



Institut
d'Economia
de Barcelona

CENTRE DE RECERCA EN
FEDERALISME FISCAL I
ECONOMIA REGIONAL

Document de treball 2001/3:

**La descentralización de las políticas sociales
en el Estado del bienestar**

Antoni Castells

Institut d'Economia de Barcelona
Edifici Florensa
Adolf Florensa, s/n
08028 Barcelona
Tel.: 93 403 46 46
Fax: 93 402 18 13
E-mail: ieb@pcb.ub.es
<http://www.pcb.ub.es/ieb>

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR ^a

Antoni Castells ^{b c}

RESUMEN: este trabajo analiza la problemática que plantea la prestación de las políticas sociales propias del Estado del bienestar en un contexto de federalismo fiscal. Mientras que tanto el Estado del bienestar como los procesos de descentralización han merecido, por separado, una gran atención por parte de la literatura, las implicaciones mutuas de ambas cuestiones han recibido, en cambio, sólo un escaso interés. Sin embargo, la realidad muestra que algunos de los gastos típicos del Estado del bienestar (como la sanidad y la educación) están fuertemente descentralizados. Este trabajo aborda en primer lugar los argumentos a favor y en contra de la descentralización de estas políticas. A continuación se examina el grado de descentralización del gasto en las principales políticas sociales: sanidad, educación y seguridad y servicios sociales. Es importante destacar la confluencia de los distintos niveles de gobierno en la prestación y financiación de estas políticas. En este sentido, el grado de descentralización del gasto no tiene porqué coincidir con el grado de descentralización en la definición de las políticas públicas. Finalmente, se realiza un examen detallado de la problemática que plantea la descentralización de las principales funciones en la experiencia comparada.

Palabras clave: Descentralización fiscal, Estado del bienestar

Código JEL: I38, H53, H77

ABSTRACT: this work analyses the problems that arise in the provision of social policies of the Welfare State in a fiscal federalism context. While both the Welfare State and decentralisation processes have separately deserved a great attention of the literature, the mutual implications of both issues have been scarcely treated. However, the reality shows that some of the common expenditure of the Welfare State (e.g., Health and Education) are strongly decentralised. First, this work deals with the theoretical arguments in favour and against of the decentralisation of that policies. Next, the degree of decentralisation of the main social policies is examined: health, education and social services and security. It is important to stress the confluence of provision and financing of that policies. Following this argument, the degree of expenditure decentralisation does not necessarily match the degree of decentralisation in the definition of the public policies. Finally, we carry out a detailed examination from the experience of several countries of the problems caused by the decentralisation of the main functions.

Keywords: Fiscal decentralisation, Welfare State

^a Cualquier comentario será bienvenido. Las opiniones expresadas en este trabajo no expresan necesariamente la opinión del IEB.

^b Correspondencia con el autor: A. Castells (acast@eco.ub.es)
Facultat de Ciències Econòmiques / Universitat de Barcelona
Avda. Diagonal 690, Torre 4, planta 2, 08034 Barcelona

^c Presentado en el Seminario "Políticas sociales contra la pobreza" (Programa Igualdad), Fundación Argentaria, Bilbao, 7 de junio de 2000.

1. Algunos comentarios introductorios

A lo largo de los últimos años han merecido un amplio interés tanto las cuestiones relacionadas con la reforma del Estado del bienestar como las que tienen que ver con las implicaciones fiscales y financieras de la descentralización del sector público. Cada una de ellas, examinadas por separado, ha recibido una atención innegable, tanto por parte del análisis académico, como del debate político. En cambio, se ha hablado poco, o relativamente poco, de las implicaciones mutuas entre ambos aspectos. Ello no deja de resultar sorprendente, porque el proceso de consolidación del Estado del bienestar ha ido asociado históricamente, en muchos países, a un importante proceso de descentralización del sector público; o, para ser más precisos, a la aparición de los gobiernos regionales (estatales en los países federales) y locales como una importante realidad, responsables de una parte muy significativa de la actividad del sector público, especialmente en el campo de lo que podemos considerar como las políticas sociales (entendiendo por tales, en un sentido amplio, la educación, la sanidad, la seguridad social y los servicios sociales, como los servicios de atención a la familia y los programas asistenciales de distinta naturaleza).

Así ha ocurrido, evidentemente, en los países federales, como Estados Unidos, Canadá, Suiza o la República Federal de Alemania, pero también en países unitarios como Suecia o Dinamarca, donde los gobiernos locales son los principales protagonistas de áreas sensibles de la actividad pública. Se trata, por otra parte, de un proceso desigual, que se manifiesta con formas diversas y a ritmos distintos. En algunos de estos países (en los Estados Unidos, por ejemplo), los gobiernos estatales y locales han desempeñado históricamente un papel muy activo, y en muchos aspectos la consolidación del Estado del bienestar ha supuesto más bien una concentración del poder hacia el gobierno federal. De manera que podemos afirmar que durante estos años se han producido en realidad dos procesos de signo contrario por lo que a la descentralización del sector público se refiere: por una parte, los gobiernos intermedios y locales han asumido un peso y una capacidad de gestión como nunca antes habían tenido en áreas vitales de la actividad del sector público; por otra parte, el poder central ha concentrado al mismo tiempo una muy importante (y tal vez creciente) capacidad de decisión.

La problemática de la descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar nos conduce a plantearnos numerosas cuestiones: ¿cuál es el nivel de gobierno más adecuado para suministrar los servicios de protección social, educación, sanidad o de atención a la familia?, ¿nos proporciona el análisis económico criterios útiles para abordar esta cuestión?, ¿cuál es la experiencia de los distintos países en esta materia?, ¿la descentralización contribuye a aumentar o a disminuir el gasto público en estos servicios? El objetivo de esta nota no es, por supuesto, dar una respuesta detallada a

todas estas cuestiones, sino el de apuntar, simplemente, algunas reflexiones y ofrecer algunos datos que puedan ayudar a situar el examen de esta materia.

Cuando hablamos de la descentralización del Estado del bienestar, hay que tener en mente la dimensión europea. De hecho, la cuestión que nos planteamos es la de cuales son los niveles de gobierno más apropiados para llevar a cabo las políticas sociales, y entre estos niveles, es preciso incluir el europeo. Los procesos de descentralización política que están sucediendo en muchos países europeos tienen lugar al mismo tiempo que el proceso de integración que conduce, con contradicciones y una gran complejidad, a la formación de un nivel de gobierno supranacional a escala comunitaria. Cuando hablamos del gobierno central hay que aplicar también esta definición, por consiguiente, a este nuevo nivel de gobierno que en estos momentos está surgiendo. Muchos de los argumentos económicos, basados en la teoría del federalismo fiscal, que podemos utilizar para justificar la responsabilidad del gobierno central frente a los gobiernos subcentrales, para la prestación de estas políticas, pueden ser aplicados, sin demasiada dificultad, para defender su atribución al nivel de gobierno europeo frente a los actuales gobiernos nacionales. Evidentemente, la situación política no es la misma, y, como veremos, esta cuestión no puede ser examinada de una forma mínimamente rigurosa sin tener en cuenta su dimensión política. Pero resulta conveniente que ya desde el principio tengamos presente la dimensión europea de todo cuanto estamos aquí analizando.

2. El Estado del bienestar, una realidad compleja y cambiante

Cuando hablamos de la descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar, es necesario recordar que hay distintos modelos de Estado del bienestar. Es cierto que todos ellos comparten unas características básicas, pero también muestran concreciones acusadamente distintas, desde numerosos puntos de vista: amplitud de los niveles de cobertura, grado de universalidad en la prestación de los servicios, formas de financiación, políticas realizadas, mecanismos institucionales, etc. Siguiendo a Esping-Andersen (1996), podríamos distinguir entre tres modelos de Estado del bienestar¹. El *modelo socialdemócrata e institucional*, propio de los países escandinavos, caracterizado por una extensión universal de los servicios públicos, la vinculación de la seguridad social y las pensiones más a la noción de ciudadano que a la de trabajador y una amplia provisión pública de los servicios de atención a la familia. El *modelo continental corporativista*, propio de los países del centro de Europa, y en parte de los del sur, caracterizado por la vinculación de las prestaciones sociales a la condición de trabajador, la debilidad de los servicios de atención a la familia y la consiguiente ‘familiarización’, normalmente a cargo de la mujer, de la atención a los niños y los ancianos. Finalmente el *modelo liberal y anglo-sajón*, desarrollado en Estados Unidos y

¹ Esping-Andersen (1996 b), pág. 25; vid., también, Stephens (1996), pág.33, y Myles (1996), pág. 118.

el Reino Unido, aunque en grados distintos, en el que la protección social y la sanidad tienen un carácter más residual y se apoyan en sistemas de “pruebas de necesidad”, y la prestación universal está limitada a las personas mayores. En la diversidad de modelos subyace, en el fondo, la creencia de que existe un cierto grado de ‘trade-off’ entre la igualdad y la creación de empleo, y una discrepancia respecto a cual de los dos objetivos es más importante². El modelo anglosajón, se ha señalado por algunos, considera que es el empleo, y no las transferencias, la solución a las situaciones de pobreza, y que lo que hay que tratar es de favorecer la creación de empleo por parte del mercado³. En los países del sur de Europa, y en concreto en España, el modelo se asemeja, en algunos aspectos básicos, al continental, pero no tiene el grado de expansión existente en los países del centro de Europa, sobre todo por lo que se refiere a la calidad de algunos servicios públicos básicos y al grado subsiguiente de integración de las clases medias en el sistema.

Naturalmente, al abordar la descentralización de las políticas sociales hay que tener en cuenta que no todos los Estados del bienestar son iguales, y en consecuencia no en todos podemos plantear de la misma manera esta cuestión. A mi juicio, y por razones distintas, el modelo escandinavo (más basado en los servicios de proximidad, con un gran protagonismo de los gobiernos locales y una financiación que reposa en los impuestos más que en las cotizaciones sociales) y el modelo anglosajón (con un Estado del bienestar más débil y una tradición también muy importante de los gobiernos locales en las responsabilidades educativas), están más bien emplazados para plantearse vías descentralizadas que el modelo continental (franco-alemán), en el que pesa mucho una concepción universalista-uniformizadora, que reposa en una regulación básicamente uniforme aprobada por el gobierno central y una financiación procedente fundamentalmente de las cotizaciones sociales. Detrás de ello hay, además, concepciones políticas relativamente distintas. La anglosajona es más federalista, y la escandinava, sin serlo, ha atribuido siempre una gran importancia a las comunidades locales. El gobierno central dirige, orienta, pero no gestiona. En cambio, la tradición continental es, por una u otra vía, más estatista. Lo es, en el fondo, la germánica, aun siendo la RFA un país federal, y lo es la francesa, aun y partiendo de una concepción republicana, que trata de garantizar la igualdad de derechos a todos los ciudadanos.

Al decidir cuales son los niveles de gobierno más adecuados para realizar las distintas políticas sociales, hay pues que tener en cuenta que cada país presenta características propias, y que las recomendaciones que se puedan realizar deben pasar, ineludiblemente, por la prueba de cada realidad concreta. Además, hay que tomar en

² Esping-Andersen (1996 b), pág. 25, y Myles (1996), pág. 118.

³ Myles (1996) señala que “en la mayor parte de este siglo, los americanos han creído en el mercado porque, para la mayoría de ellos, el mercado ha funcionado”, pág. 116, y añade (citando a Tobin) que la lucha contra la pobreza confiaba principalmente “en la ‘magia de prosperidad general y crecimiento del mercado’ para solucionar el problema de la pobreza. El empleo, y no las transferencias, proporcionarían la solución”, pág. 120.

consideración que los Estados del bienestar no son realidades estáticas, sino cambiantes, y que la mayoría de ellos se hallan sometidos actualmente a procesos de reforma, que condicionan, y de una manera muy sustancial, la forma en que podemos plantearnos la descentralización de algunas políticas. Esencialmente, porque muchas de las líneas de reforma son más eficazmente aplicables en un contexto descentralizado que en uno centralizado. Ahí se produce una desviación de lo que podríamos considerar el marco histórico tradicional, en el que el desarrollo del Estado del bienestar parecía haber contribuido a reforzar el papel del gobierno central.

