

---

# EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: UNA EVALUACIÓN POLÍTICA

Manuel Escudero

---



---

**La construcción del Estado de las Autonomías es un proceso que aún no ha finalizado. En este artículo se pasa revista a los problemas políticos surgidos en lo que se define como las tres etapas de construcción del sistema autonómico: la etapa «institucional», en la que se pusieron en pie las «reglas del juego»; la etapa «distributiva», en la que se han repartido las competencias entre el Gobierno nacional y los autonómicos; y la etapa «colaborativa», que está aún por abordarse plenamente.**

Para situarse con perspectiva suficiente frente a lo que está suponiendo la construcción del Estado de las Autonomías es conveniente introducir dos reflexiones previas:

a) Existen tres grandes coordenadas de cambio en España: junto a los proble-

mas planteados por la descentralización política autonómica se sitúan los generados por la transformación democrática del Estado y los derivados de la crisis económica. Estos tres frentes no están aislados sino que se superponen. Dicho de otra manera: la descentralización política de España se está realizando en unas condi-

ciones nada favorables de crisis económica y de necesidad inaplazable de modernización del Estado. Como se verá a lo largo de este artículo, los principales problemas planteados en la construcción autonómica de España se derivan, precisamente, de la existencia de esas otras dos coordenadas.

b) La construcción del Estado autonómico supone una transformación tan drástica de la organización del Estado que, para evaluarla correctamente, es absolutamente necesario introducir la noción de cambio gradual o proceso que se desarrolla a lo largo de un período de tiempo prolongado y a través de una serie de estadios o etapas.

Esta noción de desarrollo por etapas es particularmente útil para entender en qué momento del proceso nos encontramos y qué fases quedan aún por abordar.

### *Un sistema de doble gobierno basado en la colaboración*

El Estado de las Autonomías es una forma de organización del Estado muy específica: un sistema de doble gobierno donde cada nivel tiene una doble función, la competencia exclusiva en una serie de esferas de poder y la competencia compartida en otras. *El sistema se asienta tanto en la distribución de tareas como en la colaboración.* Generalmente se ha resaltado con exceso el primer aspecto y muy poco el segundo. Si miramos desde este doble prisma, el sistema que se está poniendo en pie puede ser brevemente descrito del modo siguiente:

a) Las Comunidades Autónomas, dentro de su propio territorio, se convierten en los agentes principales *en la esfera de los servicios públicos* (vivienda, obras públicas, transportes, ordenación del territorio, agricultura, medio ambiente, enseñanza, sanidad y consumo).

**La construcción del Estado autonómico se está realizando en unas condiciones nada favorables de crisis económica y de necesidad inaplazable de modernización del Estado.**

b) El nivel central de gobierno se convierte en el agente principal en una serie de *funciones públicas de carácter general* (defensa, relaciones exteriores, política económica general, planificación económica y las funciones generales de política redistributiva tanto social como territorial). También el nivel central de gobierno establece *los aspectos básicos* en todos aquellos servicios públicos políticamente descentralizados en sus aspectos suprarregionales e interregionales.

c) Esta distribución de poderes genera la necesidad de colaboración entre los dos niveles de gobierno, particularmente en dos grandes áreas:

— En las diversas áreas de servicios públicos donde las Comunidades Autónomas tienen atribuciones regionales y el Gobierno central las tiene suprarregionales.

— En los ejercicios de programación o planificación. Esto se refleja en la propia Constitución que, asignando la función de planificación general al nivel central de gobierno, establece también la necesidad de que ésta se realice tomando en cuenta las previsiones elaboradas por las Comunidades Autónomas.

En definitiva tanto la dicotomía regional/suprarregional en cuanto a los servicios públicos, como el carácter articulado que se le confiere a todo ejercicio de planificación, presupone la puesta en marcha de una estrecha colaboración entre el nivel de Gobierno central y el autonómico.

