



sociedad

Castrillón implica a Juan Pablo II en el encubrimiento

LA SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR 2. LA ADMINISTRACIÓN



La recesión deriva en una crisis fiscal que ha llevado a España a acumular un déficit público superior al 11%. Ante la presión de los mercados y la exigencia de la UE, el Gobierno opta por minimizar estímulos a la economía, aún en recesión, y abordar ya el ajuste. Pero el recorte del déficit debe hacerse en un Estado mucho más descentralizado que dos décadas atrás: la cura de adelgazamiento se extiende a las comunidades, la administración que tiene a su cargo la educación, la sanidad y las políticas sociales



Los asistentes a la cuarta cumbre de presidentes autonómicos, que se celebró el pasado 14 de diciembre, en el Senado. / CRISTÓBAL MANUEL

Las autonomías necesitan corsé

La descentralización es locomotora del Estado de bienestar, pero los solapamientos y algunas decisiones cuestionan su eficiencia ● La merma de ingresos públicos tras la crisis obliga a los gobiernos regionales a priorizar

ALEJANDRO BOLAÑOS

Si algo deja claro esta etapa de la crisis, amnésica con los desvaríos del sector financiero, implacable con las deudas del sector público, es que cuando la prensa económica británica, las agencias de calificación de riesgos y Bruselas se alinean, mal asunto. Y los gobiernos autonómicos españoles están, ahora, en el punto de mira.

Tras proclamar, hace año y medio, que "la fiesta de la economía española se acabó", el semanario *The Economist* destacó que la descentralización "había ido demasiado lejos". "¿Cuánto es suficiente?", inquirió sobre la cesión de competencias. Desde entonces, la marea no deja de crecer. Las agencias de *rating* lanzaron el pasado verano un aviso general, que luego tornó en un goteo de revisiones a la baja de la calificación de la deuda de las autonomías, cada vez más cara de colocar en los mercados. Y hace una semana, la Comisión Europea, además de reprochar al Gobierno su optimismo en las previsiones, enfatizó que el plan de ajuste presupuestario tenía una gotera: el ahorro (10.000 millones) que se asignaba a comunidades y ayuntamientos. Simplemente, Bruselas no se lo cree.

El debate sobre la necesidad y la solvencia del gasto público en educación, salud o políticas sociales viene de lejos. Pero, en España, la crisis que parieron los mercados financieros lo ha acelerado. Porque aquí, en buena parte, Estado del bienestar es Estado de las autonomías. Y las dudas sobre si las comunidades serán capaces de contener el déficit y la deuda pública —en 2009 creció un 25%, hasta los 86.280 millones—, tienen un reflejo inmediato en la incertidumbre sobre las políticas de bienestar.

"En años anteriores, con el ciclo expansivo, la recaudación fiscal iba muy bien y permitía encajar en el presupuesto todo tipo de gastos, los que tienen que ver con el Estado de bienestar y los que no. Eso se acabó", comenta Santiago Lago, experto en financiación autonómica de la Universidad de Vigo.

"La Administración autonómica ha sido esencial en el desarrollo y expansión de servicios sociales", sostiene Luis Moreno, investigador del Instituto de Políticas y Bienes Públicos en el CSIC. "La legitimidad de los niveles locales y autonómicos depende en buena medida de la calidad de esos servicios", acota. Es una aseveración que comparten los expertos con-

sultados para este artículo, que otorgan a las comunidades autónomas el papel de locomotoras del Estado del bienestar. Pero la rapidez del proceso de descentralización en las últimas dos décadas ha dejado muchas veces la eficacia y la lógica económica en la cuneta, ya sea por acción directa de los gobiernos autonómicos o por el peso de sus reivindicaciones en la agenda política.

El anecdotario de los *monstruos* de la descentralización da para mucho, como podría atestiguar el ex ministro de Justicia Mariano Fernández Bermejo, que se vio obligado a dimitir, no por compartir una cacería en Jaén con el juez Baltasar Garzón, sino porque su licencia sólo era válida para Castilla-La Mancha.

