





**L'ECONOMIA POLÍTICA  
DE LA DESCENTRALITZACIÓ FISCAL**

Col·lecció  
Institut  
d'Estudis  
Autonòmics

**59**



---

**L'ECONOMIA POLÍTICA DE  
LA DESCENTRALITZACIÓ FISCAL**

**INTRODUCCIÓ DE LA POLÍTICA EN  
L'ESTUDI DE LES TRANSFERÈNCIES  
INTERGOVERNAMENTALS**

---

**Sandra León-Alfonso**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**

---

BARCELONA  
2008

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

**León-Alfonso, Sandra**

L'Economia política de la descentralització fiscal : introducció de la política en l'estudi de les transferències intergovernamentals. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics ; 59)

Bibliografia

ISBN 9788439379157

I. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autonòmics (Col·lecció) ; 59

1. Relacions fiscals intergovernamentals – Espanya 2. Descentralització administrativa – Espanya 3. Espanya – Política fiscal  
351.72(460-32)

Traducció: Pepe Ventura

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).

Detall de guardapols mixtilini esculpit a les finestres de banda i banda del vestíbul d'entrada del palau.

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics**

Primera edició: desembre de 2008

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-7915-7

Dipòsit legal: B-53.612-2008

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)



*A Felisa Rodrigo Serrano*





# SUMARI

<b>LLISTA DE FIGURES</b> .....	13
<b>LLISTA DE TAULES</b> .....	15
<b>1. INTRODUCCIÓ, PREGUNTA D'INVESTIGACIÓ, ESTRATÈGIA I METODOLOGIA</b> .....	19
1.1 La pregunta .....	21
1.1.1 La variable dependent: els principals components dels arranjaments fiscals intergovernamentals.....	24
1.2 La part de la descentralització fiscal que cal explicar .....	26
1.3 Explicar la descentralització fiscal: l'argument.....	30
1.4 Estratègia d'investigació.....	32
1.4.1 L'anàlisi empírica. El cas d'Espanya.....	33
1.5 Les dades .....	35
1.6 Organització dels capítols.....	36
<b>2. EXPLICAR LA DESCENTRALITZACIÓ</b> .....	41
2.1 Introducció.....	43
2.2 Arguments per la descentralització.....	45
2.3 La teoria del federalisme fiscal: una forma equivocada d'analitzar les causes .....	48
2.4 Teories de la descentralització basades en motivacions polítiques .....	54
2.5 L'establiment d'un nou marc teòric per explicar la descentralització: lògica micro vs. lògica macro.....	63
2.5.1 La lògica macro.....	63
2.5.2 La lògica micro.....	65
2.5.3 Les motivacions dels polítics quan elaboren polítiques .....	67
2.5.4 Les preferències dels polítics .....	69
2.5.4.1 Polítics dels governs centrals .....	70
2.5.4.2 Polítics dels governs subnacionals .....	71

<b>3. L'ECONOMIA POLÍTICA DE LES TRANSFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS. UN NOU MARC TEÒRIC .....</b>	<b>73</b>
3.1 Introducció.....	75
3.2 Transferències intergovernamentals .....	75
3.3 Els models d'economia política sobre la redistribució i les transferències intergovernamentals .....	76
3.4 La perspectiva positiva en l'estudi de les transferències intergovernamentals.....	80
3.5 Marc teòric.....	83
3.5.1 La distribució de rèdits electorals entre diferents nivells de govern.....	84
3.5.1.1 Claredat de les responsabilitats .....	85
3.5.1.2 Externalitats electorals entre diferents nivells de govern .....	88
3.5.2 La intervenció dels governs subnacionals en el procés de presa de decisions .....	89
3.5.3 Model .....	91
<b>4. LA CLAREDAT DE LES RESPONSABILITATS EN UN CONTEXT DESCENTRALITZAT .....</b>	<b>97</b>
4.1 Introducció: responsabilitat i descentralització .....	99
4.2 Descentralització i responsabilitat.....	99
4.2.1 Hipòtesi .....	102
4.3 La comprovació de les hipòtesis. El cas espanyol.....	104
4.3.1 Mesurar la descentralització.....	104
4.3.2 Asimetries en el procés de descentralització dels impostos i la despesa .....	106
4.3.2.1 L'evolució de la descentralització .....	107
4.4 L'anàlisi empírica .....	108
4.4.1 Operativitzar la descentralització .....	109
4.4.2 La variable dependent .....	110
4.4.3 Les variables de control.....	112
4.4.4 Resultats .....	115
4.4.5 L'anàlisi dels canvis en el transcurs del temps .....	119
4.5 Conclusions finals.....	126

<b>5. LA DESCENTRALITZACIÓ I LES EXTERNALITATS ELECTORALS ENTRE NIVELLS DE GOVERN</b> .....	129
5.1 Introducció.....	131
5.2 Externalitats electorals.....	133
5.2.1 Referèndum nacional o vot econòmic subnacional? ...	133
5.2.2 L'aprenentatge dels ciutadans i les estratègies dels polítics subnacionals .....	135
5.2.2.1 L'aprenentatge dels ciutadans .....	135
5.2.2.2 Les estratègies dels polítics subnacionals .....	137
5.3 Model 1: anàlisi de les hipòtesis del vot econòmic subnacional i l'aprenentatge dels ciutadans.....	143
5.3.1 Vot econòmic subnacional o hipòtesi del referèndum nacional?.....	147
5.3.1.1. Líders regionals a l'oposició .....	151
5.3.2 La hipòtesi de l'aprenentatge dels ciutadans.....	156
5.4 Model 2: anàlisi de les estratègies dels representants subnacionals.....	159
5.5 Entrevistes .....	166
5.6 Conclusions finals.....	175
<b>6. EL DISSENY DE LES TRANSFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS EN DOS CONTEXTOS INSTITUCIONALS DIFERENCIATS. EL CAS D'ESPANYA.....</b>	177
6.1 Introducció.....	179
6.2 El sistema espanyol de finançament regional .....	180
6.2.1 El sistema regional de finançament durant el període definitiu: 1987-1991 .....	185
6.2.2 El sistema regional de finançament durant el segon període definitiu: 1992-1996 .....	187
6.2.3 El sistema de finançament regional durant el període definitiu: 1997-2001 .....	191
6.3 Introducció al marc teòric.....	195
6.4 Dades, variables i model economètric .....	198
6.4.1 El model economètric.....	198
6.5 Anàlisi empírica.....	203
6.5.1 Dades transversals .....	203
6.5.1.1 Primer sistema definitiu de finançament (1987-1991).....	203

6.5.1.2	Segon sistema definitiu de finançament (1992-1996).....	205
6.5.1.3	Sistema 1997-2001 .....	208
6.5.2	Anàlisi transversal amb sèries temporals .....	212
6.5.2.1	Primer sistema definitiu (1987-1991).....	212
6.5.2.2	Segon sistema definitiu (1992-1996).....	214
6.5.2.3	Tercer sistema definitiu (1997-2001) .....	215
6.5.2.4	Fusió de dades .....	216
6.6	Entrevistes .....	219
6.7	Conclusions finals.....	226
<b>7.</b>	<b>DINÀMIQUES DE LA DESCENTRALITZACIÓ I RESULTATS INEFICIENTS ...</b>	<b>229</b>
7.1	Introducció.....	231
7.2	La descentralització fiscal i administrativa a Espanya.....	233
7.2.1	Bilateralisme.....	233
7.2.1.1	La representació de les comissions bilaterals de finançament regional mitjançant el Model de la Cadena d'Establiments .....	235
7.2.1.1.1	Heterogeneïtat dels pagaments.....	241
7.2.1.2	Tornada a la realitat: l'evolució dels arranjaments fiscals intergovernamentals a Espanya..	243
7.2.1.2.1	Heterogeneïtat en els pagaments en un procés real de negociació .....	246
7.2.2	Asimetries en la descentralització administrativa i fiscal .....	249
7.2.3	Desequilibris verticals .....	252
7.3	Conclusions .....	255
<b>8.</b>	<b>RESUM I CONTRIBUCIONS .....</b>	<b>259</b>
8.1	Resum del marc teòric i els resultats empírics .....	261
8.1.1	Com s'ha arribat a les dues hipòtesis generals .....	263
8.2	Resultats empírics.....	267
8.3	Contribució .....	268
8.4	Quin és el pas següent?.....	272
<b>APÈNDIX</b> .....		<b>275</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....		<b>305</b>

## LLISTA DE FIGURES

<b>2. EXPLICAR LA DESCENTRALITZACIÓ</b>	
Figura 2.1 El problema de l'endogeneïtat.....	58
Figura 2.2 Factors que intervenen a la lògica política de la descentralització .....	67
<b>3. L'ECONOMIA POLÍTICA DE LES TRANSFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS. UN NOU MARC TEÒRIC</b>	
Figura 3.1 Estructura de relacions causals entre les variables dependent, independent i intermèdies.....	85
Figura 3.2 El flux de transferències intergovernamentals i rèdits electorals.....	87
Figura 3.3 L'estructura de les relacions causals entre les variables dependent, independent i intermèdies.....	91
Figura 3.4 Estat «lleial» .....	93
Figura 3.5 Estat «canviant» .....	93
<b>6. EL DISSENY DE LES TRANSFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS EN DOS CONTEXTOS INSTITUCIONALS DIFERENCIATS. EL CAS D'ESPANYA</b>	
Figura 6.1 Sistema de finançament regional espanyol.....	181
Figura 6.2 Evolució del sistema de finançament regional fins a 2001 .....	182
Figura 6.3 Finançament no condicionat per capita (en euros) durant el període 1987-1991 .....	188
Figura 6.4 Finançament no condicionat per capita (en euros) durant el període 1992-1996 .....	192
Figura 6.5 Finançament regional no condicionat per capita (1997-2001).....	193
<b>7. DINÀMIQUES DE LA DESCENTRALITZACIÓ I RESULTATS INEFICIENTS</b>	
Figura 7.1 El joc de la cadena d'establiments amb informació completa .....	237
Figura 7.2 El joc de la cadena d'establiments aplicat a les nego-	

	ciacions bilaterals del model de finançament regional espanyol.....	237
Figura 7.3	Desequilibri fiscal vertical. Transferències fiscals ver- ticals vs. impostos regionals com a percentatge dels recursos regionals (regions de règim comú) 1986- 2001.....	253

## LLISTA DE TAULES

<b>1. INTRODUCCIÓ, PREGUNTA D'INVESTIGACIÓ, ESTRATÈGIA I METODOLOGIA</b>	
Taula 1.1 Principals components dels arranjaments fiscals intergovernamentals.....	25
<b>4. LA CLAREDAT DE LES RESPONSABILITATS EN UN CONTEXT DESCENTRALITZAT</b>	
Taula 4.1 Categorització de les dimensions de despesa i ingressos de la descentralització .....	105
Taula 4.2 Classificació de les comunitats autònomes segons les seves competències d'ingressos i despesa fins al desembre de 2001.....	108
Taula 4.3 Asimetries en la descentralització dels impostos i la despesa després del gener de 2002.....	109
Taula 4.4 Classificació de les comunitats autònomes segons el seu nivell de descentralització.....	111
Taula 4.5 Distribució intergovernamental de les competències per àrea de polítiques al 1998.....	113
Taula 4.6 Resum estadístic del Model 1.....	114
Taula 4.7 Resultats de la regressió .....	116
Taula 4.8 Resum estadístic del Model 2 (1998).....	121
Taula 4.9 Resum estadístic Model 2 (2002).....	121
Taula 4.10 Resum estadístic del Model 3 (dades fusionades 1998 + 2002) .....	123
Taula 4.11 Anàlisi de pròbit ordinal del Model 2 i el Model 3.....	124
<b>5. LA DESCENTRALITZACIÓ I LES EXTERNALITATS ELECTORALS ENTRE NIVELLS DE GOVERN</b>	
Taula 5.1 Coeficients de correlació .....	146
Taula 5.2 Influència de les condicions econòmiques regionals en el vot pels candidats regionals .....	147
Taula 5.3 Influència de les condicions econòmiques regionals	

	en el vot pels governants regionals amb diferents governants al centre.....	150
Taula 5.4	Influència de les condicions econòmiques regionals en el vot pels candidats regionals no governants.....	153
Taula 5.5	Influència de les condicions econòmiques regionals en el vot pels candidats regionals no governants amb diferents governants al centre.....	155
Taula 5.6	La influència dels resultats electorals de les eleccions nacionals en el vot regional amb diverses mostres.....	158
Taula 5.7	Anàlisi del Model 2: estratègies dels líders subnacionals .....	163
<b>6.</b>	<b>EL DISSENY DE LES TRANSFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS EN DOS CONTEXTOS INSTITUCIONALS DIFERENCIATS. EL CAS D'ESPANYA</b>	
Taula 6.1	Principals característiques del sistema de règim comú de finançament regional .....	183
Taula 6.2	Les variables i la seva corresponent ponderació en la fórmula de distribució del període 1987-1991 .....	186
Taula 6.3	Les variables i la seva corresponent ponderació en la fórmula de distribució en l'Acord de Finançament Regional 1992/1996.....	189
Taula 6.4	Context institucional en cada model de finançament regional i la hipòtesi resultant .....	195
Taula 6.5	Anàlisi transversal del finançament no condicionat (de 1987 a 1991).....	204
Taula 6.6	Anàlisi transversal de l'increment del finançament no condicionat per capita(de 1987 a 1991) .....	206
Taula 6.7	Anàlisi transversal del finançament no condicionat per capita (de 1992 a 1996).....	207
Taula 6.8	Anàlisi transversal dels increments en el finançament no condicionat per capita (de 1992 a 1996) .....	208
Taula 6.9	Anàlisi transversal del finançament regional no condicionat (de 1997 a 2001).....	210
Taula 6.10	Anàlisi transversal de l'increment del finançament no condicionat per capita (de 1997 a 2001) .....	211
Taula 6.11	Anàlisi transversal amb sèries temporals del finançament no condicionat (1987-1991) .....	213



Taula 6.12 Anàlisi transversal amb sèries temporals del finançament no condicionat (1992-1996) .....	214
Taula 6.13 Anàlisi transversal amb sèries temporals del finançament no condicionat (1997-2001) .....	217
Taula 6.14 Anàlisi transversal amb sèries temporals de les dades fusionades sobre el finançament no condicionat (1987-2001).....	218
<b>7. DINÀMIQUES DE LA DESCENTRALITZACIÓ I RESULTATS INEFICIENTS</b>	
Taula 7.1 L'equilibri bayesià.....	240



# **CAPÍTOL 1. INTRODUCCIÓ, PREGUNTA D'INVESTIGACIÓ, ESTRATÈGIA I METODOLOGIA**



## 1.1 · La pregunta

La descentralització està de moda i s'ha convertit en una preocupació de primer ordre a tot el món. Va fer aparició a la majoria de governs de l'Europa Occidental durant la segona meitat del segle xx. Han sorgit nous governs electes regionals amb poders executius i, a vegades legislatius, al Regne Unit, Espanya, Itàlia, França, Bèlgica i Portugal;<sup>1</sup> o s'han reforçat els governs locals (ja sigui a nivell de comtats o de municipis), especialment als països escandinaus (Engel & Ginderachter 1993; Sharpe 1993; Wright 1984). Addicionalment, els governs centrals d'altres regions del món estan descentralitzant les seves responsabilitats fiscals, polítiques o administratives. Segons Dillinger (1994: 8), 63 dels 75 països en vies de desenvolupament o en transició amb poblacions superiors als 5 milions de persones s'han embarcat en alguna forma de transferència de poder fiscal des del centre als governs locals.<sup>2</sup> Hi ha moltes dades empíriques que mostren que la descentralització constitueix un fenomen d'àmbit mundial que adopta una multiplicitat de formes.

El terme descentralització comprèn una àmplia varietat de configuracions institucionals diferents, tant entre països com dins alguns països amb el pas del temps. Els acadèmics no s'han posat d'acord en una definició única de descentralització, de forma que «sovint sembla significar el que la persona que utilitza el terme vol que signifiqui» (Bird 1993: 208).<sup>3</sup> Tot i que la descentralització pot adoptar múltiples formes, aquesta investigació

---

1 Portugal, les Açores i l'illa de Madeira gaudeixen dels seus estatuts de regió autònoma i de la seva pròpia capacitat impositiva des de 1976.

2 A més, d'acord amb l'índex creat per Arzaghi i Henderson (2002), el federalisme s'ha incrementat d'una mitjana mundial d'1,03 el 1975 a un 1,94 el 1995. Els països desenvolupats tendeixen a estar més federalitzats: el 1995 els països llatinoamericans havien assolit el mateix nivell de federalisme que els països desenvolupats, i els països de l'antic bloc soviètic no quedaven massa enrere. Només els països de l'Orient Mitjà i l'Àfrica mostraven una autonomia fiscal local limitada, amb pocs canvis en el transcurs del temps. Vegeu també Henderson (2000) i l'índex de federalisme que elabora.

3 La tipologia més clàssica de la descentralització ha estat elaborada per Rondinelli (1981; 1989). Altres estudiosos, com ara Mills (1994), Parker (1995), Rodden (2002) o Treisman (2000), han presentat classificacions diferents.

se centra en el *traspàs de competències fiscals*.<sup>4</sup> Utilitzo *traspàs* enlloc d'un terme més general com descentralització per deixar clar que aquest estudi només tracta de formes de descentralització en les quals les unitats receptores han estat nomenades democràticament. Això les diferencia d'altres formes de descentralització com la desconcentració o la delegació, que es caracteritzen perquè les unitats receptores han de retre comptes principalment (en el cas de la desconcentració) o en última instància (en el cas de la delegació) al govern central.<sup>5</sup> Les *competències fiscals* es refereixen al conjunt de polítiques dedicat a incrementar els ingressos o l'autonomia fiscal dels governs subnacionals (Falleti 2005).<sup>6</sup> Consisteix en una redistribució de dalt a baix de les fonts de finançament dels governs subnacionals, que pot adquirir múltiples formes, com les transferències des del govern central, nous impostos subnacionals o la coparticipació en alguns impostos.<sup>7</sup>

---

4 El terme «traspàs de competències fiscals» es refereix a la transferència de competències a unitats subnacionals que han estat nomenades democràticament. L'existència d'aquestes unitats subnacionals es deu a un procés polític de descentralització. Per tant, abans del *traspàs de competències fiscals*, o de forma simultània, existeix un procés de descentralització política o de *traspàs*, és a dir, s'estableixen òrgans de governs subnacionals democràticament nomenats. Per exemple, el *traspàs de les competències de despesa* a una agència del govern subcentral que respon davant del govern central no es definiria com un *traspàs de competències fiscals*.

5 Vegeu Rondinelli (1981) per a una descripció més acurada de aquestes formes de descentralització.

6 Entre les diferents taxonomies de la descentralització que poden trobar-se a la literatura, trobo especialment útil la classificació elaborada per Tulia Falleti (2005). Descriu diverses formes de descentralització d'acord amb el tipus d'autoritat que s'hi desenvolupa. La *descentralització fiscal* comprèn una transferència de dalt a baix de l'administració i prestació de polítiques públiques com l'educació, la sanitat o els serveis socials. Aquesta pot comprendre la transferència de la presa de decisions sobre aquestes àrees polítiques, però no necessàriament. La *descentralització fiscal* es refereix al conjunt de polítiques que incrementen les fonts d'ingressos dels governs subnacionals. Un cop més, aquesta forma de descentralització pot implicar diferents graus d'autonomia en la presa de decisions sobre les fonts d'ingressos (com una agència recaptadora o la decisió d'establir transferències condicionades o no condicionades des del govern central). Finalment, la *descentralització política* comprèn la creació de nous espais per a la representació de les unitats polítiques subnacionals. Normalment es realitza a través d'esmenes constitucionals o reformes electorals.

7 Aquesta definició de descentralització fiscal estableix una diferència entre la descentralització d'ingressos i de despeses, ja que aquesta última correspon al tipus de descentralització administrativa. Això no passa en altres definicions de la descentralització fiscal, que agrupen la descentralització de despeses i ingressos en una mateixa categoria. Per exemple, Bird defineix els aranjaments fiscals intergovernamentals com aquells que regulen *qui estableix i recapta quins impostos, qui porta terme quines despeses i com es rectifiquen els desequilibris verticals* (1998: 7). Per a Rodden (2004) Les despeses també formen part de la definició de descentralització fiscal.

L'objecte d'estudi, el traspass de les competències fiscals, integra dos conceptes de naturalesa diferent: un d'estàtic (el traspass) i un de dinàmic (la descentralització fiscal). Empro el terme *traspass* per referir-me a un desenllaç caracteritzat per governs subcentrals elegits democràticament als quals s'hi han transferit responsabilitats, autoritat o recursos. Així doncs, el traspass és *la forma de ser* del sistema polític i el dono per fet. D'altra banda, la descentralització fiscal es concep com un procés de reforma, com un equilibri entre fonts d'ingressos i autoritat fiscal en un canvi constant entre nivells de govern. En resum, la principal proposta d'aquest estudi consisteix a explorar de quina manera els arranjaments fiscals intergovernamentals són dissenyats i evolucionen en un sistema de govern *traspasat*.<sup>8</sup> Un cop es té això en compte, la pregunta d'investigació d'aquesta tesi pot formular-se de la manera següent: *Quins són els factors explicatius de la descentralització fiscal? O, en altres paraules, què explica el patró adoptat en els arranjaments fiscals intergovernamentals? Quines són les variables que causen una modificació en les fonts de finançament i en l'autoritat fiscal dels diferents nivells de govern?* Aquestes preguntes comprenen tres aspectes diferents de la descentralització que sovint han estat analitzats per separat: *Per què* els polítics emprenen la descentralització fiscal en un moment determinat? *Com* té lloc la descentralització (quin patró adopten els arranjaments fiscals)? Finalment, com evoluciona (quina n'és la *dinàmica*)? Aquestes tres preguntes es troben íntimament relacionades. No puc explicar els patrons dels arranjaments fiscals intergovernamentals si no ex-

---

8 La descentralització fiscal pot tenir lloc al mateix temps que la descentralització política i administrativa. De fet, l'afirmació que la descentralització fiscal hauria de seguir la descentralització administrativa («*el finançament hauria de seguir la funció*») és un dels aspectes que el teòric de la descentralització fiscal contemplen com un principi que guia l'assignació de recursos. És a dir, fins que es decideix com s'assignen les despeses, hauria d'evitar-se decidir sobre la correcta divisió dels impostos, la capacitat d'endeutament i les transferències (World Development Report 1999/2000, p. 117; Escobar-Lemmon 2001: 25; Rondinelli 1981; Bahl 1995). No obstant això, tal i com apunta Escobar, «*la naturalesa exacta de la relació entre la descentralització fiscal i política és una qüestió empírica per explicar. Encara que resulti raonable esperar que aquests dos processos tinguin lloc de forma simultània, no hi ha raons per a considerar que necessàriament hagi de ser així*». Per exemple, a molts països africans, la descentralització de responsabilitats cap a governs subnacionals no va precedir una descentralització del finançament, de forma que la qualitat dels serveis proporcionats pels governs subnacionals va disminuir apreciablement. Per contra, en alguns països llatinoamericans el que va passar va ser el contrari: la descentralització del finançament va tenir lloc sense la corresponent descàrrega de responsabilitats del govern central, de forma que aquest va conservar la responsabilitat d'activitats que nominalment estaven en mans subnacionals. A Hongria, Rússia i Ucraïna, la descentralització del finançament també tingué lloc abans de la funció.

ploro les preferències i les estratègies dels polítics a l'hora d'escollir una determinada forma de distribuir les fonts d'ingressos. Per fer-ho, he de descobrir el *com* explorant el *perquè*. O, dit d'una altra manera, en primer lloc he de conèixer bé les motivacions dels polítics si intento explicar els patrons dels arranjaments intergovernamentals: *com* les fonts d'ingressos són finalment distribuïdes entre nivells de govern és el resultat de *què* determina les accions dels polítics.

En aquesta tesi, defenso que el que explica les accions dels polítics és la combinació de les seves preferències i dels incentius provinents del marc institucional on prenen les decisions. Si se suposa que les preferències són estables, una modificació dels arranjaments fiscals intergovernamentals suposa una variació en els incentius provinents del context institucional. Per tant, és precisament analitzant el *perquè* (que es refereix a les variables que tenen un impacte en les accions dels polítics) que puc explicar els patrons i les dinàmiques de la descentralització fiscal.

### ***1.1.1 · La variable dependent: els principals components dels arranjaments fiscals intergovernamentals***

El disseny de les relacions fiscals intergovernamentals es determina mitjançant la combinació de diferents fonts d'ingressos: les transferències, la capacitat recaptadora i la capacitat d'endeutament. Cada combinació pot adoptar múltiples formes, que comporten diferents nivells d'autonomia<sup>9</sup> per a les unitats receptores (mostrades a la Taula 1.1). La *cessió d'ingressos* comporta la reassignació dels dits ingressos des de nivells superiors a nivells inferiors de govern, mitjançant d'una fórmula de distribució. Pot prendre quatre formes: per una banda, les transferències poden ser automàtiques (establertes per la constitució o per una llei ordinària) o poden

---

<sup>9</sup> En molts estudis, la descentralització fiscal s'ha mesurat com el percentatge subnacional de participació en els ingressos. No obstant això, també cal tenir en compte les normes que gestionen aquestes transferències i el grau de control exercit pel govern central. Si no, podríem sobreestimar (o infraestimar) el nivell general de descentralització fiscal en un país determinat. Per exemple, durant la segona meitat de la dècada dels 80, el govern federal mexicà va anar descentralitzant la despesa social de forma creixent. Tanmateix, el control sobre la destinació d'aquests fons va seguir estant fortament centralitzat (Montero 2001: 49). Conseqüentment, el nivell general de descentralització fiscal és, a la pràctica, menor del que es podia inferir si la descentralització fiscal es mesurés com el percentatge de la despesa total controlat del govern subnacional.



estar sotmeses a la discreció del govern central; per una altra banda, poden ser no condicionades (els governs subnacionals gaudeixen d'autonomia per decidir com gastar els diners transferits) o assignats a usos específics, com ara pagar els salaris dels professors.

**Taula 1.1. Principals components dels arranjaments fiscals intergovernamentals**

<b>Components</b>	<b>Autonomia subnacional alta</b>	<b>Autonomia subnacional baixa</b>
Distribució d'ingressos (transferències)	Automàtica Incondicional	Discrecional Associada a una política
Recaptació d'impostos	Drets exclusius sobre alguns impostos (IVA o impostos sobre la renda)	Participació en impostos nacionals (recàrrecs o coparticipació)
Préstec	Sense regulació per part del govern central	Amb regulació per part del govern central

Quant a la capacitat per aconseguir ingressos, pot manifestar-se de diverses maneres. Hi ha quatre aspectes de l'assignació d'ingressos que ajuden a clarificar qui té el poder (McLure i Martínez-Vázquez 2000):

- a) *Qui tria els impostos*
- b) *Qui estableix la base imposable*
- c) *Qui estableix la taxa impositiva*<sup>10</sup>
- d) *Qui administra l'impost*

En primer lloc, als governs subnacionals se'ls pot atorgar els drets exclusius sobre un impost de base àmplia com l'impost sobre la renda o l'IVA (o impostos locals com els impostos sobre els béns immobles); per tant, els governs subnacionals escullen a + b + c + d. En segon lloc, els governs subnacionals poden establir un *recàrrec* sobre un impost recaptat i administrat a nivell nacional (cosa que comporta que el govern subnacional tria la taxa impositiva del recàrrec mentre que el govern central estableix a + b + d); és a dir, el govern central defineix la base impositiva i

<sup>10</sup> Des del punt de vista de la sobirania dels governs subnacionals, aquesta és la funció més important, ja que els permet escollir el nivell de despesa pública que volen portar a terme.

recapta tant els seus impostos com els recàrrecs establerts pels governs subnacionals. Una altra forma és la *coparticipació en els impostos*, per la qual els governs subnacionals reben una fracció fixa dels ingressos dels impostos nacionals que es recaptin dins les seves jurisdiccions. Normalment els tipus de la coparticipació són uniformes entre les diferents jurisdiccions, de forma que els governs subnacionals no gaudeixen d'autonomia per decidir quina proporció dels ingressos han de rebre, tot i que sí que tenen autonomia per decidir com gastar-los. Finalment, el préstec subnacional s'ha convertit en un dels assumptes més importants de la descentralització. El govern central pot exercir determinats tipus de controls directes sobre els governs, com per exemple uns determinats límits anuals en la quantitat prestada o autoritzacions administratives pels crèdits (World Development Report 1999/2000).