### *Las tres etapas de construcción del Estado de las Autonomías*

A este significado —de distribución de poderes y de colaboración entre los dos niveles de gobierno— se le ha seguido un desarrollo institucional, dentro del que se pueden distinguir tres etapas:

a) La primera etapa consistió en la puesta en pie de las instituciones y de las «reglas del juego» básicas; la Constitución, los diversos Estatutos de Autonomía, los Parlamentos Regionales y sus Consejos de Gobierno electos, así como las bases fundamentales de financiación del nuevo nivel autonómico de gobierno.

b) La segunda etapa, en la cual aún nos encontramos, ha consistido en el «reparto de poder» de las diversas esferas de actuación. Esta etapa ha supuesto una delimitación exacta y pormenorizada de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno: los servicios, organismos, personal transferido, así como la valoración de su coste para determinar su financiación.

También se han desarrollado en esta fase los mecanismos de solidaridad interterritorial.

Por su naturaleza, la etapa ha tenido un carácter conflictivo ya que ha consistido en una delimitación de los ámbitos de poder y, como todo ejercicio de delimitación, se ha basado en una filosofía distributiva en la que cada parte lógicamente presiona con el fin de aumentar su esfera de actuación.

c) La tercera etapa, de la cual tan sólo se han dado los primeros pasos, ha de consistir en la puesta en pie de los organismos mixtos de colaboración regional/supraregional o de colaboración en el terreno de la planificación y de la política económica. Esta etapa, a diferencia de la anterior, se basará en una filosofía colaborativa en la que cada parte, desde su propio ámbito de poder, intentará completar su gestión mediante la colaboración con el otro nivel de gobierno. En tanto no se culmine esta tercera etapa —como luego se verá— el Estado de las Autonomías será un sistema incompleto, inestable y sujeto a múltiples presiones.

Cada una de estas etapas ha supuesto la aparición de diversos problemas políticos de envergadura diversa que en ocasiones no han sido plenamente resueltos. Más específicamente, a cada etapa se le ha correspondido la aparición de un problema político principal ante el cual ni la izquierda española en general ni el socialismo español en particular ha logrado hallar una respuesta ideológicamente contundente. En las páginas siguientes se esbozan estos problemas y se reflexiona en torno a ellos.

*¿Por qué se ha generalizado el nivel autonómico de gobierno a toda España?: el problema surgido en la primera etapa*

La primera etapa de construcción autonómica, en la que se pusieron en pie las instituciones básicas y las reglas de juego fundamentales del sistema, recibió un impulso definitivo mediante los Acuerdos

**El sistema autonómico no tiene por qué suponer una ventaja para democratizar el Estado. Por el contrario, supone retos adicionales.**

Autonómicos. Estos suponían, ante todo, la generalización del hecho autonómico a todas las regiones españolas. Desde entonces, e incluso desde antes, ha quedado

latente un problema que, como reflejaba el artículo de Joaquín Leguina en *Leviatán*, n.º 16, se puede resumir en la siguiente afirmación: «Autonomías de verdad sólo deben ser las históricas, las demás son artificiales».

Cuando se han hecho públicas algunas evaluaciones acerca del coste excesivo de las nuevas instituciones autonómicas, o cuando se han conocido los síntomas de ineficiencia con ribetes de corrupción en diversas autonomías, ha surgido en el fondo del pensamiento de la izquierda española una cierta ambivalencia: ¿no habremos engendrado entre todos un pequeño monstruo mediante la generalización del sistema autonómico? ¿Es un sistema que contribuye al progreso, que hace a la sociedad española más democrática y más justa?

A estos interrogantes se debería responder con una gran dosis de realismo, evitando las defensas ingenuas que, incluso a nivel programático, son con frecuencia repetidas. En breves palabras: *el sistema autonómico no tiene por qué suponer una ventaja para democratizar el Estado mediante su descentralización. Por el contrario, supone retos adicionales.* Sin embargo, el sistema autonómico era necesario como punto de partida para, desde el mismo, construir un consenso que hasta hoy no ha existido.

Desarrollemos brevemente estos aspectos.

El Estado moderno en España, conformado históricamente a lo largo del siglo pasado y que halló su máxima expresión bajo el franquismo, era un Estado deficiente<sup>1</sup>. Aunque en la letra se proclamaban unos derechos políticos al ciudadano frente al Estado y éste se basaba formalmente en un principio de ecuanimidad en la gestión de los bienes y servicios públicos, funcionaba en la práctica de un modo muy distinto. Existía de hecho un acceso desigual por parte de los ciudadanos a los bienes y servicios administrados por el Estado; algunos ciudadanos tenían mayor acceso al poder administrativo a través de relaciones personalizadas basadas en favores mutuos, es decir, a través de un sistema informal clientelista.