Las reformas que se proponen actualmente van más bien en dirección contraria. Estas reformas fundamentalmente encaminadas en tres direcciones: reforzar las políticas activas de ocupación, lo que requiere un conocimiento concreto de las situaciones de desempleo; fomentar las políticas educativas y de formación continuada; y potenciar los servicios de atención a la familia. En los tres casos, se trata de políticas para las que se encuentran especialmente bien emplazados los gobiernos regionales y locales. A ello hay que añadir que el pacto social originario del Estado del bienestar, que era un pacto omnicompreensivo y global, centralizado de alguna forma, se basaba en una homogeneidad de clases sociales y en unas determinadas características de los sistemas de producción, que han experimentado grandes cambios. Hoy nos encontramos con una fragmentación (o división) social mucho más compleja, y con la existencia de una multipolaridad de pactos sociales, que favorecen también la descentralización.

3. La atribución de las políticas sociales a los distintos niveles de gobierno: ¿qué criterios económicos podemos utilizar?

La teoría económica ofrece sólo una limitada ayuda para decidir la atribución de las distintas responsabilidades de gasto a los diferentes niveles de gobierno. En principio, podríamos afirmar que los bienes públicos puramente locales (es decir, aquellos cuyos beneficios se extienden a un ámbito perfectamente delimitado territorialmente), deberían ser responsabilidad de los gobiernos subcentrales, intermedios o locales según los casos, mientras que los bienes públicos universales (o de carácter general), o aquellas políticas que tienen claras implicaciones redistributivas o estabilizadoras, deberían ser más bien una responsabilidad del gobierno central, o de los gobiernos de ámbito superior⁴. Sin embargo, en la realidad la mayoría de los bienes y servicios que suministra el sector público no encajan de forma nítida en una sola, y sólo una, de estas dos categorías, sino que son realidades mixtas, en las que los aspectos asignativos y redistributivos pueden aparecer entremezclados, y los límites territoriales son difíciles de precisar.

⁴ Para un tratamiento clásico de esta materia, vid. Oates (1972) y King (1984), entre otros.

Ello es especialmente cierto en el tipo de bienes y servicios que solemos incluir dentro de la categoría de las políticas sociales, como son la sanidad, la educación, los servicios sociales y la protección social, en los que al lado de un componente claro de tipo asignativo, existen claramente aspectos redistributivos que de ninguna manera pueden ser ignorados. Estos bienes y servicios, algunos de los cuales son considerados bienes preferentes o *merit goods*, se caracterizan por dos rasgos esenciales: por una parte, aunque su apropiación es básicamente individual, generan externalidades sociales⁵; por otra parte, la sociedad puede considerar que el sector público debe garantizar, por razones de equidad, un consumo mínimo, considerado indispensable, a todos los ciudadanos⁶. Ahmad e.a. (1997) se refieren a esta naturaleza mixta de los bienes públicos sociales cuando señalan que “hay ciertas ventajas de eficiencia en la provisión local de la educación primaria y los cuidados preventivos de salud, tales como las de una posible mejor cualidad a través de la supervisión local, y la posibilidad para las comunidades de expresar preferencias culturales y curativas. Para la educación superior y los hospitales, la existencia de economías de escala y de externalidades (puesto que los beneficios se extienden a más de una jurisdicción) implican que podría garantizarse un control más centralizado. Sin embargo, la demanda de estándares mínimos requiere a menudo que se asegure una capacidad de decisión centralizada de estos servicios”⁷. Responder a la pregunta de que nivel de gobierno debería ser el responsable de la prestación de estos servicios no es pues una tarea sencilla, y el análisis económico no nos ofrece, en cualquier caso, respuestas inequívocas. Sin embargo, sí que nos sugiere algunas consideraciones que podrían resultar de alguna utilidad:

- La primera está relacionada con la función asignativa. Aquí la prescripción tradicional de la teoría del federalismo fiscal tiene que ver con el ámbito de los beneficiarios y la homogeneidad territorial de las preferencias. Aquellos bienes que tienen un ámbito reducido y delimitado territorialmente de beneficiarios deberían ser provistos por el nivel de gobierno cuya jurisdicción territorial más se adaptara al de beneficiarios (principio de equivalencia⁸), lo mismo que aquellos bienes públicos puros de carácter central (es decir, cuyo ámbito de beneficiarios es ilimitado territorialmente y en los que no existe ningún tipo de rivalidad en el consumo) en los que, sin embargo, se manifiestan demandas claramente diferenciadas entre los distintos territorios y altamente homogéneas dentro de los mismos (teorema de la descentralización⁹). Ahmad e.a. (1997) indican que una vez aceptado que la diversidad regional es deseable, la provisión local puede resolver dos de los problemas más difíciles a los que debe

⁵ Vid. Weale (1985), pág. 151.

⁶ No entramos aquí en la cuestión de si el sector público debe garantizar un nivel de consumo *efectivo*, o bien la *posibilidad* de alcanzar este nivel (igualdad de resultados o igualdad de oportunidades), que evidentemente tiene claras implicaciones en un marco político descentralizado.

⁷ Ahmad e.a. (1997), pág. 25.

⁸ Formulado en primera instancia por Olson (1969); vid., también, Zimmermann (1999).

⁹ Vid. Oates (1972).

enfrentarse el proceso de toma de decisiones públicas como son el de la revelación de las preferencias y el de la eficiencia en la producción pública¹⁰. La provisión descentralizada de bienes públicos por parte de gobiernos que concurren entre sí debería permitir, de acuerdo con este planteamiento, mejorar la eficiencia de los gobiernos, ofrecer alternativas distintas entre las que elegir a los ciudadanos y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. En definitiva, se trataría, siempre que resultara posible, de atribuir las responsabilidades de gasto al nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, formulación a la que en los últimos años, y en el marco del proceso de integración europea, se denomina de forma frecuente principio de subsidiariedad.

- Existe, pues, un amplio consenso en la literatura en el sentido de que la descentralización de las responsabilidades de gasto puede comportar sustanciales ganancias en términos de eficiencia¹¹. Sin embargo, y éste es la segunda consideración que cabe realizar, a estos argumentos se oponen algunos otros, alguno también en el terreno de la eficiencia, y otros en el de la redistribución y la estabilización macroeconómica. En el campo de la eficiencia, el principio de la unidad de mercado tiene un potencial fuertemente centralizador. Aplicado hasta sus últimas consecuencias, este principio debería comportar, en teoría, la eliminación de cualquier obstáculo que distorsionara los precios relativos entre mercancías y servicios en el ámbito territorial del mercado. De la misma forma que es invocado para armonizar las figuras impositivas, puede serlo (y de hecho lo ha sido a nivel comunitario) para armonizar las políticas y regulaciones públicas que inciden en los precios de los factores y los productos. Aunque aquí estamos moviéndonos en el ámbito del mercado y no en el del sector público, está claro que muchas (prácticamente todas) de las intervenciones públicas repercuten de forma más o menos directa en la formación de estos precios. Ello es especialmente cierto, además, en la esfera de las políticas sociales. Cuando se habla de *dumping* social se hace referencia, en última instancia, a esta cuestión: a la aprobación de regulaciones laborales y sociales (subsidio de paro, condiciones de despido, salario mínimo, condiciones laborales, en general) especialmente favorables para la atracción de actividad empresarial. En el terreno de la sanidad y de la educación podríamos encontrar situaciones relativamente parecidas. Especialmente en el de la educación superior, donde las condiciones de titulación son un elemento importante en el mercado de trabajo. En cualquier caso, el argumento es siempre el mismo: distintas regulaciones o políticas sociales en los distintos territorios pueden distorsionar los precios relativos y alterar las condiciones de la competencia.

¹⁰ Ahmad e.a. (1997), pág. 30.

¹¹ Ter-Minasian (1997 b), pág. 4.

• Tradicionalmente se ha considerado que un objetivo redistributivo sólo puede ser alcanzado satisfactoriamente por el gobierno central, que debe desempeñar un papel activo tanto en la redistribución personal de la renta como en el establecimiento de estándares mínimos en la prestación de los servicios públicos esenciales. La causa principal se basa en una razón de equidad: las comunidades más pobres se hallarían seriamente limitadas por sus bases fiscales si trataran de mejorar la condición de los ciudadanos de menor nivel de renta, de manera que en el fondo les estaríamos pidiendo que redistribuyeran la pobreza. La movilidad interjurisdiccional de los factores productivos (del trabajo, el capital y la actividad empresarial) produce, además, efectos económicos contraproducentes. Cuando un gobierno local (y, en menor medida, uno regional) trata de llevar a cabo políticas redistributivas tiende a atraer a los ciudadanos pobres de las localidades vecinas y a expulsar a los ciudadanos ricos de su propia jurisdicción. El resultado es que los pobres no consiguen mejorar su situación sino al revés y que se produce un empobrecimiento general de la comunidad que ha tratado de aplicar estas políticas. Las políticas de protección social, de acuerdo con este argumento, difícilmente podrían ser descentralizadas. Incluso a nivel europeo, han señalado algunos autores¹², es difícil pensar que a medio y largo plazo podrán persistir diferencias acusadas en los Estados del bienestar, y sobre todo en las políticas de protección social, aplicadas por los distintos países. Sinn (1990), por ejemplo, ha señalado, que “el efecto ciudad de Nueva York será la muerte de los Estados del bienestar europeos si es permitida una competencia inmitigada de los sistemas impositivos”¹³. Y aunque la movilidad de los factores fuera limitada (y la de alguno de ellos, el trabajo, y especialmente el trabajo menos cualificado, lo es) existe el efecto demostración, que hace bastante impensable que las opiniones públicas de un país acepten situaciones más desfavorables que las que ven que tienen los países vecinos¹⁴. Se trata, en cualquier caso, de argumentos favorables a una clara centralización de las políticas redistributivas. A estos argumentos se oponen, sin embargo, otros que señalan que los gobiernos locales y regionales están mejor emplazados para identificar las necesidades de protección social de sus comunidades y para movilizar apoyos para resolverlas¹⁵, y subrayan que la movilidad interjurisdiccional se encuentra, en la práctica, limitada por numerosos factores, como lo demuestra, sin ir más lejos, la propia realidad europea. Desde hace ya unos cuantos años, así pues, el análisis económico ha empezado a reconsiderar su postura tradicional respecto a la atribución de la función redistributiva en un

¹² Vid., por ejemplo, Sinn (1990) y Pestieau (1995).

¹³ Sinn (1990), pág. 501.

¹⁴ La distinción que hace Hirschman (1995), entre el efecto *exit* y el efecto *voice*, resulta especialmente oportuna. Atkinson (1992) indica que “los trabajadores que perciben que los impuestos son más reducidos en otros Estados miembros, pueden no emigrar sino buscar la manera de ejercer poder político para obtener impuestos más reducidos en su país”, pág. 50.

¹⁵ Ahmad e.a. (1997), pág. 30.

marco de federalismo fiscal, abriendo la puerta a la participación activa de los gobiernos subcentrales¹⁶. Tresch (1981), en especial, ha apuntado dos argumentos poderosos en este sentido: por una parte, la dificultad de conciliar una noción básica de autonomía (en el sentido de autogobierno), si ésta no puede extenderse a tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos en un tema tan sensible como es la redistribución de la renta en el seno de la propia comunidad; por otra parte, los servicios típicos de los gobiernos subcentrales tienen en general el carácter de bienes preferentes, lo que supone un importante componente redistributivo, por lo que la exclusión radical de estos gobiernos de la posibilidad de prestar esta función, supondría en la realidad excluirles de la actividad pública. Es por ello que Tresch (1981) propone un modelo que permita conciliar, a través de un sistema de subvenciones intergubernamentales, las responsabilidades básicas de redistribución en todo el país que debe tener el gobierno central, con las responsabilidades de redistribución dentro de la comunidad por parte de los gobiernos intermedios. El gobierno central se halla lógicamente interesado en establecer unas condiciones o estándares mínimos en la provisión de bienes como la educación, la sanidad o los servicios sociales, que tienen un fuerte componente redistributivo. Al mismo tiempo, sin embargo, se trata de bienes cuya provisión debería ser atribuida, por sus características, a los gobiernos subcentrales. En consecuencia, resulta inevitable, en la práctica, una concurrencia de ambos niveles de gobierno en la misma función de gasto, concurrencia que se traduce en muchas ocasiones en el establecimiento de fórmulas de financiación intergubernamental.