## **1.2 · La part de la descentralització fiscal que cal explicar**

Per què és important estudiar els arranjaments fiscals intergovernamentals? Quins són els aspectes de la descentralització que necessiten una explicació? Si, com he descrit anteriorment, la descentralització ha adoptat una gran varietat de formes, per què triar la descentralització fiscal? Hi ha diverses raons que donen sentit a l'estudi independent de la descentralització fiscal. En primer lloc, el grau d'associació entre les fonts d'ingressos i la transferència de responsabilitats administratives és crucial per a l'èxit dels governs subnacionals autònoms. El control de les fonts de finançament constitueix l'aspecte més espinos del procés de descentralització. Ja sigui mitjançant buròcrates procedents del centre o de serveis externalitzats, tota unitat receptora ha d'obtenir uns ingressos adequats (recaptats per aquesta o transferits pel govern central), així com el poder per prendre decisions sobre la despesa, si pretén desenvolupar les seves funcions adequadament. No obstant això, els arranjaments fiscals intergovernamentals són especialment importants en un context del traspàs. Si es dota els representants subnacionals de moltes responsabilitats de despesa però els manquen recursos per realitzar-les, com podran satisfer les necessitats dels ciutadans? La descentralització administrativa es converteix en una transferència de poder buida si no va acompanyada de la corresponent transferència de fonts de finançament al govern subnacional. En resum, la importància de la descentralització fiscal radica en el fet que l'autonomia política

subnacional depèn del disseny dels arranjaments fiscals intergovernamentals. O, en altres paraules, depèn de quants diners es recapten, es distribueixen i es gasten. Com assenyala Escobar (2001: 25):

Resulta relativament fàcil i poc costós per al govern transferir a nivells més baixos de govern les responsabilitats de la provisió de serveis. El que per al govern central és molt més difícil, així com fiscalment i políticament costós, és transferir els recursos financers necessaris per fer possible la posada en pràctica independent d'aquestes responsabilitats addicionals.

La cita precedent indica que el govern central s'enfronta a uns costos més elevats quan redistribueix l'autoritat cap avall que quan transfereix la responsabilitat de la provisió de serveis. Això no obstant, quins costos comporta la descentralització fiscal? A més, responen les decisions dels polítics del govern central a un càlcul cost-benefici? Podria argumentar-se que la descentralització fiscal comporta uns costos considerables per al govern central, que consisteixen en una pèrdua de poder per controlar el comportament dels actors al nivell subnacional. Quan la autoritat sobre les fonts de finançament es *traspasa*, les unitats receptores són governs subnacionals elegits democràticament i que poden tenir incentius polítics diferents d'aquells dels polítics nacionals, ja que responen a electorats diferents. El traspàs de competències fiscals pot ser doncs considerat com un procés irracional o contrari a la intuïció, ja que redueix la influència dels polítics nacionals en els ingressos i despeses. Si la descentralització fiscal representa un sacrifici per als governs centrals, per què renuncien al seu poder? Per què decideixen perdre el control sobre com es financen les polítiques públiques i, consegüentment, sobre el seu funcionament? La segona raó per estudiar la descentralització fiscal consisteix a descobrir de quina manera la descentralització fiscal és racional. Com mostraré en el paràgraf següent, no es tracta d'una tasca fàcil, ja que analitzar els beneficis i els costos dels arranjaments fiscals intergovernamentals no proporciona respostes senzilles.

El nivell de cessió d'autoritat sobre les fonts de finançament depèn dels arranjaments fiscals intergovernamentals que tinguin lloc. Com es pot observar a la Taula 1.1, els arranjaments fiscals intergovernamentals poden comprendre diferents combinacions de fonts de finançament. Quines són les raons que fonamenten que el govern central i els representants subna-

cionals es posin d'acord sobre una determinada combinació de fonts de finançament? Quines consideracions implica la selecció d'una determinada forma de descentralització fiscal? Per què els polítics emprenen la descentralització fiscal *de la forma que ho fan*?

D'una banda, podem pensar que les preocupacions del govern central a l'hora d'emprendre la descentralització fiscal estan relacionades amb la maximització del control dels ingressos. En aquest cas, la política d'impostos seria una àrea on els polítics es resistirien a cedir la seva autoritat als governs subnacionals, ja que es tracta d'una àrea de polítiques que proporciona molts avantatges polítics (vegeu Epstein i O'Halloran, 1999). Tot i que el control de la política d'impostos comporta establir els tipus generals —cosa de la qual els contribuents tendeixen a ressentir-se—, també proporciona la possibilitat d'atorgar a les grans empreses i altres grups de pressió exempcions fiscals específiques i representa la principal font d'ingressos. Conseqüentment, els polítics nacionals poden ser reticents a transferir competències impositives a nivells inferiors de govern, ja que deixarien de tenir la possibilitat d'oferir beneficis fiscals a les seves diferents clienteles electorals i podrien perdre capacitat per redistribuir mitjançant el sistema impositiu. Per tant, el govern central pot estar més disposat a incrementar els ingressos dels governs subnacionals amb transferències que atorgant-los autonomia fiscal, ja que aquesta última via representa un major sacrifici del poder del govern central a favor dels estats subnacionals (Montero 2001).

D'altra banda, les previsions a llarg termini sobre l'estabilitat pressupostària i els dèficits poden prevaler en el disseny dels arranjaments fiscals intergovernamentals. L'argument es desenvolupa d'aquesta manera: quan els ingressos subnacionals es financen amb «*recursos comuns*» (com subvencions o la coparticipació en impostos), els governs subnacionals poden evitar els costos financers i polítics de la despesa.<sup>11</sup> Els governs subnacionals reben beneficis polítics de les transferències, però no internalitzen tot el seu cost perquè aquestes transferències es financen a través d'un conjunt nacional comú de recursos provinent de la recaptació d'impostos. Aquesta configuració pot debilitar les limitacions de pressupost dels governs nacionals i, consegüentment, donar lloc a una despesa excessiva i a dèficit. En

---

<sup>11</sup> La hipòtesi dels recursos comuns estableix que «*en igualtat de circumstàncies, uns nivells majors de despesa subnacional finançats amb recursos comuns s'associen amb una despesa general governamental superior.*» (Rodden 2001).

última instància, el govern central pot haver de suportar els costos d'incrementar els impostos per finançar la despesa. A partir d'aquestes previsions, podem esperar que l'administració central estigui disposada a ceder competències impositives als governs subnacionals per evitar que incorrin en dèficits pressupostaris.

Fins ara només he tingut en compte el paper del govern central. Però, com entren els governs subnacionals en aquest procés? Quines són les seves preferències sobre el tipus d'arranjament fiscal intergovernamental? Estaran més disposats a exigir fonts d'ingressos pròpies (tot i que la autonomia en matèria d'impostos comporti costos polítics)? Prevaldrà el desig d'autonomia per sobre d'aquests costos polítics potencials (a curt termini)? I, el que és més important, fins a quin punt els arranjaments fiscals depenen del poder de negociació dels actors subnacionals?

Hi ha més preguntes sense resposta pel que fa als aspectes dinàmics. He definit la descentralització fiscal com un equilibri sempre canviant entre fonts d'ingressos. Un cop establerts els arranjaments fiscals, quins factors expliquen els canvis posteriors? Com diuen alguns acadèmics, l'evolució de les fonts d'ingressos subnacionals poden estar sotmeses a unes demandes subnacionals creixents. Per tant, el procés de descentralització fiscal entra en una dinàmica centrífuga imparable i els polítics nacionals tenen problemes per invertir-la.<sup>12</sup> No obstant això, les dades empíriques mostren que, en alguns casos (per exemple, a l'Argentina), la recentralització fiscal a vegades té lloc. Com poden explicar-se aquests canvis? Responen a un canvi en el poder negociador dels actors?

Totes aquestes consideracions revelen que la descentralització fiscal és un procés que necessita una anàlisi més acurada. Necessitem millorar la nostra comprensió de les preferències, la capacitat negociadora i les estratègies dels actors per explicar per què els arranjaments fiscals s'estableixen *d'una determinada manera* i quins factors causen les modificacions posteriors. Aquesta tesi pretén donar explicació a aquestes qüestions pendents. L'argument que fonamenta el marc teòric d'aquesta anàlisi és presentat a l'apartat següent.

---

<sup>12</sup> Aquest fenomen s'ha definit com una dinàmica en la qual «la descentralització alimenta la descentralització» i provoca que les pressions per a una recentralització difícilment tinguin èxit.

### 1.3 • Explicar la descentralització fiscal: l'argument

En aquesta tesi, la descentralització fiscal no constitueix un resultat inevitable, sinó una decisió política. Els polítics fonamenten les seves decisions, les seves eleccions, en els seus objectius i en els incentius que genera l'estructura institucional en el si de la qual prenen les decisions. Conseqüentment, per tal d'explicar la descentralització fiscal cal entendre de quina manera la decisió de descentralitzar entra en la *lògica política*. Aquesta lògica és determinada tant per l'estructura institucional com per les preferències dels polítics. Més concretament, afirmo que la interacció entre les institucions i els objectius dels polítics representen un paper importantíssim en la *forma* i la *dinàmica* dels acords fiscals intergovernamentals. Investigar el paper que representen les institucions i la competició política a l'hora d'explicar la descentralització fiscal ens ajudarà a entendre per què depèn de decisions i no és un resultat inevitable.

Adopto el supòsit que tant les institucions polítiques com les dinàmiques electorals-partidistes i la negociació política intergovernamental són elements necessaris per explicar *qualsevol* procés de descentralització. Per tant, la descentralització és el resultat d'un procés polític en el qual el comportament estratègic de les elits nacionals i subnacionals hi té un paper crucial. En conseqüència, adopto una perspectiva centrada en les elits polítiques segons la qual els polítics tenen el paper més important en el procés de descentralització fiscal. Una modificació del contracte fiscal intergovernamental representa un flux vertical i horitzontal de poder i recursos entre diferents nivells de govern, i la interacció entre el govern central i les elits polítiques subnacionals és crucial per entendre en quina direcció tenen lloc els canvis. La *lògica política* de la descentralització s'integra en aquesta interacció, en la qual les previsores elits polítiques nacionals i subnacionals estableixen les seves estratègies després de calcular els costos polítics i els beneficis d'aquestes. Sostinc que les estratègies dels polítics nacionals i subnacionals canvien dinàmicament a mesura que canvien les institucions, i que formen part de qualsevol explicació d'un canvi en les relacions fiscals intergovernamentals.

Com mostraré al proper capítol, la literatura sobre l'economia del benestar suposa que els polítics són motivats per consideracions sobre l'interès públic. Pel contrari, en el marc teòric d'aquesta tesi, els polítics actuen per interessos egoistes, ja que és la preferència individual dels polítics per aconseguir i mantenir els seus càrrecs amb una victòria a les

eleccions la que dona forma a l'evolució del contracte fiscal intergovernamental.<sup>13</sup> Els objectius de les elits polítiques tenen a veure sobretot amb fins electorals i relatius a la carrera política, enfocats a la «supervivència política» (Ames 1987). Per tant, una modificació de les fonts d'ingressos entre nivells de govern no respon a la implementació de solucions tècniques, sinó que és el resultat d'un *compromís polític* al que s'arriba per la negociació política entre diversos nivells de govern (Watts 1994, 2003; Bird 1994). De fet, en contraposició amb el que correspondria als polítics orientats cap a l'eficiència de la literatura del benestar, sostinc que les decisions dels actors poden donar peu a resultats que són subòptims a nivell col·lectiu.

Aquest punt de vista, que defineixo com una perspectiva politicoinstitucional o «electoral», últimament ha adoptat diverses formes específiques a la literatura sobre descentralització.<sup>14</sup> En aquests estudis, l'anàlisi de la descentralització es basa en consideracions polítiques que s'aparten de la perspectiva de l'economia del benestar, on preval el raonament econòmic. Les variables polítiques se centren bàsicament sia en la preocupació per la reelecció (condicionades per les demandes del votant mitjà i la competició amb la resta de partits), sia en els objectius, enfocats a la seva carrera, dels polítics (condicionats per l'estructura centralitzada o descentralitzada del partit). En el meu marc teòric combino variables relacionades tant amb l'organització interna dels partits com amb la competició electoral, i analitzo el seu impacte en la descentralització fiscal tenint en compte el context institucional en el qual prenen decisions els polítics. La cita següent resumeix el punt de vista des del qual analitzo la descentralització:

les diferències en termes de descentralització no són simplement una qüestió de diferents demandes de serveis a nivell local,<sup>15</sup> o de diferents capacitats locals per obtenir ingressos o administrar programes (...) (sinó que) les decisions polítiques i les institucions polítiques han tingut un

---

13 L'egoisme individual fa que el contracte federal s'imposi per si mateix i, conseqüentment, determini l'estabilitat de l'acord federal. El principal interès egoista dels polítics és assegurar-se i mantenir els seu càrrec guanyant les eleccions (Ordeshook & Shvetsova 1997).

14 Garman *et al.* (1999, 2001), Boone (2003), O'Neill (2001a, 2001b, 2003), Escobar-Lemmon (2001), Eaton (2001, 2004), Watts (1994, 2003), Jeffery (2003), Montero and Samuels (2004), Penfold-Becerra (2004).

15 *N. del T.* En alguns casos, l'adjectiu «local» no es refereix al nivell municipal de govern ni a algun ens subregional sinó a qualsevol nivell inferior al central o al del conjunt de l'Estat.

paper de molt important per explicar la variació en la forma, el grau i l'èxit de la descentralització. (Montero & Samuels 2004: 3)

## 1.4 · Estratègia d'investigació

En la literatura recent, sembla que sovint es barreja la descentralització política amb la fiscal. En aquesta tesi, analitzo la descentralització fiscal *dins* un sistema de govern políticament descentralitzat. És a dir, dono per feta l'existència de nivells subnacionals de govern elegits democràticament. A partir d'aquí, simplifico l'univers polític i suposo que només hi ha dos actors: els polítics nacionals i els subnacionals,<sup>16</sup> atribuïnt-los determinades preferències. El pas següent consisteix a crear un model que representa les decisions del govern central sobre el disseny dels arranjaments fiscals intergovernamentals. Més concretament, el model simplifica la decisió dels polítics nacionals sobre la distribució del finançament intergovernamental (compartir els ingressos) entre els governs subnacionals. D'acord amb l'argument presentat anteriorment, les estratègies dels polítics variaran segons el context institucional. Consegüentment, aplico el model a dos contextos institucionals diferents, un context centralitzat i un de descentralitzat. Per definir l'estructura d'incentius en cada context institucional, em centro en tres característiques: l'organització interna dels partits d'àmbit nacional, les externalitats electorals en diversos nivells de govern o la capacitat dels ciutadans per assignar responsabilitats en diversos nivells de govern en un sistema multinivell<sup>17</sup>. Aquestes característiques determinen, en primer lloc, la capacitat del govern central per explotar els beneficis electorals resultants de distribuir les transferències intergovernamentals; i, en segon lloc, la capacitat negociadora dels actors polítics. Per tant, els polítics nacionals adaptaran la seva estratègia distributiva, que busca la maximització de la probabilitat de guanyar les eleccions, als costos i beneficis que comporta cada context institucional. Com a resultat, arribo a dues hipòtesis generals: una prediu el disseny de les transferències intergovernamentals en un context centralitzat, mentre que la segona

---

**16** Els individus constitueixen la unitat d'anàlisi, així que els termes *govern central* o *govern subnacionals* representen polítics del govern central i polítics subnacionals, respectivament. Sobre la plausibilitat de tractar actors compostos com actor unitaris, vegeu Scharpf (1991).

**17** *N. del T.* L'adjectiu «multinivell» designa sistemes caracteritzats per l'existència de diversos nivells de govern amb poder executiu o legislatiu.



hipòtesi estableix el patró d'assignació de recursos en un context descentralitzat.

Finalment, sostinc que la configuració que resulta de la combinació de les preferències dels governs central i subnacional i l'estructura d'incentius pot resultar subòptima des del punt de vista col·lectiu. Més concretament, analitzo com cada disseny de la descentralització fiscal i administrativa genera una estructura d'incentius incompatible amb un model de finançament regional eficient i estable. La principal finalitat és mostrar que el resultat és racional. Independentment que els actors es comprometin a portar a terme uns arranjaments eficients i estables, aquestes promeses mai no es compliran si segueix existint aquesta *perversa* estructura d'incentius.

#### ***1.4.1 · L'anàlisi empírica. El cas d'Espanya***

En aquesta tesi, l'anàlisi empírica està dividida en tres parts. La primera té a veure amb posar a prova els supòsits establerts per a la creació del model teòric. Més concretament, poso a prova els supòsits mitjançant els quals caracteritzo els contextos institucionals centralitzat i descentralitzat. Així, en lloc de limitar-me a acceptar aquests supòsits teòrics, els converteixo en hipòtesis i dedico dos capítols de la tesi a analitzar les seves implicacions. Porto a terme un treball empíric que analitza si la capacitat dels ciutadans per assignar responsabilitats varia entre contextos d'acord amb el seu nivell de descentralització. També poso a prova la hipòtesi (anteriorment un supòsit del model formal) que les externalitats varien entre nivells de govern a mesura que s'incrementa el grau de descentralització.

A la segona part, el treball empíric es dedica a comprovar les dues hipòtesis generals. El cas espanyol ens ofereix una oportunitat única per desenvolupar aquesta tasca de comprovació. En primer lloc, existeix una organització *traspassada* de l'Estat, anomenada *Estat de les Autonomies*, amb 17 comunitats autònomes amb governs regionals elegits periòdicament en eleccions regionals. En segon lloc, es poden distingir dos períodes diferenciats de l'evolució de l'estructura territorial de l'Estat espanyol. El primer període s'estén des de principis de la dècada dels 80 fins a principi dels 90 i correspon a un context centralitzat. En aquesta etapa es creen els governs regionals (comunitats autònomes, CCAA d'aquí en endavant). Accediren a l'autonomia mitjançant diversos processos legals que també de-

terminaven el seu nivell d'autoritat i la capacitat de despesa que els era transferida des del centre. De les 17 CCAA, n'hi ha 7 que accediren a l'autonomia amb major capacitat de despesa (les anomenades regions de «via ràpida»). A la resta de regions se'ls va atorgar menys competències de despesa (regions de «via lenta» o «ordinàries»). El segon període va de mitjans dels anys 90 fins a l'actualitat, i equival aproximadament a un context institucional descentralitzat. És així perquè a causa dels Pactes Autonòmics del 1992 es van transferir gradualment a les regions ordinàries majors competències de despesa. L'última descentralització administrativa va tenir lloc al 2001, quan les regions ordinàries van obtenir les competències per a la provisió de serveis sanitaris. En resum, el cas espanyol ens proporciona variació en el context institucional, cosa que ens permet posar a prova les hipòtesis generals, a la vegada que altres variables que poden tenir un efecte sobre la configuració de la descentralització fiscal s'inclouen com variables de control.

A més, com és ben conegut, la Constitució Espanyola estableix un marc regulador bàsic de l'assignació de fonts d'ingressos entre els diferents nivells de govern. No obstant això, la natura *oberta* d'aquestes provisions ha permès el posterior desenvolupament i modificació dels arranjaments fiscals intergovernamentals. Alguns acadèmics de primera fila han caracteritzat el procés de descentralització a Espanya com un procés polititzat. Tot i així, segueix sent poc clar què significa *politització* i, el que és més important, quines configuracions resulten d'una descentralització fiscal polititzada. Per tant, hi ha la consciència general que l'estructura de la competició política i dels partits polítics ha donat forma a la dinàmica de les relacions fiscals intergovernamentals a Espanya. Nogensmenys, ens manca un mesurament sistemàtic d'aquestes afirmacions (és a dir, *qui es beneficia de què* al sistema). Mitjançant l'estudi del cas espanyol em permet emprendre aquesta tasca empírica i, amb més importància, situar-la en un marc teòric que pugui ser posat a prova en altres països.

La tercera part de l'anàlisi estudia com la combinació de les preferències dels actors i l'estructura d'incentius en el si de la qual prenen decisions dóna lloc a un resultat col·lectivament subòptim. Utilitzo l'estudi del cas del sistema espanyol de finançament regional, que ha patit d'inestabilitat crònica i gradualment ha anat esgotant els recursos de l'administració central. Fonamentat la lògica d'un resultat tan paradoxal com aquest en tres característiques de la configuració de la descentralització fiscal i administrativa a Espanya: les asimetries, l'important paper de les negociacions bi-

laterals i la natura *oberta* de l'organització territorial de l'Estat. Afirmo que aquests trets han generat una estructura d'incentius incompatible amb l'estabilitat i l'eficiència en el finançament de les CCAA.

Finalment, hi ha una altra raó per la qual emprendre uns anàlisi empírica del cas espanyol és interessant. Tradicionalment, la recerca sobre la descentralització fiscal i administrativa a Espanya ha navegat entre dues aigües: la disciplina del Dret (especialment l'àrea de Dret Constitucional) o l'Economia (Hisenda Pública). Existeix una sòlida recerca sobre el procés de formació i evolució de l'Estat de les Autonomies des de la perspectiva dels processos constitucionals i les sentències del Tribunal Constitucional. El camp de l'Economia del Sector Públic també ha generat una vasta recerca sobre el sistema de finançament regional espanyol. Aquesta literatura ha fet una important contribució quant als coneixements sobre la implementació de cada model de finançament regional, destacant els seus defectes i proposant millores. Això no obstant, en ningun d'aquests camps s'ha tractat d'una forma adequada com el conjunt de normes i procediments que fins ara han regulat les relacions fiscals intergovernamentals a Espanya responen a factors polítics. Aquesta tesi representa el primer intent d'introduir una perspectiva pròpia de l'economia política a l'estudi del sistema de finançament regional espanyol.

## 1.5 · Les dades

Per tal de posar a prova les hipòtesis he utilitzat dades tant quantitatives com qualitatives. Al capítol quatre empro dades d'enquesta per analitzar la capacitat dels individus per identificar el nivell de govern més responsable en cada àrea de polítiques. S'han emprat dades agregades, al quart capítol per analitzar les externalitats electorals als diferents nivells de govern, i al cinquè capítol per comprovar la distribució de les transferències intergovernamentals en diferents contextos institucionals.

També he tingut en compte la necessitat de portar a terme entrevistes en profunditat per reunir més dades que complementessin les proves empíriques aportades per les dades d'enquesta. Les entrevistes en profunditat representen una font molt important d'informació primària i resulten especialment valuoses quan el marc teòric es fonamenta en les estratègies dels polítics. Si els individus constitueixen la unitat d'anàlisi i les hipòtesis se centren en les seves estratègies, per què no preguntar a polítics *de veritat*,

que participaren en negociacions fiscals intergovernamentals, sobre les seves estratègies?

Vaig portar a terme vuit entrevistes en profunditat. A l'apèndix es presenta la informació sobre els entrevistats. Les entrevistes consistiren en converses amb líders polítics que pertanyen a dues categories. En primer lloc, individus que ocupaven càrrecs d'alt nivell a l'administració central i, especialment, en ministeris implicats en les relacions fiscals intergovernamentals (el Ministeri d'Administracions Públiques i el Ministeri d'Economia), sis en total. En segon lloc, individus responsables de qüestions lligades a la descentralització fiscal dins el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE). Evidentment, això no representa una divisió clara, ja que la majoria de membres de l'administració central també gaudien d'una posició rellevant a l'organització del PSOE.

Quant a la part tècnica, totes les entrevistes foren gravades i transcrites i van prolongar-se una hora i mitja. Vaig dissenyar un qüestionari dividit en dues parts. La primera comprenia un seguit de preguntes referents als arranjaments fiscals intergovernamentals. Tractaven qüestions relacionades amb el procés de negociació que va produir cada model de finançament regional a Espanya. Per tant, vaig fer preguntes sobre les característiques de les exigències dels governs regionals, la posició de l'administració central sobre la descentralització fiscal o una descripció del poder de negociació dels representants regionals. Aquestes preguntes pretenien obtenir informació sobre el procés de negociació fiscal intergovernamental al llarg del període analitzat. Les dades obtingudes foren emprades per sostenir les hipòtesis generals del model. La segona part del qüestionari tracta de l'organització interna del PSOE i estava orientada a aportar informació sobre si la creixent descentralització va tenir un determinat impacte en l'estructura interna d'aquest partit d'àmbit nacional.

## **1.6 • Organització dels capítols**

En el capítol següent (capítol 2) es presenta una revisió general de la literatura sobre descentralització que va des d'allò més general a allò més concret. Per tant, començo presentant els principals arguments als que se sol recórrer per explicar processos de descentralització general (és a dir, descentralització política, administrativa i fiscal). Posteriorment, descriu els principals factors explicatius de la descentralització fiscal. El capítol

culmina amb una presentació de les premisses teòriques generals d'aquest treball, com les lògiques *micro* i *macro* de la descentralització i la descripció de les preferències dels actors polítics. Un cop introduïts els supòsits teòrics, en el capítol 3 procedeix a crear un model per explicar la configuració de les transferències intergovernamentals. Aplico el model a dos contextos institucionals diferents: un de centralitzat i un de descentralitzat. Per definir l'estructura d'incentius de cada context institucional em centro en tres característiques: l'organització interna dels partits d'àmbit nacional, les externalitats electorals als diversos nivells de govern i la capacitat dels electors per atribuir responsabilitats en un sistema de govern multinivell. Tenint en compte els incentius generats en cada escenari, el capítol acaba amb la presentació de les dos hipòtesis generals d'aquest treball. En el capítol quatre i cinc, comprovo empíricament els supòsits de cada context institucional. El capítol quatre analitza els efectes de la descentralització en la capacitat dels ciutadans per atribuir responsabilitats pels resultats de les polítiques als diferents nivells de govern. L'anàlisi empírica es realitza amb dades d'enquesta espanyoles. A Espanya el procés de descentralització ha estat asimètric tant quant a les despeses com quant als ingressos. Com a conseqüència, existeixen tres grups diferents de regions amb competències diverses quant a les fonts d'ingressos i les responsabilitats en la despesa. A més, progressivament s'ha cedit a les regions més competències impositives i de despesa. Per tant, hi ha variació en els nivells de descentralització tant entre regions com en el transcurs del temps. És per això que l'anàlisi del cas espanyol ens permet comprovar l'impacte de la descentralització en la capacitat dels individus per atribuir responsabilitats a la vegada que es tenen en compte variables de control sobre altres factors institucionals.

Al capítol cinquè analitzo els efectes de la descentralització en les externalitats electorals i l'estructura interna dels partits d'àmbit estatal. La principal hipòtesi estableix que l'augment de la descentralització comporta un debilitament de les externalitats electorals. Això suposa que, a mesura que les unitats subnacionals guanyen poder, les perspectives electorals dels polítics nacionals esdevenen menys correlacionades amb les dels seus homòlegs locals i regionals. Fonamentalment, hi ha dos mecanismes que vinculen la descentralització amb les externalitats electorals. El primer és relacionat amb la conducta electoral dels ciutadans. En un context descentralitzat, els ciutadans aprenen gradualment a assignar correctament les responsabilitats als diferents nivells de govern (un supòsit que ha estat comprovat empíricament al capítol quart). És per això que són més propensos

a votar a llistes diferents a les eleccions nacionals i subnacionals, cosa que redueix les externalitats electorals. El segon mecanisme causal és relacionat amb les estratègies dels representants subnacionals. Com els governs regionals són dotats d'un elevat nivell d'autoritat i de majors competències de despesa, s'enfronten a incentius creixents per maximitzar la seva autonomia a l'hora de dissenyar les seves polítiques i la seva agenda electoral. Els líders que competeixen a les eleccions subnacionals sota la bandera d'un partit d'àmbit nacional tenen incentius per emprendre una política i una estratègia electoral de *diferenciació* (tot i que aquestes estratègies els enfrontin amb els seus homòlegs nacionals). Això es deu al fet que una transferència d'autoritat fiscal i per a la despesa d'un nivell superior a un inferior atorga poder als líders subnacionals dels partits d'àmbit nacional, que progressivament van aconseguir que el seu poder dins el partit arribi al nivell de les responsabilitats de govern que els són assignades. Hi ha una centrifugació de poder dins l'organització interna del partit. Conseqüentment, per als membres subnacionals del partit, es redueixen els costos d'adoptar una política i unes estratègies electorals diferents de la línia establerta per la direcció nacional del partit. D'altra banda, els beneficis potencials d'adoptar estratègies de diferenciació s'incrementen si els líders subnacionals mostren una notable preferència per l'autonomia i quan el partit d'àmbit nacional s'enfronta a una pèrdua de suport electoral a les eleccions següents. Aquestes hipòtesis es posaran a prova amb el cas espanyol emprant dades tant quantitatives com provinents d'entrevistes.