El funcionario tenía un espíritu de detentador del poder administrativo más que de servidor civil. La jerarquía administrativa —situada al margen y por encima de la sociedad— podía fragmentarse «ad infinitum» de acuerdo con los intereses atomizados de infinitas relaciones clientelistas, al tiempo que el espíritu corporativo podía crecer en la búsqueda de cuerpos de presión que tuvieran hegemonía dentro del propio Estado.

En consecuencia, la Administración no tenía un funcionamiento

**El primer objetivo del socialismo español en las Comunidades Autónomas es la construcción de una administración regional objetiva, ecuaníme y eficaz.**

objetivo ni hacia adentro (ya que jerarquías administrativas también se formaban siguiendo criterios subjetivos clientelistas) ni hacia fuera (ya que existía una discriminación constante entre los ciudadanos). Desgajada de la sociedad funcionaba con su propia lógica, que no tenía por qué ser ni efectiva (en el sentido de observar una adecuación racional entre políticas formuladas y medios utilizados) ni eficiente (en el sentido de obtener máximos objetivos al menor costo). A esta conformación histórica de la Administración se le seguía también una actitud generalizada entre los ciudadanos, que consideraban la función pública y su organización como un cuerpo ajeno a la sociedad —al cual hay que evadir siempre que se pueda y del cual, como ciudadano, más vale no exigir nada—.

El Estado moderno se ha dotado de una administración objetiva, neutral y efectiva en dos instancias históricas: bajo el ímpetu de la revolución política democrática (como fue el caso de Francia) o bajo el ímpetu del ideal socialdemócrata del Estado social de derecho. La socialdemocracia en Europa ha logrado que los derechos políticos de los ciudadanos se completen con el derecho a un mínimo asegurado de prosperidad material e igualdad de oportunidades económicas. Y para ello ha sido necesaria la transformación de la administración pública<sup>2</sup> en una organización eficaz que pudiera asumir un volumen creciente de gestión de servicios públicos en beneficio de todos los ciudadanos (tal es el caso de países como Suecia, Noruega, Austria y, en buena medida, el Reino Unido y Alemania Federal).

Otros países, que perdieron el tren histórico del ímpetu revolucionario democrático en el pasado siglo y no han visto el triunfo político de una ideología socialdemócrata o de características similares, mantienen el incómodo maridaje de un sistema político democrático y un Estado moderno en la letra y deficiente en su práctica: tal es el caso —por ejemplo—

próximo de Italia. Tal podía también haber sido el caso de España si la derecha política, como en Italia, hubiera perpetuado en la nueva situación democrática su hegemonía política.

Vista la envergadura de la tarea que en el terreno de la modernización de la Administración se plantea en España, el profundo arraigo de las deformaciones de una administración pública creada y consolidada al abrigo de un Estado deficiente y la debilidad ideológica del proyecto socialdemócrata en España después de que dos generaciones hayan crecido sin conocer la democracia política, *es evidente que la tarea de modernización se hubiera podido realizar más eficazmente de un modo centralizado*, sin la mediación del nuevo nivel del gobierno autonómico que está creando sus propias jerarquías administrativas. El régimen autonómico, desde

este punto de vista, no sólo no es una ventaja sino que presenta un obstáculo adicional cara a la modernización de la administración pública en España. Esto se ha-

ce particularmente evidente en aquellas Comunidades Autónomas en las que la nueva administración regional se está formando bajo la iniciativa política de un gobierno de la derecha, sea nacionalista (Euskadi, Cataluña) o tradicional (Galicia, Cantabria) <sup>3</sup>.

Planteadas las cosas desde esta perspectiva, si la descentralización representa obstáculos adicionales a una tarea política de primera importancia y gran dificultad, ¿cuáles son las razones que, por encima de estas consideraciones, hacen necesario el sistema autonómico?