- De acuerdo con las recomendaciones de la teoría del federalismo fiscal, también la función estabilizadora debería ser atribuida al gobierno central. Está claro que la atribución a los gobiernos subcentrales de una parte considerable del gasto público total obliga a tener en cuenta la interacción entre el nivel de descentralización y la estabilidad macroeconómica. Ahmad e.a. (1997) apuntan a este propósito tres interesantes consideraciones¹⁷: la primera es que los países con una administración centralizada de las funciones de gasto son tan proclives a la pérdida de control macroeconómico como los que tienen una administración descentralizada; la segunda es que el control del gasto es siempre más complicado en aquellos sistemas en los que existe una separación entre la administraciones responsables del gasto y las de los ingresos; la tercera, en parte consecuencia de las otras dos, es que los *policy-makers* preocupados por mejorar la gestión macroeconómica deberían prestar más atención a la consistencia entre las atribuciones de gasto y los acuerdos de financiación (atribuciones de fuentes de ingresos y transferencias intergubernamentales) que no a la extensión de la

¹⁶ Vid., en especial, Pauly (1973) y Tresch (1981). También Ladd-Doolittle (1980) y Brown-Oates (1987).

¹⁷ Ahmad e.a. (1997), págs. 26 y 27.

centralización o descentralización de las atribuciones de gasto. Lo que perjudica realmente la estabilidad macroeconómica no es que exista un elevado grado de descentralización del gasto, sino que se produzca una radical separación entre las responsabilidades de gasto y de ingreso. El diseño de mecanismos de financiación que proporcionen incentivos para el control del gasto deviene, así, un elemento clave para este propósito. Desde este punto de vista, no debería haber, pues, mayor dificultad para la descentralización de las políticas sociales. En el caso de los programas de gasto que tienen un marcado carácter cíclico, y que pueden ser relativamente importantes en el ámbito de la protección social, existe, sin embargo, una contraindicación clara. Los gastos de subsidio de paro o lucha contra la pobreza y la marginalidad tienden a aumentar en situaciones recesivas, en las que la capacidad fiscal de los gobiernos subcentrales acostumbra, por el mismo motivo, a empeorar. Estos gobiernos tienen, además, restricciones más fuertes que el gobierno central para endeudarse e incurrir en déficits¹⁸. Es conveniente, por lo tanto, vincular, de una u otra forma estos programas a la financiación procedente del gobierno central, aun cuando la gestión pudiera llevarse a cabo de forma descentralizada por estos gobiernos.

- La descentralización debe ser compatible con la mejora de las técnicas de gestión pública y la introducción de mecanismos que garanticen sistemas efectivos de rendición de cuentas de los gobernantes frente a los ciudadanos. Al abordar, pues, la descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar hay que prestar una atención preferente a esta cuestión. Podría argumentarse, y en parte es cierto, que estos aspectos ya deben ser considerados al abordar la función asignativa (en definitiva, una administración pública más eficiente y responsable contribuye a una asignación más eficiente de los recursos) y la función estabilizadora (donde acabamos de ver que el elemento clave para asegurar un adecuado control del gasto por parte de los gobiernos subcentrales es la responsabilidad financiera). Sin embargo, se trata de un aspecto que tiene entidad propia: ahora no hablamos de determinar a que nivel de gobierno es más eficiente la provisión de los bienes públicos, sino de esclarecer que nivel de gobierno puede desarrollar una administración más eficiente. Es decir una administración capaz de desarrollar sistemas de gestión del gasto público modernos y transparentes, de establecer adecuados mecanismos de control, contabilidad y evaluación de los programas de gasto y de promover sistemas de formación permanente de sus empleados¹⁹. Los gobiernos subcentrales tienen a este propósito puntos fuertes (una mayor capacidad de adaptación e innovación, unos ciertos mecanismos de

¹⁸ Ter-Minassian (1997 b) indica que “desde una pura perspectiva de gestión macroeconómica, el gobierno central debería retener la responsabilidad sobre los gastos que tienen un impacto particularmente fuerte sobre la demanda o que son particularmente sensibles a cambios en el ciclo, tales como los subsidios de paro”, pág. 5.

¹⁹ Vid. Ter-Minassian (1997 b), págs. 6 y 16-18.

conurrencia), pero también puntos débiles (menores recursos y dimensión, mayor vulnerabilidad frente a intereses particulares²⁰). No existen, pues, prescripciones universales, sino la necesidad de, sea cual sea la administración responsable de la provisión de estos servicios, valorar atentamente su capacidad para hacer frente a tres exigencias fundamentales: capacidad para controlar y evaluar adecuadamente los programas de gasto; adecuación de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilización ante los ciudadanos; posibilidades reales para gestionar de forma independiente los programas de gasto atendiendo exclusivamente a los intereses generales.

Los criterios que acabamos de apuntar pueden ayudarnos a valorar cuales son los niveles de gobierno más indicados para desempeñar las políticas sociales en el Estado del bienestar. Sin embargo, no existen, como se ha visto, recetas milagrosas. Desde algunos puntos de vista (especialmente, por razones asignativas), parece razonable un grado apreciable de participación de los gobiernos subcentrales en la provisión de estos servicios; desde otros, en cambio, sobre todo por razones de redistribución y estabilización, parece necesaria una participación del gobierno central. Por otra parte, en toda función de gasto las responsabilidades pueden ser ejercidas en distintos aspectos. Existe lo que podríamos denominar una distribución vertical de responsabilidades. De manera que puede existir, de hecho, una concurrencia de los distintos niveles de gobierno en las mismas funciones de gasto. En el caso de las políticas sociales, que tienen un acusado carácter de bienes mixtos resulta probablemente especialmente apropiado conciliar grados apreciables de descentralización, con formas de coordinación, que garanticen a la vez la posibilidad de tener en cuenta la diversidad de preferencias, con las implicaciones redistributivas y estabilizadoras²¹.

4. ¿Cómo podemos medir el grado de centralización?

Muchas veces se recurre al gasto efectivamente realizado por cada uno de los niveles de gobierno para medir el grado de centralización o descentralización en una determinada función o competencia del sector público. Ciertamente, la necesidad de cuantificar, por una u otra vía, este grado de centralización, y la dificultad de establecer criterios objetivos sobre otras medidas de tipo cualitativo, explican que en numerosas ocasiones este procedimiento resulte inevitable. Sin embargo, hay que tener claro que las competencias reales en una determinada función de gasto no se manifiestan en un único

²⁰ Ter-Minassian (1997 b) señala que la incidencia de la corrupción es mayor a nivel local (pág. 6); sin embargo, la misma autora indica que un estudio empírico realizado por Huther-Shah (1996) sugiere que la descentralización promueve la responsabilización (*accountability*) y refuerza la gobernabilidad.

²¹ “Para estos bienes mixtos, es deseable y a la vez factible algún grado de descentralización acompañado de algún grado de coordinación centralizada de las políticas, debido a la imprecisión de cuales son las regiones beneficiarias, las externalidades y las implicaciones redistributivas de carácter nacional”, Ahmad (1997), pág. 25.

aspecto, y que “el gasto por nivel de gobierno constituye sólo un pobre indicador de sus responsabilidades”²². Éstas tienen, señalan Ahmad e.a. (1997), un carácter multi-dimensional, en el sentido de que implican pronunciarse sobre qué nivel de gobierno lleva a cabo tres órdenes de responsabilidades diferentes: la formulación, la financiación y la administración de las distintas políticas públicas²³. Los distintos niveles de gobierno pueden, pues, concurrir fácilmente en las mismas funciones de gasto, interviniendo cada uno de ellos en alguna de estas tres responsabilidades.

Ello ocurre especialmente en el caso de las políticas sociales, en las que aunque la gestión del gasto puede estar a cargo de los gobiernos regionales y locales, el gobierno central se reserva con frecuencia facultades normativas para determinar unos mínimos comunes y establece mecanismos de financiación. Es por ello que los ratios de centralización o descentralización basados exclusivamente en el gasto efectivamente gestionado por los distintos niveles de gobierno no suelen ser un indicador afinado del poder de decisión real de cada nivel de gobierno en las respectivas funciones, y tienden a subvalorar claramente la influencia real del gobierno central²⁴. Sería deseable la elaboración de índices cualitativos del grado de centralización que tuvieran en cuenta los distintos aspectos. El gobierno central puede influir en las funciones de gasto gestionadas básicamente por los gobiernos subcentrales a través de tres vías²⁵: i) la adopción de líneas básicas o de obligaciones concretas (*mandates*) en las políticas a seguir en estas funciones; ii) la introducción de sistemas específicos de transferencias para su financiación; iii) el establecimiento de mecanismos de control *ex post* sobre el uso de estas transferencias y el nivel de calidad de los servicios provistos por los niveles de gobierno regional y local. Ahí podemos encontrar todas, o casi todas, las combinaciones posibles. Desde aquellos casos en que el gobierno central obliga a realizar determinados gastos, ejerciendo luego un control sobre los mismos, pero sin proveer la financiación correspondiente, hasta aquellos otros en que existe financiación del gobierno central y los gobiernos subcentrales disponen de un margen elevado de discrecionalidad en la administración y el establecimiento de los estándares mínimos²⁶.

La existencia de transferencias intergubernamentales para la financiación de gastos subcentrales plantea una problemática especialmente importante para nuestros propósitos. Las subvenciones condicionadas financian una parte apreciable del gasto en políticas sociales realizado por los gobiernos estatales y locales en los distintos países²⁷. En general, parece claramente contrastado que esta forma de financiación genera un fenómeno de ilusión fiscal en los gobiernos subcentrales, que ha conducido a una sobreexpansión del gasto de estos niveles de gobierno. Es por ello que podemos afirmar,

²² Spahn-Föttinger (1997), pág.228.

²³ Ahmad e.a. (1997), pág. 26.

²⁴ Ahmad e.a. (1997), pág. 32.

²⁵ Ter-Minassian (1997 b), pág. 5.

²⁶ Ahmad e.a. (1997), pág. 32.

²⁷ Vid. Ahmad e.a. (1997), Table 1.

con Ahmad e.a. (1997), que “la forma de financiación de los gastos es más importante en la determinación del nivel de gastos que los ratios de descentralización”²⁸, y también que, en definitiva, la falta de responsabilidad fiscal es la razón principal, más que la atribución de responsabilidades de gasto, del descontrol que pueda existir en la expansión del gasto público²⁹. Todo ello sugiere conclusiones de cierto interés cuando nos planteamos la descentralización de políticas sociales como son la educación, la sanidad o la protección social. Puesto que, por una parte, parece inevitable la concurrencia de los distintos niveles de gobierno en estas funciones, y, por otra, parece lógico que el gobierno central asuma una parte de su financiación, tanto por razones de estabilización (algunos de estos gastos están, como se ha visto, claramente vinculados al ciclo económico), como por el hecho de que al establecer estándares mínimos por razones de equidad, obliga a los gobiernos subcentrales, de hecho, a unos gastos obligatorios. Las transferencias intergubernamentales resultan inevitables, pues, en este caso, pero hay que tratar de que su peso en el conjunto de la financiación no sea excesivamente elevado, para prevenir las conductas negativas que se acaban de señalar.