S'aprofundeix en l'anàlisi deductiva al capítol cinquè, on poso a prova les dues hipòtesis generals amb el cas espanyol. En la primera part del capítol descriu el sistema espanyol de finançament regional del 1986 al 2001. Adopto el supòsit que els tres models de finançament regional que van ser implementats durant aquest període es corresponen amb contextos institucionals diferenciats. Defineixo el context en què es va dissenyar el primer model definitiu de finançament regional (que va del 1986 al 1991) com un escenari centralitzat. Pel contrari, sostinc que el tercer sistema definitiu de finançament regional (1997-2001) es va desenvolupar en un context descentralitzat. El treball empíric analitza si el patró d'assignació de fons incondicionals s'adequa a les dues hipòtesis generals, que prediuen l'assignació de fons en un context centralitzat i en un de descentralitzat. Com la descentralització constitueix un procés gradual, el context institucional del període 1992-1996 pertany a dos nivells intermedis de descentralització. D'aquesta manera, no comporten una predicció sobre el patró d'assignació

de fons incondicionals d'acord amb les dues hipòtesis generals. En lloc d'això, el patró distributiu del sistema de finançament es revela per l'anàlisi empírica. Les hipòtesis generals queden a més corroborades per les dades qualitatives obtingudes de les entrevistes a polítics que directament o indirectament havien participat en el disseny i la implementació del sistema de finançament regional a Espanya.

El capítol sisè tracta la dinàmica de la descentralització i explora com les decisions dels actors poden donar lloc a resultats subòptims des del punt de vista col·lectiu. En especial, analitzo com la configuració que adquireix la descentralització fiscal i administrativa a Espanya ha generat incentius que resulten incompatibles amb l'establiment d'un model de finançament regional estable i eficient. Finalment, al capítol vuitè resumeixo l'argument teòric, els resultats empírics i la principal contribució d'aquest llibre.





## **CAPÍTOL 2. EXPLICAR LA DESCENTRALITZACIÓ**



## 2.1 · Introducció

Tot i l'existència d'una vasta literatura sobre els aspectes normatius del paper dels governs subnacionals,<sup>18</sup> la qüestió positiva de per què succeeix la descentralització ha estat objecte de molta menys atenció (Arzaghi i Henderson 2002; Manor 1999:27; Garman, Haggard i Willis 2001; Eaton 2001, 2004). La literatura sobre la descentralització fiscal pateix una manca de dades sobre com i per què es va prendre la decisió d'emprendre la descentralització. S'ha centrat més en qüestions normatives relacionades amb els efectes econòmics i polítics de la descentralització en lloc d'explicar per què els països es descentralitzen. Per tant, ens manca una perspectiva teòrica coherent per estudiar les causes de la descentralització i, consegüentment, la comprovació empírica pateix un endarreriment significatiu. A més, tot i que molts acadèmics reconeixen que els factors polítics tenen un paper en els processos de descentralització,<sup>19</sup> la literatura es queda curta en termes d'anàlisis teòriques i empíriques que tractin els incentius polítics com els principals factors explicatius de la descentralització.<sup>20</sup> En resum, la literatura sobre la descentralització no només és més propensa a emprendre l'anàlisi de les seves conseqüències, sinó que, a més, els estudis que tracten les seves causes solen excloure els factors polítics del conjunt de mecanismes explicatius que expliquen la descentralització.

Quan s'intenta explicar les causes de la descentralització, s'obté una sèrie de *lògiques* diferents.<sup>21</sup> En termes generals, els estudis fonamentats en

---

18 Tiebout 1956; Oates 1977, 1986, 1989, 1995; Musgrave 1959; Persson, Roland i Tabellini 1996; Persson i Tabellini 1999.

19 Vegeu el debat entre Rondinelli (1989; 1990) i Slater (1990). Vegeu també Samoff (1990).

20 Aquesta contradicció s'exemplifica en els treballs de Rondinelli (1989: 60), quan afirma que «fins i tot quan la descentralització ha estat justificada per raons econòmiques, la majoria de governs no han intentat descentralitzar per motius econòmics (...) Molts experiments de descentralització recents no podien ser valorats completament per criteris econòmics perquè principalment van ser iniciats per raons polítiques». No obstant això, posteriorment mostra indiferència per tals factors polítics i només fa referència a «un fort compromís i suport polític» que ha de provenir dels líders nacionals per transferir la planificació, la presa de decisions i l'autoritat en la gestió. Desconeixem quins factors han portat als polítics nacionals a «estar disposats» a descentralitzar.

21 Con assenyala Rico (1998: 5) «les reformes institucionals de l'estat de benestar han estat investigat pels camps de la sociologia i la ciència política (...). No obstant això, no existeix una explicació adequada de la descentralització territorial del poder».

un punt de vista normatiu expliquen la lògica de la descentralització segons els resultats esperats que se li atribueixen (com l'estabilitat política o l'eficiència econòmica). Nogensmenys, no hi ha hagut un consens teòric sobre els supòsits normatius i les dades empíriques mostren que les expectatives només són relacionades de forma tènue amb el que realment ocorre quan s'implementa la descentralització. A més, alguns estudis caracteritzen la descentralització com el resultat d'un procés (de dalt a baix) dirigit per les elits polítiques del centre. Conseqüentment, la descentralització es presenta com un recurs mitjançant el qual les elits s'asseguren alguns beneficis, com l'estabilitat política, o alleugen certs costos polítics (per exemple, transferint a nivells inferiors la implementació de polítiques de reducció de costos). D'altra banda, altres estudis sostenen que la descentralització és el resultat de pressions des de baix (de baix a dalt); és a dir, de grups de ciutadans que intenten incrementar la seva participació en la presa de decisions. En resum, ens quedem amb conjunt de lògiques diferents que no especifiquen mecanismes causals concrets i que semblen tenir rellevància en un país però que no necessàriament són coherents en diversos països. Davant aquesta complexitat, alguns acadèmics afirmen que la lògica de la descentralització

no segueix normes concretes perquè té lloc a cada país en concret, amb la seva història i les seves tradicions, i amb el seu propi context institucional, polític i econòmic. (Bird i Vallaincourt 2000: 2)<sup>22</sup>

Per descomptat, cada procés de descentralització pot ser considerat un cas únic i explicar-se exclusivament pel context específic (polític, social, econòmic i cultural) en el que té lloc. Però podem acabar referint-nos als països com casos aïllats sense connexions entre si (per exemple, «Espanya és Espanya» o «Argentina és Argentina»).

Tot i que seria absurd ignorar la importància dels factors propis d'un context concret per promoure la descentralització, això no priva als receradors d'arribar algunes generalitzacions. Aquesta tasca podria ser assoli-

---

22 Per exemple, Manor (1999), al principi del capítol dedicat a explicar l'última onada descentralitzadora explica que «la descentralització és a cada país el resultat d'una combinació de causes (...) (que) varien de país a país», que «la descentralització ha estat impresa per motius diversos i amb la idea d'assolir objectius diversos» (p. 26) o que «per tant, com podríem esperar, la diversitat de motius en el perquè reflecteix la diversitat de casos i països» (Ebel i Yilmaz 2001).

da mitjançant l'elaboració d'un marc teòric que sigui posat a prova amb el màxim de casos possible. La teoria hauria de ser capaç d'explicar la diversitat de reformes descentralitzadores individuals en el transcurs del temps i en diversos territoris. Com ja he afirmat en el capítol introductori, aquest és el principal objectiu d'aquesta investigació. Per realitzar aquesta tasca em centro en un tipus especial de procés de descentralització, els arranjaments fiscals intergovernamentals. En el meu marc teòric introdueixo uns supòsits més realistes sobre les institucions i la política que els presents a les teories basades en raonaments econòmics normatius (que simplement les ignoren), ja que crec que aquesta via és més adequada per proporcionar explicacions més poderoses sobre els patrons observats de la descentralització fiscal. D'aquesta manera, descriu els polítics com individus motivats per criteris electorals i la descentralització fiscal com el resultat d'aquelles estratègies que més ajuden als polítics a aconseguir els seus objectius electorals. Com analitzaré tot seguit, aquesta descripció dels polítics també és present en una branca recent de la literatura sobre la descentralització. En aquests estudis, la descentralització és generada per la competició electoral entre els partits polítics o bé per l'organització interna d'aquests. Pel contrari, la meua contribució consisteix en el desenvolupament d'un model en el qual combino tant la competició electoral interpartidista (entre partits) com els conflictes intrapartidistes (dins els partits).

La revisió de la literatura va dels aspectes més generals als més específics. A l'apartat següent presento un resum dels principals arguments emprats per explicar qualsevol procés de descentralització (polític, administratiu i fiscal). Després procedeix a fer una descripció de la literatura sobre federalisme fiscal. A l'apartat 2.4 l'atenció se centra en una sèrie d'estudis recents que han introduït factors polítics al nucli dels factors explicatius de la descentralització. Finalment, l'últim apartat tracta de les característiques bàsiques del meu marc teòric i, més concretament, de la micrològica de la descentralització i les preferències dels polítics.

## **2.2 · Arguments per la descentralització**

En termes de participació política i democràcia, hi ha bones raons polítiques per descentralitzar. Aquesta perspectiva resulta democràticament valuosa perquè institucionalitza la participació d'aquells que es veuen afectats per les decisions locals i reforça la responsabilitat (o *accountabili-*

ty) i l'atenció (*responsiveness*) de les autoritats locals. Aquest argument ha estat definit com un punt de vista *de baix a dalt* (Bird 1993: 208), que considera que la descentralització és una forma de millorar la democràcia apropant el govern a les persones, així com incrementant la participació d'aquestes en el procés de presa de decisions.<sup>23,24</sup>

No obstant això, no existeix un consens respecte al paper de les pressions de dalt a baix per descentralitzar. Per exemple, Manor (1999) afirma que la pressió de la gent corrent tingué poca influència en els processos de descentralització als països en vies de desenvolupament, i que l'entusiasme de la població per la descentralització sovint arriba *després* de la descentralització.

Un altre argument a favor de la descentralització és que permet acomodar les demandes d'una major autonomia política i financera motivades per les clivelles culturals, ètniques, lingüístiques o religioses dins l'estat (Van Houten 1999; Gobetti 1996; Sharpe 1993). La descentralització és el resultat de pressions centrífugues dels governs subnacionals, que afirmen que són més capaços de satisfer les preferències i les demandes de béns i serveis del seu electorat que l'administració central. Exigeixen una major autoritat per seleccionar les combinacions de béns públics que s'ajustin millor a les preferències dels ciutadans als quals representen.<sup>25</sup> Per tant, la descentralització és considerada un intent dels governs centrals d'incrementar la legitimitat i la sostenibilitat dels estats nacionalment heterogenis.

La idea ha estat desenvolupada en models basats en la demanda i el votant mitjà. D'acord amb aquests models, els països heterogenis s'enfrontaran a una pressió insuportable a favor de descentralitzar, i la descentralit-

---

23 Els arguments relacionats amb el punt de vista de baix a dalt han subratllat algunes de les explicacions de la descentralització. Per exemple, Aja (1999: 46), en el seu anàlisi del procés de descentralització espanyol, identifica com a factors causals «*la reacció social contra el centralisme polític, administratiu i econòmic*», ja que «*quaranta anys de dictadura van portar fins a l'extrem la centralització de l'Estat, de forma que la recuperació de la democràcia havia d'incorporar necessàriament un canvi dràstic en l'estructura territorial del poder. Durant la transició a la democràcia, l'autonomia era considerada a Espanya com una exigència democràtica essencial*» (Aja 1999: 46). L'autonomia s'identifica com una exigència democràtica essencial a Espanya. A més, pot identificar-se un «model del nord» en els primers passos del procés de traspass en tots els països escandinaus. Aquest model es caracteritza pel predomini dels principis de democràcia local, que consisteix a acostar la presa de decisions als ciutadans i en promoure la participació dels ciutadans a nivell local.

24 Vegeu una revisió crítica d'aquest punt de vista a Linz (2000) i Treisman (2003).

25 Aquest fenomen queda exemplificat pels recents processos de traspass a Itàlia (Gobetti 1996, Emiliani *et al.* 1997, Subirats 1998) i Bèlgica (Van Houten 1999).

zació és la conseqüència dels elevats nivells d'heterogeneïtat entre les preferències individuals (Alesina i Spolaore 1997, Bolton i Roland 1997 i Panizza 1999). Aquest punt de vista no manté la seva validesa en alguns països ètnicament diversos. Per exemple, O'Neill (2000: 5) mostra que a la regió dels Andes, que resulta altament heterogènia en termes d'etnicitat, la descentralització no ha estat el resultat de la capitulació del govern central davant les demandes de baix. Més aviat, ha estat el resultat d'un procés de dalt a baix en el qual «*ni la diversitat ètnica de per si, ni canalitzada mitjançant marxades i manifestacions, coincideix amb la incidència de les reformes descentralitzadores*». De fet, l'increment de l'estabilitat política o de la participació dels ciutadans són exemples dels beneficis potencials associats a la descentralització i que no han estat plenament verificats des del punt de vista empíric. A més, els models del votant mitjà basats en la demanda, que es fonamenten en les demandes d'autonomia local, vinculen directament la presència de les preferències heterogènies dels ciutadans amb una nova configuració institucional consistent en la descentralització del poder. No obstant això, com se sosté a l'article de Fearon i Van Houten (2002), les diferències en la cultura o l'etnicitat regional no generen automàticament un moviment autonomista regional. Més aviat, representen «materials» culturals disponibles per a la seva politització per part d'empresaris polítics en determinades circumstàncies. Per tant, podria afirmar-se que existeix un «pas intermedi» entre les preferències dels ciutadans i els arranjaments institucionals en els quals la política pren un paper prominent.

Un altre conjunt d'arguments pretenia explicar la descentralització amb relació a l'expansió de l'estat del benestar. Alguns autors sostenen que l'expansió del sector públic i la creixent intervenció estatal en l'economia i les polítiques socials han donat lloc a nous requisits funcionals que l'estructura de l'Estat pot satisfer, de manera que es veu forçat a transferir responsabilitats a nivells inferiors de govern (Sharpe 1993). És per això que la descentralització és considerada un mètode per millorar l'eficiència administrativa i la maquinària i l'eficàcia de la planificació econòmica. Aquesta perspectiva funcional prové principalment de l'escola de les *teories interorganitzatives*, que ha dominat la literatura sobre el canvi institucional durant els anys 80. Amb aquesta perspectiva com a punt de partida, la descentralització constitueix la resposta funcional de les elits per resoldre la tensió entre les noves exigències organitzatives i les capacitats institucionals. Un bon exemple d'aquest punt de vista el constitueix el conjunt d'estudis editat per Dente i Kjellberg (1988: 15), que a la introducció afirmen que

les transformacions de les autoritats locals es troben clarament relacionades amb una major amplitud funcional dels estats contemporanis, amb l'expansió (i la possible caiguda) de l'estat del benestar.

Finalment, hi ha altres arguments que associen la descentralització amb períodes de crisi econòmica i de polítiques de contenció de costos (el que s'ha acabat coneixent com «*descentralització de l'escassetat*»). Com sostenen Engel i Ginderachter (1993: 18) respecte a les polítiques de l'estat del benestar, durant els anys 80 l'expansió de les polítiques de benestar va tocar sostre i els governs van haver d'implementar polítiques de contenció de costos per equilibrar els pressupostos públics. La descentralització de l'administració pública era doncs considerada una forma d'implementar una reforma flexible, en traspasar la responsabilitat de mantenir fortament controlades les despeses als governs subnacionals.<sup>26</sup> Si la provisió de polítiques descentralitzades tingués algun defecte, provocat per la posada en pràctica d'un pressupost restringit, el govern central podria reduir els seus costos polítics culpant els governs subnacionals per la mala provisió de serveis. Tanmateix, com han mostrat alguns autors (O'Neill 2000; Vries 2000; Montero 2001), les crisis econòmiques també han provocat una reconcentració del poder en mans del govern central.

### **2.3 · La teoria del federalisme fiscal: una forma equivocada d'analitzar les causes**

Els arguments que intenten explicar la descentralització dins la literatura sobre l'economia del benestar resulten insatisfactoris a l'hora de comprendre els *factors impulsors* de la descentralització. La principal justifi-

---

<sup>26</sup> Per exemple, Dinamarca i Finlàndia representen un exemple molt bo d'aquestes polítiques. Blom-Hanses i Pallensen (2001: 618) investiguen com la descentralització del pressupost públic a Dinamarca entre 1982 i 1993 va ser utilitzada pel govern central per a mantenir l'austeritat econòmica de forma que es podés mantenir en el seu objectiu de dèficit zero en el pressupost. En el cas de Finlàndia, el 1993 (un període de greu crisi econòmica) el govern central va canviar la base dels subsidis estatals, que van passar de tenir un destí assignat a subvencions en bloc, el que atorgava més independència als municipis per emprar els recursos. Al mateix temps, la regulació central va esdevenir menys detallada per permetre les diferents solucions locals. Aquest traspàs va fer possible que s'avancés la desregulació i que el govern es distanciés de les polítiques de contenció de costos en un període de recessió econòmica. En resum, els polítics nacionals «*es van desfer de la càrrega de la responsabilitat*» (Häkkinen i Lehto 2002: 8).



cació econòmica de la descentralització en aquestes teories rau en gran mesura en l'increment de l'eficiència en l'assignació i la producció. Un supòsit bàsic d'aquesta literatura estableix que la intervenció econòmica pública realment persegueix l'eficiència. Com que la descentralització es considera un mitjà per assolir un objectiu econòmic o una política orientada únicament a fins econòmics (una provisió més eficient de béns públics), no es té en compte la importància de l'estructura d'incentius polítics generada per les institucions, la qual pot portar els polítics a prendre decisions molt distants de les més desitjades o eficients.

L'ampli debat normatiu sobre els beneficis potencials de la descentralització de les competències fiscals s'ha desenvolupat sobretot a la literatura econòmica sobre el federalisme fiscal.<sup>27</sup> Les teories econòmiques sobre el tema han vingut principalment de dues escoles: l'anomenada Escola de les Finances Públiques (Musgrave 1959 i Oates 1972, 1988, 1991, 1999) i l'Escola de l'Elecció Pública o *Public Choice School* (Brennan i Buchanan 1980).<sup>28</sup>

L'Escola de les Finances Públiques porta a terme una fèrria defensa de la descentralització de les finances per raons econòmiques. D'acord amb aquesta teoria, la qüestió més important per al federalisme és que en una jurisdicció determinada, les decisions referents a l'estructura d'impostos i a la despesa s'ajustin a les necessitats dels ciutadans, independentment de si el poder de decisió és garantit constitucionalment a governs locals autònoms o si és cedit per delegació pel govern central.<sup>29</sup> Oates ha desenvolupat una teoria del federalisme fiscal basada en la limitada divisió tripartita del sector públic que Musgrave (1959) va perfilar en el seu fecund treball sobre les finances públiques. D'acord amb la teoria d'Oates, la provisió de béns públics locals pels governs locals promet guanys significatius en benestar, ja que són més capaços de satisfer les demandes i necessitats dels ciutadans

---

27 Aquesta literatura, junt amb la literatura sobre béns públics, ha estat tractada tradicionalment com una part de l'àrea de les finances públiques.

28 Alguns dels primers autors a contribuir a l'Escola de l'Elecció Pública, com Buchanan i M. Olson, tenien formació en finances públiques i contribuïren al desenvolupament de les dues escoles (Hettich & Winer 1997).

29 Oates admet que també pot defensar-se la descentralització per motius polítics. En una nota al peu de pàgina, afirma que «podria sostenir-se, per exemple, que un sistema federal, al contrari que una forma de govern plenament centralitzada, proporciona salvaguardes contra l'excessiva concentració de poder públic, impulsa la diversitat i la innovació i promou el desenvolupament d'una ciutadania responsable i experimentada en proporcionar-li oportunitats per participar en la presa de decisions públiques» (1999:14).

que el govern central (eficiència en l'assignació). Com el nivell de producció del servei s'adapta a les preferències dels ciutadans consumidors del servei, l'assignació de recursos és més eficient que si fos proveït homogeniament pel govern central.<sup>30</sup> S'incrementa l'eficiència productiva, ja que les decisions relacionades amb la despesa s'ajusten més als costos reals de la provisió de serveis. A més, l'eficiència econòmica aconseguida amb la diversificació de la producció de béns públics es veu incrementada per la mobilitat dels consumidors i l'anomenat mecanisme de «votar amb els peus»<sup>31</sup> (Tiebout 1956).<sup>32</sup> A més, la descentralització pot promoure la innovació i l'experimentació en la provisió de béns públics.

Dins l'Escola de l'Elecció Pública, la teoria de Brennan i Buchanan (coneguda com «hipòtesi del Leviatan») descriu el govern com un maximitzador de rendes que persegueix sistemàticament l'explotació dels ciutadans mitjançant la maximització dels ingressos per impostos. Sostenen que com major és el grau de descentralització dels impostos i la despesa (*ceteris paribus*), menors són les dimensions del sector públic. El mecanisme

---

**30** Les obres del federalisme fiscal associen les dimensions demogràfiques i físiques als beneficis en benestar de la descentralització. Conseqüentment, les condicions relacionades amb la superfície territorial de l'estat, la seva població i la distribució territorial de la població són considerats els determinants del nivell de descentralització fiscal. Per exemple, Wallis i Oates (1988) mostren que existeix una correlació negativa i significativa entre la població, la urbanització i la variació observada del nivell de centralització fiscal a l'estat i el sector local nord-americans, tant en el transcurs del temps com entre estats. En els treballs de Wallis i Oates, la hipòtesis pren la forma següent: «Com major és la grandària d'un estat en termes de superfície territorial, si es manté constant la resta de variables, menys centralitzat hauria d'ésser el seu sector públic»; «com més gran la població de l'estat, si es manté constant la resta de variables, menys centralitzat hauria d'ésser el seu sector públic»; i, finalment, «com major és la proporció de la població d'un estat que resideix en àrees urbanes, si es manté constant la resta de les variables, menys centralitzats haurien d'ésser l'estat i el sector local» (pàgines 13 i 14).

**31** Quan el «paquet fiscal» local (el patró de despesa i les estructures impositives en una comunitat) no s'ajusta als gustos d'un individu, pot desplaçar-se a una altra comunitat amb un paquet fiscal més adequat als seus gustos.

**32** A nivell teòric, Tiebout es preocupa sobre la manca de solucions «de mercat» per determinar el nivell de despeses en béns públics. El problema fonamental consisteix en què no hi ha mecanismes per forçar el consumidor-votant a manifestar les seves vertaderes preferències sobre els béns públics: de fet, l'estratègia racional és subestimar les seves preferències amb l'esperança de fruir dels béns mentre s'evita pagar els impostos. Per tant, el govern és incapaç de valorar els seus desitjos de béns públics i establir els corresponents impostos. La conseqüència és que una gran part de la renda nacional s'assigna d'una forma «no òptima». Tiebout explica que aquest problema existeix en les despeses generals però no s'ha d'aplicar necessàriament als governs locals. A nivell local l'acte de desplaçar-se o no d'una jurisdicció a una altra substitueix la usual prova de mercat de la voluntat de compra i revela la demanda de béns públics del consumidor-votant.

causal que associa la descentralització fiscal amb un menor magnitud del sector públic és la competició en impostos entre les unitats subnacionals. Les jurisdiccions subnacionals competeixen entre si, ja que intenten evitar la «fugida» dels actius «mòbils» (capital) mitjançant la reducció dels impostos (Rodden 2001). Weingast empra el mateix argument sobre la competició fiscal (vegeu Garret i Rodden 2001; Weingast 1995; Qian & Weingast 1997) per vincular la descentralització a polítiques pro-mercat. La descentralització fiscal fa que les unitats subnacionals competeixen pel capital mòbil, el que porta als polítics subnacionals a implementar polítiques promercat per evitar la fuga de capital mòbil. No obstant això, aquesta versió del federalisme competitiu invita a fer moltes de les mateixes crítiques que suscitaren els models de Tiebout.<sup>33</sup>

Les teories econòmiques sobre la descentralització fiscal han donat lloc a una sèrie d'estudis orientats a analitzar els guanys que se li atribueixen en matèria d'eficiència. Quant als aspectes macroeconòmics, la hipòtesi més posada a prova ha estat la «*hipòtesi del Leviatan*» de Brennan i Buchanan (vegeu Rodden 2001; Stein 1999; Anderson i Van-den-Berg 1998; Grossman 1989; Joulfaian i Marlow 1990). A més, els efectes de la descentralització han estat plenament analitzats en tot allò relatiu a aspectes macroeconòmics com els deutes i els dèficits subnacionals (Rodden 2003), el creixement econòmic i la inflació (Treisman 1999, 2000), les desigualtats (Linz 2000; Mahler 2002) i les diferències regionals (vegeu West i Wong 1995). A l'actualitat no existeix un consens ni teòric ni empíric respecte a la relació

---

**33** Per a una revisió crítica de l'argument de Tiebout, vegeu Donahue (1997). L'autor qüestiona l'argument segons el qual la competició interestatal pot disciplinar el govern. Afirmar que l'equilibri en condicions de competició interestatal pot portar a polítiques que no siguin les preferides pels ciutadans (per exemple, en el món del joc i les apostes). Això es deu a un problema d'acció col·lectiva (ningun estat vol ser l'últim en relaxar les normes sobre el joc). A més, assenyala que l'elasticitat de la localització varia molt d'uns habitants a uns altres. Els individus solen portar a terme les seves decisions sobre una migració interestatal per unes raons que tenen poc a veure amb el rendiment dels polítics (gaudeixen d'un major «superàvit de ciutadans»: afinitats culturals, amics, família, etc.). A més, i amb més importància, l'heterogeneïtat de l'elasticitat de la localització respecte a la política estatal pot portar els estats a emprendre polítiques a favor dels electors més mòbils i més desitjables, en detriment d'aquells menys mòbils i desitjables. En resum, l'article qüestiona que la competició interestatal per ciutadans resulti una alternativa superior per aconseguir polítics responsables que la competició electoral interestatal. Rose-Ackerman i Rodden (1997) presenten alguns arguments a favor de la mateixa tesi. Sostenen que en una democràcia els líders electes han de respondre no només a les amenaces d'abandonar l'estat, sinó també a les amenaces en termes electorals (1997: 1533). Conseqüentment, els polítics poden enfrontar-se a incentius per passar per alt les amenaces dels mòbils i fer pactes en coalició amb els electors menys mòbils.

entre la descentralització i la taxa de creixement econòmic (Bird *et al.* 1998: 5).<sup>34</sup> En concret, alguns dels efectes positius atribuïts a la descentralització no s'han realitzat en països en vies de desenvolupament, els quals han experimentat recentment una onada de pràctiques descentralitzadores. Aquest fet ha provocat el sorgiment d'un seguit d'articles que ens adverteixen contra la idea de la descentralització com a panacea i analitzen les condicions en les quals pot funcionar en països en vies de desenvolupament. Finalment, qüestionen els beneficis de la descentralització i en destaquen els perills (Tanzi 1995; Prud'Homme 1995; Hommes 1995; Bird *et al.* 1998).