Existen dos razones:

a) La primera y fundamental está paradójicamente relacionada con lo hasta ahora expuesto. El hecho de que no haya existido históricamente un consenso de la sociedad española con respecto a su Esta-

do, el que la sociedad no haya considerado a la administración pública como un gestor eficaz y ecuánime de los bienes y servicios públicos, explica precisamente la facilidad con que la idea de un nuevo nivel autonómico de gobierno ha prendido en todas las tierras de España.

En otras palabras, la naturaleza deficiente del Estado español explica, en concreto, el por qué tanto las élites políticas regionales como la sociedad en general han optado con facilidad y sin grandes discusiones por la descentralización. Esta opción hubiera sido impensable en otros países donde la Administración central ha funcionado históricamente de un modo eficaz, asegurando la provisión satisfactoria de servicios públicos a la generalidad de los ciudadanos como es el caso del Reino Unido o de Francia <sup>4</sup>.

**La naturaleza deficiente del Estado español explica por qué tanto las élites políticas regionales como la sociedad en general han optado por la descentralización.**

En definitiva, *la generalización del sistema autonómico ha venido dada como consecuencia de la falta de consenso de la sociedad española con su Estado*. Por

eso, porque es la situación de partida elegida por la generalidad del pueblo español a partir de una frustración histórica, hay que aceptarla.

Desde esta perspectiva las teorías federalistas en España adquieren una diferente dimensión: en realidad son un reflejo aún más extenso del desencanto histórico producido por esa falta de consenso de la sociedad española con su administración pública. Si a partir del sistema autonómico se logra construir un sistema de provisión de bienes y servicios públicos ecuánime y eficaz, las aspiraciones federalistas se tornarían innecesarias y desaparecerán; si ésto no se logra, aquellas adquirirán una fuerza cada vez mayor.

b) Existe una razón quizá tan importante como la primera —aunque no tenga un carácter de generalidad similar—. Consiste en que la transformación de Es-

paña de una sociedad rural semi-industrializada en una sociedad industrial se ha dado de un modo rápido y en condiciones de falta de controles democráticos. En

---

**Los Gobiernos  
autónomos van a ser juzgados  
en primera instancia  
por su calidad  
de gestores.**

---

consecuencia los efectos adversos<sup>5</sup> en las regiones no desarrolladas —que son típicos de todo período de industrialización— han sido, en el caso de España, particularmente agudos. Por ello, en algunas regiones —de las que el ejemplo más claro es Andalucía, pero que hay que extender a Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia, Castilla-León o Galicia— *la aspiración al desarrollo económico ha sido, y es, fundamental a la hora de optar por el sistema autonómico.*

En resumen, a lo largo de esta reflexión acerca de la bondad del sistema autonómico han surgido las que, a mi juicio, son las razones fundamentales que justifican su necesidad.

Por un lado el sistema autonómico ha venido demandado por la falta de consenso de la sociedad española con la administración pública heredada. Hay que aceptar por ello el sistema de doble gobierno. A partir de él la administración pública ha de ser transformada como tarea clave cara a la construcción de un Estado social de derecho. Si esto no se puede lograr las tendencias de disgregación se acentuarán y ni siquiera el sistema autonómico tal y como se esboza hoy resultará una «arena de juego» satisfactoria para muchos.

De aquí se deriva *el primer objetivo* que el socialismo español ha de perseguir en las Comunidades Autónomas: una administración regional escrupulosamente sujeta al control democrático, objetiva y ecuánime, efectiva y eficiente de modo que dentro del ámbito autonómico pueda asumir tareas crecientes de servicios públicos. Si por algo van a ser juzgados los Gobiernos autónomos va a ser, en primera instancia, por su calidad de gestores.

Por otro lado, el sistema autonómico viene demandado desde las regiones menos favorecidas, esquilmas por la reciente industrialización española, como

un sistema que ha de resolver los desequilibrios regionales y ha de impulsar definitivamente el desarrollo económico regional. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

*Los desajustes principales  
de la segunda etapa:  
las cuestiones de solidaridad*

Dentro de la segunda etapa, de deslindamiento de esferas de poder entre los dos niveles de gobierno, han existido —por encima de las lógicas tensiones ocasionadas por la naturaleza distributiva de la etapa— dos problemas surgidos en torno a los elementos de solidaridad interregional previstos para el sistema autonómico.