La existencia de estos tres niveles de responsabilidad tiene una incidencia clara en la descentralización de las políticas sociales entre los diferentes niveles de gobierno, porque en este campo se ha producido, de hecho, una expansión del gobierno central (federal) en ámbitos tradicionales de competencia de los estados, y a su vez, de éstos en ámbitos tradicionalmente locales, y ello se ha traducido en el establecimiento de políticas comunes y la fijación de estándares y servicios mínimos. En suma, en la determinación normativa y administrativa, por parte de los gobiernos de ámbito superior, de determinadas obligaciones (*mandates*), para los gobiernos de ámbito inferior, lo que ha llevado aparejado, normalmente, la canalización de los mecanismos correspondientes de financiación. Ahí podemos encontrar también todo tipo de situaciones. En algunos países, como Estados Unidos, existe una amplia gama de subvenciones condicionadas (*categorical grants*), usadas básicamente para asegurar el cumplimiento de unos estándares mínimos por parte de los gobiernos beneficiarios. Como se ha indicado, estas subvenciones imponen obligaciones (*mandates*) a los estados receptores de las mismas, y cada vez más éstos se resisten a aceptarlas si no van acompañadas de la correspondiente financiación; es decir, rechazan requerimientos de gasto impuestos por el gobierno federal con financiación sólo parcial, y aun sin ni siquiera esto³⁰. Las subvenciones intergubernamentales suelen ser, pues, muchas veces, una expresión de la capacidad de decisión (a través de la financiación y de la formulación de las políticas) de los gobiernos de ámbito territorial superior en funciones de gasto cuya gestión es desempeñada por gobiernos de ámbito territorial más reducido.

²⁸ Ahmad e.a. (1997), pág. 35.

²⁹ Ahmad e.a. (1997), pág. 36.

³⁰ Stotsky-Sunley (1997), págs. 360-361.

La problemática de estas obligaciones de gasto reviste, sin embargo, una cierta complejidad, y no siempre se acepta fácilmente que estas obligaciones deban ir acompañadas de la correspondiente financiación específica. En este sentido, cabe distinguir dos situaciones distintas, según las nuevas obligaciones sean establecidas en materias de competencia subcentral (entendiendo por tales las del gobierno subvencionado) o bien de competencia central (considerando aquí las del gobierno subvencionador). En este segundo caso, está claro que la atribución de nuevas obligaciones debe necesariamente ir acompañada de la correspondiente financiación, que normalmente tomará la forma de una subvención condicionada. El gobierno central no puede obligar a un gobierno intermedio (o éste a uno local), a gestionar una determinada función de la cual el primero es responsable, sin proporcionarle los medios para llevarla a cabo.

La situación es distinta, sin embargo, cuando se trata de responsabilidades que entran dentro del marco competencial del gobierno subcentral. Aquí el gobierno central establece unas determinadas obligaciones (que tienen normalmente unas repercusiones financieras), que deben cumplir los gobiernos subcentrales (o bien, se entiende, los gobiernos intermedios las establecen para los gobiernos locales), dentro del ámbito de las competencias de estos últimos. En este caso, se plantean dos tipos distintos de cuestiones. Por una parte, la competencia del gobierno de ámbito superior para dictar normas que afectan a responsabilidades de los otros niveles de gobierno; por otra parte, la cuestión de la financiación de estas obligaciones. Es decir, en primer lugar se plantea la cuestión de hasta que punto la actuación del gobierno central, o la de los gobiernos intermedios, puede suponer una intromisión en la autonomía de los otros niveles de gobierno. Ello es especialmente relevante cuando se trata de actuaciones del gobierno central que limitan la capacidad de auto-gobierno de gobiernos intermedios que tienen capacidad legislativa reconocida constitucionalmente. Sin embargo, también es cierto que muchas veces la Constitución deja en manos del gobierno central la posibilidad de aprobar normas básicas en materias cuya responsabilidad recae en los gobiernos intermedios. Especialmente, cuando, como ocurre con las políticas sociales, aparecen, de una u otra forma, entremezclados objetivos de tipo redistributivo. Y en el caso de los gobiernos locales, que no disponen de capacidad legislativa, aún es más claro que son otros niveles de gobierno, finalmente, los que establecen el marco legal de sus competencias. Ahí se produce, pues, fácilmente, la confluencia de distintos niveles de gobierno en materias que son competencia de gobiernos subcentrales, y ello puede acabar acarreando un cierto grado de conflictividad respecto a la delimitación funcional de responsabilidades. Naturalmente, la filosofía constitucional de cada país influye de forma determinante en todo ello. En la RFA, por ejemplo, el nivel central pone un mayor énfasis en las funciones legislativas, la atribución de recursos financieros y la formulación de las orientaciones políticas básicas de las distintas funciones, mientras que los gobiernos estatales y locales se encargan en general de implementar y administrar estas políticas. Esta división de funciones ha recibido el nombre de modelo

de federalismo horizontal, en contraste con el modelo vertical, más propio de Estados Unidos y Canadá, donde la responsabilidad es, en teoría, ejercida por un mismo nivel de gobierno en todas sus fases (legislación y ejecución), y recurriendo a sus propios recursos³¹.

La segunda cuestión que se plantea es la de la financiación. Es decir, la cuestión de si cuando un nivel de gobierno de ámbito superior –en el uso, se supone, de sus facultades- amplía o precisa determinadas competencias de gobiernos de ámbito territorial más limitado, y ello comporta unas cargas financieras adicionales, debe también modificar, ampliándolo, su marco financiero, es decir, su sistema de financiación. Esta es una cuestión relativamente compleja, y la respuesta no es necesariamente afirmativa. Sin tratar de realizar un análisis exhaustivo, cabría hacer dos consideraciones. En primer lugar, hay que señalar que el conjunto de ingresos atribuidos a los gobiernos subcentrales también están establecidos por el marco básico, normalmente constitucional, tratando de asegurar una suficiencia relativa similar a los distintos niveles de gobierno. Es decir, tratando de garantizar que todos ellos están en condiciones de prestar los servicios que tienen atribuidos en condiciones similares, exigiendo a las fuentes tributarias que se les han atribuido un esfuerzo aceptablemente similar.

Pero ahí nos movemos en una dimensión básicamente política e histórica, respecto de la cual no hay respuestas inequívocas. ¿Por qué el hecho de encomendar a los gobiernos locales una función determinada, no contemplada en el marco originario de distribución de competencias, debe necesariamente modificar su marco de ingresos? Podría ocurrir que la sociedad opinara que estos gobiernos deben ejercer esta función en lugar de otra que ya venían prestando y que ha ido perdiendo importancia en la opinión de la sociedad a lo largo del tiempo, o bien que sus fuentes tributarias están menos ‘exprimidas’ que las de otros niveles de gobierno. Naturalmente, también podría perfectamente ocurrir lo contrario: que hubiera que revisar el marco financiero de los gobiernos locales, aún sin haber alterado el competencial, a causa de la tendencia expansiva del gasto necesario para llevar a cabo las funciones que tienen atribuidas, o bien a causa de la rigidez de sus fuentes tributarias. En la realidad, la situación de los gobiernos subcentrales se aproxima más bien a la segunda que no a la primera de estas dos posibilidades, por lo que cuando se produce la atribución de nuevas obligaciones, suele ser necesario ampliar paralelamente su capacidad de financiación. La segunda consideración es que, en cualquier caso, y puesto que estamos hablando de obligaciones vinculadas a sus propias competencias, parece razonable que la financiación sea de carácter general más que condicionado. Aun así, hay que ser conscientes de que a veces, sin embargo, no resulta fácil delimitar claramente la titularidad competencial de un determinado gasto, precisamente porque en él confluyen, de hecho, diferentes niveles de

³¹ Spahn-Föttinger (1997), pág. 227.

gobierno, cada uno de ellos en el uso de sus competencias: el gobierno central, o el intermedio, fija unos estándares mínimos porque persigue un objetivo igualizador o redistributivo; el subcentral gestiona una política cuya responsabilidad tiene atribuida. Es por ello que existe un cierto margen, en la realidad, para establecer, también en este caso, sistemas de subvenciones condicionadas.

En la realidad, pues, la atribución de obligaciones que requieren un cierto nivel de gasto plantea una problemática relativamente compleja, y no siempre tiene la salida aparentemente fácil de establecer subvenciones intergubernamentales. Hemos comentado ya algunos aspectos de esta cuestión en los Estados Unidos. En la RFA, a la que también nos hemos referido, la legislación federal requiere que algunas funciones sean financiadas por los gobiernos subcentrales con sus propios recursos, sin contribución federal³². En Austria, por ejemplo, la creciente sensibilización en torno de esta problemática ha llevado a adoptar un mecanismo en virtud del cual, si al decidir nuevas obligaciones de gasto no existe un acuerdo entre los diferentes niveles de gobierno, el gobierno que decide el gasto debe responsabilizarse asimismo de su financiación³³. Por el momento, este mecanismo ha sido adoptado sobre una base exclusivamente política, aún sin traducción legal, y ha generado ya una fuerte reacción contraria procedente en especial de los círculos parlamentarios, que temen ver reducida su capacidad de decisión³⁴.

Cuando nos planteamos, así pues, la descentralización de las políticas sociales, es preciso tener bien presente la gran complejidad de la cuestión, que no admite respuestas fáciles ni simplistas, por dos razones fundamentales, que han sido reiteradamente comentadas. Por una parte, el grado de centralización en una determinada política no se manifiesta en un solo indicador, aislable y cuantificable. Por otra parte, se suele producir una confluencia de los diferentes niveles de gobierno en los mismos campos funcionales, y ello es especialmente cierto en el ámbito de las políticas sociales, por lo que cualquier aproximación a esta materia debe hacerse teniendo en cuenta estas premisas.

5. El Estado del bienestar como realidad política

Como hemos visto hasta aquí, el análisis económico no nos proporciona criterios concluyentes para determinar cuales son los niveles de gobierno más apropiados para

³² Spahn-Föttinger (1997), pág. 227.

³³ Thöni (1999) indica que, de acuerdo con este mecanismo, “los *Länder* y los gobiernos locales *vis-a-vis* del gobierno federal, y el nivel federal y el nivel local *vis-a-vis* de los *Länder* tendrían un derecho de veto ‘sobre las leyes que comportaran coste’ al respectivo nivel. A ello deberían suceder negociaciones en un comité gubernamental, pero no parlamentario, bien definido. Si no existiera acuerdo, el nivel de gobierno que hubiera decidido sobre el gasto debería permanecer como responsable de su financiación”, pág. 118.

³⁴ Thöni (1999), pág. 118.

llevar a cabo las políticas sociales. Existen consideraciones redistributivas y de equidad que requieren una presencia activa del gobierno central, puesto que, en última instancia, parece aconsejable garantizar una igualdad básica entre todos los ciudadanos. Hay otras razones, sin embargo, que aconsejan la participación de los gobiernos subcentrales, que están en mejor situación para identificar las demandas de los ciudadanos y para proveer un nivel eficiente de los servicios. Parece, pues, conveniente una cierta confluencia de los distintos niveles de gobierno en la provisión de las políticas sociales. Por otra parte, hemos podido ver que la responsabilidad en estas políticas no tiene una única dimensión, sino que se extiende a distintos niveles, como si existieran distintas capas verticales para ejercer las competencias en la misma función de gasto. De forma que los distintos niveles de gobierno pueden ejercer, en realidad, distintas clases de responsabilidades en la prestación de los mismos servicios. Además, y ésta es la cuestión en la que vamos a centrarnos en este punto, no sólo debemos tener en cuenta los argumentos económicos. Existen argumentos políticos de primer orden que también hay que tomar en consideración a la hora de decidir cuáles son los niveles de gobierno que deben responsabilizarse de la prestación de las políticas sociales.

En los países en que ha funcionado con éxito, el Estado del bienestar ha sido un poderoso instrumento de cohesión nacional, en el sentido de contribuir muy positivamente a que los individuos se sintieran miembros de la misma comunidad política³⁵. Al reforzar los lazos de solidaridad entre las personas y evitar las situaciones de marginación y exclusión social, el Estado del bienestar ha ayudado de forma destacada a reforzar la cohesión social; y sobre todo, la prestación de servicios públicos universales como la educación, la sanidad y la protección social, ha contribuido a democratizar la sociedad, a extender la noción de ciudadanos iguales frente a las necesidades básicas, sin privilegios de ningún tipo por razón de clase social, riqueza o cualquier otra razón. El Estado de bienestar se asienta en esta igualdad de derechos y deberes, que es propia de la condición de ciudadanos pertenecientes a la misma comunidad política.