De fet, alguns dels guanys potencials atribuïts teòricament a la descentralització no s'han manifestat en la realitat. Aquest fet ha provocat una falta de correspondència entre la teoria i la pràctica, entre les preocupacions normatives i l'anàlisi empírica. Aquesta falta de correspondència pot explicar-se tant per alguns errors en la teoria com per la dificultat per recollir dades més refinades. En primer lloc, l'anàlisi normativa de la descentralització fiscal es basa en supòsits heroics, com ara la falta d'efectes desbordament<sup>35</sup> (*spillover effect*) o d'economies d'escala en la producció dels béns públics locals, que s'acaben mostrant insostenibles quan es contrasten amb la realitat.<sup>36</sup> En segon lloc, els vincles entre la teoria del federalisme fiscal i l'anàlisi empírica han estat bastant tènues perquè, segons Rodden (2002), manquen dades més refinades sobre el disseny, el contingut i la forma de la descentralització.<sup>37</sup> En els estudis empírics, les preguntes relacio-

---

34 En el seu fecund treball, Oates dedica un capítol a una anàlisi empírica de la teoria del Federalisme Fiscal. El seu objectiu consisteix a posar a prova si la teoria normativa desenvolupada en els capítols anteriors pot explicar la variació entre països de les relacions fiscals intergovernamentals. Les dades empíriques mostren que les variables que mesuren el nivell de diferenciació de la demanda (aquelles que poden comportar increments en l'eficiència en l'assignació) no tenen cap relació significativa amb el grau de centralització fiscal. També reconeix que la capacitat explicativa de l'anàlisi és baixa.

35 *N. del T.* El concepte «*spillover effect*» podria traduir-se de diverses formes, des de «desbordament» fins «contagi» passant per alguna que inclogui el terme «externalitat». En aquest cas, s'ha optat per la primera opció.

36 Per a una revisió crítica dels supòsits de la teoria del federalisme fiscal, vegeu Hamlin (1991); Rodden (2002; 2001); Rey (1991); Seabright (1996); Prud'Homme (1995); Tanzi (1995).

37 Un primer intent de mesurar la descentralització tenint en compte diverses dimensions és l'índex de federalisme de Henderson (Henderson 2002). L'índex està format per una mitjana de sis categories: (1) l'estructura del govern (si oficialment és unitari o federal); (2) l'executiu regional (si és electe o no); (3) el govern municipal (si és electe o no); (4) el govern nacional (si pot suspendre l'autonomia dels governs locals o regionals o no); (5) i (6) si els governs provincials i locals no gaudeixen d'autoritat per recaptar impostos [despesa], només una autoritat limitada o una autoritat més completa.

nades amb el disseny específic de la descentralització són passats per alt. Però no perquè les teories analitzades no tinguin en compte les característiques del disseny, sinó perquè hi ha una manca de dades detallades sobre aquest.<sup>38,39</sup>

En tercer lloc, la forma que la descentralització adopta realment en el món no s'assembla a aquella que prediu la literatura del federalisme fiscal, és a dir, un traspàs clar d'autoritat o recursos del govern central als subnacionals i la no interferència entre les esferes d'autoritat locals i federal. A la pràctica, la descentralització sol comportar la fragmentació de les responsabilitats dins les àrees de les polítiques públiques i dels recursos entre els diferents nivells de govern (Jordana 2002: 8; Rodden 2002: 27) i per tant dóna lloc a un estat més complex i entrellaçat. Aquesta fragmentació és especialment inevitable en el cas de la descentralització fiscal, ja que els governs subnacionals no són capaços de finançar totalment les seves responsabilitats en matèria de polítiques amb el seu propi poder de recaptació, de forma que necessiten transferències del govern central (el que dóna lloc a desequilibris fiscals verticals).

Finalment, atès que la descentralització és considerada un mitjà per a un objectiu econòmic o una política orientada únicament a objectius econòmics, es passa per alt la importància dels factors polítics. Tradicionalment, les finances públiques s'han centrat en qüestions normatives en un marc que no té en compte les institucions polítiques ni els interessos i preferències dels polítics (Hettich i Winer 1997). Fins i tot l'estudi d'un tema políticament sensible com els impostos s'ha concentrat en l'eficiència en el sentit de Pareto i no han atès els factors polítics (Holcombe 1999). D'acord amb aquest autor, l'estructura de les despeses i els impostos és el resultat d'un procés polític en el qual participen diferents grups (polítics professio-

---

38 Com assenyala Bird (1998: 26), «debatre per què la descentralització és beneficiosa o perjudicial és improductiu i enganyós, perquè els efectes de la descentralització depenen del seu disseny».

39 Per exemple, degut als problemes per trobar dades més refinades, molts acadèmics han emprat el nivell de despesa subnacional respecte a la despesa total com a mesura del grau de descentralització fiscal. L'han emprat tant com variable explicativa (en l'estudi de les conseqüències de la descentralització fiscal) com en el paper de variable dependent (en l'estudi de les seves causes). No obstant això, les teories posades a prova per aquests acadèmics destaquen la descentralització fiscal com una forma de poder per a recaptar impostos locals. D'aquesta forma, la descentralització de les despeses es mostra errònia com a mesura de descentralització, el que explica parcialment la falta de correspondència entre les prediccions de la teoria i les dades empíriques.

nals, líders regionals, buròcrates i ciutadans). Conseqüentment, hauria de respondre més a un raonament polític que econòmic. Per tant, per entendre aquest procés cal que ens centrem més intensament en les condicions polítiques que influeixen en el comportament dels actors en diferents nivells de govern.

Per totes aquestes raons, sostinc que la teoria del federalisme fiscal representa una via inadequada per investigar les causes de la descentralització fiscal. El seu paper normatiu intenta definir el que el govern hauria de fer per maximitzar el benestar econòmic, però demostra estar només tènue-ment relacionat amb el paper *positiu* del govern, és a dir, el que els governs fan en realitat.

## 2.4 · Teories de la descentralització basades en motivacions polítiques

Fins a temps recents, els estudis que tracten les causes de la descentralització fiscal han negligit els factors polítics que formen part dels mecanismes que l'expliquen. M'estic referint a les motivacions dels polítics per emprendre la descentralització i de quina manera es veuen limitats pel marc institucional en què prenen les decisions. Per tant, hi ha una manca de desenvolupament teòric i d'anàlisi internacional sistemàtica sobre el paper de les institucions i la política en el procés de descentralització (Rodden 2002: 27). Afortunadament, recentment alguns autors han intentat omplir buit teòric i empíric.

Aquesta nova orientació queda exemplificada en els articles de Garman, Haggard i Willis (1999; 2001). Intenten explicar les diferències entre països en el nivell de descentralització fiscal i sostenen que el grau d'aquesta depèn de la distribució de poder dins els partits polítics, és a dir, en l'estructura interna dels partits polítics. Garman *et al.* afirmen que els canvis en el nivell de descentralització resulten d'un procés de negociació entre els polítics a diferents nivells de govern (el president, ja que analitzen els sistemes presidencials llatinoamericans, els legisladors i els governadors). El resultat del procés de negociació és determinat pel context institucional. En especial, dependrà del grau de descentralització del control del partit respecte a diverses característiques institucionals com les lleis electorals (control de les nominacions a càrrecs legislatius nacionals, la utilització d'un sistema de llistes obertes o tancades), o el control del finançament de les campanyes. El grau de descentralització determinarà si els legisladors

es veuen més obligats a recolzar la postura ideal del president o dels governadors. Conseqüentment:

Si els partits són més centralitzats, qualsevol negociació sobre les relacions fiscals intergovernamentals afavorirà el centre i l'estructura fiscal de l'Estat serà més centralitzada. Pel contrari, si el control del partit es troba menys centralitzat, l'estructura fiscal de l'estat també tendirà a ser menys centralitzada, si es mantenen constants la resta de factors.<sup>40</sup>

L'article de Garman *et al.* té algunes carències. Primer, la presentació dels punts de vista ideals dels presidents mostra certa incoherència. Quan s'estableixen les preferències del president amb relació a la descentralització fiscal, es presenten dos interessos en conflicte: d'una banda, el president pot beneficiar-se per atribuir un increment d'eficiència en l'adaptació de les polítiques a les demandes dels ciutadans (eficiència en l'assignació). D'altra banda, aquests beneficis poden veure's superats pels costos en termes de pèrdues de recursos (i, per tant, de la funció de redistribució) i de problemes principal-agent. La contradicció de l'estudi de Garman *et al.* es troba en el fet que, segons la resta de la teoria, ni els beneficis esperats en termes d'eficiència ni els potencials problemes de principal-agent (ni un càlcul de cost i benefici d'ambdues coses) tenen cap paper a l'hora de determinar canvis en el nivell de descentralització fiscal. Més aviat, els resultats centralitzats (descentralitzats) s'associen amb el control de l'autoritat del partit per part del nivell nacional (subnacional). És per això que no cal introduir un conflicte entre les preferències dels presidents, ja que finalment el resultat de la descentralització no depèn de la seva resolució, és a dir, del pes específic dels guanys en eficiència i dels costos de la descentralització en el càlcul del president. A més, també es pot qüestionar la forma dels autors de definir els costos i beneficis que la descentralització comporta per als presidents. Per exemple, és difícil avaluar els costos del problema principal-agent anticipadament, ja que depenen en gran part del disseny concret de les relacions fiscals intergovernamentals.<sup>41</sup> Quant a les promeses

---

<sup>40</sup> Vegeu Garman *et al.* (2001: 207).

<sup>41</sup> A més, aquests autors afirmen que els presidents preferiran que aquestes responsabilitats es financin amb impostos locals que amb transferències. Tot i que la primera opció per comportar una menor pèrdua de recursos per a la presidència, també implica que aquesta perdi el control d'aquelles polítiques finançades a través d'impostos locals (a menys que el president controli la base imposable i la taxa impositiva). Un cop més, el factor crucial per avaluar les pèrdues cau-

d'eficiència en l'assignació de la descentralització, en paràgrafs anteriors ja he qüestionat la validesa empírica d'aquestes afirmacions normatives.

Segon, la teoria de Garman, Haggard i Wallis es basa exclusivament en les variables de competició *intrapartidista*. I aquest és probablement el motiu pel que no té èxit a l'hora de tractar aquelles situacions caracteritzades per la competició *interpartidista*. Per exemple, quan hi ha un govern dividit (quan els legisladors pertanyen a un partit diferent del president) prediuen que els legisladors intentaràn transferir recursos als seus companys de partit de l'àmbit subnacional (per reduir el poder del president). No obstant això, no responen a la pregunta de per què els legisladors sacrificarien recursos a favor de governs subnacionals que podrien no controlar al futur.

Quan el president és recolzat per una coalició majoritària al parlament, els resultats amb relació a la descentralització dependran del grau de descentralització del control del partit. Però, què hi ha d'una distribució més complexa del poder? Si se suposa que les línies de responsabilitat i autoritat dels partits pertanyents a la coalició són oposades (és a dir, quan en un dels partits que formen el govern de coalició prevalen els interessos subnacionals i en l'altre partit de la coalició prevalen els interessos nacionals). Quina línia de responsabilitat serà la predominant? En resum, quan un sol partit controla el parlament i la presidència, la teoria prediu els resultats en matèria de descentralització segons les línies d'autoritat i responsabilitat dins el partit. Però en un context polític més complex caracteritzat per la competició entre partits, la teoria perd la seva capacitat explicativa, ja que esdevé vaga i ambigua en les seves prediccions sobre la descentralització. És probable que sigui per aquests problemes teòrics que la teoria intrapartidista no s'ajusta massa bé als casos llatinoamericans.<sup>42</sup>

---

sades a la presidència per la descentralització és el disseny concret de la descentralització fiscal, que és un fet sovint negligit a l'hora d'avaluar els costos o les conseqüències esperades de la descentralització. D'altra banda, Garman *et al.* assumeixen que els governadors intentaràn «*restringir el control presidencial a l'hora que intenten expandir el seu*» (2001: 210), de manera que estaran més preocupats per la certesa de rebre transferències incondicionals distribuïdes segons una fórmula fixa que per assumir els costos polítics que comportaria incrementar els impostos.

42 Com reconeixen, «a Veneçuela l'organització dels partits és relativament centralitzada, però la distribució dels ingressos segueix un patró que sembla correspondre's amb els interessos dels governs subnacionals» (2001: 222). Pel contrari, Bolívia, caracteritzada per un sistema de partits molt centralitzat (controlat per les elits nacionals i dotat d'un sistema de llistes tancades) se sotmeté el 1994 a una dràstica reforma descentralitzadora que reconfigurà la seva divisió territorial de poder (O'Neill 2000: 5).



Una altra prova dels defectes d'aquesta teoria es troba en el fet que Garman *et al.* suposen que un sistema amb elevats nivells de descentralització és sempre el resultat de pressions subnacionals per una major descentralització. No consideren la possibilitat que els presidents no descentralitzin perquè els legisladors estiguin més sotmesos als líders subnacionals en termes d'ascens en la seva carrera, sinó perquè hi tenen interès. L'acció del govern pot no ser motivada per l'estructura de poder del partit, sinó per qüestions relatives a la competició entre partits. Es tracta d'un aspecte mostrat anteriorment quan es descrivia l'estratègia de «*descentralització de l'escasos*». Independentment de l'estructura interna dels partits polítics, els polítics nacionals poden preferir evitar els costos electorals d'implementar polítiques de contenció de la despesa en el present (i descomptar qualsevol millora posterior de la càrrega fiscal després de la recessió econòmica) i transferir a nivells inferiors les responsabilitats fiscals no desitjades.<sup>43</sup>

Finalment, malgrat que el treball d'aquests autors explica parcialment les variacions internacionals dels nivells generals de descentralització entre els casos llatinoamericans, la seva teoria segueix mostrant-se dèbil a l'hora d'explicar les reformes posteriors, ja que se centren en variables institucionals (normes dels partits) que canvien poc en el transcurs del temps.

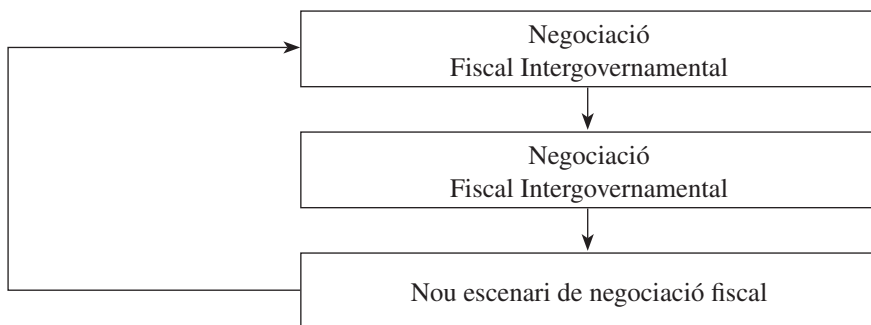
Garman, Haggard i Willis exposen un argument final molt rellevant relacionat amb els problemes d'endogeneïtat. Les qüestions relatives a les relacions causals endògenes són crucials per entendre la dinàmica dels processos de descentralització. Pel bé del seu argument principal, els autors estableixen el supòsit que existeix un efecte unidireccional que va de l'organització interna dels partits polítics a l'estructura fiscal de l'Estat. Però l'ordre de les variables independents/dependents pot invertir-se quan l'anàlisi se centra en explicar la natura dinàmica de la descentralització (vegeu Figura 2.1). És a dir, la descentralització depèn de la distribució de poder dins els partits polítics, però al mateix temps la reassignació de les responsabilitats impositives i de despesa resultant de la descentralització pot, per si mateixa, influir en la distribució de poder dins els partits. El problema de l'endogeneïtat resulta especialment rellevant quan intentem analitzar la dinàmica dels processos de descentralització des de la perspectiva

---

43 En aquest cas, l'interès dels polítics nacionals per la descentralització *no* té a veure amb l'argument dels beneficis potencials de la descentralització en termes d'eficiència. Força al contrari, la transferència de costoses responsabilitats fiscals als governs subnacionals sovint empitjora les càrregues financera que suporten i, conseqüentment, la seva capacitat per proveir serveis d'una forma eficient.

de la negociació intergovernamental. La direcció de la causal pot veure's invertida perquè l'assignació de competències que resulta de la descentralització pot incrementar el poder d'alguns actors i debilitar el d'altres, el que representa el sorgiment d'un nou escenari per a la negociació intergovernamental.<sup>44</sup>

**Figura 2.1. El problema de l'endogeneïtat**



L'estructura teòrica de l'article de Garman *et al.* es basa en el fecund llibre de Riker «*Federalism: origin, operation, significance*» (1964).<sup>45</sup> En el seu estudi Riker demostrà la importància dels partits polítics per explicar l'evolució de l'acord federal. A l'hora de tractar la variació entre països del nivell de federalisme, afirma que «*la causa pròxima de les variacions en el nivell de centralització (o periferialització) de l'estructura constitucional del federalisme és la variació en el grau de centralització del partit*».<sup>46</sup> Riker suggereix que les institucions federalistes dels Estats Units (EE.UU.) no tenen un impacte significatiu en l'estabilitat de l'acord federal. Defensa que és l'estructura dels partits polítics la que anima o desincentiva el manteniment de l'acord federal. En concret, l'harmonia partidista i la disciplina de partit són les dues variables clau per entendre la capacitat del govern federal per «sobreimpressionar» les unitats d'electors.

<sup>44</sup> Com afirma Easton (2001: 101) «*la descentralització té el potencial de transformar alguns dels actors i les relacions més significatius, i fins i tot la capacitat de desenvolupament dels estats, el comportament dels grups d'interès i els moviments socials i els càlculs estratègics dels polítics, les organitzacions no governamentals i els votants*».

<sup>45</sup> Per a una anàlisi del paper dels partits polítics a Austràlia i Canadà, vegeu Campbell (1994).

<sup>46</sup> Vegeu Riker (1964: 129).

Aquestes variables (l'harmonia partidista i les externalitats electorals) també han estat emprades per analitzar els efectes macroeconòmics de la descentralització. Per exemple, Rodden & Wibbels (2003) i Jones, Sanguinetti i Tommasi (2000) han constatat una correlació positiva entre l'harmonia partidista en països federals i una gestió macroeconòmica correcta. La confluència dels destins electorals entre el partit al poder al govern central i els seus socis de partit al nivell subnacional (externalitats electorals) redueix els incentius per a les actituds oportunistes, el que es reflecteix en nivells més baixos de dèficit subnacional en aquells estats o províncies governats pel mateix partit que ostenta el poder central (harmonia partidista).<sup>47</sup> Presenten dades empíriques de com els efectes macroeconòmics del federalisme depenen dels incentius subjacents propis de les institucions concretes de cada país. No obstant això, passen per alt el fet que aquests incentius subjacents no només afecten a les conseqüències de l'acord intergovernamental sinó també, i d'una forma crucial, al contracte fiscal intergovernamental mateix. Seguint aquestes consideracions, introduiré les variables d'externalitats electorals i d'harmonia partidista en el marc teòric, que desenvoluparé en el proper capítol.

Una altra excepció en la manca de variables polítiques per explicar la descentralització a la literatura es troba en els treballs de Kathleen O'Neill (2000, 2001, 2001a). L'autora considera que la descentralització prové dels càlculs racionals de les elits dels partits polítics, que intenten maximitzar les seves possibilitats electorals en els sistemes presidencials (es concentra en la regió andina: Bolívia, Equador, Perú, Colòmbia i Veneçuela). Per tant, la seva teoria es basa en la competició entre partits i, sobretot, pretén explicar la posada en marxa de les reformes descentralitzadores, és a dir, l'adopció de la descentralització política als països andins. Segons la seva teoria, cada partit compara les possibilitats de guanyar les eleccions si es manté al poder al govern central amb els guanys esperats d'un sistema descentralitzat. Quan el partit gaudeix d'un fort suport subnacional (suport territorialment concentrat) i perspectives electorals pobres a nivell nacio-

---

<sup>47</sup> Aquests estudis presenten l'harmonia partidista i les externalitats electorals com les variables polítiques que expliquen quan els governs subnacionals tindran incentius per gastar en excés. La conducta fiscal irresponsable (és a dir, una despesa excessiva) sorgeix quan els governs nacionals són elegits per un electorat nacional i avaluats segons la seva política macroeconòmica. En aquestes condicions, no poden comprometre's amb una política de «no treure les castanyes del foc» [a qui faci falta], ja que el compromís no seria creïble per als governs subnacionals. Conseqüentment, aquests últims incorren en dèficits, ja que saben que el govern central els ajudarà.

nal, té incentius per descentralitzar, ja que espera que fer-ho li proporcionï beneficis electorals. D'aquesta manera, l'estratègia del partit consisteix en una pèrdua de poder al present a canvi de guanys electorals futurs en l'àmbit subnacional. Per tant, «un partit distribueix el poder polític i fiscal a aquelles arenes en les quals els seus aliats polítics tenen més possibilitat d'aconseguir el control». (O'Neill 2000: 12). L'estabilitat del suport electoral al partit és clau per aquest càlcul. Si el partit té uns resultats electorals volàtils, té menys incentius per descentralitzar, ja que tindria costos immediats però els beneficis futurs serien incerts. A més, allà on els presidents es preocupen menys dels guanys electorals futurs dels seus partits, s'espera que la descentralització sigui menor (no estaran disposats a reduir el seu poder personal per els beneficis electorals futurs del seu partit). La crítica que se li pot fer és que, tot i que el resultat final dependrà dels horitzons polítics del president (si espera seguir al poder a curt o llarg termini) o de les variables polítiques institucionals (com fins a quin punt cada partit actua com una unitat coherent i gaudeix de control sobre els seus candidats presidencials); O'Neill negligeix la possible influència que aquests factors poden tenir en les probabilitats d'emprendre una descentralització. Algunes d'aquestes variables que es troben a faltar en els estudis d'O'Neill (variables intrapartidistes), sí que són considerades en l'article de Garman *et al.* (i al revés: l'article de Garman *et al.* manca de variables de competició interpartidista).

En un altre article, O'Neill (2001) pretén superar aquest problema mitjançant la combinació d'una teoria tant intrapartidista com interpartidista per explicar els canvis en el transcurs del temps en la descentralització de tres casos: Argentina, Mèxic i Perú. La combinació dels dos models té com a resultat la predicció següent: *les estratègies electorals dels presidents tindran una importància primordial per explicar la variació en la descentralització fiscal, i especialment el nivell de discrecionalitat de les transferències intergovernamentals; però les variables referents a la competició intrapartidista tindran una importància clau quan la competició electoral no determini la posició relativa del partit respecte a la resta de partits, és a dir, quan no hi ha una diferència política clara.*<sup>48</sup> Aquesta combinació de

---

<sup>48</sup> Per exemple, a l'Argentina, quan el Partit Peronista va aconseguir la presidència i tenia el control del Congrés i el Senat, les variables interpartidistes (que havien predominat mentre el poder es trobava dividit entre un president i un congrés *justicialista* i un senat *peronista*) van donar pas a les consideracions intrapartidistes.

variables polítiques institucionals (normes dels partits) i competició electoral per explicar la descentralització fiscal obre nous camins en la recerca sobre la descentralització, i constitueix la base del model que desenvolupo al capítol següent.

Eaton (2001) també emprà els incentius polítics per explicar la descentralització. Intenta analitzar «*per què els polítics nacionals sovint reneguen i es fan enrere del seu anterior suport a la descentralització*» (Eaton 2001: 103). És a dir, vol conèixer la dinàmica (la política de la descentralització i la recentralització). En poques paraules, afirma que la variació entre les experiències de descentralització de diversos països és el resultat de la variació en els incentius polítics dels polítics nacionals. En els dos casos revisats en el seu article (l'Argentina i les Illes Filipines), la decisió de descentralitzar ha portat seguidament a una marxa enrere posterior a conseqüència del canvi d'actitud dels polítics nacionals.<sup>49</sup> Més concretament, l'article indica que els polítics nacionals es preocupen més per interessos a curt termini que per atribuir-se el mèrit pels beneficis a llarg termini promesos pels defensors de la descentralització. Conseqüentment, quan els primers es veuen amenaçats, inverteixen les polítiques descentralitzadores que prèviament havien beneficiat els seus interessos. Aquest punt de vista emfatitza, com s'ha explicat anteriorment, que ni els guanys esperats en l'eficiència, ni els costos potencials de la relació principal-agent tenen cap paper en les estratègies dels legisladors nacionals envers la descentralització. Més aviat, els polítics romanen més cautelosos per l'impacte potencial de la descentralització en els seus propis objectius. Per tant:

els càlculs a curt termini determinen la forma que realment adquireix la descentralització. Explorar les actituds canviants dels polítics nacionals envers les pràctiques descentralitzadores constitueix un pas necessari per entendre la variació en el temps i l'espai. (p. 122)

---

49 Sol suposar-se que la descentralització construeix per si mateixa un electorat després del procés i que els partits que descentralitzen sovint incrementen els costos d'una recentralització (per exemple, integrant-la en la constitució). Tot i aquests possibles obstacles per als polítics que es vulguin fer enrere, Eaton mostra una elit política nacional totpoderosa que emprèn la recentralització sense una aparent oposició de l'opinió pública. No obstant això, no és capaç de reconèixer que la facilitat amb la qual els polítics recentralitzen el poder pot ser relacionada amb el *tipus* de descentralització que va ser promulgada anteriorment. Els seus estudis de cas reflecteixen les pràctiques de descentralització fiscal, que pot resultar més fàcil de recentralitzar que la descentralització política (la creació de noves institucions polítiques, com l'elecció popular dels càrrecs subnacionals).

En resum, el treball d'aquests acadèmics representa els intents recents de descobrir un conjunt de variables polítiques que expliquin les diferències entre països en el grau de descentralització fiscal. Molts autors pensen que no és possible trobar un únic conjunt de variables per explicar la variació de la descentralització fiscal entre països. Les teories presentades anteriorment constitueixen un intent parcial de fer-ho, tot i que se centren bàsicament en la regió llatinoamericana.

Encara hi ha molt d'espai per a la investigació sobre els incentius que tenen els polítics a tots els nivells de govern i com interactuen amb l'estructura de la competició política entre els diferents nivells de govern (externalitats electorals, harmonia partidista), l'estructura interna dels partits o la representació dels governs subnacionals. En quines condicions el fet que el govern nacional i el subnacional pertanyin al mateix partit produeix una descentralització o centralització del poder? De quina manera està relacionat amb l'estructura del sistema de partits i les externalitats electorals entre nivells de govern? Fins a quin punt la descentralització és el resultat de la iniciativa del govern central o la conseqüència de l'èxit de les pressions dels governs subnacionals?

Alguns acadèmics han subratllat que per tenir èxit una descentralització necessita que les normes siguin compatibles amb els incentius (Burki, Perry i Dillinger 1999: 6). Quan s'estudien els fracassos de la descentralització, especialment en països en vies de desenvolupament, alguns experts han destacat que fa falta crear un conjunt de normes que generin incentius, per exemple, per promoure fortes limitacions pressupostàries (i, d'aquesta manera, evitar l'actitud oportunista dels governs subnacionals) (Jordana 2002: 21). Si és necessari fixar-se en el conjunt més general de normes i institucions que influeixen en el comportament polític per entendre els efectes de la descentralització, la mateixa lògica s'aplica als factors que l'expliquen. És a dir, per entendre la decisió de centralitzar, és útil examinar com les institucions i les normes afecten els incentius dels polítics de forma que estiguin més disposats a cedir el seu poder. La meua perspectiva va més enllà de les premisses generals que associen la descentralització amb el compromís dels polítics amb la millora de la democràcia o a una resposta funcional al creixement del sector públic. Aquesta perspectiva és orientada a establir una visió més realista del comportament polític en la qual els arranjaments fiscals intergovernamentals

no són simplement una qüestió de diferents demandes locals de serveis, diferents capacitats locals de recaptar ingressos o d'administrar progra-

mes (...) (sinó que) les decisions polítiques i les institucions polítiques han tingut un paper fonamental per explicar la variació en la forma, el nivell i l'èxit de la descentralització. (Montero i Samuels 2003: 3)

## 2.5 · L'establiment d'un nou marc teòric per explicar la descentralització: lògica micro vs. lògica macro

Per explicar les diferents formes, graus i dinàmiques de la descentralització fiscal en un context políticament descentralitzat, cal tenir uns millors coneixements sobre els factors que provoquen una modificació en la distribució de poder entre els diferents nivells de govern. Qualsevol decisió d'emprendre una reforma institucional, com la modificació de les regles fiscals intergovernamentals, pot ser condicionada per diferents tipus de factors.