El primer problema subyace en el fondo de la controversia surgida recientemente en torno a «los efectos financieros».

Esta controversia, de naturaleza compleja, surge debido a la extra-financiación que reciben las Comunidades Autónomas como resultado de que el costo para mantener el nivel de los servicios públicos transferidos parece crecer menos que los fondos que reciben las regiones para su financiación. Probablemente la mejor manera de enfocar el problema no consiste en una discusión «a cara de perro» entre las Comunidades Autónomas y la Administración central —argumentando las primeras que esa extra-financiación supone un margen de maniobra para mantener el nivel de servicios públicos autonómicos y replicando la segunda que esa extra-financiación es sencillamente extra no regulada y, por lo tanto, a recortar. Existe otro modo de abordar el problema. Los servicios transferidos son financiados de dos formas: la cesión de tributos y la

participación en los ingresos del Estado. La cesión de tributos es el sistema lógico de financiación autonómica de las competencias transferidas; sin embargo, el segundo método de financiación —es decir, la participación en los ingresos del Estado— es en el fondo un sistema de *solidaridad*: las regiones menos desarrolladas (con una renta regional per cápita menor) tienen naturalmente una base tributaria menor y en consecuencia pueden obtener unos ingresos menores a través de la cesión de tributos que se ha acordado con ellas. Es ahí donde entra la participación en los ingresos del Estado como una vía supletoria que garantiza a esas Comunidades Autónomas menos ricas un nivel de servicios similar al que tenían *antes* de que las transferencias de competencias se efectuaran.

Inmediatamente aparece una lógica pregunta: ¿esa vía suplementaria no debería también asegurar que las Comunidades Autónomas menos ricas consigan un nivel de servicios públicos *equiparables* al de las Comunidades Autónomas más desarrolladas?

Los «*tax equalisation funds*» —o fondos de igualación de tributos descentralizados— utilizados en otros países europeos de tradición socialdemócrata consisten precisamente en una participación extra en los ingresos generales para aquellos entes territoriales autónomos (generalmente municipios, aunque también regiones o Estados federados) que, debido a que recaudan a través de los tributos cedidos un menor volumen de ingresos, necesitan esa extra-financiación para así asegurar un nivel de servicios similar al de otros entes territoriales más ricos. De este modo se llega a cumplir un principio esencial: el nivel de los servicios públicos per cápita prestados por esos entes territoriales es, más o menos, similar en todo el país.

Desde esta perspectiva el problema del «efecto financiero» adquiere una nueva

**Un problema pendiente es conseguir que todas las Comunidades Autónomas puedan prestar un nivel similar de servicios públicos a los ciudadanos.**

dimensión: las Comunidades Autónomas tienen razón cuando consideran que se necesita, de algún modo, un mecanismo de extra-financiación de los servicios públicos que han sido transferidos y son ahora gestionados por el nivel autonómico. Pero a renglón seguido hay que añadir que tal extra-financiación no puede ser producida y distribuida de un modo errático —como ocurre actualmente con el «efecto financiero»—. Por el contrario, tiene que ser cuidadosamente regulada y debe dirigirse a asegurar que a lo largo y ancho de España cada ciudadano pueda disfrutar de un nivel similar en lo que hace a los servicios públicos prestados por las Comunidades Autónomas.

A nivel de principios ésto ha sido enunciado ya en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, hasta la fecha no se ha dado ningún paso significativo para desarrollar el principio.

En definitiva, durante esta segunda etapa de construcción del Estado autonómico un volumen ingente de servicios ha sido descentralizado. Además las transferencias han ido acompañadas de un sistema de financiación tal que hace que el nivel de los servicios públicos hoy disfrutado por los ciudadanos en cada Comunidad Autónoma no haya empeorado, sino que se mantenga. Queda un aspecto pendiente de la máxima importancia desde el proyecto socialista: *que todos los ciudadanos, no importa en qué Comunidad Autónoma vivan, puedan acceder a un nivel similar de servicios públicos*. Este es el mayor problema pendiente en la segunda etapa de construcción autonómica.

