico Y Algunas Propuestas De Reforma.» *FEDEA*, 236.
- Falleti, Tulia (2005): «A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective.» *American Political Science Review*, 99(3): 327-346.
- Filippov, Mikael, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova (2004): *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

- García-Mila, Teresa y Terry McGuire (2005): «Fiscal Decentralization in Spain: An Assymmetric Transition to Democracy», en *Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Fiscal Relations in Maintaining an Effective State in Diverse Countries*, eds. Richard Bird y Robert D. Ebel. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Gordo, Luis y Pablo Hernández de Cos (2000): *El Sistema De Financiación Autonómica Vigente Para El Período 1997-2001*. Madrid: Banco de España.
- Grau i Creus, Mireia (2000): «Spain: Incomplete Federalism», en *Federalism and Political Performance*, eds. U. Wachendorfer-Schmidt. Londres: Routledge.
- Herrero Alcalde, Ana (2005): *Aplicación De Un Fondo De Nivelación En El Marco De Un Sistema De Financiación Autonómica Estable: Tesis Doctoral*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Herrero Alcalde, Ana, Santiago Díaz de Sarralde y Javier Loscos Fernández (2006): «Financiación Autonómica: Algunos Escenarios De Reforma De Los Espacios Fiscales.» *Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales*, 20.
- Hommes, Rudolf (1995): «Conflicts and Dilemmas of Decentralization», en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. M. Bruno, B. Pleskovic y L. T. Preston. Washington, DC: The World Bank.
- James, Patrick (1999): «The Chain Store Paradox and Constitutional Politics in Canada.» *Journal of Theoretical Politics*, 11(1): 5-36.
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (2000): «Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces.» *Journal of Development Economics*, 61: 305-333.
- Kreps, David. M. y Robert Wilson (1982): «Reputation and Imperfect Information.» *Journal of Economic Theory*, 27: 253-279.
- Lasarte, Javier (2002): *Informe Sobre La Reforma Del Sistema De Financiación Autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- León, Sandra y Mónica Ferrín (2009): *A Cooperación Intergubernamental No Estado Autonómico*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Litvack, Jennie I., Jumaid Ahmad y Richard M. Bird (1998): *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Medina Guerrero, Manuel (1993): *La Incidencia Del Sistema De Financiación En El Ejercicio De Las Competencias De Las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Moldes, Enrique (1996): «La Participación En Los Ingresos Del Estado», en *La Financiación De Las Comunidades Autónomas*, eds. J. F. Corona, E. Moldes y P. Puy. Madrid, Santiago de Compostela: Minerva Ediciones; Fundación Alfredo Brañas.
- Monasterio Escudero, Carlos y Javier Suárez Pandiello (1993): *Financiación Autonómica Y Corresponsabilidad Fiscal En España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Morrow, James D. (1994): *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press.
- Musgrave, Robert A. (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York; London: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Ordeshook, Peter C. (1986): *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge Londres: Cambridge University Press.
- Ordeshook, Peter C. y Olga Shvetsova (1997): «Federalism and Constitutional Design.» *Journal of Democracy*, 8(27-42).