### 2.5.1 · La lògica macro

Defineixo els factors *macro* com aquells que estableixen el context en què succeeix la descentralització fiscal, limiten el ventall d'alternatives que tenen les elits polítiques i defineixen la *factibilitat* de la descentralització. Estan relacionats amb els processos *path dependent*<sup>50</sup> que expliquen la configuració institucional, organitzativa i de les polítiques existents en un país; o amb les característiques demogràfiques o físiques; o amb un esdeveniment temporal (com una crisi econòmica). La descentralització fiscal no té lloc de manera aïllada d'altres factors. La interacció entre els objectius dels polítics a diferents nivells de govern i les institucions succeeix en un context institucional i organitzatiu determinat que limita el conjunt d'alternatives de les quals disposen els actors. Per exemple, entre els països federals existeix una considerable varietat en moltes dimensions, com ara el nombre d'unitats subnacionals, l'origen històric de la federació o el nivell d'homogeneïtat en termes de llenguatge o grups ètnics. Aquestes diferències poden incentivar el ventall de canvis possibles, és a dir, la capacitat potencial de canviar. Per exemple, el federalisme belga es basa en una clivella cultural

---

50 *N. de T.* Es manté el terme anglosaxó perquè el seu ús és generalitzat en els textos acadèmics. Podria traduir-se per «dependent del camí escollit» i s'aplica a aquelles situacions en les quals una elecció inicial condiona de forma permanent les decisions posteriors.

entre la regió de llengua flamenca i la de llengua francesa que ha donat lloc a un sistema polític fortament dual i bipolar. Aquestes característiques determinen les formes possibles que una modificació del contracte fiscal intergovernamental pot adoptar, d'una forma que no seria aplicable al cas d'Alemanya, un país que té un sistema federal que no respon a la necessitat d'acomodar una clivella sociocultural i que es basa en un model d'integració de poder de negociació interestatal (Braun 2003a). Un altre exemple radicaria en les característiques demogràfiques i geogràfiques del país. El grau de descentralització pot ser limitat per les economies d'escala disponibles en aquells serveis que tenen un cost per persona inversament proporcional a la magnitud i la concentració de la població.

La lògica *macro* de la descentralització fiscal no representa quelcom d'inevitable ni congela cap dels arranjaments establerts. Només estableix el *marc* i els possibles límits de la descentralització, és a dir, el ventall plausible d'alternatives polítiques i econòmiques dels polítics nacionals i subnacionals. Pierson resumeix aquest argument de forma succinta:

Els actors no hereten una pissarra neta que poden reescriure a voluntat quan canviïn les seves preferències o l'equilibri de poder. Més aviat, descobreixen que el pes mort de les decisions institucionals prèvies limita seriosament la seva capacitat de maniobra. (Pierson 2000: 810)

Com que els processos *path-dependent* o els factors geogràfics o demogràfics no ofereixen cap explicació que permeti entendre quina alternativa s'escull finalment, a penes ens ajuden a arribar a conclusions generals sobre els factors que expliquen la modificació dels arranjaments fiscals intergovernamentals. Això queda il·lustrat pel fet que el mateix factor pot ser vinculat a resultats oposats (per exemple, la crisi econòmica ha estat associada tant a les pràctiques centralitzadores com descentralitzadores). A més, algunes d'aquestes variables, com l'extensió del territori o les clivelles socioculturals no canvien en el transcurs del temps, mentre que els polítics d'aquests països són testimonis d'importants modificacions dels arranjaments fiscals intergovernamentals. L'anàlisi empírica mostra que hi ha correlació entre alguns d'aquests factors i la descentralització fiscal. Per exemple, considerar que el federalisme és un dels factors macro ha portat alguns autors a posar a prova la senzilla hipòtesi que els països federals seran més descentralitzats que els unitaris (vegeu Escobar-Lemon 2001). La resultant correlació significativa entre el federalisme i la descentralitza-



ció és massa vasta per aportar una informació substancial sobre *quan* té lloc la descentralització fiscal i *com* es modifiquen els trets bàsics del nou arranjamnt fiscal intergovernamental. En resum, els factors macrocontextuals no poden explicar els mecanismes causals precisos pels quals poden tenir un impacte en la modificació de la distribució intergovernamental de l'autoritat i els recursos per emprendre polítiques. Finalment, l'anàlisi dels llegats institucionals concrets dels factors generals de caràcter social, econòmic i polític fan que la creació d'un marc comparatiu per a l'anàlisi dels factors explicatius de la descentralització fiscal esdevingui una tasca difícil, ja que cada país pot ser considerat una entitat única i separada.

Per passar de la correlació a la causalitat i poder arribar a conclusions generals sobre els arranjamnts fiscals intergovernamentals, a l'apartat següent l'atenció se centra en la lògica *micro* de les elits polítiques.

### 2.5.2 · La lògica *micro*

La lògica *micro* considera que la descentralització és el producte d'una *decisió* política presa per les elits polítiques. La *decisió* és determinada per la interacció dels objectius dels polítics nacionals i subnacionals amb la capacitat d'influència i els incentius que genera el context institucional.<sup>51</sup> Cal destacar que els arranjamnts fiscals, l'assignació concreta d'impostos o el disseny de les transferències intergovernamentals, adopten una forma específica a cada país. No obstant això, a tots ells el sistema de finances federals resultant és invariablement una creació política, un producte d'un *procés de negociació política* que roman invariable mentre els seus resultats són acceptables.

Un sistema de relacions fiscals intergovernamentals representa un *compromís polític* al qual s'hi arriba a través d'un procés de negociació política contínua. El procés és impulsat per la interacció entre els nivells federal i subnacional de govern i pel conflicte que genera aquesta interacció (per exemple, tensions entre els territoris rics i pobres i conflictes entre els partits polítics i dins d'aquests). El sistema de finances de cada país ha d'entendre's dins el citat *marc polític*. Un objectiu de l'agenda de recerca que

---

<sup>51</sup> Vegeu Gourevitch (1986) per a una descripció del paper dels factors domèstics per explicar per què els països escullen determinades polítiques per fer front a crisis importants de l'economia internacional.

constitueix un repte és entendre les condicions particulars que componen el compromís polític als diferents països i fan possible l'avaluació de la probabilitat de canvis en aquestes institucions.

La importància dels factors polítics macro en comparació amb la de les causes més pròximes a l'hora d'explicar la descentralització depèn en gran mesura de les preguntes que es plantegin. Per exemple, si la pregunta se centra en per què els països en vies de desenvolupament tenen una distribució territorial de poder diferent que la de fa tres dècades, probablement caldria recórrer a factors polítics més macro com la pressió de les institucions financeres internacionals per emprendre reformes o transicions democràtiques (Haggard i Kaufman 1992: 43). Tot i així, el meu objectiu consisteix a entendre els canvis en la distribució de fonts d'ingressos entre els diferents nivells de govern, una qüestió per a la qual la interacció entre els objectius de les elits polítiques i l'estructura institucional probablement tindrà una gran rellevància. Per tant, quan alguns dels factors polítics macro formin part de la cadena causal, ho faran dins les estratègies polítiques concretes dels polítics nacionals i subnacionals. *Per si mateixos*, els factors polítics macro no provoquen cap canvi institucional. No són suficients per explicar la descentralització. Una simple correlació no implica causalitat, encara que la recerca dels factors explicatius sovint ho suposi. Més aviat, els factors macro no s'integren en el conjunt de factors explicatius fins que els actors polítics utilitzen com a parts de la seva estratègia política les condicions creades per aquells.

En resum, aquest estudi se centra en la presa de decisions per part de les elits, en la lògica micro de la descentralització fiscal, és a dir, els incentius que afronten els polítics nacionals i subnacionals per *decidir* canviar els arranjaments fiscals intergovernamentals. Poden definir-se com *causes pròximes* o com lents que filtren l'impacte dels factors macro. La descentralització fiscal es considera un compromís polític que s'assoleix a través d'un procés continu de negociació política que roman invariament mentre els *costos polítics* percebuts que produeix superin els beneficis polítics atribuïts a un disseny diferent de les institucions fiscals.

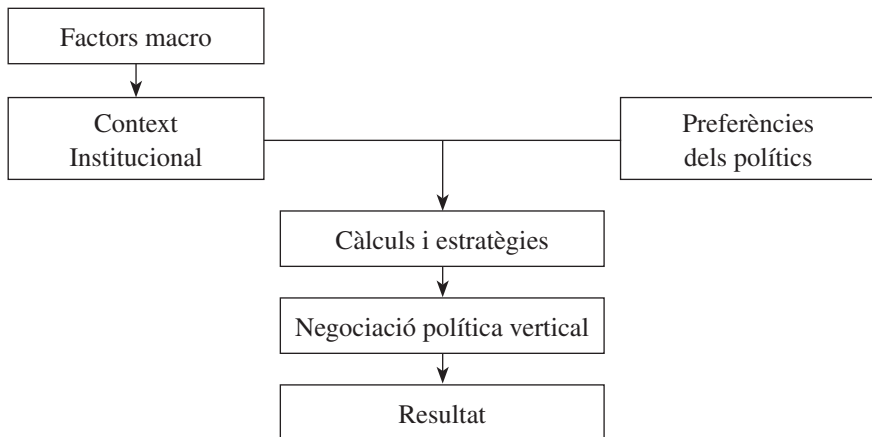
La Figura 2.2 mostra els principals components del marc polític dins el qual analitzo la descentralització fiscal. En el procés de negociació política,<sup>52</sup> els polítics establiran les seves estratègies després de calcular els cos-

---

<sup>52</sup> La *negociació política vertical* es refereix al procés de negociació que té lloc entre el govern central i els subnacionals sobre la quantitat total de diners que els darrers necessiten per finançar

tos i beneficis que comporta cada una amb relació a la satisfacció de les seves preferències. El marc institucional en el qual els polítics prenen les decisions determina el conjunt de costos i beneficis de perseguir els seus objectius. Per tant, en cada context institucional els polítics adopten l'estratègia que els permeti maximitzar les preferències. Consegüentment, espero que tingui lloc un canvi dinàmic en les estratègies dels polítics segons les variacions en l'entorn institucional. A l'apartat següent explicaré les motivacions que impulsen els polítics quan elaboren les seves polítiques i presentaré les preferències dels governs nacionals i subnacionals, les quals suposo que es mantenen constants en el transcurs del temps.

**Figura 2.2. Factors que intervenen a la lògica política de la descentralització**



### 2.5.3 · Les motivacions dels polítics quan elaboren polítiques

L'anàlisi teòrica i empírica de les motivacions dels polítics a l'hora d'elaborar polítiques assenyalen que els legisladors i presidents valoren dos objectius: concretament, portar a terme els seus objectius en matèria de polítiques i assegurar-se la reelecció (Jacobs i Shapiro 2000: 9). Hi ha dos

---

la seva despesa. Competeixen per recursos, ja que el principal objectiu tant dels polítics nacionals com dels subnacionals és el de retenir/aconseguir el màxim de recursos sense costos polítics. Segons el sistema de govern (un de *traspasat*) l'acord s'assoleix a través d'un procés de negociació entre iguals, és a dir, governs independents i electes democràticament. L'estructura institucional determina l'equilibri de poder entre nivells de govern i, com a conseqüència

punts de vista sobre això. El primer prové de la teoria del *votant mitjà* i el model de vot retrospectiu, que estableixen que els polítics es comporten segons les preferències d'aquest votant per assegurar-se la reelecció d'ells mateixos o la del seu partit. Els beneficis personals que les eleccions els aporta són el que impulsa els seus càlculs en elaborar polítiques. El segon estableix que perseguir els seus propis objectius en matèria de polítiques (el que consideren «bones polítiques públiques») i els dels seus seguidors és el que motiva els polítics quan elaboren polítiques, cosa que posa en dubte que els citats polítics segueixin els passos de l'opinió pública.<sup>53</sup> Per tant, d'acord amb aquesta segona perspectiva les decisions polítiques no són un mitjà per a la reelecció sinó un objectiu en si mateixes, i les eleccions resten com el mitjà per aconseguir les polítiques desitjades.

En el meu model els polítics tenen tant la supervivència política com la maximització de l'autonomia com a principal motivació a l'hora d'elaborar polítiques. Les eleccions són un objectiu en si mateixes i la supervivència política equival a romandre al poder o a aconseguir la forma d'accedir-hi,<sup>54</sup> mentre que la maximització de l'autonomia/autoritat es refereix a la capacitat de prendre decisions sobre impostos i despeses. Quan els polítics emprenen la descentralització fiscal, perden el control dels recursos i el poder per controlar el comportament dels actors subnacionals, que va associat al poder de promulgar les seves polítiques preferides. Què és el que fa que cedir aquest poder sigui una elecció *racional*? Estaran disposats a perdre autonomia en la presa de decisions si això els permet seguir al poder? Llavors, representa que volen *decidir* sobre *menys* coses?

Aquest estudi estableix el supòsit que les elits polítiques són estratègiques i tenen una estratègia orientada al futur, així com que poden acceptar una modificació dels arranjaments fiscals intergovernamentals que redueixen el seu control dels recursos si la decisió els garanteix la supervivència política. Tal i com he revisat al capítol anterior, altres arguments sobre els factors explicatius de la descentralització suposen que els polítics emprenen la descentralització perquè persegueixen altres objectius com l'estabilitat política (desactivant el conflicte regional) o el creixement econòmic (Manor 1999). És a dir, la modificació de les regulacions fiscals intergo-

---

<sup>53</sup> Per a una revisió d'aquestes dues teories, vegeu Jacobs i Shapiro (2000).

<sup>54</sup> Romandre al poder no significa només guanyar les eleccions, sinó també comporta consideracions relacionades amb la millor forma de formar part del grup de candidats que el partit presenta a les eleccions (consideracions internes del partit).

vernamentals és la conseqüència de l'esforç dels polítics per implementar la política que consideren correcta (que augmenta l'eficiència o l'estabilitat). En aquest cas la descentralització resulta de les polítiques actives portades a terme per polítics *benvolents* disposats a assumir els costos a curt termini de la descentralització per aconseguir un futur millor en forma de guanys econòmics o socials. No obstant això, si aquests guanys no arriben, o s'acumulen a favor dels responsables polítics futurs, per què no intercanviar certs costos per beneficis futurs incerts que en principi no estan relacionats amb les seves possibilitats electorals de supervivència? Cal entendre millor els costos i beneficis concrets als quals s'enfronten, així com el nivell d'incertesa que explica les seves decisions. La meua perspectiva posa en escena els polítics estratègics. L'argument sobre els objectius econòmics o socials a llarg termini no pot confrontar adequadament la realitat de les motivacions dels polítics nacionals, que es basen en càlculs polítics altament estratègics centrats en mantenir el poder. L'anàlisi dels arranjaments fiscals des d'una perspectiva que se centra en polítics altament estratègics representa tot un repte dins la literatura sobre el federalisme fiscal, que tradicionalment ha considerat la modificació de les relacions fiscals intergovernamentals com la conseqüència de decisions tècniques o orientades a l'eficiència.

#### **2.5.4 · Les preferències dels polítics**

Prendré com a punt de partida la premissa que els polítics nacionals i subnacionals tenen un paper predominant entre les causes de la descentralització.<sup>55</sup> Són els principals actors. Aquest fet resulta plausible perquè la meua anàlisi de la descentralització fiscal té lloc en context descentralitzat en el qual hi ha unitats subnacionals electes democràticament. Em referiré exclusivament als governs democràtics, ja que és amb aquests governs que és possible el procés de traspàs a les unitats subnacionals electes. El fet que els polítics nacionals i subnacionals tinguin un paper predominant en la

---

<sup>55</sup> En aquest estudi adoptaré un punt de vista centrat en l'agent. Això significa que l'agent individual és el principal component. Se suposa que els individuals tenen determinats objectius i preferències i interactuen en contextos específics concrets. Per tant, els resultats a nivell agregat, com les transformacions en la distribució territorial de poder, resulten del comportament dels agents individuals (actors polítics) i dels límits que els imposa el context institucional (Mueller 1997).

descentralització no significa que no hi tinguin cap paper altres actors.<sup>56</sup> A part, tot i que els polítics intenten sobreviure en l'arena política, això no comporta que no persegueixin altres fins socials o polítics. Tot i així, en un context democràtic els polítics es veuen, en primer lloc i sobretot, limitats per la competició política que té lloc a l'arena electoral, de forma que la resta dels seus objectius polítics i socials queden inevitablement condicionats pel joc electoral en el que s'integren.

El càlcul de cost i benefici exemplifica les diferents contrapartides que la descentralització suposa per a les elits polítiques nacionals i subnacionals.<sup>57</sup> La descentralització reduirà el control futur dels polítics nacionals sobre l'elaboració de polítiques a la vegada que podria tenir un efecte positiu sobre la seva supervivència política continuada. Per als polítics subnacionals la descentralització comporta més poder, però també més responsabilitat: els ciutadans exigiran molt dels dirigents subnacionals i els castigaran si empren les competències impositives traspasades per incrementar la càrrega fiscal. Com veurem més endavant, això representa que els polítics del govern estatal o provincial poden tenir preferències diferents sobre el tipus de competència que volen que els traspassin.

#### 2.5.4.1 · *Polítics dels governs centrals*

Els polítics nacionals són membres de l'executiu central/federal. Estableixo el supòsit que els polítics nacionals són actors racionals amb dos tipus d'objectius fonamentals: seguir al poder i controlar les polítiques i els recursos fiscals. Els polítics del govern centrals tenen com a prioritat la seva carrera i intentaran maximitzar el seu control dels recursos i les polítiques, així com assegurar-se la reelecció. A més de guanyar les eleccions,

---

**56** Com assenyalen Samuels i Montero (2005: 11), els actors extragovernamentals com els sindicats, les organitzacions no governamentals i les associacions poden exercir importants pressions de baix a dalt a favor de la descentralització. «*No obstant això –afegien–, aquests (...) actors extragovernamentals tendeixen a recórrer als polítics i als seus partits com a interlocutors*».

**57** De fet, en alguns dels estudis que tracten els factors explicatius de la descentralització es passa per alt que pot implicar contrapartides per a les elits polítiques. Per exemple, com ja ha estat explicat, els arguments econòmics a favor de la descentralització es basen en les seves propietats que milloren l'eficiència. Desconeixem, però, si l'increment d'eficiència pot ser sobrepassat pels costos polítics que comporta la descentralització i per què aquests costos no semblen rellevants per als polítics «benvolents».

les seves preocupacions electorals són relacionades amb els incentius per a la seva carrera política. Idealment, els polítics nacionals intentaràn realitzar els dos objectius (romandre al poder i controlar els recursos). Això no obstant, l'adopció de reformes descentralitzadores posa en perill un dels objectius fonamentals dels polítics, és a dir, la maximització (o manteniment) dels recursos polítics i fiscals. Els polítics del govern central només estaran disposats a cedir part dels recursos sota el seu control en benefici dels seus objectius electorals i de la seva carrera política.

#### 2.5.4.2 · *Polítics dels governs subnacionals*

Com els nacionals, els polítics subnacionals prefereixen tenir més poder a tenir-ne menys, tot i que la seva capacitat d'aconseguir la descentralització dependrà de l'equilibri de poder entre ells i els dirigents nacionals. També volen mantenir-se al poder i, per tant, no exigiran recursos si fer-ho posa en perill la seva supervivència política. Pretenen maximitzar la seva autonomia en l'elaboració de polítiques i els seus recursos i, consegüentment, s'oposen al fet que se'ls atorguin competències si no van acompanyades de recursos, ja que aquest fet podria afectar la qualitat dels serveis que proporcionen i, com a conseqüència, les seves probabilitats de reelecció. Les seves preferències quant a les *fonts* d'ingressos poden variar segons el desenvolupament econòmic de la regió. Les regions pobres preferiran rebre transferències no associades a una política o projecte concrets, mentre que les regions riques preferiran ampliar les seves competències impositives, ja que poden obtenir grans sumes de diners de les bases imposables regionals. És important mencionar aquesta diferència, ja que a tots els països federals hi ha enormes disparitats entre les unitats regionals o provincials.

En resum, la descentralització constitueix una decisió institucional racional presa per polítics que maximitzen la utilitat que obtenen. Es tracta d'un procés que a primera vista pot considerar-se irracional o contrari a la intuïció ja que, en principi, els polítics nacionals són reticents a cedir autoritat als governs subnacionals. Així doncs, el que queda per veure és què fa possible la descentralització fiscal des d'un punt de vista racional. En el proper capítol esbosso el procés general mostrat a la Figura 1 per explicar els arranjaments fiscals intergovernamentals. Més concretament, d'acord amb la Figura 2.2, la casella *resultat* consistirà en l'assignació de trans-

ferències intergovernamentals entre nivells de govern. A continuació presento dos contextos institucionals diferents, caracteritzats per diferents nivells de descentralització, i estableixo les estratègies que segueixen els polítics en els processos de negociació política. Formulo la hipòtesi que els polítics seguiran diferents estratègies d'assignació en cada context institucional.



### **3. L'ECONOMIA POLÍTICA DE LES TRANSFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS. UN NOU MARC TEÒRIC**



### 3.1 · Introducció

En aquest capítol analitzo com la política i les institucions interactuen i com la seva interacció explica els arranjaments fiscals intergovernamentals. És a dir, en aquest capítol s'investiguen els factors explicatius de la *distribució* concreta de transferències entre jurisdiccions.

El capítol s'estructura de la forma següent. L'apartat 2 revisa breument la literatura que analitza l'assignació de transferències intergovernamentals des d'una perspectiva positiva. A l'apartat 3 presento el marc teòric, que posteriorment s'integra en un model exposat a l'apartat 4. D'aquest model es deriven les hipòtesis generals d'aquesta investigació.

### 3.2 · Transferències intergovernamentals

Quins són els principis generals del disseny de les transferències? Segons la teoria del federalisme fiscal (Musgrave 1959, Oates 1972, 1991) les transferències intergovernamentals haurien d'emprar-se per compensar els desequilibris fiscals verticals, per compensar les disparitats fiscals horitzontals,<sup>58</sup> o per influir en les decisions locals o dels estats (en presència d'externalitats positives o negatives entre jurisdiccions). Resulta més difícil dissenyar un sistema impositiu eficient i equitatiu al nivell local o estatal.<sup>59</sup> Per mantenir un sistema impositiu just i eficient, la despesa estatal o local hauria de finançar-se amb la distribució de les rendes. Per tant, com més competències de despesa tinguin, més transferències es fan necessàries per eliminar el desequilibri vertical. L'assignació de transferències també hauria de fer-se d'acord amb els indicadors que mesuren la capacitat fiscal dels

---

<sup>58</sup> Un desequilibri fiscal vertical consisteix en l'existència d'una diferència entre les competències de despesa d'un govern subnacional i la seva capacitat impositiva. O, dit d'una altra manera, és la diferència entre l'assignació de despeses (qui fa què) i l'assignació d'ingressos (qui recapta quins impostos). Els desequilibris fiscals horitzontals sorgeixen quan les bases imposables potencials varien molt entre una jurisdicció i una altra. És a dir, quan les unitats subnacionals gaudeixen d'una capacitat impositiva desigual.

<sup>59</sup> *N. del T.* En aquest cas *Estatal* no es refereix a l'Estat com a conjunt sinó als estats federats que componen una federació o sistema federal.

governos locals. La principal comesa d'aquestes transferències és assegurar que cada jurisdicció pugui proporcionar un nivell «satisfactori» de serveis públics amb un esforç fiscal anàleg. Les variables socioeconòmiques que valoren la demanda de determinats serveis públics (com el percentatge de població anciana) o els indicadors que mesuren el cost per unitat de despesa (com la insularitat) haurien de determinar l'assignació de les transferències. Finalment, les transferències podrien ser emprades pels governos centrals per promoure (o desincentivar) l'expansió (o reducció) de determinats serveis que comporten efectes externs positius (o negatius) entre jurisdiccions. Les transferències poden adoptar la forma de sumes incondicionals en bloc, sumes compensatòries o *matching grants*, o transferències en bloc vinculades a un projecte.

Aquest capítol analitza el disseny dels arranjaments fiscals intergovernamentals a la pràctica. El principal argument estableix que per comprendre plenament la lògica de qualsevol sistema de transferències interjurisdiccionals és necessari anar *més enllà* d'una explicació fonamentada exclusivament en una perspectiva normativa. És a dir, les consideracions d'eficiència i equitat en les quals descansen els objectius dels polítics segons la perspectiva normativa han de ser complementades per la valoració dels seus objectius polítics. Els objectius polítics poden prevaler en detriment d'una assignació eficient o equitativa de fons. La perspectiva positiva que adopto proporciona una resposta basada en la política electoral de les transferències intergovernamentals, és a dir, en els incentius de millorar les seves possibilitats a les eleccions que tenen els polítics per emprar les transferències. En resum, les explicacions giren al voltant de com els polítics *distribueixen* les transferències, no de com *haurien* de fer-ho.

### **3.3 · Els models d'economia política sobre la redistribució i les transferències intergovernamentals**

Hi ha models d'economia política referents a la redistribució tàctica que descriuen com els partits polítics dissenyen els seus programes polítics per fomentar els seus objectius electorals. Foren elaborats en els estudis de Cox i McCubbins (1986), Lindbeck i Weibull (1987) i Dixit i Londregan (1995, 1996, 1998). Elaboren models sobre la política electoral de la redistribució de la renda en forma de model probabilístic del vot en el qual els votants i els polítics tenen objectius privats en termes de consum i vots,

respectivament. L'objectiu dels polítics en aquests models consisteix a maximitzar el seu suport electoral esperat<sup>60</sup> (el supòsit és que els polítics coneixen la propensió de determinats grups a votar a determinats partits). Conseqüentment, acaben redistribuint els recursos a favor de votants amb unes característiques polítiques determinades (com la voluntat de sacrificar les preferències ideològiques a canvi de promeses de guanys econòmics) que els polítics no poden ignorar.<sup>61</sup> Aquests estudis expliquen l'existència de coalicions electorals estables que són constantment premiades pels polítics, tot i que aquesta estratègia representa una redistribució de recursos econòmicament ineficient. No obstant això, arriben a conclusions diferents quant al tipus de grups d'electorals que es veuen beneficiats pels polítics: votants canvians (o *swing voters*) vs. votants lleials.<sup>62</sup> D'una banda, aquells que arriben a la conclusió que els polítics se centren en els votants canvians suposen que la despesa només afectarà a quin partit escullen els votants (així que els esforços es dirigeixen a la «conversió» del vot). Una de les principals crítiques a aquest supòsit sosté que la participació no es veu afectada per la despesa. D'altra banda, aquells estudis en els quals els polítics segueixen una estratègia de centrar-se en l'electorat dels seguidors fidels es basen en el supòsit que la despesa incrementa la participació electoral (i, per tant, que la competició electoral està impulsada per la «mobilització» del vot «lleial»).

---

60 Dixit i Londregan (1998) introdueixen una modificació en els objectius dels polítics: aquests autors valoren la seva pròpia ideologia enfront dels vots i (al contrari que altres estudis) també calculen les conseqüències econòmiques ineficients derivades de la redistribució tàctica de la renda (impostos i transferències). Dixit i Londregan afirmen que les ineficiències econòmiques poden temperar la redistribució tàctica dels polítics com ho fa la ideologia.

61 En el context de les transferències intergovernamentals el problema clàssic de compromís consisteix que els polítics no són capaços de passar per alt les característiques polítiques de les regions (la seva natura fidel o canviant, la filiació política o la sobrerepresentació) i mantenir promeses a llarg termini d'implementar una assignació de transferències econòmicament eficient.

62 A Cox i McCubbins (1986) les estratègies redistributives que els candidats adopten en equilibri estan dirigides a mantenir una coalició electoral formada per seguidors fidels. En aquest cas els objectius dels candidats no només inclouen la simple maximització de vots esperats, sinó també la maximització d'una funció còncava de vots (que introdueix el supòsit de l'aversion al risc). Com que els grups canvians constitueixen una inversió més *arriscada* que els grups de seguidors fidels, aquests últims rebran una «sobreinversió». D'altra banda, Dixit i Londregan (1995, 1996) analitzen en quines condicions els «votants canvians» (definites com aquells votants que «són quasi indiferents cap als partits segons la seva posició política i les lleialtats tradicionals, i més susceptibles de canviar el seu vot d'acord amb guanys particularistes») obtenen una proporció major de beneficis redistributius.