Pero el Estado del bienestar tiene una característica propia de enorme importancia: extiende esta igualdad, más allá del campo de los derechos políticos y civiles, al de los servicios públicos básicos y la fiscalidad. Al hacerlo, crea, de hecho un espacio de solidaridad entre los individuos, entendiendo por tal un espacio en el que tienen lugar flujos de renta entre las personas. La igualdad de derechos y deberes significa ahora que individuos en iguales circunstancias recibirán los mismos servicios, y que individuos de igual capacidad fiscal pagarán los mismos impuestos, de forma, que la igualdad genera, de forma automática, aun sin proponérselo, un flujo de renta de los individuos de mayor nivel adquisitivo a los de menor nivel. Por ello podemos afirmar que el Estado del bienestar define, en la actualidad, el espacio básico de solidaridad entre los individuos.

³⁵ “El Estado del bienestar ha sido un proyecto político de construcción nacional”, señala Esping-Andersen (1996 b), pág.2.

Ahora bien, resulta evidente que esta solidaridad descansa en una premisa política: los individuos están dispuestos a hacer este esfuerzo de solidaridad porque se sienten formando parte de una misma comunidad política. Están dispuestos a hacerlo con sus conciudadanos, pero no, o al menos no en la misma medida y con la misma intensidad, con ciudadanos de otros países. De forma, que existe ahí en cierta manera un proceso que se retroalimenta: el Estado de bienestar sólo es posible si previamente existe un cierto grado de identificación entre los individuos que forman parte de la comunidad política, pero al mismo tiempo el propio Estado del bienestar contribuye muy activa y poderosamente a establecer estos vínculos de identificación entre los ciudadanos. El Estado de bienestar se apoya, así, no sólo en consideraciones económicas, sino en una premisa política fundamental, como es la del sentido de pertenencia a una misma comunidad sin la cual las personas no estarían dispuestas a aceptar el esfuerzo de solidaridad, que permite que este Estado sea posible. También, dicho sea de pasada, requiere un acuerdo político adicional sobre la importancia, la potencia, de estos flujos de renta redistributivos. Cuando este grado se sobrepasa, va más allá de lo que la sociedad está dispuesta a aceptar, y tal vez en parte esto es lo que ha ocurrido en los últimos años, hay sectores de la sociedad que ponen en cuestión la solidaridad y tienden a desentenderse del consenso que está en la base del Estado del bienestar.

Si el consenso político es un elemento imprescindible para el buen funcionamiento del Estado del bienestar, a mi parecer el grado de descentralización política, el grado de auto-gobierno que se está dispuesto a aceptar que tengan los distintos territorios, forma parte de este consenso político de una forma imprescindible. A lo mejor, esta comunidad política que está en la base del Estado del bienestar no podría existir si no reconociera un cierto nivel de auto-gobierno político a los territorios que forman parte de esta comunidad, y por lo tanto si, al margen de criterios económicos, no encontrara un equilibrio aceptable para que estos territorios se pudieran auto-gobernar en aquellas cuestiones que ellos consideran esenciales para regular su vida colectiva, incluyendo, tal vez, las políticas sociales propias del Estado del bienestar. Este factor político se convierte, así, en un criterio que hay que tener en cuenta de forma especial a la hora de decidir el grado de descentralización de las políticas sociales; más aún si tenemos en cuenta que, como hemos visto en apartados precedentes, por una parte, no disponemos de criterios económicos concluyentes a la hora de dilucidar esta cuestión, y por otra parte, las distintas funciones de gasto pueden dar lugar a distintos tipos de responsabilidades, lo que permite la confluencia de los distintos niveles de gobierno en su desempeño.

El Estado del bienestar requiere de la existencia de un cierto grado de cohesión nacional (en realidad, como antes se ha visto, el Estado del bienestar es a la vez causa y consecuencia de esta cohesión nacional). Entiéndase bien, aquí hablamos de *nacional* en el sentido de *comunitario*; no hay razón para no admitir que la comunidad sobre la que se asienta el Estado del bienestar no pueda ser una realidad plurinacional. Al hablar de

los fundamentos de esta cohesión nacional, muchas veces se pone el acento exclusivamente en la solidaridad entre territorios, sin valorar suficientemente la importancia que tiene el hecho de que exista un marco político que permita un nivel de auto-gobierno aceptable para los distintos territorios. La solidaridad interterritorial es, sin duda, imprescindible. Sin ella, las distintas regiones no podrían recibir un nivel semejante de servicios, y se resquebrajarían las bases mismas del Estado del bienestar. Pero disponer de un nivel de autonomía política real, y adecuado a las aspiraciones de las diferentes comunidades territoriales, es también imprescindible para lograr el consenso necesario que requiere el Estado del bienestar. Los ciudadanos de determinados territorios pueden considerar que gozar de un determinado nivel de auto-gobierno es una condición importante para sentirse identificados con una comunidad política más amplia, que es aquella en la que se materializa el Estado del bienestar. Permitir que la diversidad se exprese libremente y que, libremente, confluya en un proyecto común, puede ser mucho más eficaz para lograr la cohesión inter-territorial que tratar de imponer una unidad artificial.

6. La descentralización de las políticas sociales en algunos países

Existe una apreciable diversidad de experiencias en la provisión de los servicios de educación, sanidad y seguridad social, que hemos definido como típicamente integrantes de lo que calificamos como políticas sociales. Los cuadros 1 y 2 nos ofrecen la participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto público en estas tres funciones de gasto. El cuadro 1 proporciona los datos sin consolidar, es decir, sin deducir las transferencias intergubernamentales destinadas a estas funciones del gasto del gobierno subvencionador, mientras que en el cuadro 2 se presentan cifras consolidadas. En principio, estas últimas reflejan con mayor fidelidad la importancia de cada nivel de gobierno en la gestión del gasto final, aunque las primeras permiten apreciar la influencia indirecta que pueden tener también estos gobiernos, no actuando ellos directamente, sino condicionando a través de la financiación el gasto de otros niveles, normalmente de un ámbito territorial más reducido. Las cifras se refieren a diez países: siete países en los que existen tres niveles de gobierno -seis países federales (Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, RFA y Suiza) y España-, así como tres países unitarios de características relativamente distintas entre sí, como son Dinamarca, Francia y el Reino Unido. Los datos consolidados, por las limitaciones de la fuente utilizada, corresponden a fechas relativamente atrasadas, por lo que en general, en los comentarios que siguen, se van a tomar como base los del cuadro 1, correspondiente a las cifras sin consolidar, y se compararán con las consolidadas cuando así resulte conveniente. Como ya se ha indicado, los datos hacen referencia a descentralización del gasto público, que no hay que confundir con la descentralización de las políticas, que en muy buena medida dependen de los métodos de financiación y de la atribución a uno u otro nivel de gobierno de las facultades en el diseño de las políticas.

6.1. Educación

El grado de descentralización del gasto público es muy elevado en educación, moderadamente alto en sanidad y pequeño en seguridad social y bienestar. El gasto educativo es, de los tres que examinamos, el que muestra un grado de descentralización más elevado. El modelo más frecuente consiste en la atribución de la responsabilidad en educación primaria y secundaria a los gobiernos locales, para poder atender de forma más directa las necesidades específicas de los ciudadanos y asegurar una mayor implicación de los padres, y de la educación superior y universitaria a los gobiernos regionales y el gobierno central. Habitualmente, estos últimos mantienen un papel significativo en el diseño de las políticas y la fijación de estándares con carácter general, y en la financiación de programas educativos³⁶. La educación es un caso clásico de confluencia de los diferentes niveles de gobierno en una misma función competencial, si bien esta confluencia puede producirse ejerciendo responsabilidades en distintos planos: unos más bien en la formulación de políticas y su financiación, y otros en la gestión directa del gasto.

Aunque los beneficios del gasto educativo tienen un carácter básicamente individual, su provisión suele ser pública y obligatoria, tanto por razones de eficiencia como redistributivas³⁷. Por una parte, en efecto, a causa de las imperfecciones del mercado de capitales y de la existencia de situaciones de información incompleta, nada garantizaría una asignación óptima de este servicio, si su provisión fuera dejada enteramente en manos del mercado. De forma que asegurar un nivel mínimo de educación a toda la sociedad es una vía frecuentemente transitada, que garantiza además un determinado grado de redistribución de la renta. Además, ello tiene claras implicaciones territoriales, puesto que sin la existencia de mecanismos de igualación interterritorial, necesariamente financiados por los gobiernos de ámbito superior, los territorios más pobres se verían condenados a proveer un inferior nivel de servicio. Por otra parte, en la provisión de la educación aparecen implicados costes privados, por lo que difícilmente su provisión podría no ser obligatoria³⁸.

En la media de los nueve países examinados, el gobierno central realiza el 27,3% del gasto público educativo (que pasaría al 15,9% si consideráramos sólo los países con tres niveles de gobierno, a los que de ahora en adelante nos referiremos como ‘federales’), los gobiernos intermedios, en la media de los seis países federales, el 57,6%, y los gobiernos locales, de nuevo en la media de los nueve países, el 34,2% (cuadro 1). La

³⁶ Ter-Minassian (1997 b), pág. 7.

³⁷ En este punto, vid., en especial, Ahmad e.a. (1997), págs. 40-42.

³⁸ Los costes privados se producen, por ejemplo, por la pérdida de ingresos derivados del trabajo infantil o por la reducción del trabajo familiar no pagado realizado por los niños. Este argumento es utilizado por Ahmad e.a. (1997), pág. 41, y tiene una cierta importancia cuando debemos considerar la compatibilidad entre la autonomía de los gobiernos subcentrales para desarrollar las políticas de su competencia y las facultades del gobierno central para asegurar unos determinados objetivos redistributivos.

educación constituye, pues, una función de gasto altamente descentralizada, cuya gestión es llevada cabo, básicamente, por los gobiernos intermedios y los locales. Además suele existir, como se ha indicado, una cierta especialización sub-funcional entre estos dos niveles de gobierno (los locales son responsables de la enseñanza básica, y los regionales de la universitaria y superior), si bien el elevado nivel de agregación de las cifras disponibles no permite apreciarlo. Dentro de estos grupos de países pueden apreciarse, a la vez, situaciones claramente distintas, tanto entre los federales, como dentro de los unitarios. Entre los primeros, en Canadá y Estados Unidos hay una presencia dominante de los gobiernos locales, que absorben, respectivamente, un 44,8% y un 51,5% del gasto local; en cambio, en la RFA (con el 71,6%), Suiza (54,8%) y Australia (70,7%) son, en distintos grados, los gobiernos regionales los que tienen una presencia más destacada en esta función. Por su parte, los gobiernos locales desempeñan un papel más secundario, aunque en ningún caso irrelevante (35,1% en Suiza y 21,6% en la RFA). También en los países unitarios, se observan distintas situaciones: en el Reino Unido, en peso determinante corresponde a los gobiernos locales (63,5%); en Dinamarca, el gasto se subdivide en partes similares entre el gobierno central (51,7%) y los locales (48,3%), y dentro de estos últimos existe a su vez una subdivisión de responsabilidades entre los municipios y los *counties* en educación primaria y secundaria, respectivamente³⁹; y, en cambio, en Francia predomina el gobierno central (62,8%).