La segunda cuestión planteada en torno a los mecanismos de solidaridad se refiere al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Antes ya se ha señalado que la reivindicación de desarrollo económico por parte

de las regiones desfavorecidas por la industrialización de España es uno de los factores que hicieron necesaria la construcción de nuestro sistema autonómico: una de las claves de su éxito y estabilidad dependerá, por tanto, de que se logre tal objetivo.

En el camino de su consecución se ha establecido un instrumento de valor incalculable: alrededor de un 30-40 por 100 de toda la nueva inversión pública española se destina, por medio del Fondo de Compensación Interterritorial, a la inversión regional, recibiendo más aquellas regiones que están menos desarrolladas en términos de renta per cápita, emigración y extensión.

No existe probablemente en Europa un instrumento más ambicioso para resolver las deficiencias en cuanto a infraestructuras económicas (pues a este fin se destina el Fondo) que presentan las regiones menos desarrolladas. Desde este punto de vista, el Fondo es una medida radical y progresiva.

Sin embargo, el Fondo de Compensación es hoy en España objeto de bastantes críticas. De entre ellas, las fundamentales son dos:

a) Aquéllas que provienen de algunas regiones menos desarrolladas que estiman que el porcentaje de nuevas inversiones públicas que se realiza hoy a través del Fondo de Compensación debería aumentar: si hoy es un 40 por 100, debería subir.

b) Aquéllas que provienen de algunas regiones desarrolladas que hoy sufren el impacto de la crisis. Estas regiones mantienen que los baremos hoy utilizados para distribuir el Fondo de Compensación no tienen en cuenta el impacto de la crisis y que, en consecuencia, existe una discriminación que no debería ser mantenida.

Es evidente que el modo de calcular el

reparto del Fondo se puede mejorar y afinar. Pero éste no puede ni debe ser alterado de tal modo que sea la propia naturaleza del FCI y su finalidad la que cambie. ¿Cuál es esta finalidad? Consiste en que las regiones que durante los años del crecimiento económico —los años 60 y principios de los 70— actuaron como las «despensas» de mano de obra y también de capital, que permanecieron fundamentalmente al margen del proceso de industrialización, y en consecuencia tienen una escasez notoria de empresarios emprendedores, cuya estructura productiva es fundamentalmente agrícola y generalmente de muy baja productividad, se beneficien ahora con un Fondo extra de inversión en capital productivo colectivo para que puedan crear unas nuevas bases de desarrollo económico: este es el fin del Fondo y no debe ser cambiado.

Lo que ocurre es que el Fondo debe de

**No existe probablemente en Europa un instrumento más ambicioso que el F.C.I. para resolver los problemas que presentan las regiones menos desarrolladas.**

ser complementado con otras líneas de acción pública, líneas que sólo serán posibles si se crean nuevas instituciones de colaboración entre el nivel central y el autonómico de gobierno.

*La colaboración: una nueva etapa en la construcción del Estado de las Autonomías*

¿Cuál es el trasfondo real de las críticas que hoy se formulan al FCI?

Tanto las regiones menos desarrolladas como las regiones desarrolladas que hoy sufren el impacto de la crisis industrial están perfilando los objetivos, las medidas y los recursos financieros que precisarían para situar en un plazo de cuatro a ocho años a su región fuera de la crisis y en una situación de desarrollo de su potencial económico.

Pues bien: en el sistema autonómico que hemos puesto en pie en España, e in-



cluso contando con un instrumento tan poderoso como el FCI, la mayor parte de estos objetivos, medidas y recursos financieros caen dentro de la esfera de poder del Gobierno central y no de las Comunidades Autónomas.

En otras palabras: cada Gobierno regional, como máximo, puede prever y decidir sobre un 40 por 100 de las inversiones públicas y medidas económicas que van a afectar a su región, pero es el Gobierno central el que decide sobre el 60 por 100 restante.