- Pérez, Francisco (1991): «La Inestabilidad Del Sistema De Financiación Autónoma.» *Herri-Ekonomiaz/D Economía Pública*, 12(3): 161-184.
- Prud'homme, Remy (1995): «Comment On "Conflicts and Dilemmas of Decentralization" By Rudolf Hommes», en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. Michael Bruno y Boris Pleskovic. Washington, DC: The World Bank.
- Ramallo Massanet, Juan y Javier Zornoza Pérez (1995): «Sistema Y Modelos De Financiación Autónoma.» *Papeles de Economía Española*, 51.
- (2000): «El Consejo De Política Fiscal Y Financiera Y La Financiación De Las Comunidades Autónomas.» *Papeles de Economía Española*, 83.
- Rodden, Jonathan (2002): «The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World.» *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-687.
- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels (2002): «Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems.» *World Politics*, 54(4): 494-531.
- Roig Molés, Eduard (2006): «La Reforma Del Estado De Las Autonomías: ¿Ruptura O Consolidación Del Modelo Constitucional De 1978?» *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 3.
- Ruiz Almendral, Violeta (2003): «The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes.» *Regional & Federal Studies*, 13(4): 41 - 66.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús y Ana Herrero Alcalde (2005): «La Financiación De Las Comunidades Autónomas Españolas: Evolución, Situación Actual Y Perspectivas De Futuro.» *El Debate Político*, 3: 118-156.
- Selten, Reinhard (1978): «The Chain Store Paradox.» *Theory and Decision*, 9: 127-159.
- Sevilla Segura, José V. (2005): *Financiación Autónoma: Problemas Y Propuestas*. Madrid: Exlibris.
- Solozábal, Juan J. (2004): «El Estado Autonómico En Perspectiva.» *Revista de estudios políticos* 124: 9-28.
- (2008): «Algunas Consideraciones Sobre Las Reformas Estatutarias.» *Teoría y realidad constitucional*, 22: 315-335.
- Suárez Pandiello, Javier (1996): «Las Comunidades Autónomas Y Su Endeudamiento. Un Test Sobre Sus Causas», en *La Financiación De Las Comunidades Autónomas*, eds. J. F. Corona, E. Moldes y P. Puy. Madrid, Santiago de Compostela: Minerva Ediciones; Fundación Alfredo Brañas.
- Tanzi, Vito (1995): «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects», en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. M. Bruno, B. Pleskovic y L. T. Preston. Washington, DC: The World Bank.
- Ter-Minassian, Teresa (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Tiebout, Charles M. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures.» *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Treisman, David (2007): *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R. (1995): «The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development.» *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1): 1-31.

## ANEXO 1: EL EQUILIBRIO BAYESIANO

*Estrategia del gobierno*

Si el gobierno es fuerte, siempre se opone. Si el gobierno es débil, en la ronda  $n$  decide aceptar la modificación del modelo que la CA propone en la negociación. Antes de llegar a esa ronda, el gobierno débil elige la estrategia de oponerse en la ronda  $k$  si  $P_k \geq b^{n-k}$ . Si no se cumple esta igualdad (es decir, si  $P_k < b^{n-k}$ ), el gobierno débil se opondrá con una probabilidad de

$$\beta = \frac{[(1 - b^{n-k}) P_k]}{[(1 - P_k) b^{n-k}]}$$

*Estrategia de la CA*

Si  $P_k > b^{n-k+1}$ ,  $\equiv P^*$ , la CA se queda fuera.

Si  $P_k < b^{n-k+1}$ ,  $\equiv P^*$ , la CA decide negociar el contenido de la propuesta.

Si  $P_k = b^{n-k+1}$ , la CA se conforma con una probabilidad  $1/a$ .

*Creencias*

Las creencias de la CA son las siguientes:

Cuando la primera CA se conforma,  $P_k = C$ .

Cuando la primera CA decide negociar y el gobierno no se opone,  $P_k = 0$ .

Cuando la primera CA decide negociar y el gobierno se opone,  $P_k = \max(b^{n-m}, C)$ , donde  $m$  es la última ronda en la que el gobierno se opuso.

## ANEXO 2: ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

Nombre	Cargo	Fecha de la entrevista	Lugar
Joaquín Almunia Amann	Ministro de Administraciones Públicas (1986-1989)	30 de septiembre	Comisión Europea (Bruselas)
Abel Caballero Álvarez	Secretario de Política Institucional del Partido Socialista (1988-1993)	14 de julio de 2005 20 de julio de 2005	El Escorial (Madrid) Fundación Pablo Iglesias (Madrid)
Juan Manuel Eguiagaray Ucelay	Ministro de Administraciones Públicas (1991-1993)	19 de julio de 2005	Fundación Alternativas (Madrid)
Francisco Fernández Marugán	Secretario de Asuntos Económicos del Partido Socialista	27 de julio de 2005	Congreso de los Diputados (Madrid)
Miguel A. Fernández Ordóñez	Secretario de Estado de Economía (1982-1986) Secretario de Estado de Hacienda (2004-2006)	20 de julio de 2005	Ministerio de Hacienda (Madrid)
Félix Pons Irazazábal	Ministro de Administraciones Territoriales (1985-1986)	5 de octubre de 2005	Despacho (Palma de Mallorca)
Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo	Ministro de Administraciones Territoriales (1982-1985)	18 de julio de 2005	Universidad Carlos III (Madrid)
Carlos Solchaga Catalán	Ministro de Economía y Hacienda (1986-1993)	28 de julio de 2005 12 de septiembre de 2005	Despacho (Madrid)