Aquests arguments no afronten explícitament la distribució de transferències intergovernamentals (sinó els pagaments en forma de transferències directes). Tot i així, alguns dels autors els han utilitzat per analitzar la distribució de transferències intergovernamentals. Les dades empíriques són coherents amb la hipòtesis que els polítics del govern central aconseguen esbiaixar les transferències intergovernamentals a favor de zones concretes. Sembla ser que també es manté aquest patró en categories de transferència governades per fórmules. Tanmateix, no existeixen dades concloents sobre el mecanisme mitjançant el qual funciona la redistribució tàctica («mobilització» o «conversió»). Alguns estudis destaquen que l'efecte prové de la combinació dels dos mecanismes. La «mobilització» és una estratègia *defensiva* en la qual el governant del centre decideix esbiaixar fons a favor dels territoris dels seus seguidors lleials.<sup>63</sup> L'estratègia de «conversió» o «per als canviants» consisteix en una distribució tàctica de les transferències a favor d'aquelles jurisdiccions on s'espera que la competició electoral sigui més igualada o on el govern esperi obtenir un major increment marginal dels vots.

A part de centrar-se en la natura canviant o lleial de cada jurisdicció, aquests estudis incorporen altres característiques dels nivells subnacionals de govern per explicar les distorsions en la distribució de les transferències intergovernamentals. Aquestes característiques són, principalment: *filiació partidista* (si el partit que governa a nivell subnacional coincideix amb el partit que governa a nivell nacional) i la *representació política* (els diputats o senadors per capita o, en altres paraules, el grau de sobrerrepresentació de la jurisdicció a les cambres legislatives). Mentre que en els models de redistribució de la renda els polítics no podien passar per alt les característiques dels individus, en els models de transferències intergovernamentals els polítics del govern central no poden passar per alt les característiques de les jurisdiccions (com la representació política o la filiació política). Consideren que tenir-les en compte contribuirà a fer realitat els seus objectius electorals. Per tant, aquests estudis adopten una perspectiva *del costat de l'oferta* en la qual les característiques electorals i polítiques de les jurisdiccions subnacionals entren en els càlculs dels polítics del centre a l'hora de decidir com assignar transferències entre jurisdiccions.

---

<sup>63</sup> Cox i McCubbins (1986) defineixen l'estratègia de la mobilització com a «conserva el que tens» i «cuida't del que és teu» (p. 383).

Un altre conjunt d'explicacions gira al voltant de la capacitat de les jurisdiccions subnacionals de transmetre demandes al govern central. Es tracta d'una perspectiva del *costat de la demanda* en la qual l'assignació de transferència resulta de la capacitat dels polítics subnacionals per pressionar amb èxit el govern central amb demandes de més recursos. La diferència entre la perspectiva de l'oferta i la de la demanda radica bàsicament en la capacitat d'influència que els governs subnacionals poden exercir en els polítics nacionals per condicionar la distribució de recursos. Quan els mecanismes del costat de l'oferta són establerts, els polítics del centre incorporen les característiques polítiques de les jurisdiccions als seus càlculs, amb la finalitat que l'assignació de transferències contribueixi als seus propis objectius polítics. Les demandes concretes dels polítics subnacionals no tenen cap paper en aquests càlculs. D'altra banda, en una perspectiva del costat de la demanda, l'assignació de transferències intergovernamentals reflecteix el desigual poder de negociació dels executius subnacionals a l'hora de pressionar al govern central amb les seves demandes.

S'ha produït molta recerca sobre aquest tema, però d'alguna manera aquest camp és caòtic. Existeixen diverses explicacions però no una teoria dominant que ens ajudi a decidir quan un argument és més rellevant que un altre. La meua proposta teòrica consisteix a emprar el context institucional per explicar el disseny de les transferències intergovernamentals. El context institucional es caracteritza pel grau de descentralització.<sup>64,65</sup> del sistema.

---

**64** La introducció de la descentralització com a variable necessita un cert aclariment. Tal i com s'ha explicat anteriorment, per definició les transferències intergovernamentals tenen lloc en un Estat traspassat. *Traspàs* és un terme que es refereix a un sistema de govern amb (un mínim de) dos nivells de govern electe democràticament que gaudeixen de poders polítics en un o més camps. El terme *descentralització* es refereix a l'assignació de competències de despesa i recaptació entre nivells de govern. Els sistemes traspassats poden experimentar diversos nivells de descentralització, el que resulta en una heterogeneïtat que no sempre encaixa bé en la dicotomia federal/unitari. Per exemple, entre els països formalment federals hi ha grans diferències en moltes dimensions de la descentralització. Un exemple el constitueix el nombre de responsabilitats en matèria de polítiques assignades als governs subnacionals (mesurades com el percentatge de despesa respecte a la despesa total), que va del 58% al Canadà o el 48% als EE.UU., al 31% d'Àustria o el 29% de Mèxic. Pel contrari, alguns estats unitaris com els escandinaus mostren un percentatge més alt de descentralització de la despesa que alguns països federals (Dinamarca, 45%, Finlàndia, 36% i tant Suècia com Noruega, 33%) (*Fons*: Indicadors SGS, Banc Mundial).

**65** Per als objectius d'aquesta obra, estableixo el supòsit que els sistemes descentralitzats poden ser classificats amb facilitat a través d'una classificació (sistemes amb una descentralització alta vs. baixa). Sóc conscient dels problemes que implica suposar que és possible classificar sistemes mitjançant la representació de la descentralització en un continu (vegeu Rodden 2001, Stegarescu 2004, Ebel i Yilmaz 2001).

Predic si una perspectiva predominarà sobre l'altre (*costat de l'oferta vs. costat de la demanda*) i dels mecanismes que funcionen en cada una (vot canviant vs. vot lleial i filiació partidista) explicant els diferents incentius que afronta el governant del centre en diferents contextos descentralitzats. Més concretament, sostinc que el grau de descentralització influeix en:

a) en quina mesura els rèdits electorals de les transferències de despesa beneficien el nivell central.

b) la capacitat dels governs subnacionals de pressionar al govern central per tal que respongui a les seves demandes.

Com s'analitzarà posteriorment, aquests factors influeixen directament en els objectius electorals del govern. Com els costos i beneficis electorals esperats determinen les estratègies d'assignació de transferències intergovernamentals, predic com varien aquestes estratègies en contextos descentralitzats.

A l'apartat següent presento part de la literatura recent sobre l'economia política de les transferències intergovernamentals en països unitaris i federals. Aquestes investigacions analitzen els arranjaments fiscals existents mitjançant estudis de cas i se centren en diverses característiques de les jurisdiccions receptores (naturalesa lleial o canviant, filiació partidista o representació política) com a principals variables explicatives. El que vincula els fonaments teòrics d'aquests treballs és la seva perspectiva positiva comú. Suposen que el govern central maximitza el seu propi benestar, en lloc de considerar-lo automàticament un actor amb l'eficiència com a objectiu com faria una perspectiva normativa. Aquests estudis aporten dades empíriques que els polítics empen les transferències intergovernamentals per promoure els seus interessos. Aquest descobriment manté la validesa encara que s'apliquin variables de control, com la renda per capita o la població, relacionades amb explicacions (normatives) basades en criteris d'equitat o eficiència.

### **3.4 · La perspectiva positiva en l'estudi de les transferències intergovernamentals**

Quant als estudis sobre països unitaris, per una banda, Case (2001) i Schady (2000) presenten dades empíriques que recolzen el model de la



«mobilització». Case mostra que a Albània existeix una relació significativa i robusta entre el nivell de suport electoral al Partit Democràtic (el partit governant a nivell central) a les jurisdiccions subnacionals (comunes) o la quantitat de transferències atorgades al municipi. Un altre exemple es troba en els treballs de Schady. L'autor mostra que els projectes finançats mitjançant *FONCODES* (un fons socials creat per Fujimori al 1991 per millorar les taxes d'ocupació, l'accés als serveis socials i per alleujar la pobresa) es transferien desproporcionadament cap a províncies en les quals el partit de Fujimori havia perdut suport electoral. D'altra banda, Dahlberg i Johansen (2002) van trobar indicis que el govern central afavoreix les jurisdiccions «canviants» (swing). El govern central suec va emprar un programa de subvencions dirigit al desenvolupament sostenible i la promoció de l'ocupació per guanyar vots en aquells municipis amb votants canviants.<sup>66</sup>

Quant als països federals, en les seves anàlisis Dasgupta *et al.* (2001) i Khemani (2003) presenten la filiació partidista del govern subnacional com variable independent. El seu model prediu que les transferències des del govern central seran esbiaixades a favor dels governs subnacionals governats pel mateix partit que governa al centre. A més, dins aquests estats «de la mateixa filiació partidista», els «canviants» (en els quals la competició electoral s'espera més renyida) rebran una proporció major de transferències del govern. Per tant, l'efecte de la natura «canviant» d'una jurisdicció es veu *mediada* per la filiació partidista del govern subnacional.

Ansolahehere i Snyder (2003) aporten dades empíriques que recolzen els models de «votants lleials» i la hipòtesi que la millor estratègia pels polítics nacionals consisteix a transferir uns recursos desproporcionadament majors a les àrees on gaudeixin de suport fidel. Passen a centrar la seva anàlisi a l'àmbit dels estats i mostren que, del 1957 al 1997, els partits que governaven els *estats* als EE.UU. esbiaixaven la distribució de fons a favor dels comtats en els quals el partit majoritari tenia nivells més alts de suport electoral. Els resultats també mostraven que un increment de les transferències a un comtat incrementa la participació electoral, el que és coherent amb el supòsit que els partits poden sortir beneficiats de mobilitzar els seus electors més fidels. Levitt i Snyder (1995) aporten dades empíriques a favor de la mateixa tesi. Descobren que les sumes transferides pel govern federal a diferents districtes congressionals es troben

---

<sup>66</sup> Bosch i Suárez (1995) analitzen l'assignació de transferències als municipis espanyols, però no troben indicis de la influència de les variables polítiques.

relacionats de forma significativa i positiva amb el nombre de votants demòcrates a les eleccions presidencials. No obstant això, la correlació només és significativa quan la cambra alta i la baixa del legislatiu són controlades per grans majories demòcrates (1975-1981). El biaix és major en el cas dels programes dirigits a activitats o àrees específiques, i quan l'assignació de la despesa s'estableix a través d'una fórmula (a diferència d'aquells casos en els quals els agents executius gaudeixen d'una major discrecionalitat).<sup>67</sup>

Finalment, tant Gibson, Calvo i Falletti (1999) com Porto i Sanguinetti (2001) analitzen els efectes de la representació política (la sobrerepresentació electoral dels territoris de l'Assemblea Nacional) en la distribució de fons entre diferents províncies d'Argentina i troben proves que, tenint en compte les variables de control econòmiques, el govern ha esbiaixat sistemàticament i desproporcionadament els fons a favor de les províncies perifèriques en les quals poden mobilitzar el vot amb un cost baix (ja que es troben sobrerepresentats a la cambra baixa i són més dependents de les transferències del centre).<sup>68</sup> A Gibson *et al.* (1999) l'anàlisi empírica també incorpora controls sobre la variable de filiació partidista, que mostra un coeficient positiu i significatiu (tot i que l'efecte és més dèbil que en el cas de la variable de representació política).

Després de revisar aquests estudis, ens trobem amb un conjunt de característiques polítiques i electorals de les jurisdiccions que els polítics no poden comprometre's a passar per alt a l'hora d'adoptar les seves estratègies d'assignació. Tot i el fet que les anàlisis s'elaboren amb països unitaris i federals, no existeix cap hipòtesi sobre com els diferents contextos institucionals poden determinar l'estratègia d'assignació del govern nacional. A l'apartat següent intento avançar en aquest aspecte. El meu marc teòric sobre la distribució de transferències intergovernamentals se centra en com els contextos institucionals comporten estructures d'incentius diferenciades per als polítics nacionals. El meu punt de partida es troba en una estructura traspassada amb diferents nivells de descentralització. A partir d'aquí

---

<sup>67</sup> Les dades que aquests autors presenten amb relació a la influència concreta de la variable de filiació partidista sobre la distribució de la despesa és més limitada. La variable es mesura segons el nombre d'anys entre 1984 i 1992 e els quals el districte va ser representat per un demòcrata (un període caracteritzat per un fort control republicà a nivell federal). L'efecte d'aquesta variable sempre és negatiu, encara que només a vegades és significativament diferent de zero.

<sup>68</sup> Ansolabehere *et al.* (2002) aporten proves empíriques que els comtats sobrerepresentats reben proporcions majors dels fons de l'estat que els comtats infrarepresentats.

analitzo en dues etapes la relació entre el grau de descentralització política i les estratègies d'assignació dels polítics nacionals.

### 3.5 · Marc teòric

Hi ha diferències entre estudiar la política electoral de la redistribució de renda i la de les transferències intergovernamentals. En primer lloc, en els models de redistribució del benestar se suposa que el governant del centre disposa d'un poder il·limitat per transferir recursos a votants determinats. La transferència de renda afecta directament la capacitat de consum privat dels votants i els beneficis de la redistribució per al governant del centre també són directes i consisteixen en la creació (o manteniment) de grups de suport electoral. En resum, el govern central rep directament els guanys polítics procedents de cada dòlar redistribuït.

En els models de transferències intergovernamentals se suposa que els votants premien els polítics a les eleccions per la despesa pública finançada mitjançant les transferències des del centre. Els recursos no passen directament del govern central als ciutadans, ja que hi ha un actor intermediari, el govern subnacional, que rep i gasta les transferències i, consegüentment, és un mitjancer en la relació entre el govern central i la població de la jurisdicció subnacional. Els governs subnacionals també poden apropiarse dels beneficis generats per les transferències per a la despesa, de forma que (al contrari que els models de redistribució de la renda) els citats beneficis no afavoreixin completament el govern central.

En un sistema descentralitzat el càlcul estratègic del governant del centre ha de tenir en compte que els rèdits polítics (en forma de suport electoral) que comporten les transferències poden funcionar en dos sentits. D'una banda, les transferències que financen projectes públics als estats o províncies poden fomentar el suport dels ciutadans al partit que governa al centre. D'altra banda, atès que les transferències milloren el benestar de la població de la jurisdicció subnacional, qui governa a l'estat federat (que pot pertànyer a un partit diferent del que governa al centre) pot beneficiar-se totalment o parcial dels rèdits electorals generats per aquesta despesa. Per tant, el centre pot afrontar una situació en la qual ha de sostenir els costos polítics de recaptar impostos mentre els beneficis polítics generats per les transferències per a la despesa se'ls apropien els governs subnacionals.

Fins a quin punt els rèdits polítics que es deriven de la despesa transferida<sup>69</sup> beneficien un nivell de govern o un altre constitueix un determinant clau de l'estratègia d'assignació del govern central. Tanmateix, els estudis sobre la política electoral de les transferències intergovernamentals rarament han analitzat quins factors determinen una distribució determinada de rèdits entre nivells de govern. El meu supòsit estableix que aquests factors poden dependre del context institucional. Per formular algunes hipòtesis sobre la distribució de transferències, per tant, començo descrivint com el context institucional influeix tant en els rèdits electorals esperats pels polítics nacionals com en la capacitat d'influència dels governs subnacionals en la configuració de les transferències intergovernamentals.

El meu supòsit bàsic  s que el grau de descentralització<sup>70</sup> es troba correlacionat negativament amb els rèdits electorals de les despeses transferides que obté el govern central i positivament amb la capacitat de les jurisdiccions subnacionals de pressionar al govern central per aconseguir més recursos. Els mecanismes implicats en la primera correlació són dos: la claredat de les responsabilitats i les externalitats electorals, explicats a l'apartat següent. A l'apartat 3.2 desentranjo els mecanismes que expliquen la correlació positiva entre la descentralització i el poder dels actors subnacionals.

### ***3.5.1 · La distribució de rèdits electorals entre diferents nivells de govern***

L'efecte de la descentralització en la capacitat del govern central d'apropriar-se dels rèdits electorals de les despeses transferides<sup>71</sup> es veu mediat per les variables següents (vegeu Figura 3.1):

- a) Claredat de les responsabilitats que corresponen a cada nivell de govern.
- b) Externalitats electorals a cada nivell de govern.

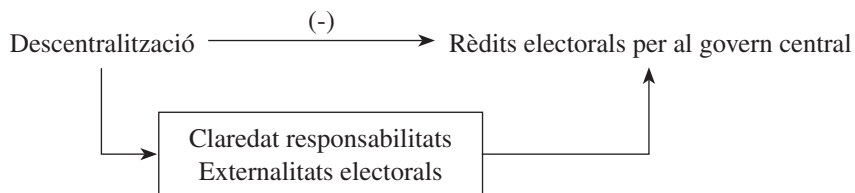
---

**69** *N. del T.* S'anomena «despesa transferida» a aquelles despeses que realitza un ens subnacional mitjançant els recursos que li transfereix el govern central.

**70** Vegeu notes 9 i 10.

**71** Adopto el supòsit que la utilització de sumes transferides per a la despesa sempre genera guanys electorals.

**Figura 3.1. Estructura de relacions causals entre les variables dependent, independent i intermèdies**



### 3.5.1.1 · Claredat de les responsabilitats

En els països federals la descentralització fiscal es troba lluny de l'estructura presentada en alguns models teòrics en els quals l'autoritat en els impostos i la despesa es troba dividida clarament entre nivells de govern. Més aviat, el sistema fiscal intergovernamental en un país federal sol caracteritzar-se per la seva forma entrelligada i la forta interdependència entre nivells de govern quant a les decisions fiscals. La responsabilitat de l'establiment i la recaptació de taxes i d'emprendre despeses és compartida entre diversos nivells de govern. Si l'assignació de responsabilitats relacionades amb la política fiscal no és clara, els ciutadans poden ser incapaços de distingir *qui fa què* i *qui finança què* en un context descentralitzat. Per tant, els ciutadans poden acabar castigant o premiant aleatòriament els polítics de diferents nivells de govern per les seves decisions fiscals. Si fos el cas, l'estratègia de manipular les transferències intergovernamentals per incrementar el suport electoral no li serviria de res al govern central, ja que no podria predir qui es beneficiaria dels rèdits electorals de la despesa transferida. No obstant això, l'ús d'estratègies quan s'assignen les transferències esdevé plausible si tenim en compte el grau de descentralització del sistema i el seu impacte en la capacitat dels ciutadans per assignar responsabilitats a diferents nivells de govern, el que té el seu efecte corresponent en la seva capacitat de castigar o premiar els polítics pels resultats de les polítiques.

Els sistemes descentralitzats presenten una gran varietat en els seus dissenys institucionals. En alguns sistemes els governs subnacionals són responsables d'un conjunt més ampli de competències fiscals que en altres. Quan els nivells subnacionals de govern es creen, la població de les jurisdiccions triga una mica a acostumar-se a les noves institucions subnacio-

nals. És a dir, als ciutadans els costa un cert temps familiaritzar-se amb el nou nivell de govern i posar-se al corrent de les seves responsabilitats polítiques i fiscals. Passa el mateix quan hi ha un canvi en la descentralització, és a dir, quan s'atorga més competències per a la provisió i finançament de béns públics als governs subnacionals. Amb l'increment de la descentralització, això és, amb la cessió als governs subnacionals d'un conjunt més ampli de responsabilitats, les institucions subnacionals s'estableixen com un nivell de govern clarament separat i autònom. Aquest procés reforça les institucions subnacionals i gradualment les converteix en el nivell de govern més pròxim als ciutadans. Progressivament, aquests aprenen a responsabilitzar els polítics subnacionals per les seves noves decisions polítiques i a dirigir les seves demandes al nivell local [subnacional]. A més, com major és el nivell de descentralització, més capaços són d'atribuir responsabilitats pel patró impositiu i de despesa de les seves jurisdiccions. Quan el nivell de descentralització és elevat, hi ha un nivell de govern (el subnacional) que predomina amb claredat sobre el nivell nacional o federal, per la qual cosa és més fàcil per als ciutadans assignar la responsabilitat de les polítiques als diversos nivells de govern. El primer supòsit és, per tant, que amb nivells més alts de descentralització els individus són més capaços d'entendre com funcionen els aspectes bàsics del sistema intergovernamental, és a dir, *qui fa què i qui ho finança*.

Un factor relacionat consisteix en la forma dels ciutadans de recompenyar per la despesa pública. L'existència de desequilibris fiscals verticals, és a dir, la no correspondència entre les competències de despesa i d'imposició d'un govern subnacional, és una característica comú dels sistemes descentralitzats. Les transferències del govern central s'estableixen per cobrir la diferència entre les capacitats per a la despesa i la recaptació dels governs subnacionals. Això és, el govern central finança les transferències i els governs subnacionals les gasten (vegeu Figura 3.2). D'acord amb el supòsit introduït en el paràgraf anterior, amb nivells més alts de descentralització els ciutadans coneixen els aspectes bàsics del funcionament del sistema fiscal intergovernamental (*qui fa què i qui finança què*).<sup>72</sup> La següent pregunta que cal fer-se és si els ciutadans premien més aquells que financen la despesa (el govern central) o més aviat aquells que la rea-

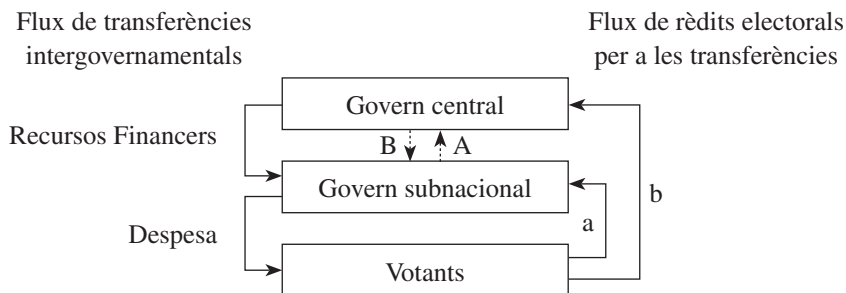
---

<sup>72</sup> En el primer supòsit, he establert que els votants són conscients que la major part de les seves obligacions tributàries consisteix en impostos nacionals i els governs subnacionals reben transferències del govern central per finançar les despeses subnacionals.

litzen (el govern subnacional), ja que això determinarà quin nivell de govern obtindrà més rèdits electorals de les transferències. Si els ciutadans premien electoralment aquells que financen els béns o serveis públics més que no els que els proveeixen (de forma que la fletxa *b* de la Figura 3.2 preval sobre la fletxa *a*), cal concloure que el govern central obtindrà la major part dels beneficis electorals generats per les despeses transferides. Pel contrari, els ciutadans poden premiar més el nivell de govern que els proveeix de serveis i béns públics. En aquest context el govern central seria menys capaç de beneficiar-se dels rèdits electorals generats per la despesa transferida, ja que els rèdits romandrien a nivell subnacional.

Els ciutadans tendiran a premiar el nivell de govern que identifiquen com responsable del patró general de provisió de béns i serveis a la seva jurisdicció. En un context centralitzat els ciutadans atorguen poca importància a les institucions subnacionals (que disposen d'una capacitat decisòria i de despesa reduïdes) i segueixen considerant el govern central com el principal nivell de govern, responsable tant del finançament com de la provisió de béns i serveis. En un context institucional caracteritzat per governs subnacionals forts (o, dit d'una altra manera, amb un nivell elevat de descentralització de la despesa i els impostos), els ciutadans atorguen una gran importància a les institucions subnacionals i identifiquen l'administració local o regional com el nivell de govern més responsable de les polítiques resultants. Consegüentment, en sistemes altament descentralitzats la recompensa per la despesa transferida recaurà en l'administració subnacional.

**Figura 3.2. El flux de transferències intergovernamentals i rèdits electorals**



En resum, amb nivells alts de descentralització els ciutadans es troben més ben informats sobre el funcionament del sistema de relacions

intergovernamentals. Són conscients que l'administració subnacional és el nivell més responsable de la provisió de serveis i béns públics a la seva jurisdicció i assignen la seva recompensa electoral com correspon. *Per tant, com major és el nivell de descentralització, menor és la capacitat del govern central per beneficiar-se dels rèdits electorals de la despesa transferida.*

### 3.5.1.2 · Externalitats electorals entre diferents nivells de govern

Encara podria sostenir-se que el govern central pot fer-se amb part dels rèdits electorals tresorejats per l'administració local o regional mitjançant les externalitats electorals verticals. Les externalitats electorals entre nivells de govern tenen lloc quan els destins electorals dels polítics nacionals es troben correlacionats amb els dels seus homònims locals i regionals (fletxa A de la Figura 3.2). O bé, quan les possibilitats de victòria o reelecció dels polítics subnacionals es troben determinades en gran mesura pel valor de les sigles del partit a nivell nacional (fletxa B).<sup>73</sup>

No obstant això, com major és la descentralització, menors esdevenen les externalitats electorals. Quan els governs regionals són dotats d'un gran nivell d'autoritat i competències de despesa, les eleccions subnacionals se centren cada cop més en assumptes locals, el que pot fomentar la formació d'electorats diferenciats per als homònims locals i regionals dels partits d'àmbit nacional.<sup>74</sup> Això comporta que els ciutadans poden votar de forma diferent a les eleccions nacionals i locals, el que pot fer que poc a poc el destí electoral dels líders subnacionals esdevingui independent del dels seus socis de partit del centre. Si fóra així, els rèdits electorals que els polítics subnacionals reben gràcies a la despesa transferida difícilment comportaran externalitats electorals positives per al govern central.

---

<sup>73</sup> Les externalitats electorals es refereixen a la interdependència electoral entre membres d'un partit de diferents nivells de govern, és a dir, entre els membres d'un partit d'àmbit nacional que competeix en eleccions nacionals i subnacionals.

<sup>74</sup> Últimament, alguns acadèmics han recorregut a les externalitats electorals per explicar els incentius dels governs subnacional per cooperar amb el govern federal en la provisió de béns col·lectius nacionals (fins i tot quan aquesta estratègia implica renunciar a alguns rèdits locals valuosos). La explicació, segons Filippov *et al.* (2004), consisteix que «els polítics locals i regionals no intentaran desbaratar excessivament les funcions del govern federal pel temor de perjudicar la posició dels polítics nacionals del seu partit i, per tant, les seves pròpies possibilitats electorals». Vegeu també Rodden (2001).



En resum, en un país políticament descentralitzat en el qual les competències de despesa i d'elaboració de polítiques es troben molt descentralitzades, els ciutadans gaudeixen de més informació sobre les relacions fiscals intergovernamentals; responsabilitzen els polítics subnacionals de la provisió de béns i serveis en les seves jurisdiccions; i voten de diferent manera a les eleccions nacionals que a les subnacionals. Aquests factors poden reduir els rèdits de la transferència de la despesa per al govern central i determinar les estratègies del govern central quant a l'ús de les transferències intergovernamentals.

### ***3.5.2 · La intervenció dels governs subnacionals en el procés de presa de decisions***

Aquest apartat tracta dels factors que influeixen en la *part de la demanda* de les transferències intergovernamentals o, en altres paraules, el paper dels governs subnacionals en el procés d'assignació. Com ja s'ha mencionat anteriorment, els països que han traspassat competències mostren grans diferències en molts aspectes de la descentralització. Les divergències en el grau de descentralització poden influir en la capacitat dels governs subnacionals de pressionar el centre per aconseguir arranjaments més avantatjosos en matèria de transferències. Més concretament, el meu supòsit estableix que amb nivells alts de descentralització els governs subnacionals tenen una major capacitat d'influència sobre la distribució de transferències (vegeu Figura 3.3). Les variables que mitjancen en aquesta relació causal positiva són les externalitats electorals i la descentralització de l'estructura del partit d'àmbit nacional.