Pero el problema pasa de lo personal a lo colectivo cuando, con el paro al galope, la creación de 16 servicios públicos de empleo (el País Vasco aún no recibió la transferencia), obstaculiza la difusión de ofertas de trabajo, queja reiterada de los sindicatos. O, como ocurrió hace mes y medio, cuando las diferencias de apreciación entre los servicios meteorológicos catalán y estatal ralentizaron la respuesta de las autoridades ante la nevada que cortó la luz durante días en Cataluña.

El empuje de la descentralización ha guiado el intenso despliegue de inversión pública en las últimas dos décadas, pero la crisis hace preguntas incómodas sobre su rentabilidad económica y social: ¿son necesarias 50 universidades públicas? Francia y Alemania tienen un número similar

Bruselas, agencias de 'rating' y prensa económica enfilan a las comunidades

"Antes encajaban todo tipo de gastos, eso se acabó", advierte un experto

pero con bastante más población. ¿Son necesarios 48 aeropuertos? En algunos, el tráfico de pasajeros es ínfimo.

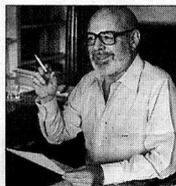
Para dar razones a la época de ajuste que se viene encima, el ministro de Fomento, José Blanco, advirtió en una entrevista con este periódico: "No es posible que el AVE y las autovías lleguen a la puerta de cada casa". Pero ese re-

clamo ha sido argumento estelar en toda elección municipal o autonómica que se precie. Y si se acerca la lupa a algunas decisiones autonómicas, hacen daño a la vista: la proliferación de canales de televisión se lleva más de 1.000 millones de euros al año en subvenciones. La creación de organismos públicos de todo tipo y de altos cargos se ha disparado. Como lo ha hecho la apertura de oficinas comerciales, turísticas o de representación institucional en el exterior.

"Lo que hay que cuestionar no es el modelo autonómico, sino si es útil para el ciudadano. Y la respuesta es que, tal y como se ha desarrollado, no es eficiente, es excesivamente caro", señala Rosa Díez, portavoz de UPyD, formación política al alza según todas las encuestas, que ha hecho de esta cuestión santo y seña. Díez reivindica que el Gobierno central recupere competencias en educación y sanidad. Y que ejerza el control sobre la gestión de los gobiernos autonómicos. "Con la descentralización hemos crecido y nos hemos hecho más fuertes, y con ella, no sin ella, saldremos de la crisis", proclamó hace pocos días el presidente de la Generalitat catalana, José Montilla (PSC). Y no dejó pasar la



sociedad
Marruecos
hostiga a los
cristianos



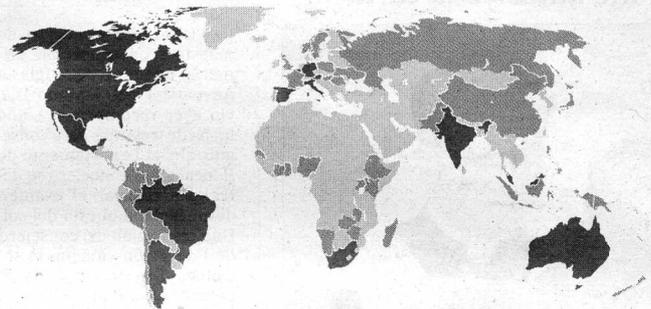
cultura
Las obsesiones
de los censores
del franquismo



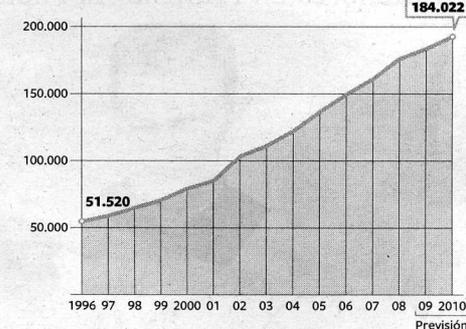
cultura
Neuman gana
el Premio
de la Crítica

La administración pública

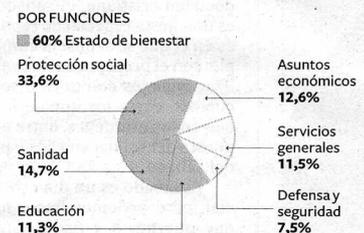
NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN
En 2009 ■ Alto ■ Moderado ■ Parcial



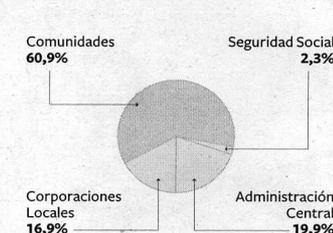
GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO
Total en España, en millones de euros



COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA
En 2007



GASTO EN PERSONAL
En 2008



Fuentes: Ministerio de Economía, Andrés Rodríguez-Pose y Ángel de la Fuente.