El Gobierno central, a la hora de decidir el destino de sus inversiones y diseñar sus medidas de política económica, debe tener en cuenta diversos objetivos generales que van más allá de los objetivos de desarrollo regional: ha de tener en cuenta objetivos de solidaridad social, que no tienen por qué coincidir con los de desarrollo regional. También, por supuesto, debe perseguir objetivos de racionalización y eficiencia económica, objetivos que muchas veces son olvidados a partir de una perspectiva «regionalista» muy unilateral. Por estas razones, porque el Gobierno central tiene una diversidad de objetivos que cumplir para asegurar su papel constitucional de planificar la economía general española, también tiene la posibilidad de programar una parte tan elevada (60-70 por 100) de las inversiones públicas a partir de sus propios criterios.

Pero, entonces, ¿qué papel pueden jugar los gobiernos autónomos para lograr el desarrollo de su región si sólo pueden prever y decidir una parte minoritaria de las acciones y medidas públicas decisivas?

Lo que se está planteando en el transcurso de las críticas al FCI es:

a) Que el Gobierno central, a la hora de programar sus objetivos, medidas e inversiones *debe tomar en cuenta* los objetivos, medidas e inversiones formuladas

**La colaboración entre los dos niveles de gobierno es esencial para lograr que todo ciudadano, tenga un nivel similar de oportunidades económicas.**

por los Gobiernos autónomos en pos de su desarrollo económico regional.

b) Que el Gobierno central debe *coordinar* al máximo posible sus objetivos, medidas e inversiones con las de los Gobiernos autónomos.

En resumen, se está planteando la necesidad de colaboración estrecha entre los dos niveles de gobierno para el logro del segundo de los objetivos fundamentales del Estado de las Autonomías: *que todo ciudadano, no importa en qué región viva, tenga un nivel similar de oportunidades económicas.*

En la medida en que esta colaboración funcione, en esa medida las demandas para aumentar el volumen del Fondo de Compensación o para transformar su naturaleza disminuirán.

Para inaugurar esta nueva etapa colaborativa, decisiva en la consolidación del Estado de las Autonomías, es necesario que por parte de los dos niveles de gobierno exista el convencimiento y la voluntad política para emprenderla.

En el terreno concreto que se está abordando aquí —el de planificar la salida a la crisis para las Comunidades Autónomas— es el Gobierno central el que tiene que dar el primer paso.

Sin embargo, hasta la fecha el Gobierno socialista ha estado centrado en otras prioridades de gestión de la crisis económica (reducción del déficit, racionalización del gasto público, reconversión de sectores estratégicos) y apenas ha prestado atención a las necesidades antes señaladas de coordinación en materia de programación económica con las Comunidades Autónomas.

No hay que ignorar las dificultades que la crisis económica impone y a las que me refería al comienzo de este artículo. A na-

die se le puede ocultar que dos de los grandes objetivos a conseguir en el Estado autonómico —la nivelación de los servicios públicos y una salida a la crisis equilibrada para todas las Comunidades Autónomas— significan una tensión adicional en el gasto público o, cuando menos, dificultades adicionales en la asignación de unos recursos especialmente escasos.

Sin embargo, las dificultades impuestas por la crisis económica no pueden empañar una visión clara de los grandes objetivos que el socialismo español debe perseguir en el contexto del Estado autonómico. Tampoco pueden inmovilizar el proceso de su construcción que, como se ha sugerido, debería pasar a una nueva y final etapa. Es más, sólo a través de esta nueva fase el Estado autonómico ha de adquirir su mayor virtud: la de un Estado plural con instituciones que funcionen con dinámicas distintas que, a través del diálogo y el compromiso, pueden llegar a la colaboración en nuevas áreas de gobierno hoy apenas desarrolladas.

Para iniciar esta nueva etapa es también necesario que cada nivel de gobierno se sitúe en su terreno, respetando el terreno de la otra parte. Por ejemplo, en el tema de la planificación económica expuesto más arriba, los Gobiernos autónomos no pueden exigir que el Gobierno central programe sus medidas o inversiones de acuerdo exactamente con los planes regionales. Pero tampoco puede el Gobierno central decidir las sin tomar en cuenta previamente las previsiones de las Comunidades Autónomas. El campo de actuación de cada nivel de gobierno ha quedado ya definido en la primera y la segunda etapa de construcción del Estado autonómico: es sobre esa base desde la que hay que iniciar la colaboración.