En primer lloc, com ja s'ha explicat anteriorment, un major grau de descentralització comporta un debilitament de les externalitats electorals. Aquest fet redueix els costos electorals que, en un altre context, haguessin evitat que els polítics subnacionals adoptessin una estratègia de «picabaralla» intergovernamental contra els seus homònims nacionals.<sup>75</sup> En el cas de les despeses transferides, els polítics locals poden fer campanya atribuint-

---

<sup>75</sup> Adopto el supòsit que l'estratègia de «picabaralla» o conflicte intergovernamental entre socis de partit pot donar lloc a la desunió i la fragmentació d'aquest. Els partit d'àmbit nacional poden incórrer en grans costos electorals si els votants els consideren incapaços d'imposar la unitat i la disciplina entre les branques subnacionals del partit.

se les despeses públiques finançades amb transferències (passant per alt deliberadament el fet que es financieren mitjançant transferències del govern central) o culpar el govern central per un finançament insuficient si aquesta estratègia els comporta uns rèdits valuosos.<sup>76,77</sup> L'objectiu final d'aquesta estratègia consisteix a acaparar tots els rèdits electorals de les transferències per a la despesa, tot i que l'estratègia enfronti els polítics subnacionals amb els seus companys de partit a nivell nacional. En un context d'elevada descentralització, per tant, els líders subnacionals són més capaços de mobilitzar els seus electorats propis, però poden emprar els seus poders contra els interessos electorals dels seus socis de partit nacionals. Quan succeeix això, el govern central pot tenir problemes per demanar el suport electoral dels líders subnacionals a les eleccions nacionals. En conseqüència, el govern central no podrà comptar amb el suport total dels líders locals a l'hora de la reelecció i els socis de partit subnacional poden condicionar el seu suport a un increment en la transferència de recursos.

En segon lloc, quan els governs subnacionals es troben dotats d'un nivell major de competències i autoritat, s'introdueixen certes pressions centrífugues a l'estructura de partits nacionals que fan que els socis nacionals i subnacionals esdevinguin més independents els uns dels altres i que els subnacionals es facin més poderosos.<sup>78</sup> En conseqüència, els líders subnacionals tenen més poder dins l'estructura del partit per escollir els candidats que es presenten a les eleccions nacionals o subnacionals o establir

---

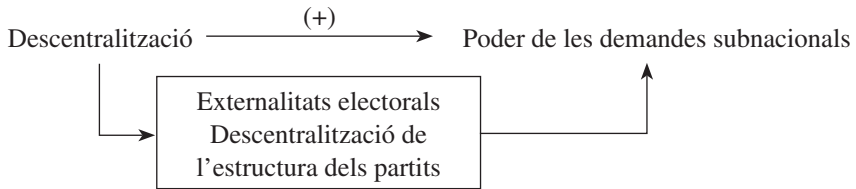
**76** Un exemple el trobem en el comportament fiscal dels governs subnacionals. Els líders regionals de la mateixa filiació partidista tenen incentius per gastar per sobre de les seves possibilitats perquè n'obtenen els rèdits electorals (beneficis concentrats) mentre que els costos macroeconòmics que pot tenir aquesta conducta (per exemple, dèficit) són suportats principalment pel govern central.

**77** Per exemple, a Austràlia, des dels inicis del segle xx el lideratge del Partit Laborista ha proposat contínuament un canvi constitucional que posés fi al federalisme. No obstant això, atès que els programes electorals d'àmbit estatal (subnacional) basats en aquestes esmenes constitucional tenien poques probabilitats d'èxit, les organitzacions d'àmbit estatal del Partit Laborista s'han oposat radicalment als seus líders nacionals. Conseqüentment, els destins electorals dels polítics nacionals i estatals van començar a divergir, el que té com a conseqüència un agreujament de l'oposició dels polítics estatals a la deriva centralista (Filippov *et al.* 2004: 202-204).

**78** Hi ha altres factors que poden crear pressions centrífugues dins el sistema de partits. Per exemple, a principis del segle xx, al Canadà alguns governs provincials van assolir gradualment l'autosuficiència financera gràcies a la nova activitat econòmica a escala provincial (com les plantes elèctriques) i a la creixent importància dels recursos naturals. Les branques provincials del partit van deixar de dependre dels fons de l'organització central del partit per finançar les eleccions provincials, el que va crear pressions centrífugues al si de l'estructura del partit (Filippov *et al.* 2004: 206).

l'agenda política. Una posició més poderosa dins el partit disminueix els costos *dins el partit* (en termes de patir un càstig per part dels membres nacionals de l'aparell del partit) d'atribuir-se electoralment el mèrit de les despeses públiques finançades mitjançant transferències en detriment dels seus socis nacionals.

**Figura 3.3. L'estructura de les relacions causals entre les variables dependent, independent i intermèdies**



Per tant, en resum, l'estructura concreta d'incentius generada per un nivell elevat de descentralització torna els polítics nacionals més vulnerables a les demandes subnacionals. Oposar-s'hi reduïr les probabilitats de presentar-se a les eleccions següents o la retirada del suport dels líders locals a la campanya electoral nacional, o ambdues coses.

### 3.5.3 · Model<sup>79</sup>

El meu punt de partida consisteix en una estructura traspassada (devolved) en la qual hi ha un govern central i diversos governs subnacionals (estats  $\{1, \dots, S\}$ ) electes democràticament. Hi ha dos partits: el que governa a nivell central (partit A) i l'oposició al centre (partit B). El govern central assigna transferències  $g_1, g_2, \dots, g_s$  a cada estat. Els individus voten tenint en compte dos criteris: la ideologia (una variable aleatòria continua  $X$ ) i la quantitat de benestar rebut del governant. El benestar dels votants depen del nivell de despesa pública al seu estat, que suposo equivalent a la suma transferida del govern central a l'estat  $s$  ( $g_s$ ):

$$U_i = U_{is}(g_s)$$

<sup>79</sup> Aquest model es basa en els models de Khemani (2003) i Dasgupta (2001).

Un individu avalua el governant del centre sobre la base de la quantitat de benestar proporcionat pel govern, que compara amb un punt de tall distribuït de forma aleatòria. Reelegeix el governant quan el nivell de benestar es troba per sobre d'aquest llindar. La realització del valor llindar de cada individu depèn de la ideologia. Un votant localitzat a  $X$  en l'escala ideològica té un llindar amb un valor  $X(g_s)$  per sobre del qual vota pel partit A. Els valors llindar individuals són informació privada, però la funció de la distribució acumulada de llindars als  $\Phi$  de cada estat és coneguda per tots.

Els estats poden definir-se d'acord a les seves característiques *pel costat de l'oferta* o *pel costat de la demanda*. Les característiques pel costat de l'oferta consisteixen en la seva natura *canviant* o *lleial*; el grau de sobrerrepresentació electoral, i la filiació partidista del governant de l'estat. El *costat de la demanda* comprèn el poder de negociació del govern subnacional a l'hora de configurar les transferències. La natura canviant/lleial de l'estat es reflecteix en funcions de densitat dels valors llindar (Figura 3.4 i 3.5). La Figura 3.4 mostra la funció de densitat  $\phi$  dels valors llindar en un estat «lleial»  $j$ . La funció té una pendent descendent perquè la densitat és major en punts de talls baixos que en punts de llindar elevats. O, en altres paraules, hi ha una proporció major d'individus amb llindars de valors baixos que amb llindars elevats. Pel contrari, en un estat «canviant»  $h$  la densitat de la funció  $\phi$  té una pendent positiva (Figura 3.5), el que representa que la densitat és major entre els punts de tall elevats.

La proporció de vots que el partit A aconsegueix en un estat «lleial»  $j$  és determinada per:

$$P_j = N_j \Phi(g_j)$$

en la qual  $N_j$  és el nombre de votants a l'estat  $j$  i  $\Phi(g_j)$  representa la probabilitat que els valors llindar individuals siguin iguals o inferiors a  $g_j$ .

D'altra banda, la proporció de vots que aconsegueix el partit B és:

$$P_H = N_H (1 - \Phi(G_H))$$

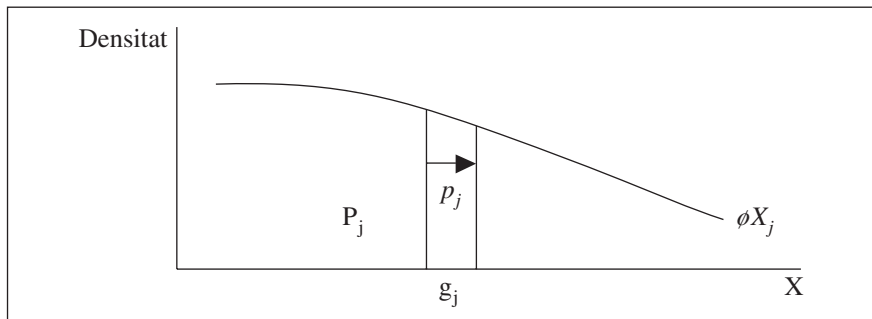
Amb qualsevol nivell de transferències  $g_s$ , el partit A obté més vots en un estat fidel que en un estat canviant ( $P_j > P_h$ ). No obstant això, una unitat de transferències a la jurisdicció  $h$  genera una proporció addicional de vot pel partit A ( $p_h$ ) més alta que el mateix increment en unitats a la jurisdicció  $j$  ( $p_j$ ). Aquest fet es deu al fet que la densitat per sobre de  $g_s$  és major a l'estat  $h$  que a l'estat  $j$ .

Imaginem un estat  $s \in S^{A,B}$  que rep una transferència per capita del centre de  $g_s$ . Com s'ha explicat anteriorment, un votant d'ideologia  $X_j$  vota al governant del centre a les eleccions nacionals si el nivell de transferències és major que el seu valor llindar  $X(g_s)$ :

$$X_i(g_s) - g_s < 0 \tag{1}$$

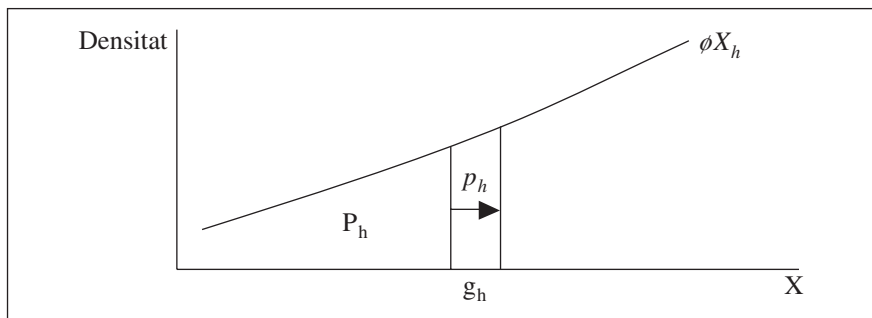
i, si no, votarà al partit de l'oposició al centre.

**Figura 3.4. Estat «lleial»**



$p_j$  = proporció addicional de votants al partit que governa al centre per cada unitat d'increment de les transferències

**Figura 3.5. Estat «canviant»**



$p_h$  = proporció addicional de votants al partit que governa al centre per cada unitat d'increment de les transferències

No obstant això, en un estat multinivell el benestar que generen les transferències pot beneficiar desigualment als diferents nivells de govern.

Si establim que  $\theta \in (0,1)$  i  $f > 0$ . Llavors  $\theta f_s$  és el rèdit electoral que el governant del centre aconsegueix per cada unitat de transferències que atorga a cada estat;  $(1 - \theta)f_s$  és el rèdit electoral obtingut pel governant de l'estat per cada unitat de transferències que rep. El rèdit electoral és equivalent al benestar que generen entre els votants les despeses realitzades gràcies a les transferències. Per exemple, quan  $\theta = 1$  el governant del centre rep tots els rèdits electorals de les transferències intergovernamentals perquè els votants el consideren completament responsable del benestar generat per les transferències. Si s'estableix que  $e \in (-1 \leq e \leq 0)$ ,<sup>80</sup> llavors  $e$  és la proporció dels rèdits electorals derivats pel governant subnacional que beneficien el governant del centre.

En un estat amb diferents nivells de govern, per tant, l'equació (1) es converteix en:

$$X_1(g_s) - \theta f_s g_s + e(1 - \theta)f_s g_s < 0$$

les reflexions teòriques portades a terme a l'apartat 3 comporten que:

a) En un context centralitzat  $\theta f_s = 1$

Això significa que els rèdits electorals procedents de la despesa transferida beneficien totalment el nivell central, sigui quina sigui la filiació partidista del governant subnacional. L'estratègia d'assignació de transferències del governant central la determinaran les característiques *electorals* de l'estat; és a dir, la seva natura lleial o canviant.

A partir d'a) i si tenim en compte que  $p_j > p_h$ , segueix la primera hipòtesi:

H1: En un context centralitzat el govern central trobarà incentius per esbiaixar més recursos a favor de regions en les quals obté més rèdits electorals per cada unitat de transferències (governos subnacionals canviant o sobrerrepresentats), independentment de la seva filiació partidista.

---

**80** El terme  $e$  transforma l'última part d'aquesta equació  $X_1(g_s) < \theta f_s g_s - e(1 - \theta)f_s g_s$  en una variable positiva, el que significa que el governant del centre es beneficia d'una part dels rèdits electorals obtinguts pel govern subnacional.

b) En un context descentralitzat  $\theta f_s < 1$ .

Les reflexions teòriques portades a terme a l'apartat 5 comporten que en un context centralitzat el govern central és menys capaç d'apropriar-se dels rèdits electorals procedents de les despeses transferides. L'equació (2) mostra que les probabilitats que el governant del centre sigui reelegit depenen en gran mesura de fins a quin punt poden apropiat-se de part dels rèdits electorals que rep el governant subnacional de les despeses transferides. Això es mesura amb el terme  $e$ . Com més proper a  $-1$  sigui  $e$ , majors seran els rèdits electorals que beneficien el govern central en detriment dels que beneficien el governant subnacional. El terme  $e$  mesura una espècie d'efecte desbordament o *spillover* del suport electoral subnacional al governant central.

El valor d' $e$  depèn de diversos factors. El primer és la filiació partidista dels governs subnacionals. El valor  $e$  és de 0 per a governs subnacionals no pertanyents al mateix partit que el govern central. En el cas de regions governades pel partit que governa al centre, el valor d' $e$  variarà segons la voluntat o capacitat dels governants del mateix partit per mobilitzar el seu electorat i els recursos administratius a favor del governant del centre. A partir dels supòsits teòrics de l'apartat 3, s'entén que en un context descentralitzat els líders subnacionals d'estats de la mateixa filiació partidista poden tenir incentius per emprar el seu poder contra els interessos electorals dels seus socis de partit (per les dèbils externalitats electorals). Les estratègies de «picabaralla» en jurisdiccions de la mateixa filiació pot reduir  $e$  pràcticament fins nivells de 0. A més, sabem que poden acumular poder de decisió dins el partit nacional i controlar una quantitat important de recursos administratius. Per tant, en aquest context el disseny de les transferències intergovernamentals per part del govern central dependrà de la seva capacitat per beneficiar-se dels rèdits electorals dels governs subnacionals (és a dir, del valor d'« $e$ »). Cal destacar que aquests governs subnacionals poden coincidir o no amb aquells que el govern central considera més atractius per les seves característiques electorals (canviants o «swing»/sobrerepresentats). A l'hora d'establir les estratègies d'assignació en un context descentralitzat el governant del centre donarà prioritat a altres característiques dels estats com la filiació partidista o la capacitat de mobilització dels seus socis de partit subnacionals. Si tenim en compte aquestes reflexions, la segona hipòtesi es construeix d'aquesta manera:

H2: En un context descentralitzat, el govern central tindrà incentius per esbiaixar més recursos cap a regions de la seva filiació partidista i, entre aquestes, cap aquelles els recursos i suport polític de les quals són claus per guanyar les eleccions.



## **4. LA CLARIEDAT DE LES RESPONSABILITATS EN UN CONTEXT DESCENTRALITZAT**



## 4.1 · Introducció: responsabilitat i descentralització

L'objectiu d'aquest capítol consisteix a analitzar si els diferents nivells de descentralització influeixen en la capacitat dels ciutadans d'assignar responsabilitats als diversos nivells de govern. Un dels supòsits adoptats al marc teòric del capítol anterior consistia a que els ciutadans són més capaços d'atribuir responsabilitats entre les diferents administracions si augmenta la descentralització. En aquest capítol converteixo aquest supòsit en una hipòtesi i el poso a prova mitjançant el cas espanyol.

Enuncio la hipòtesi que la relació entre la claredat de les responsabilitats i la descentralització té forma d'U. És a dir, els ciutadans són més capaços d'atribuir responsabilitats quan el nivell de descentralització és molt alt o bé molt baix. Quan hi ha nivells intermedis de descentralització els individus ho tenen més difícil. La hipòtesis es posa a prova mitjançant el cas espanyol. A Espanya el procés de descentralització ha estat asimètric, tant pel que fa als ingressos com pel que fa a les despeses. Aquest fet ha agrupat les regions en tres grups diferents amb diversos nivells de descentralització administrativa i de les fonts de finançament. Posar a prova la hipòtesis mitjançant les comunitats autònomes espanyoles ens atorga variació en els nivells de descentralització mentre es controlen els factors institucionals.

El capítol s'estructura de la forma següent: a l'apartat 2 examino i analitzo els diferents mecanismes pels quals la descentralització disciplina els polítics i presento la hipòtesi de l'impacte dels nivells de descentralització en la claredat de les responsabilitats. A l'apartat 3 presento els problemes de mesura de la descentralització i descriu les principals característiques del procés de descentralització a Espanya. Les dades i especificacions dels dos models empírics es presenten a l'apartat 4, en el qual explico els resultats obtinguts. Finalment, l'apartat 5 aporta algunes conclusions finals.

## 4.2 · Descentralització i responsabilitat

L'*accountability* o responsabilitat és un mecanisme electoral que permet als ciutadans fer responsables els polítics dels resultats que es deriven

de les accions passades d'aquests (Cheibub i Przeworski 1999: 225). Aquesta requereix, en primer lloc i per sobre de tot, que existeixi claredat en les responsabilitats. Els votants han de poder establir un mecanisme causal entre els resultats i les accions passades dels polítics. Han de ser capaços de distingir *qui és responsable de què*.

Existeixen problemes d'informació a l'hora de fer de la responsabilitat un mecanisme de control eficaç en sistemes descentralitzats. En països multinivell, l'autoritat per exercir funcions públiques o de finançament és compartida per diferents nivells de govern. La distribució entrelligada de competències dilueix la responsabilitat, el que pot dificultar la capacitat dels ciutadans de fer responsables els polítics. La literatura sobre descentralització posa l'èmfasi en els diversos mecanismes mitjançant els quals l'assignació d'autoritat per exercir funcions públiques o de finançament a nivells més baixos de govern pot disciplinar els polítics i incrementar el control sobre aquests. El primer mecanisme està relacionat amb la descentralització política, és a dir, amb l'extensió de la participació directa o indirecta dels ciutadans en la presa de decisions públiques mitjançant les eleccions regionals i locals. Des d'aquest punt de vista, la descentralització és democràticament valuosa perquè institucionalitza la participació d'aquells afectats per les decisions locals i reforça la responsabilitat i la capacitat de resposta locals.

El segon mecanisme té a veure amb l'impacte del federalisme fiscal a l'hora d'evitar que els governs tinguin un comportament orientat a maximitzar els ingressos (Tiebout 1956, Brennan i Buchanan 1980, Buchanan 1995). Més concretament, la competició entre jurisdiccions locals per la provisió de béns públics disciplina els governs perquè els votants que són plenament mòbils abandonen aquelles jurisdiccions regides per polítics que no ofereixen el seu patró d'ingressos-despeses preferit. Com s'ha explicat al primer capítol, Weingast (1995) elabora una teoria sobre una forma específica de federalisme (federalisme *preservador del mercat*) basada en el mecanisme de competició impositiva. Argumenta que el fet que els líders de les unitats polítiques d'un sistema polític descentralitzat han de competir per les fonts mòbils d'ingressos, evita que imposin regulacions que entorpeixin el mercat. Aquestes teories postulen el federalisme fiscal com una forma superior d'organització del sector públic. L'organització es caracteritza per les seves jurisdiccions subcentrals fortament descentralitzades amb àmplies competències sobre la imposició i la despesa. La competició impositiva i l'amenaça de sortida [dels contribuents] garanteixen

que les decisions fiscals de cada jurisdicció s'ajusten a les preferències dels ciutadans. No obstant això, la descentralització mitjana del sector públic es troba en realitat lluny del context fortament descentralitzat en el qual funciona el mecanisme de disciplina fiscal.

Als països amb traspass de competències, el sistema fiscal intergovernamental sol adoptar una configuració molt entrelligada, caracteritzada per una forta interdependència entre nivells de govern quant a les decisions de recaptació i despesa.<sup>81</sup> La coordinació entre diferents nivells de govern en la provisió de serveis o el finançament conjunt és comuna, i les decisions més importants sobre impostos i despesa es porten a terme mitjançant complexos processos intergovernamentals de negociació.

L'existència de processos fiscals o d'elaboració de polítiques entrelligats viola algunes de les condicions en les quals es fonamenten les teories del federalisme fiscal. Una divisió entrelligada de les responsabilitats funcionals i els ingressos entre nivells de govern difumina la part de responsabilitat que cada nivell de govern té en cada resultat d'una política. Conseqüentment, encara que la descentralització promogui noves formes de participació política a través d'eleccions locals i regionals, pot minar les condicions que converteixen les eleccions en un mecanisme de control eficaç. Si els votants tenen problemes per esbrinar qui és responsable dels patrons existents d'impostos i despeses a les seves jurisdiccions, seran menys capaços de premiar o castigar correctament els polítics per les seves accions passades. Si aquest fóra el cas, al contrari de les teories que s'han presentat anteriorment, la descentralització no crearia les condicions per controlar i disciplinar el govern.

A l'apartat següent presento les hipòtesis sobre la relació entre la descentralització i la claredat de les responsabilitats. La idea és que tot i que

---

**81** Segons un dels estudis comparatius més recents sobre federalisme fiscal, el percentatge mig d'impostos autònoms propis dels governs subnacionals (taxes de les quals els governs subnacionals poden decidir el tipus impositiu o la base impositiva) respecte el conjunt general d'ingressos per impostos als països de l'OCDE (1999-2001) és de 19,1, mentre entre els 15 de la UE és de només un 7,9 per cent. En el cas de la descentralització de la despesa, una àmplia anàlisi del finançament local i regional dels 15 membres de la UE mostra que és comuna la presència de funcions o serveis governamentals portats a terme conjuntament per diferents nivells de govern. Com sosté l'autor d'un d'aquests estudis, «és difícil establir línies clares que delimitin amb precisió quines jurisdiccions s'encarreguen de serveis a nivell subcentral, ja que sovint les accions i competències conjuntes són presents» (Pola 1999). Rodden (2003) també presenta dades que corroboren la presència de relacions intergovernamentals entrelligades a tres federacions: Austràlia, Alemanya i el Canadà.

la descentralització normalment comporta unes relacions fiscals intergovernamentals complexes, el grau de descentralització del govern pot influir en la capacitat d'atribuir responsabilitats dels ciutadans. En altres paraules: la hipòtesi tracta de la configuració institucional concreta de la descentralització que més pot afavorir les condicions que fan responsables els polítics.<sup>82</sup>

#### 4.2.1 · Hipòtesi

Aquest apartat presenta les hipòtesis sobre les implicacions dels diferents graus de descentralització en la capacitat dels ciutadans per atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern. Estableixo la hipòtesi que existeix una relació no lineal entre el grau de descentralització i la «capacitat de culpar» dels ciutadans. Més concretament, afirmo que la correlació té forma d'U.

Faig el supòsit que hi ha tres nivells de descentralització: alta, intermèdia i baixa. En nivells intermedis les responsabilitats les realitzen conjuntament els governs subnacional i central. En nivells alts o baixos, la distribució de funcions i finançament públics entre nivells de govern es troba menys entrelligada perquè les competències i l'autoritat es concentren en un dels nivells. En un sistema caracteritzat per un nivell baix de descentralització, la majoria de ciutadans considera el govern central el principal responsable del patró d'impostos i despesa a les seves jurisdiccions. Tot i que part de les competències sobre impostos i despesa es troben formal-

---

<sup>82</sup> Altres acadèmics han analitzat els factors que expliquen els efectes electorals de la claredat de les responsabilitats. Per exemple, Powell i Whitten (1993) estudien la correspondència entre el rendiment dels polítics als seus càrrecs i les seves conseqüències electorals, és a dir, en quines condicions el vot es converteix en una eina efectiva per fer el governant responsable dels resultats econòmics. Arriben a la conclusió que la claredat de les responsabilitats és un factor essencial per entendre les conseqüències electorals de les condicions econòmiques. Més concretament, factors com els governs de minoria o de coalició, la falta de disciplina de vot del partit majoritari o l'oposició bicameral difuminen la responsabilitat dels polítics i els aïllen d'aquelles decisions o condicions econòmiques que els farien guanyar o perdre vots a les eleccions. A més, Leyden i Borrelli (1995) mostren que un control unificat del govern d'un estat fa que les perspectives electorals dels governadors dels Estats Units depenguin més de les condicions econòmiques de l'estat. No obstant això, Royed *et al.* (2000) descobreixen que la claredat de les responsabilitats no constitueix un factor significatiu per explicar el vot econòmic i, contràriament a la hipòtesi de Powell i Whitten, arriben a la conclusió que hi ha més efectes econòmics per als governs de coalició que per als governs monocolor.

ment descentralitzades, els governs subnacionals disposen de molt poca discrecionalitat sobre les normes que els governen. La població del territori considera que el govern central és el nivell més responsable tant pel que fa a la provisió com pel que fa al finançament de béns i serveis. Saben que la major part de les decisions referents al patró de despeses i ingressos a les seves jurisdiccions provenen del nivell central i, consegüentment, li atorguen poca importància a les institucions regionals.

A mesura que augmenta la descentralització, els governs subnacionals són responsables d'un percentatge més elevat dels ingressos i la despesa i se'ls atorga més autoritat sobre la seva regulació i assignació. La distribució de funcions i finançament públics entre governs es troba, doncs, més entrelligada. Per tant, els resultats en matèria fiscal i de polítiques dependran d'una barreja d'accions nacionals i subnacionals. L'atribució de responsabilitats concretes durant el procés en el qual les polítiques tenen resultats es torna més difícil. Consegüentment, és a nivells intermedis de descentralització que els ciutadans són menys capaços d'identificar qui és responsable del patró de despesa i impostos a les seves jurisdiccions i, per tant, menys capaç de premiar o culpar correctament els polítics pels resultats de les seves accions.

Finalment, la claredat de responsabilitats entre nivells de govern esdevé major si es dóna èmfasi a les competències subnacionals. És a dir, amb els nivells més alts de descentralització, el control sobre despeses i impostos es troba concentrat en gran mesura al nivell subnacional. Per tant, les institucions subnacionals esdevenen un nivell de govern clarament separat i autònom. En aquest context els ciutadans aprenen gradualment que els polítics subnacionals són els principals responsables de la legislació, gestió i implementació de les decisions polítiques i fiscals a les seves jurisdiccions.

Aquest fet no comporta que coneguin les complexitats concretes que governen les relacions intergovernamentals, sinó que són capaços d'esbrinar a quin nivell de govern es concentren la major part de les competències. En resum, amb nivells baixos o alts de descentralització sempre hi ha un nivell de govern que predomina clarament sobre l'altre, el que facilita als ciutadans clarificar les responsabilitats pels resultats de les polítiques. Amb nivells intermedis de descentralització, l'atribució de responsabilitats es troba més entrelligada, així que la població de la jurisdicció no és tan capaç de delimitar les responsabilitats que corresponen a cada nivell de govern.

## 4.3 · La comprovació de les hipòtesis. El cas espanyol

### 4.3.1 · Mesurar la descentralització

Definir i mesurar la descentralització és una tasca difícil. L'autoritat financera i per exercir funcions públiques es reparteix entre nivells de govern pràcticament de tantes formes com països hi ha. A més, moltes de les dimensions de la descentralització no es poden explicar a través d'un sol indicador quantitatiu. Es podria establir una diferència bàsica mitjançant la classificació dels sistemes segons l'existència (o absència) de competències subnacionals en despeses i ingressos. Tanmateix, és difícil trobar variació en una variable dicotòmica com aquesta, ja que fins i tot en els països més centralitzats els governs subnacionals són responsables d'algun tipus de béns públics o de la recaptació de determinats impostos. Una potencial extensió addicional d'aquesta classificació bàsica comportaria la diferenciació i categorització dels diferents tipus d'ingressos i despeses. Per exemple, per intentar definir els diferents tipus d'ingressos subnacionals per impostos mitjançant classificacions caldria tenir en compte diferents dimensions, com el grau de control que els governs subnacionals i centrals exerceixen sobre els impostos i l'abast de l'activitat subnacional (definides a la Taula 4.1 com «autoritat», i «percentatges», que significa «percentatge del total d'ingressos i despeses»). Es podria aplicar el mateix procés a la despesa subnacional.<sup>83</sup>

La classificació que mostra la Taula 4.1 comporta un elevat nombre de combinacions potencials de categories i dimensions. Cada combinació potencial de valors de percentatge/autoritat per als ingressos i la despesa genera noves subcategories, que esdevenen difícils de classificar en un escala de descentralització sense incórrer en problemes greus d'arbitrarietat.<sup>84</sup> Per tant, l'intent d'explicar les relacions fiscals intergovernamentals pot com-

---

**83** Tot i que l'assignació formal de funcions públiques és el mateix, un sistema en el qual els governs subnacionals gaudeixen d'autonomia per determinar l'assignació de despeses és més descentralitzat que un altre en el qual les despeses subnacionals es regulen mitjançant la legislació nacional. D'una forma similar, un sistema en el qual l'abast dels impostos subnacionals és major és més descentralitzat que un en el qual el seu abast és menor, encara que en ambdós casos els governs subnacionals tinguin el mateix nivell d'autoritat en matèria d'impostos.