En muchos casos, los gobiernos subcentrales reciben financiación condicionada procedente del gobierno central o de los gobiernos intermedios para la gestión del gasto educativo. En Canadá, por ejemplo, en los últimos años, las provincias han extendido su papel en la financiación de la educación primaria y secundaria, que es básicamente responsabilidad local, a causa de las limitaciones de los gobiernos locales para obtener los rendimientos suficientes del *property tax* (que es el gran tributo local), y del deseo de asegurar una cierta igualación de las posibilidades de gasto entre las comunidades locales de una misma provincia⁴⁰. Además, existen subvenciones federales específicas destinadas a los gobiernos provinciales para contribuir a la financiación de la educación post-secundaria⁴¹. También en Estados Unidos, los estados han ido asumiendo un papel cada vez más importante en la financiación del gasto educativo realizado por los gobiernos locales, con el fin de reducir las diferencias que existen en necesidades de gasto y capacidad fiscal entre las distintas comunidades locales. Cerca de la mitad de las subvenciones destinadas por los gobiernos estatales a los gobiernos locales son sistemas de transferencias basados en fórmulas, que tienen en cuenta el esfuerzo fiscal local y las necesidades de gasto, y tratan de nivelar las posibilidades de gasto entre los distintos

³⁹ Lotz (1999), pág. 124.

⁴⁰ Krelove-Stotsky-Vehorn (1997), pág. 213.

⁴¹ Estas subvenciones estuvieron incluidas durante muchos años dentro de una subvención en bloque (*block grant*), creada por el *Established Programs Financing Act* (EPF) en 1977, y en 1996 pasaron a integrarse en el *Canada Health and Social Transfers*; Krelove-Stotsky-Vehorn (1997), págs. 214-215.

distritos escolares⁴². En definitiva, hay dos razones poderosas que explican la presencia de sistemas de subvenciones intergubernamentales en la financiación de la educación: por una parte, la frecuente existencia de normas emitidas por los niveles de gobierno de ámbito superior que obligan a cumplir determinados estándares (*mandates*); y por otra, la necesidad de garantizar que todas las partes del territorio están en condiciones de prestar un nivel semejante de servicio, con independencia de su capacidad fiscal.

España muestra una fuerte presencia de los gobiernos autonómicos, que se situaba en el año 95 en el 57,6%, exactamente igual a la media de los países federales. Este porcentaje deberá lógicamente incrementarse sensiblemente cuando haya culminado el traspaso de esta función a todas las CCAA (como ya puede apreciarse en las cifras del cuadro 2, que en España corresponden al año 1998), con lo que el peso de los gobiernos autonómicos en el gasto educativo se situará entre los más elevados de los países federales. La característica realmente más destacada de la descentralización del gasto educativo en España es el escaso peso que tienen los gobiernos locales (6,1%, comparado con el 34,2% de la media de los países considerados⁴³), el más reducido, con diferencia, después del de Australia. Hay que señalar, por último, que las cifras consolidadas muestran un mayor grado de descentralización, como cabía esperar, a consecuencia de las transferencias intergubernamentales (cuadro 1). Especialmente destacados resultan los casos de países como Estados Unidos y Canadá (donde los gobiernos locales pasan, respectivamente, del 51,5% al 71,3%, y del 44,8% al 60,7%, a costa de los gobiernos estatales), y del Reino Unido (los gobiernos locales ganan 25 puntos, que pierde el gobierno central). En definitiva, como es lógico, al considerar magnitudes consolidadas los gobiernos subvencionadores pierden peso en favor de los gobiernos subvencionados. Ello refleja la importancia de las subvenciones condicionadas en todos estos países, y la influencia indirecta que a través de ellas pueden ejercer los gobiernos subvencionadores.

6.2. Sanidad

La provisión de los servicios de salud es un caso típico en el que se entremezclan los diferentes niveles de gobierno, a la vez que la provisión pública y la privada. En muchos países, las campañas preventivas de salud pública suelen ser responsabilidad de los gobiernos locales, mientras que la medicina especializada y los servicios hospitalarios son competencia de los niveles superiores de gobierno. Se trata de un bien donde también se dan las características típicas de los bienes de mérito o bienes preferentes: apropiación básicamente individual, y a la vez consideraciones de equidad, que tienen claras implicaciones redistributivas. Los problemas de información incompleta, y la interferencia de costes privados hacen, por otra parte, que el mercado no actúe de forma

⁴² Stotsky-Sunley (1997), págs. 372 y 379.

⁴³ Que se elevaría al 43,1% si excluyéramos a España y Australia.

eficiente. Es por ello, que en muchos países la provisión por parte de los gobiernos subcentrales suele ir acompañada de la intervención de los gobiernos de ámbito superior, en forma de fijación de niveles mínimos y del establecimiento de sistemas de subvenciones intergubernamentales⁴⁴.

El gasto en sanidad está más centralizado que en educación, pero aun así, el protagonismo de los gobiernos subcentrales no es, de ningún modo, desdeñable. En la media de los países considerados, el gobierno central absorbe el 54,7% del total (el 48,1% si consideráramos sólo los países federales), los gobiernos intermedios el 42,9% y los locales el 16,4%. De nuevo en este caso podemos encontrar situaciones muy diversas en los distintos países. En algunos de ellos, el peso del gobierno central es extremadamente reducido: Canadá (14,3%), entre los federales, y Dinamarca (6,6%), entre los unitarios, como ejemplo de una tradición, extendida entre los países nórdicos, de fuerte implantación de los gobiernos locales. En otros países, en cambio, como el Reino Unido (100%) y Francia (97,8%), la gestión del gasto sanitario es responsabilidad casi exclusiva del gobierno central. También en un país federal como la RFA (71,7%) el protagonismo fundamental recae en el gobierno central, en tanto que en otros, como Australia (53,0%), Estados Unidos (56,7%) y Suiza (55,0%), el gobierno federal absorbe aproximadamente la mitad del gasto total. Por su parte, los gobiernos regionales desempeñan, como se ha dicho, un papel preponderante en los países federales, aunque también con situaciones muy contrastadas, que oscilan entre el 79,5% del Canadá y el 13,6% de la RFA, pasando por las situaciones intermedias, comprendidas de hecho entre el 25% y el 60%, de los otros cuatro. Finalmente, el peso de los gobiernos locales, que se sitúa en la media, recordémoslo, en el 16,4%, oscila entre el 93,4% de Dinamarca y su nula, o casi, participación, en el Reino Unido, Francia y España.

Se desprende de cuanto se ha señalado que el gasto en salud constituye un caso típico en el que es frecuente la confluencia de los distintos niveles de gobierno en la misma función, bien directamente en la gestión, bien porque existen normas comunes, gestionadas después autónomamente por los gobiernos subcentrales, bien porque existen mecanismos de financiación intergubernamental. En Dinamarca, como hemos visto, la responsabilidad fundamental en la gestión, y también en la financiación, del gasto en salud recae en los gobiernos locales (y dentro de ellos, fundamentalmente en los *counties*), si bien la normativa básica, y los estándares, son establecidos por el gobierno central⁴⁵. En Suiza, una parte significativa del gasto es gestionada por los gobiernos subcentrales, que actúan en realidad como ‘agencias’ del gobierno federal, que financia este gasto mediante sistemas de subvenciones condicionadas⁴⁶. El ejemplo del Canadá, donde el gobierno federal sólo lleva a cabo, recordémoslo, el 14,3% del total, es especialmente interesante. En este país, la asistencia sanitaria es gestionada

⁴⁴ Vid. Ahmad e.a. (1997), págs. 42-44 y Ter-Minassian (1997 b), pág. 7.

⁴⁵ Lotz (1999), pág. 124.

⁴⁶ Dafflon (1999 a), pág. 269.

básicamente por los gobiernos provinciales. Sin embargo, la federación interviene claramente tanto en el diseño de la política sanitaria, como en su financiación. En 1961 se aprobó el *Medical Care Act*, un programa de costes compartidos entre las provincias y la federación. El programa establecía cuatro criterios básicos, cuyo cumplimiento permitía a las provincias recibir subvenciones federales, en un porcentaje variable según sus costes, de manera que algunas podían alcanzar más del cincuenta por ciento del gasto total. En 1977, el gobierno federal, a través del denominado *Established Programs Financing Act* (EPF), incluyó este programa, junto con el destinado a financiar la educación post-secundaria, en una subvención global (*block grant*), distribuida entre las provincias sobre una base estricta de igualdad per cápita. Finalmente, en 1996 tanto este programa, como el *Canada Assistance Plan*, otro programa de subvenciones específicas, quedaron subsumidos en un programa de nueva creación denominado *Canada Health and Social Transfers*, que integra los diferentes tipos de subvenciones específicas que reciben las provincias, procedentes de la federación en materia de sanidad y protección social ⁴⁷.

También en Estados Unidos comparten responsabilidades el gobierno federal y los estados en el gasto sanitario. Aquí, además, y a diferencia de lo que sucedía en Canadá, el gobierno federal tiene una participación predominante en la gestión directa del gasto (el 56,7% del total), a través del programa *Medicare*, que cubre las necesidades sanitarias de las personas mayores⁴⁸. Este programa está establecido sobre una base de seguro, y el problema básico de la sanidad, en Estados Unidos, es la debilidad de la sanidad pública, en relación con el gasto sanitario privado⁴⁹, lo que deja a muchas personas fuera del sistema público de salud. La atención de las necesidades sanitarias de personas en situación de pobreza (determinada mediante sistemas de pruebas de necesidad) corre a cargo de los estados, a través del programa *Medicaid*, que es financiado en más del cincuenta por ciento por el gobierno federal, por medio de subvenciones proporcionales abiertas, y que ha tenido una rápida expansión desde su introducción por el Presidente Johnson en los años sesenta con el programa de la *Great Society*⁵⁰. La sanidad no constituye, pues, en Estados Unidos, un servicio público universal. El sector público proporciona atención a los mayores de 65 años y, con carácter residual y mediante pruebas de necesidad, a los más pobres. El resto de la población es atendida a través de la sanidad privada, que puede ser financiada con planes de empresa. Se trata del modelo nacido de hecho con el *New Deal*, y aplicado no sólo a la sanidad sino también, como tendremos ocasión de ver, a la protección social: seguridad social nacional para las personas mayores y un sistema descentralizado, con

⁴⁷ Krelove-Stotsky-Vehorn (1997), págs. 213-215.

⁴⁸ Stotsky-Sunley (1997), pág. 364 y Myles (1996), pág. 126.

⁴⁹ Myles (1996), pág. 122.

⁵⁰ Myles (1996), págs. 121-122 y Stotsky-Sunley (1997), págs. 370-371.

carácter residual y basado ampliamente en pruebas de necesidad, para la población en edad de trabajar⁵¹.

España se caracteriza por el elevado peso de los gobiernos autonómicos y el reducido de los gobiernos locales. Los primeros gestionan el 59,6% del gasto en sanidad, lo que sitúa a España en segundo lugar, tras Canadá, por lo que se refiere a la importancia de los gobiernos intermedios, y este peso deberá aumentar cuando haya culminado el traspaso de esta competencia a todas las Comunidades Autónomas. En cambio, al igual que sucedía con la educación, es extremadamente reducida la participación de los gobiernos locales, que gestionan el 0,1% del gasto total, por el 16,4% de la media de países considerados. Aun y admitiendo que el protagonismo de los gobiernos locales en sanidad no es comparable con el que tienen en educación, en otros países federales, como en Suiza o en la RFA, tienen un cierto peso en la gestión de esta responsabilidad, a diferencia de lo que ocurre en España, donde su papel es prácticamente inexistente. Finalmente, hay que señalar el papel que desempeñan las transferencias intergubernamentales, como queda claro cuando examinamos el grado de centralización en el gasto consolidado (cuadro 1). En alguno de los países, como Canadá y Suiza, en especial, el peso del gobierno central se reduce en más de diez puntos, lo que indica que buena parte del gasto gestionado por los gobiernos subcentrales se financia, en realidad, con transferencias procedentes del gobierno central, como tendremos ocasión de constatar al examinar, en un próximo apartado, algunos casos particulares.