La nueva etapa debe abarcar los más variados campos donde ésta es necesaria. A modo de ejemplo se ha abordado el tema de la colaboración en el campo de la

**La nueva etapa de colaboración debe abarcar todos aquellos sectores donde el Gobierno central tiene atribuciones extra-regionales y los autónomos las tienen regionales.**

planificación económica. Pero ésta también es necesaria en el terreno de la ordenación territorial, así como en todos aquellos sectores donde el Gobierno central tiene atribuciones generales y extra-regionales y los Gobiernos autonómicos tienen atribuciones regionales; incluso se hace necesaria en el terreno financiero para que exista una política global racional y no caótica de endeudamiento público.

Por último, esta nueva fase debe materializarse en un nuevo desarrollo institucional: la puesta en pie de instituciones mixtas de colaboración o la revitalización de algunas que existen, así como la creación de nuevos departamentos de coordinación dentro de la Administración o la transformación en ese sentido de algunos ya existentes.

### *Conclusión*

A lo largo de este artículo se ha pasado revista al proceso de construcción del Estado de las Autonomías. A partir de la definición de las tres etapas por las que transcurre esa construcción se han sugerido los principales problemas políticos que han surgido en cada etapa.

Las conclusiones principales que se desprenden de esta evaluación política son:

a) Aunque el Estado de las Autonomías supone dificultades adicionales en la modernización del Estado, ha surgido precisamente debido a la naturaleza no moderna, clientelista e ineficaz de la administración pública heredada. Por ello se ha convertido en un punto obligado de partida para la construcción de un consenso que históricamente no ha existido en España entre la sociedad y su administración pública. Debido a que las administraciones autonómicas están asumiendo el papel de agente principal en la provisión de servicios públicos, el éxito tanto

de la modernización del Estado como de la consolidación del sistema autonómico dependen en gran medida de que estas administraciones logren ser objetivas, ecuanímenes, efectivas y eficientes. La construcción de una administración autonómica no clientelista, que sirva a todos los ciudadanos y sea altamente eficaz, se convierte así en un objetivo primordial.

b) El sistema autonómico ha significado una descentralización política ingente de servicios públicos. Pero queda por cumplir una tarea básica desde el punto de vista socialista: la nivelación de los servicios públicos que disfrutaran los ciudadanos en las diversas regiones. Queda por conseguir que todo ciudadano, independientemente de la Comunidad Autónoma

donde viva, tenga derecho y acceso a un nivel similar de servicios públicos.

c) La construcción del Estado de las Autonomías en sus primeras etapas ha logrado dar contenido y existencia a dos niveles de gobierno. Pero estos niveles de gobierno son complementarios. Cada uno desde su propia esfera debe colaborar con el otro. La filosofía distributiva de estas dos primeras etapas debe dar paso a una filosofía cooperativa en una tercera etapa. Sólo a través de ella se podrá realizar el otro gran objetivo del Estado de las Autonomías: que todo ciudadano consiga en su región un mínimo garantizado de prosperidad material y unas oportunidades económicas similares a las del resto de los españoles.

---

<sup>1</sup> M. Heiberg. *The defective State*. PRIO papers. Oslo, 1982.

<sup>2</sup> Un concepto muy útil en este terreno es el del «Estado Gradualista», con referencia a países de tradición socialdemócrata. Ver, por ejemplo, D. Eversley, *The planner in society*. Faber. Londres. 1973.

<sup>3</sup> En Euskadi y Cataluña todos los indicios apuntan hacia la creación de una administración autonómica que posibilite un acceso discriminatorio siguiendo las grandes líneas de división política y so-

cial: nacionalistas y no nacionalistas no tienen las mismas oportunidades. En Galicia, el caciquismo rural transformado luego en clientelismo urbano se reproduce dentro de la Xunta.

<sup>4</sup> En Francia la descentralización en curso se refiere más al campo de planificación que al de los servicios públicos. En el Reino Unido, el proyecto autonómico para Escocia y Gales fracasó en base a argumentos a favor de la eficacia de la Administración existente.

<sup>5</sup> Los «*backwash effects*» de los teóricos clásicos Myrdal y Hirschman.