EL PAÍS

ocasión para cargar contra "la nueva fiebre recentralizadora".

Tiempo muerto en la refriega política. Balón a los expertos: "Nos miramos demasiado el ombligo, la descentralización es un proceso mundial", templa Andrés Rodríguez-Pose, catedrático de Geografía en la *London School of Economics* (LSE). Su argumento está fundado en un reciente trabajo sobre 21 países avanzados, en el que ha testado como influye la descentralización en el crecimiento económico y la desigualdad.

Rodríguez-Pose matiza que, aunque la descentralización surgió para "preservar una identidad cultural o étnica", en los últimos años se justifica por sus "posibles ventajas económicas". Una teoría ante la que el catedrático de la LSE llama a ser "muy cuidadoso". De hecho, de sus datos se colige que, en los países avanzados, una descentralización intensa "puede llegar a limitar el crecimiento". Rodríguez-Pose describe los síntomas: la competencia entre territorios, que debería facilitar la difusión de las mejores prácticas administrativas, deriva en una "estrategia del desperdicio" por solapamiento del gasto público. Las nuevas élites políticas, que en las primeras etapas promueven programas dinámicos y pegados al terreno, tienden a convertirse en "élites de bloque". Y se priorizan demeritadas actividades "de escaso rendimiento económico" por su mayor visibilidad.

"Los resultados sobre el crecimiento en España son menos negativos que en otros países, aunque en los últimos años han empeorado", aclara Rodríguez-Pose. Y eso que aquí la descentralización ha sido muy intensa: en po-

¿Son necesarias 50 universidades públicas? ¿Y 48 aeropuertos?

El modelo es equitativo; su aportación al crecimiento, dudosa

co más de dos décadas, comunidades y entidades locales han asumido más del 50% del gasto público. De hecho, los gobiernos autonómicos españoles manejan, proporcionalmente, más dinero que los *länder* alemanes, la referencia de la Europa federal.

En el debate público, la desigualdad suele ser la piedra de toque recurrente cuando se habla de comunidades autónomas. Pero aquí los datos que manejan los expertos dicen otra cosa. "Si en los estudios incluimos servicios descentralizados como la sanidad y la educación, la desigualdad entre territorios se reduce", afirma Francisco Pedraja, catedrático de Economía de la Universidad de Extremadura. A una conclusión similar llega el trabajo de Rodríguez-Pose o la investigación que ha dirigido Joan Subirats, ex director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Autónoma de Barcelona.

"Hay un grado de homogeneidad en las prestaciones sociales básicas, y sólo ciertas diferencias en las prestaciones periféricas", asegura Subirats. Frente a la caracterización del modelo autonómico de café para todos y champan para las nacionalidades, el in-

vestigador de la Autónoma opta por una definición más de andar por casa: "En todo caso, café para todos y carajillo para algunos".

La investigación constata, eso sí, que el discurso de la desigualdad entre comunidades ha calado: el estudio cató la opinión ciudadana en 17 grupos de discusión (uno por comunidad) que de forma mayoritaria manifestaron su temor a que las desigualdades territoriales aumenten en un futuro próximo.

Cuando quieren comprobar la eficacia (si se logran los objetivos previstos) y la eficiencia (si se hace al menor coste posible) del gasto público en las comunidades, los expertos chocan con el muro estadístico. "No hay un adecuado sistema de información", critica Pedraja. "Es un tema esencial, no hay datos de calidad ni homologables, es imposible valorar así qué hacen los gobiernos autonómicos", abunda Subirats.