6.3. Seguridad Social y bienestar

El gasto en seguridad social y bienestar es, de los tres que examinamos, el que muestra unos mayores porcentajes de centralización. Los mecanismos de protección social contienen a la vez elementos de aseguramiento y de redistribución, y ambos parecen aconsejar una presencia relevante del gobierno central. El primero, porque un factor clave para la cobertura de las contingencias de empleo y las vinculadas al ciclo vital, como las que trata de cubrir la seguridad social, es el de compartir riesgos. Hace falta, por tanto, una base de asegurados cuanto más amplia mejor, para optimizar las posibilidades financieras del sistema. El segundo, el elemento redistributivo, porque en el sistema de la seguridad social subyace un propósito de garantizar a todo el mundo unos niveles similares de pensiones. Ello explica la fuerte presencia del gobierno central en esta función, en la mayoría de países examinados. De todas formas, hay también que observar una tendencia, acentuada en los últimos años, a un papel activo de los gobiernos locales, en las responsabilidades más específicas de asistencia social, a través de programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y los servicios de atención a la familia. Aquí las ventajas de proximidad permiten una identificación

⁵¹ Myles (1996), pág. 128.

mucho más precisa de los colectivos e individuos necesitados de ayuda, de forma que la provisión de estos servicios es frecuentemente llevada a cabo por el nivel local, si bien los niveles central y regional intervienen también, mediante el establecimiento de estándares y directrices, así como de la financiación de programas locales⁵².

En la media de los países considerados, el gobierno central realiza el 78,4% (el 79,6% si consideráramos únicamente los seis países federales) del total del gasto total sin consolidar en esta función, los gobiernos intermedios el 14,5% y los gobiernos locales el 11,9%, aunque este último porcentaje resulta engañoso, y es en buena medida debido al elevado peso que tienen los gobiernos locales en Dinamarca, donde representan el 51,4% del total (cuadro 1). Excluyendo este país, la media se situaría, en realidad, en el 7,0%. Hay que señalar, por otra parte, que esta función de gasto engloba numerosas, y muy distintas entre sí, subfunciones de gasto, como las pensiones, el subsidio de desempleo, los servicios de ayuda a la familia, la asistencia social en sentido estricto (programas contra la pobreza y la exclusión social), etc. El elevado grado de centralización que existe en el conjunto está muy condicionado por la importancia de las pensiones en el total, y no es trasladable, ni mucho menos, a la totalidad de todas estas subfunciones, en muchas de las cuales, en realidad, existe un elevado grado de descentralización del gasto.

El país con un mayor grado de descentralización es Dinamarca, donde el gobierno central absorbe el 48,6% del gasto y los gobiernos locales el 51,4%. A continuación se sitúan Canadá y Estados Unidos, donde el gobierno federal representa el 63,9% y el 70,5%, respectivamente, y los gobiernos estatales el 31,5% y el 21,2%, y después dos países federales continentales, como son la RFA y Suiza, en los que el gobierno federal representa entre el 75% y el 80%, y los gobiernos intermedios poco más del 10%. Los gobiernos locales, como ya se ha señalado, tienen una gran importancia en Dinamarca, y en general en los países escandinavos, donde gestionan más del 50% del gasto en seguridad y bienestar social. En otros países, su protagonismo es muy inferior, pero no desdeñable. Así, en la RFA y el Reino Unido participan en un porcentaje algo superior al 10% del total, y en Francia, Estados Unidos y Suiza, en porcentajes sólo ligeramente inferiores a esta cifra. España muestra una fuerte centralización del gasto en esta función, a causa de la centralización de la gestión del gasto en pensiones, y de la escasa importancia de otro tipo de gastos sociales, como el de servicios de atención a la familia, que es el más típicamente descentralizado en otros países. Señalemos, finalmente, que el gasto consolidado muestra, como es normal, unos grados de centralización más reducidos, a causa de que el gasto realizado por los gobiernos

⁵² Vid. Ahmad e.a. (1997), págs. 37-40, y Ter-Minassian (1997 b), pág. 7. Esta autora señala que “con relación a la asistencia social, por razones de eficiencia administrativa, su provisión es frecuentemente devuelta al nivel local, aunque el nivel federal y/o regional juegan un papel estableciendo estándares, así como financiando, programas locales”, pág. 7.

subcentrales en esta función es financiado, en la práctica, con transferencias procedentes del gobierno central.

También en esta función de gasto juegan, pues, un papel complejo las relaciones intergubernamentales. En Dinamarca, por ejemplo, el gobierno central es responsable directo exclusivamente de las pensiones de jubilación y del seguro de desempleo, y los gobiernos locales de todas las otras políticas de tipo social, que en los países nórdicos son muy importantes. Los municipios atienden las guarderías, la asistencia social y la atención domiciliaria a los ancianos, y los *counties* son responsables de las instituciones sociales especializadas⁵³. En conjunto, los gobiernos locales gestionan cerca del 75% del gasto total consolidado (cuadro 2), aunque una parte muy importante es financiado en realidad por medio de subvenciones condicionadas⁵⁴. También en Suiza existe una cierta confluencia de los diferentes niveles de gobierno en esta función. Aunque la gestión y financiación son básicamente federales, en algunas prestaciones existe una cofinanciación de los gobiernos cantonales, que además disponen de un cierto margen de maniobra para decidir, dentro de la legislación federal, los niveles específicos de provisión⁵⁵. Canadá presenta, como ocurre a menudo, un ejemplo especialmente interesante. La Gran Depresión condujo, como en otros países, a la irrupción en gran escala del gobierno central en políticas básicas de protección social, de forma que el surgimiento y consolidación del Estado del bienestar han ido acompañados de una centralización masiva de las responsabilidades públicas en políticas de mantenimiento de la renta⁵⁶. En Canadá existe un sistema de seguridad social de ámbito federal, el *Canada Pension Plan*, que incluye todas las provincias excepto el Quebec, que tiene su propio plan, el *Quebec Pension Plan*. Estos planes cubren las áreas básicas de protección social, como son el sistema de pensiones de jubilación universal, el subsidio de desempleo y las ayudas a la familia⁵⁷. Las provincias intervienen también, sin embargo, en el campo de la asistencia social a través del *Canada Assistance Plan*. Este plan, creado en 1966, fusionó cuatro programas de coste compartido en un solo programa integral que proporciona asistencia a los ancianos de renta baja, los incapacitados, los parados no cubiertos por el seguro de desempleo y los invidentes. El gobierno federal financia la mitad del coste del programa, y las provincias son responsables de su diseño y administración⁵⁸.

También en Estados Unidos la protección social es una responsabilidad compartida entre la federación y los estados, con una presencia dominante del gobierno federal, bien directamente a través de la gestión, bien a través de la financiación de una parte del gasto estatal. Como se ha indicado en otra sección, el modelo surgido del *New Deal*,

⁵³ Lotz (1996), págs. 124-125.

⁵⁴ Ahmad e.a. (1997), Table 1 (pág. 34).

⁵⁵ Vid. Dafflon (1999 b).

⁵⁶ Myles (1996), pág. 128.

⁵⁷ Krelove-Stotsky-Vehorn (1997), págs. 212-213.

⁵⁸ Krelove-Stotsky-Vehorn (1997), págs. 213-214.

con la aprobación de la importantísima *US Social Security Act* de 1935, creaba un sistema de pensiones federal y dejaba en manos de los estados los otros mecanismos de protección social⁵⁹. Así, el sistema se ha apoyado tradicionalmente en tres pilares básicos. En primer lugar, el sistema de pensiones público (OASI, por ‘old age security income’), financiado y gestionado por la federación⁶⁰. En segundo lugar, el seguro de desempleo, gestionado y financiado exclusivamente por los estados, y cuyos beneficios y criterios de elegibilidad difieren fuertemente entre los mismos⁶¹. El tercer pilar era hasta hace poco el programa de ayuda a las familias con niños dependientes (AFDC), basado en pruebas de necesidad, gestionado por los estados, y financiado en más de su cincuenta por ciento por la federación, y que junto con el *Medicaid*, al que antes se ha hecho referencia, constituían los dos grandes programas financiados con subvenciones proporcionales abiertas por la federación⁶². El Congreso, con mayoría republicana, aprobó, sin embargo, en 1996, una legislación que pone fin a este programa, que es reemplazado por una subvención en bloque (*block grant*)⁶³.

7. ¿Son compatibles descentralización y redistribución?

Al abordar la cuestión de la descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar, nos adentramos, de hecho, apenas sin darnos cuenta, en un gran tema de fondo, como es el de la compatibilidad entre descentralización y redistribución: ¿son conciliables autonomía y solidaridad? Planteado en estos términos o en los más clásicos de la compatibilidad entre libertad e igualdad este es el conflicto básico, no sólo de la economía, sino probablemente de la sociedad. En nuestro terreno, lo que nos planteamos es si es posible avanzar en una concepción de la igualdad de derechos y deberes entre los ciudadanos propia de la comunidad política, que sea plenamente compatible con la autonomía y el auto-gobierno de los territorios que forman parte de esta comunidad política. Porque es evidente que aquí existe aparentemente una cierta contradicción: ¿cómo tratar igual a los ciudadanos de una región rica y una región pobre (se entiende, tratar igual a los ciudadanos en iguales circunstancias: pedir los mismos impuestos a los que tienen la misma renta y prestar los mismos servicios a los que están en las mismas circunstancias personales) y al mismo tiempo respetar el derecho de su gobierno a decidir por sí mismo sus propias políticas? Ahí existe, ciertamente, un problema básico, y no sirve de nada negarlo. Una igualdad absoluta de resultados no dejaría ningún margen para la autonomía, y la autonomía absoluta no dejaría margen para la igualdad. Si todos los territorios pudieran aplicar libremente los impuestos que quisieran y prestar los servicios públicos que desearan, de forma completamente

⁵⁹ Myles (1996), pág. 128.

⁶⁰ Myles (1996), pág. 124.

⁶¹ Myles (1996), págs. 125 y 129.

⁶² Stotsky-Sunley (1997), págs. 371 y 375, y Myles (1996), pág. 121-122.

⁶³ Stotsky-Sunley (1997), págs. 380-381. Los estados recibirán inicialmente una cuantía igual a la que venían percibiendo en concepto de AFDC.

independiente, y como si se tratara de compartimentos estancos, el concepto de igualdad quedaría seriamente dañado, porque los territorios más pobres no estarían en condiciones de prestar el servicio público en cuestión al mismo nivel que los más ricos, salvo si aplicaran una presión fiscal más elevada a sus ciudadanos.

El conflicto entre igualdad y autonomía está en el corazón de todo sistema político descentralizado, de las formaciones políticas plurinacionales a las que tendemos, y no hay más remedio que buscar equilibrios y hacer pactos. Alguna forma de concesión mutua tiene que existir, pues, entre descentralización y redistribución, entre autonomía e igualdad, para conseguir hacerlos compatibles. Para alcanzar un equilibrio aceptable entre estos dos objetivos, hay que introducir la noción básica de igualdad potencial, o igualdad de oportunidades. Igualdad *ex ante*, no efectiva o de resultados. No se trata de imponer el mismo sistema educativo o la misma presión fiscal a todos los territorios que componen la formación política, a todas las naciones de la unión, sino de garantizar esta igualdad ‘potencial’ que consiste en que todos los territorios, si en el ejercicio del auto-gobierno así lo deciden sus ciudadanos, estén en condiciones de tener los mismos servicios siempre que hagan el mismo esfuerzo. Luego podrán decidir una cosa u otra, en función del uso que hagan de su autonomía. Podrán, si así lo desean, aplicar menores impuestos y tener un nivel más reducido de servicios; o al revés, aumentar los impuestos y disfrutar de más servicios públicos.