Los monstruos estadísticos de la descentralización quedan muy feos. Para conocer la muy dispar ejecución de la ley de Dependencia hay que confiar en los datos que arranca de la Administración la asociación estatal de gerentes de servicios sociales. Cuando evalúa a las sociedades públicas autonómicas, el Tribunal de Cuentas bucea en datos con más de un lustro de antigüedad. Y para conocer el reparto definitivo del nuevo sistema de financiación autonómica habrá que esperar aún [dos años]. El Gobierno central ni tan siquiera hizo público la distribución de los 11.000 millones adicionales que inyectó al sistema autonómico.

Algunas cifras sí valen, al menos, para comprobar que los gobiernos autonómicos han ampliado su perímetro más allá de lo

Las comunidades han asumido más de la mitad del gasto público

Las investigaciones sobre la eficiencia del gasto chocan con el muro estadístico

que la transferencia de competencias haría pensar. Según los datos recopilados por Miguel González, catedrático de Economía de la Universidad de Granada, la Administración central se ha dejado en la última década más de 300.000 puestos de trabajo, mientras que el personal al servicio de las comunidades ha engordado en más de 600.000 plazas (a los que habría que sumar casi 200.000 más en las corporaciones locales).

"Las competencias asumidas por las comunidades, como la sanidad y la educación, intensivas en personal, el crecimiento demográfico y la etapa expansiva han animado este proceso, pero ahora tendrán que discriminar qué áreas son prioritarias", señala el catedrático de la Universidad de Granada. Santiago Lago añade otro factor que ayuda a entender la expansión del gasto autonómico: "Hasta ahora, lo que las comunidades no conseguían con la financiación autonómica, lo logra-

ban con la presión política", recalca el profesor de la Universidad de Vigo, "como ocurrió con la sanidad, y como sigue ocurriendo con los convenios de inversión o los contratos programa".

La presión de los mercados y de Bruselas obliga a rebajar ya el déficit, que en el Gobierno central llega al 9,5% del PIB y en las comunidades apenas al 2%. Pese a las diferencias, los mercados y Bruselas tienen más dudas sobre si los gobiernos autonómicos podrán cumplir con su parte. No es sólo que en el saldo negativo del Ejecutivo central pesen las prestaciones por desempleo, que deberían aligerarse cuando la economía se recupere. Influye también que el Gobierno central está acostumbrado a apretarse el cinturón y que las comunidades llevan años sumando agujeros al suyo. O que la Administración central tiene más opciones para subir impuestos —y lo hace, como ha anunciado con el IVA—. Y que las comunidades han usado casi siempre el margen que les da el sistema —ampliado en el nuevo modelo— para bajarlos.

"No está nada claro que no se vuelva a abrir la espita de la deuda pública autonómica, como en los noventa", añade Lago, que aboga porque el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) haga cumplir "máximos rígidos" en déficit y deuda pública. Una demanda que parece muy alejada de la realidad. El CPFF pactó en otoño que las comunidades debían atenerse a un déficit del 2,5% del PIB en los presupuestos de 2010 y cuando se aprobaron las cuentas, tres meses después, ya había cinco comunidades que habían presupuestado un déficit mayor.

"La consolidación fiscal se hace mucho más difícil en un Estado donde la Administración central sólo gestiona el 20% del gasto y las comunidades el 36%, y cuando se ha descuidado el principio de coordinación", lamenta Pedraja. "Hay que transformar actitudes egoístas propias de las fases iniciales de la descentralización en una constante voluntad de entendimiento", receta.

Con otra palabras, el presidente de la Generalitat catalana coincidió en el diagnóstico: "Hay que arrimar el hombro, compartir ideas, hacer acuerdos". Con la crisis, algo se mueve: el mes pasado, las comunidades pactaron crear una mesa de contratación para abaratar las compras del sector sanitario. Sanidad también ha iniciado la integración de los 17 sistemas informáticos de salud. Trabajo acaba de poner en marcha un nuevo portal en Internet para facilitar el intercambio de ofertas de empleo. Economía y las comunidades discutirán el próximo miércoles como reducir el gasto. Y, desde enero, la misma licencia vale para cazar en seis comunidades.

Y además en elpais.com/especial/sostenibilidad

► **Mañana, en Economía.** Los expertos enjuician el objetivo de ajuste de empleo público del Gobierno y sus consecuencias.