La noción de igualdad potencial, de igualdad, si se quiere, de oportunidades, aplicada a los territorios, es, a mi entender, la clave de bóveda, la idea esencial que nos permite alcanzar un equilibrio aceptable entre auto-gobierno e igualdad. Los territorios más pobres deben tener las mismas oportunidades que los más ricos de prestar los mismos servicios. Pero ello es una posibilidad, no una obligación, y serán los propios territorios quienes deberán decidir libremente, ejerciendo su auto-gobierno, la opción que más les convenga

Hasta aquí estamos hablando de igualdad de oportunidades. ¿Qué ocurre si queremos ir más lejos? Cuando la queremos aplicar a las personas no todo el mundo se pone de acuerdo. Hay quien opina que no es bastante con la igualdad de oportunidades y que, en determinados casos, no sólo hay que dar igualdad de oportunidades, sino que es necesario asegurarse de que existe una igualdad efectiva en la provisión de los servicios públicos, con el fin, si es posible, de garantizar una igualdad de resultados. Por ejemplo, cuando hablamos de la educación no tenemos bastante con decir que la gente, si así lo desea, podrá llevar los niños a la escuela hasta los deiciséis años, y que con tal fin el sector público les proporcionará unos cheques para que los utilicen para este u otro objetivo, según sus preferencias, o que pueden elegir entre llevar los niños a la escuela o pagar menos impuestos. No es así como actúa el sector público. Decimos: la gente estará obligada a llevar los niños a la escuela hasta los deiciséis años. Queremos una igualdad efectiva, no sólo de oportunidades. Y lo mismo en otras materias. No decimos,

por ejemplo, que los trabajadores, si quieren, podrán pagar una cotización social que les permitirá luego un determinado nivel de pensiones. No decimos esto. Decimos: como que los ciudadanos pueden hacerse ilusiones respecto a su capacidad de ahorro y luego equivocarse, para evitar esto se produzca vamos a obligarles a pagar unas contribuciones determinadas para que en el futuro tengan acceso a un determinado nivel de pensiones.

Lo mismo puede ocurrir entre territorios. La cuestión esencial es, entonces, quien debe decidir esta igualdad efectiva, o de resultados, ¿el gobierno central o los gobiernos autonómicos? Y ahí tenemos todas las combinaciones que se quiera. Una alternativa sería que existiera una situación de igualdad de oportunidades entre territorios (lo que debería garantizarse con el correspondiente sistema de subvenciones), y que quedara en manos de los propios territorios la responsabilidad de establecer los niveles de igualdad efectiva o de resultados entre los ciudadanos de su territorio. Otra alternativa podría consistir en garantizar una situación no sólo de igualdad de oportunidades entre territorios, sino también de prestación efectiva o de resultados entre los ciudadanos de los distintos territorios, establecida en unos niveles mínimos fijados por el gobierno central, y que luego existiera un margen para los territorios. Y podrían existir también, obviamente, las dos situaciones extremas que antes se han comentado: aquella en que el gobierno central, para garantizar una igualdad efectiva entre todos los ciudadanos lleva a cabo la prestación íntegra del servicio, negando todo margen de actuación a los gobiernos intermedios; y aquella completamente opuesta en que éstos gobiernos actúan con total desconexión entre sí, imposibilitando la igualdad de oportunidades entre ellos.

Resulta difícil formular prescripciones o recomendaciones de principio respecto a cual de estas alternativas es mejor. Pero el aire de los tiempos más bien tiende a poner el acento, en general, en la igualdad de oportunidades, la responsabilización individual y la revisión de aquellas políticas que, al garantizar unos resultados determinados con independencia del comportamiento de los beneficiarios, más bien tienden a crear incentivos perversos. De manera que una buena línea de acción en la descentralización de las políticas sociales podría consistir en asegurar la igualdad de oportunidades a los distintos territorios y dejar a éstos un amplio campo (sobre la base o no de unos niveles y estándares mínimos establecidos por el gobierno central⁶⁴) para decidir la formulación de sus propias políticas, lo que incluye, naturalmente, los niveles de prestación efectiva de servicios que se deberían llevar a cabo. Parece claro, en cualquier caso, que el problema clave que debemos resolver al plantearnos la descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar es el de encontrar una fórmula de compatibilidad entre los objetivos de descentralización y redistribución, y que para la prestación de estas políticas esenciales del Estado del bienestar, como son las políticas de educación,

⁶⁴ Naturalmente, estos estándares o niveles mínimos deberían ser realmente mínimos. Es decir, no deberían anular, en la práctica, la capacidad de los gobiernos territoriales para llevar a cabo sus propias políticas.

sanidad y protección social, alguna forma de confluencia entre los distintos niveles de gobierno debe existir, lo cual obliga a establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre todos ellos.

Cuadro 1

Descentralización del gasto público en políticas sociales en distintos países (a)

(% del gasto público total sin consolidar)

	Educación			Sanidad			Seguridad Social y bienestar					
	<u>C</u>	<u>S</u>	<u>L</u>	<u>C</u>	<u>S</u>	<u>L</u>	<u>C</u>	<u>S</u>	<u>L</u>			
Australia (97)	29,2	70,7	0,1	100,0	53,0	46,3	0,7	100,0	91,1	7,4	1,5	100,0
Canadá (93)	7,5	47,7	44,8	100,0	14,3	79,5	6,2	100,0	63,9	31,5	4,6	100,0
Dinamarca (95)	51,7		48,3	100,0	6,6		93,4	100,0	48,6		51,4	100,0
España (95)	36,3	57,6	6,1	100,0	37,3	59,6	0,1	100,0	94,7	3,4	1,9	100,0
Estados Unidos (96)	5,2	43,3	51,5	100,0	56,7	33,0	10,3	100,0	70,5	21,2	8,3	100,0
Francia (93)	62,8		37,2	100,0	97,8		2,2	100,0	91,2		8,8	100,0
Reino Unido (95)	36,5		63,5	100,0	100,0			100,0	88,9		11,1	100,0
RFA (91)	6,8	71,6	21,6	100,0	71,7	13,6	14,7	100,0	77,4	11,4	11,2	100,0
Suiza (95)	10,1	54,8	35,1	100,0	55,0	25,2	19,8	100,0	79,7	12,1	8,2	100,0
Media sin ponderar	27,3	57,6	34,2		54,2	42,9	16,4		78,4	14,5	11,9 (7,0)c	
	(15,9)b				(48,0)b				(79,6)b			

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF, Washington, 1998.

Notas: (a) C: gobierno central; S: gobiernos estatales o intermedios; L: gobiernos locales.

(b) Media correspondiente exclusivamente a los países 'federales', considerando por tales los que tienen tres niveles de gobierno.

(c) Media sin incluir a Dinamarca.

Cuadro 2

Descentralización del gasto público en políticas sociales en distintos países (a)

(% del gasto público total consolidado)

	Educación			Sanidad			Seguridad Social y bienestar					
	<u>C</u>	<u>S</u>	<u>L</u>	<u>C</u>	<u>S</u>	<u>L</u>	<u>C</u>	<u>S</u>	<u>L</u>			
Australia (87)	8,5	91,3	0,2	100,0	43,5	55,6	0,9	100,0	92,8	6,2	1,0	100,0
Austria (95)	48,7	32,2	19,1	100,0	7,7	51,5	40,8	100,0	82,0	11,4	6,6	100,0
Canadá (87)	4,8	34,5	60,7	100,0	2,6	89,5	7,9	100,0	65,8	31,3	2,9	100,0
Dinamarca (86)	46,8		53,2	100,0	7,1		92,9	100,0	26,1		73,9	100,0
España (98)	31,0	62,7	6,4	100,0	38,5	58,6	2,8	100,0	93,0	3,9	3,1	100,0
Estados Unidos (87)	4,2	24,5	71,3	100,0	50,5	33,8	15,7	100,0	78,0	14,6	7,4	100,0
Francia (85)	75,3		24,7	100,0	97,0		3,0	100,0	91,8		8,2	100,0
Reino Unido (87)	12,7		87,3	100,0	100,0			100,0	84,0		16,0	100,0
RFA (83)	1,0	73,8	25,2	100,0	74,4	11,2	14,4	100,0	79,0	10,9	10,1	100,0
Suiza (87)	6,2	57,5	36,3	100,0	45,5	32,1	22,4	100,0	88,5	5,6	5,9	100,0
Media sin ponderar	23,9	53,8	38,4		44,4	47,5	20,1		78,1	12,0	13,5 (6,8)c	
	(14,9)b				(37,6)b				(82,7)b			

Fuente: Ahmad e.a. (1997), Table 3. Para España, *La descentralización del gasto público en España (período 1987-1998)*, Dir. Gral. De Coordinación con las Haciendas Territoriales (Min. Economía y Hacienda). Para Austria, Thöni (1999), Table 4.3.

Notas: Vid. Cuadro 1.

BIBLIOGRAFIA

AHMAD, E., HEWITT, D. y RUGGIERO, E. (1997), "Assigning Expenditure Responsibilities", en Ter-Minassian (1997 a), págs. 25-48.

ATKINSON, A.B. (1992), "Towards a Social Security Safety Net?", *Fiscal Studies*, August 1992, págs. 41-53.

BROWN, Ch. y OATES, W.E. (1987), "Assistance to the poor in a federal system", *Journal of Public Economics*, vol. 32/1987, págs. 307-330 (publicado en Oates (1998), págs. 402-425).

DAFFLON, B. (1999 a), "Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation", en Fossati-Panella (1999), págs. 255-294.

DAFFLON, B. (1999 b), "Le financement des assurances sociales en Suisse: analyse du point de vue des charge sur les salaires et des incidences redistributives", *Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance*, Tome 43, 1999, págs. 22-47.

ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) (1996 a), *Welfare States in Transition*, Sage, Londres.

ESPING-ANDERSEN, G. (1996 b), "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", en Esping-Andersen (1996 a), págs. 1-31.

FOSSATI, A. y PANELLA, G. (1999) (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.

HIRSCHMAN, A.O. (1995), *A propensity to self-subversion*, Harvard University Press, Londres.

HUTHER., J. y SHAH, A. (1996), *A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization*, World Bank, Washington.

KRELOVE, R., STOTSKY, J.G. y VEHORN, C.L. (1997), "Canada", en Ter-Minassian (1997 a), págs. 201-225.

KING, D. (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, George, Allen & Unwin, Londres.

KLEIN, R. y O'HIGGINS, M. (eds.) (1985), *The Future of Welfare*, Basil Blackwell, Oxford.

LADD, H.F. y DOOLITTLE, F.C. (1980), "Which level of government should assist the poor?", *National Tax Journal*, 3/1980, págs. 323-336 (publicado en Oates (1998), págs. 388-401).

LOTZ, J.R. (1999), "Local Government in Denmark", en Fossati-Panella (1999), págs. 122-130.

MYLES, J. (1996), “Why Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States”, en Esping-Andersen (1996 a), págs. 116-140.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York (v. c.: Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977).

OATES, W.E. (ed.) (1998), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Elgar, Cheltenham (Reino Unido).

OLSON, M. (1969), “The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Responsibilities among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, may 1969, págs. 479-487.

PAULY, M.V. (1973), “Income Redistribution as a Local Public Good”, *Journal of Public Economics*, num.1/1973, págs. 35-58.

PESTIEAU, P. (1995), “Unió Europea, Estat del benestar i eficiència econòmica”, *Revista Econòmica* (Banca Catalana), març 1995, págs. 14-22.

SINN, H.-W. (1990), “Tax harmonisation and tax competition in Europe”, *European Economic Review*, 2-3/1990, págs. 489-504.

STOTSKY, J.G. y SUNLEY, E.M. (1997), “United States”, en Ter-Minassian (1997 a), págs. 359-383.

SPAHN, P.B. y FÖTTINGER, W. (1997), “Germany”, en Ter-Minassian (1997 a), págs. 226-248.

STEPHENS, J.D. (1996), “The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects”, en Esping-Andersen (1996 a), págs. 32-65.

TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997 a), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.

TER-MINASSIAN, T. (1997 b), “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, en Ter-Minassian (1997 a), págs. 3-24.

THÖNI, E. (1999), “Fiscal federalism in Austria: facts and new developments”, en Fossati-Panella (1999), págs. 103-121.

TRESCH, (1981), *Public Finance: A Normative Theory*, Business Publications, Texas.

WEALE, A. (1985), “Why Are We Waiting? The Problem of Unresponsiveness in the Public Social Services”, en Klein-O’Higgins (1985), págs. 150-165.

ZIMMERMANN, H. (1999), “Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content?”, en Fossati-Panella (1999), págs. 162-176.