**84** Si analitzem dos sistemes multinivell en els quals els governs subnacionals tenen competències en matèria d'impostos i despesa (categoria a). En el primer la combinació de valors de cada indicador és la següent: Impostos (P(h); A(1)) i Despeses (P(h); A(1)). En el segon la combinació és la següent: Impostos (P(1); A(1)) i Despeses (P(h); A(h)). No és fàcil establir un ordre sense incórrer en l'arbitrarietat.



**Taula 4.1. Categorització de les dimensions de despesa i ingressos de la descentralització**

Competències	Valors	Indicadors	Valors
Ingressos	Impostos	Percentatges	Alts
			Baixos
		Autoritat	Alts
			Baixos
			Cap
		Transferències	Percentatges
	Baixos		
	Autoritat		Alts
			Cap
	Despesa	Percentatges	Alts
Baixos			
Autoritat		Alts	
		Baixos	
		Cap	

portar una complexitat insuperable a l'hora de mesurar el grau de descentralització del sector públic.<sup>85</sup>

En aquest capítol la hipòtesi es posa a prova amb un país. Un estudi de cas ens permet salvar alguns dels problemes de mesura de la descentralització, ja que el nombre de combinacions potencials de les dimensions de despesa i ingressos és menor. Quan es mesuri el grau de descentralització fiscal de les diverses regions pot resultar més fàcil identificar els casos extrems (les jurisdiccions amb els nivells més alt i més baix de descentralització). Això facilitaria la operativització de la descentralització per a

<sup>85</sup> Recentment, alguns treballs empírics han qüestionat les mesures convencionals de descentralització i han advertit que un mesurament erroni pot generar esbiaixaments i, per tant, conclusions equivocades sobre els efectes de la descentralització fiscal (Ebel i Yilmaz 2003, Rodden 2001, Stegarescu 2004).

l'anàlisi empírica. La classificació de les regions espanyoles a través d'un rànquing de descentralització requereix una breu descripció de les relacions fiscals intergovernamentals a Espanya des de l'aprovació de la Constitució (1978) i la seva evolució posterior.

#### **4.3.2 · Asimetries en el procés de descentralització dels impostos i la despesa**

La Constitució establí dos mecanismes procedimentals diferents per a la formació de les Comunitats Autònomes (Aja 1999, Ruiz-Almendral 2003). El primer mecanisme permetia a les CCAA una autonomia major i més ràpida a la que sovint es fa referència amb el nom de procés «de via ràpida». Set CCAA van seguir aquest camí: el País Basc, Navarra, Catalunya, les Illes Canàries, Galícia, Andalusia i la Comunitat Valenciana.<sup>86</sup> Van assumir poders executius i legislatius en àrees com la sanitat, l'educació o les polítiques mediambientals. La segona via comportava una autonomia més limitada i establia un procés més lent per al traspàs de competències de despesa.<sup>87</sup> Aquesta «via lenta» va ser la seguida per la resta de CCAA. La provisió d'algunes de les responsabilitats assumides per les CCAA de via ràpida incloïa una enorme transferència de recursos econòmics, així que inicialment hi havia diferències significatives entre la quantitat de recursos i poders assumits per les CCAA de via ràpida i els que assumiren la resta de comunitats.

D'altra banda, la Constitució va introduir dos models diferenciats de finançament regional: el Règim *Foral* aplicable al País Basc (*Concierto*) i a Navarra (*Convenio*); i el Règim Comú, aplicable a la resta de CCAA. La principal diferència entre ells radica en l'autoritat impositiva. En el Règim Foral, els principals impostos són administrats plenament pels governs regionals.<sup>88</sup> Les regions del Règim Comú han tingut molt poques competèn-

---

**86** Més concretament, les Illes Canàries i la Comunitat Valenciana van accedir a l'autonomia mitjançant els mecanismes procedimentals establerts a l'article 143 (que atorga nivells menors de responsabilitat i autoritat) però el 1982 van ser dotades de competències pròpies d'una autonomia d'alt nivell.

**87** La Constitució especificava que finalment les dues vies podien convergir, de forma que totes les regions del Règim Comú de finançament posseïssin les mateixes competències de despesa.

**88** Aquests governs regionals paguen una quantitat de diners als govern central pel cost dels serveis públics proveïts per l'Estat a les seves regions (per exemple, defensa).

cies impositives, i aquest fet les ha fet més dependents de les transferències del govern central.

En resum, la descentralització consagrada a la Constitució va obrir el camí al sorgiment de tres grups diferents de regions, amb diferents combinacions de competències impositives i de despesa (vegeu Taula 4.2). El País Basc i Navarra formaren el grup 1. Es financen d'acord amb el model foral i accediren a l'autonomia per la via ràpida, que comportava més competències. Les regions finançades mitjançant el Règim Comú i formades pel procés de via ràpida formen el segon grup de regions (Andalusia, les Illes Canàries, Catalunya, la Comunitat Valenciana i Galícia). Finalment, aquelles que van seguir el procés de via lenta per accedir a l'autonomia i s'adheriren al model comú de finançament regional formen el tercer grup de CCAA (Extremadura, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Astúries, Cantàbria, La Rioja, Múrcia, Les Illes Balears, Madrid i Aragó).

#### *4.3.2.1 · L'evolució de la descentralització*

Les comunitats autònomes han esdevingut més similars en termes de competències impositives i de la despesa que controlen, tot i que persisteixen algunes diferències rellevants en el finançament regional (vegeu la Taula A.2 i la Taula A.3 a l'apèndix).

Durant un llarg període de temps les principals polítiques socials com l'educació i la sanitat han estat transferides gradualment a les regions de via lenta (vegeu Taula A.2 a l'apèndix). Conseqüentment, avui en dia pràcticament no hi ha diferència quant a la quantitat de despesa que controlen els governs subnacionals. A més, totes les CCAA disposen d'àmplies competències executives i legislatives en la majoria d'àrees polítiques transferides. Segueixen existint algunes divergències entre les regions en qüestions menors o en forma de regulacions específiques.<sup>89</sup>

La Taula A.2 de l'apèndix mostra que encara hi ha diferències significatives en els ingressos regionals entre el Règim Foral i el Comú. Per exemple, Navarra i el País Basc controlen completament la gestió, recaptació i inspecció de l'Impost sobre la renda, l'IVA (Impost sobre el Valor Afegit), l'Impost de Societats i l'Impost de Consums Específics. A l'última Llei de Finançament (aprovada el desembre de 2001) es va cedir a la resta

---

<sup>89</sup> Per exemple, algunes CCAA han estipulat una llei civil específica.

**Taula 4.2. Classificació de les comunitats autònomes segons les seves competències d'ingressos i despesa fins al desembre de 2001**

Sistema regional de finançament	Descentralització de la despesa	
	Baixa	Alta
Règim Comú (competències impositives limitades)	Astúries Illes Balears Cantàbria Castella-la Manxa Castella i Lleó Extremadura Madrid Múrcia La Rioja	Andalusia Illes Canàries Catalunya Galícia C.Valenciana
Règim Foral (àmplies competències impositives)		País Basc Navarra

de CCAA el 33% de l'Impost sobre la renda de les persones físiques, el 35% de l'IVA i el 40% dels Impostos Especials (alcohol, tabac, hidrocarburs). No obstant això, a aquestes regions només se'ls hi va atorgar competències d'administració i regulació de l'impost de la renda. Tot i que l'autonomia impositiva és notablement superior a les comunitats forals, el nou sistema de finançament regional aprovat el desembre de 2001 introduí un considerable grau de descentralització dels impostos. Representa l'intent més important de reduir la distància entre les responsabilitats impositives i de despeses de les CCAA de Règim Comú. En resum, a conseqüència de les últimes reformes en matèria de descentralització de la despesa, se segueixen mantenint les asimetries regionals a causa dels models diferenciats de finançament regional (vegeu Taula 4.3).

#### 4.4 · L'anàlisi empírica

Per analitzar l'impacte dels diferents nivells de descentralització en la capacitat dels ciutadans per «culpar correctament» pels resultats de les polítiques, he adoptat un procediment de dues etapes. El primer model estima fins

**Taula 4.3. Asimetries en la descentralització dels impostos i la despesa després del gener de 2002**

Sistema regional de finançament	Descentralització de la despesa
	Alta
Règim Comú (competències impositives limitades)	Astúries Illes Balears Cantàbria Castella-la Manxa Castella i Lleó Extremadura Madrid Múrcia La Rioja Andalusia Illes Canàries Catalunya Galícia C.Valenciana
Règim Foral (àmplies competències impositives)	País Basc Navarra

a quin punt la descentralització pot explicar quins coneixements tenen els ciutadans sobre *qui fa què* en un sistema multinivell. En el segon model he estimat els efectes de la modificació dels nivells de descentralització en el coneixement subjectiu dels ciutadans sobre la política regional. Aquest segon model compara la quantitat d'informació que tenien els ciutadans en dos moments diferents (1998 i 2002). L'assignació d'impostos i despesa ha estat modificada en aquest període de quatre anys (1998-2002) i podem esperar que aquest canvi influeixi en el nivell d'informació que els ciutadans afirmen tenir.

#### **4.4.1 · Operativitzar la descentralització**

La principal variable explicativa és el nivell de descentralització, que comprèn tres categories. Les categories resulten de la divisió de les regions

en tres grups, d'acord amb les seves competències impositives i de despesa el 1998. Les regions amb un major nivell d'autonomia són les forals: el País Basc i Navarra (grup 1, regions G1 a partir d'ara, a la Taula 4.4). Les CCAA amb un menor nivell de descentralització són aquelles finançades mitjançant el Règim Comú i que accediren a l'autonomia per la via lenta, és a dir, amb una autonomia més limitada i un procés més lent de traspàs de responsabilitats de despesa (grup 3 o regions G3 a partir d'ara). Finalment, els nivells intermedis de descentralització es troben en regions a les quals es va atorgar un ampli conjunt de competències de despesa a través d'un procés de via ràpida però amb poders impositius limitats (grup 2 o, a partir d'ara, regions G2). Aquesta variable s'integra a l'anàlisi economètrica en forma de variable categòrica ordinal.

#### 4.4.2 · *La variable dependent*

En el primer model la informació dels ciutadans ha de ser representada per un índex que mesuri la capacitat dels ciutadans per identificar correctament quin nivell de govern (local, regional, central) és el principal responsable d'un conjunt d'àrees de polítiques. Em centro en 7 àrees: sanitat, educació, atur, habitatge, transports públics i seguretat ciutadana.<sup>90</sup>

---

**90** La pregunta de l'enquesta inclou un conjunt d'onze àrees de polítiques: habitatge, sanitat, educació, problemes de drogoaddicció, seguretat ciutadana, atur, infraestructures (com per exemple carreteres i ferrocarrils), situació de l'agricultura i la pesca, protecció del medi ambient, transports públics i situació de la indústria i el comerç. Algunes d'aquestes àrees de polítiques constitueixen funcions de govern portades a terme conjuntament pels governs regionals i central; altres són portades a terme exclusivament bé pels governs autonòmics, bé pel govern central. Algunes àrees que foren incloses al qüestionari de l'enquesta han estat excloses de l'índex: drogoaddicció, infraestructures, agricultura i pesca i protecció del medi ambient. El caràcter general de la pregunta sobre drogoaddicció dificulta assenyalar un sol nivell de govern com a responsable. Les «infraestructures» han estat excloses perquè les funcions de govern en aquesta àrea les comparteixen l'administració central i les regionals. El govern central té autoritat en matèria de carreteres (i ferrocarrils) que creuen més d'una regió mentre que els governs regionals ho són d'aquells que es limiten a les seves jurisdiccions. «L'agricultura i la pesca» han estat excloses de l'índex per la inconcreció de la pregunta de l'enquesta. L'atribució de responsabilitats en matèria d'agricultura és diferent de la de les polítiques de pesca. Els governs regionals i central porten a terme funcions conjuntes en qüestions de pesca, però les CCAA gaudeixen d'exclusivitat en qüestions agrícoles. Finalment la «protecció del medi ambient» la porten a terme conjuntament el govern central i les regions. Això significa que l'administració central promulga lleis bàsiques mentre que les CCAA gaudeixen de discrecionalitat en el seu desenvolupament legislatiu i execució (competències concurrents), el que dificulta la correcta identificació del nivell de govern més responsable. La sanitat i l'educació també són previstes

**Taula 4.4. Classificació de les comunitats autònomes segons el seu nivell de descentralització (any 1998)**

<b>Grup 1</b>	<b>Grup 2</b>	<b>Grup 3</b>
<b>Descentralització alta</b>	<b>Descentralització intermèdia</b>	<b>Descentralització baixa</b>
País Basc Navarra	Andalusia Illes Canàries Catalunya Galícia C.Valenciana	Astúries Aragó Illes Balears Cantàbria Castella-la Manxa Castella i Lleó Extremadura Madrid Múrcia La Rioja
<b>Competències</b>	<b>Competències</b>	<b>Competències</b>
Àmplies competències impositives i de despesa	Competències impositives reduïdes Àmplies competències de despesa	Competències impositives i de despesa reduïdes

Les corresponents preguntes<sup>91</sup> de l'enquesta li demanen a l'individu que identifiqui el nivell de govern que és el principal responsable de cada àrea de polítiques.<sup>92</sup> Les respostes a aquestes preguntes han estat codificades amb el valor 1 quan els enquestats responen correctament (és a dir, quan l'enquestat identifica correctament el nivell de govern de cada àrea de polítiques) i amb el valor 0 quan no ho fan.<sup>93</sup> Per tant, l'índex-escala té un mínim potencial de 0 i un màxim potencial de 7. Per exemple, si la variable de l'índex pren un

---

pels nivells central i regional. No obstant això, han estat incloses en l'índex perquè el seu pes pressupostari comporta la transferència de grans quantitats de recursos administratius, humans i financers, quelcom que crec que facilita la identificació de l'administració responsable.

**91** L'enquesta la va portar a terme el Centro de Investigaciones Sociológicas el maig de 1998.

**92** Les preguntes de l'enquesta demanen: «Quin és el nivell de govern (local, regional, central) més responsable si les coses van bé o malament en les àrees de polítiques següents?»

**93** Les categories «no sap/no contesta» es codifiquen amb valor 0.

valor de 2 és perquè l'enquestat va poder atribuir responsabilitats correctament sobre 2 de les 7 àrees de polítiques. La Taula 4.5 mostra la distribució de les àrees de polítiques segons el nivell de govern que n'era principal responsable el 1998 (quan es va portar a terme l'enquesta).<sup>94</sup>

#### 4.4.3 · *Les variables de control*

Successives dècades d'estudis d'enquesta han demostrat que els ciutadans disposen d'una informació limitada sobre els fets polítics bàsics. Els individus no fan gaire atenció a la política, fenomen que exemplifica el fet que no siguin capaços de reconèixer els noms dels seus representants electes. No obstant això, hi ha nombroses dreceres informatives que poden ajudar els ciutadans a obtenir coneixements polítics i a portar a terme decisions polítiques raonades (Lupia i MmCubbins 1998). Els ciutadans poden obtenir aquesta informació del que diu, escriu o fa l'altra gent, així que els líders d'opinió, els mitjans de comunicació o el debat polític amb amics poden esdevenir una font d'informació política per als individus.

Per analitzar aquestes consideracions, el primer model economètric inclou variables de control que poden representar les fonts d'informació dels individus. Aquestes variables poden afectar el saber polític general dels ciutadans i, per tant, els seus coneixements sobre l'atribució de responsabilitats en un sistema multinivell. A l'anàlisi economètrica aquestes fonts d'informació han estat operativitzades mitjançant les variables independents següents: «educació» (0 sense estudis, 1 amb estudis primaris, 2 amb estudis secundaris, 3 amb estudis universitaris i 4 amb estudis de postgrau); «ocupació» (0 pensionista, aturat o mestressa de casa, 1 estudiant, 2 l'enquestat treballa); la «participació electoral» representa la participació en

---

<sup>94</sup> Les competències educatives es van descentralitzar en un procés doble: l'educació primària i secundària es va descentralitzar, en el cas de les regions de via ràpida, entre 1980 i 1983, mentre que les regions de via lenta van rebre aquestes competències entre 1997 i 1999. Les responsabilitats de l'educació universitària es traspasaren a les regions de via ràpida entre 1985 i 1986, mentre que les de via lenta les van rebre deu anys més tard. L'enquesta en què es basa l'anàlisi empírica es va portar a terme el 1998. El 1998 només hi havia una regió de via lenta a la qual se li hagueren transferit les competències sobre l'educació primària i secundària (vegeu Taula A.2 a l'apèndix) i les regions de via lenta només havien exercit les seves competències d'educació universitària durant un any. D'acord amb aquestes reflexions, a l'hora de construir l'índex he considerat que el govern més responsable de les polítiques educatives en regions de via lenta era el central.



**Taula 4.5. Distribució intergovernamental de les competències per àrea de polítiques al 1998**

Àrea de polítiques	Nivell de govern		
	Central	Regional	Local
Sanitat	X (G3)	X (G1, G2)	
Educació	X (G3)	X (G1, G2)	
Transports públics		X	X
Habitatge		X	
Atur	X		
Seguretat	X		
Indústria i comerç		X	

*Nota:* G1= regions del grup 1; G2 = regions del grup 2; G3 = regions del grup 3

*Fons:* Constitució Espanyola del 1978; Aja (1999); Pola (1999)

les eleccions generals del 1996 (0 si l'individu no va votar, 1 si va votar); «participació social» és una escala de 0 a 20 que mesura la participació de l'individu en associacions culturals, esportives, religioses, regionals o locals, associacions caritatives, moviments ecologistes, de defensa dels drets humans, pacifistes o feministes, i organitzacions polítiques (0 quan l'individu no ha participat mai en cap d'aquestes organitzacions, 20 si participa en associacions de tots els tipus); «edat»; finalment, «natiu» (1 si l'individu va néixer a la regió a la que resideix, 0 si no).

Els mecanismes informatius en funcionament a través d'aquestes variables s'expliquen de la forma següent. L'educació i l'edat aporten coneixements perquè li atorguen a l'individu oportunitats d'obtenir informació tant mitjançant la seva pròpia experiència com per l'entorn polític. La participació electoral pot actuar com una font directa d'informació, és a dir, com una forma d'obtenir coneixements mitjançant la pròpia experiència. Les interrelacions personals es caracteritzen per un intercanvi d'informació, com per exemple a la feina o a les xarxes socials. Els residents a llarg termini a una regió poden gaudir d'un avantatge quant a informació sobre qüestions regionals (per exemple, una millor capacitat d'entendre els fets polítics propis de la regió) respecte als nascuts en altres CCAA i han residit poc temps a la regió (aquesta variable l'anomeno *natiu*). Mesuro la

interrelació entre el temps i haver nascut a la regió amb una interacció de *natiu* i *edat*. Finalment, també ha estat inclosa una variable sobre el coneixement subjectiu dels afers polítics regionals. Més concretament, mesura els coneixements que els individus afirmen tenir sobre les activitats que porta a terme el govern regional (3, molt informat; 2, mitjanament informat; 1, poc informat; 0, gens informat). El resum estadístic de totes les variables pot observar-se a la Taula 4.6.

**Taula 4.6. Resum estadístic del Model 1**

Variables	Observacions	Mitjana	Desv. Típ.	Mín.	Màx.
Índex	9936	2,888	1,653	0	7
Descentralització	9991	2,425	0,666	1	3
Informació sobre les activitats del govern regional	9791	2,991	0,736	0	3
Educació	9925	1,399	0,816	0	4
Ocupació	9913	0,409	0,491	0	2
Participació electoral	9990	1,512	0,733	0	1
Participació social	9783	1,677	2,749	0	20
Edat	9986	45,46	18,322	18	95
Natiu	9972	0,797	0,402	0	1

#### Model 1

$$Y_{index} = \beta_0 + \beta_1 \text{Descentralització} + \beta_2 \text{Informació sobre afers regionals} + \beta_3 \text{Educació} + \beta_4 \text{Ocupació} + \beta_5 \text{Participació Electoral} + \beta_6 \text{Participació social} + \beta_7 \text{Edat} + \beta_8 \text{Natiu} + \beta_9 \text{Natiu} * \text{Edat} + e$$

Si la meua hipòtesi és correcta, es poden esperar els resultats següents:

a) Els individus que resideixen en regions molt descentralitzades (grup 1) i poc centralitzades (grup 3) atribueixen millor les responsabilitats als diferents governs que els enquestats que resideixen a regions amb nivells intermedis de descentralització (el grup 2 és el grup de control).

#### 4.4.4 · Resultats

A la Taula 4.7 es presenten els resultats de la regressió de mínims quadrats ordinaris (MQO) per a l'estimació del Model 1. La majoria de variables tenen el signe que havia predit a partir de l'anàlisi teòrica i moltes resulten estadísticament significatives. El resultat important és que, com establia la hipòtesi, els diferents nivells de descentralització generen diferències en la capacitat dels ciutadans d'atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern. Els individus que resideixen a regions amb un patró d'assignació de competència menys entrelligat (ja sigui com a conseqüència d'un nivell de descentralització alt o baix) gaudeixen d'una major capacitat d'identificar correctament quin nivell de govern és el principal responsable de cada àrea de polítiques.

Les variables que mesuren les fonts mitjançant les quals s'adquireix la informació mostren el signe predit. La participació electoral incrementa la probabilitat d'atribuir correctament les responsabilitats. A més, els individus exposats a la interacció amb altres persones a la feina o mitjançant xarxes socials tenen una capacitat significativament millor d'atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern. L'educació i ser un resident natiu tenen una associació positiva amb la variable dependent, però els coeficients només són significativament diferents de zero en el cas de l'educació. Al contrari del que es predeia, l'edat no sembla generar coneixements, ja que no és significativa i mostra un signe negatiu. D'una manera similar, la interacció entre *edat* i *natiu* mostra una correlació negativa amb la variable dependent. És a dir, al contrari del que s'ha predit, amb l'increment de l'edat es redueix la probabilitat que els residents nadius identifiquin correctament el nivell de govern més responsable de cada àrea de política. Amb aquesta anàlisi empírica com a base, consegüentment, puc afirmar que el nivell de descentralització del sector públic influeix en la capacitat dels ciutadans d'atribuir responsabilitats als diferents nivells de govern. Tot i que l'especificació del model podria millorar-se (la  $R_2$  ajustada és baixa) les dades empíriques recolzen raonablement la hipòtesi.

A continuació analitzo si les diferències entre grups de regions es mantenen en diferents àrees de polítiques. Com s'ha explicat anteriorment, l'índex es creà amb les respostes dels individus sobre *qui fa què* en 7 àrees polítiques. D'acord amb la Taula 4.4, aquestes set àrees de polítiques poden agrupar-se segons el grau d'autoritat que gaudeixen els governs regionals. Hi ha un conjunt de tres àrees de polítiques portades a terme exclusi-

**Taula 4.7. Resultats de la regressió**

	Model 1	Model 1.a	Model 1.b	Model 1.c
	Índex	Polítiques asimètriques	Polítiques exclusives	Exclusives del centre
<b>Variables explicatives</b>				
<b>Descentralització (c: grup nivell intermig)</b>				
<b>Grup 1</b>	0,21 (0,06)***	0,15 (0,03)***	0,03 (0,04)	- 0,32 (0,07)***
<b>Grup 3</b>	0,15 (0,03)***	0,36 (0,02)***	- 0,31 (0,02)***	0,41 (0,04)***
<b>Participació electoral (c: no vota)</b>				
<b>Vota</b>	0,29 (0,03)***	0,11 (0,02)***	0,11 (0,02)***	0,12 (0,04)***
<b>Informació sobre afers regionals (c: Gens)</b>				
<b>Poc informat</b>	0,75 (0,04)***	0,27 (0,02)***	0,37 (0,02)***	0,46 (0,05)***
<b>Mitjanament informat</b>	0,96 (0,05)***	0,29 (0,03)***	0,55 (0,03)***	0,41 (0,06)***
<b>Molt informat</b>	1,07 (0,14)***	0,37 (0,08)***	0,52 (0,09)***	0,55 (0,17)***
<b>Estatus laboral (c: aturat, mestressa de casa, pensionista)</b>				
<b>Estudiant</b>	-0,04 (0,08)	0,04 (0,04)	- 0,01 (0,05)	- 0,07 (0,09)
<b>Treballador</b>	0,16 (0,04)***	0,04 (0,02)	0,09 (0,02)***	0,02 (0,05)
<b>Educació (c: sense estudis)</b>				
<b>E. primaris</b>	0,52 (0,07)***	0,14 (0,04)***	0,26 (0,04)***	0,24 (0,08)***
<b>E. secundaris</b>	0,65 (0,08)***	0,16 (0,05)***	0,37 (0,05)***	0,34 (0,09)***
<b>E. universitaris</b>	0,77 (0,09)***	0,19 (0,05)***	0,42 (0,05)***	0,37 (0,10)***
<b>E. postgrau</b>	0,95 (0,31)***	0,21 (0,18)	0,48 (0,19)**	0,10 (0,36)
<b>Participació social</b>	0,02 (0,31)***	- 0,001 (0,004)	0,02 (0,004)***	- 0,01 (0,008)
<b>Natiu</b>	0,13 (0,13)	0,016 (0,07)	0,10 (0,08)	0,04 (0,15)
<b>Edat</b>	- 0,003 (0,002)	- 0,0009 (0,001)	- 0,002 (0,001)	- 0,003 (0,002)
<b>Natiu *Edat</b>	- 0,005 (0,002)**	- 0,001 (0,001)	- 0,003 (0,001)*	- 0,002 (0,003)
<b>Constant</b>	1,95 (0,15)***	0,88 (0,092)***	0,86 (0,09)***	- 0,45 (0,18)**
<b>R<sup>2</sup> ajustada</b>	0,10	0,05	0,10	0,02
<b>N</b>	9420	9439	9459	9458
<b>Mètode d'estimació</b>	MQO	MQO	MQO	Logit

*Nota:* Els errors típics dels paràmetres dels coeficients són entre parèntesis. Nivell de significativitat estadística: \*\*\*p<0,01; \*\*p<0,05; \*p<0,10 c: variable de control

vament per governs regionals: habitatge, indústria i comerç i transports públics (a partir d'aquí, *polítiques exclusives*). Quant a les polítiques d'atur, segueix en mans del govern central (*exclusiva central*). Finalment, hi ha tres àrees de política (sanitat, educació i seguretat ciutadana) l'autoritat sobre les quals varia segons la regió (*polítiques asimètriques*). Les regions del grup 1 han rebut competències en totes elles; les regions del grup 2 han rebut competències sobre l'educació i la sanitat; finalment, en el cas de les regions del grup 3 les competències legislatives i executives en aquestes àrees romanen al nivell central.

He separat les antigues variables dependents (*índex*) en tres variables diferents: *polítiques exclusives* (un índex creat amb les polítiques d'habitatge, indústria i comerç i transports públics); *polítiques asimètriques* (un índex creat amb les polítiques sanitàries, educatives i de seguretat); i *exclusives del centre* (una variable dicotòmica o *dummy* codificada amb un valor 1 quan l'individu atribueix correctament la responsabilitat al govern i 0 si no ho fa). He estimat el Model 1 amb tres variables dependents diferents: *polítiques asimètriques* (Model 1.a), *polítiques exclusives* (Model 1.b) i *exclusives del centre* (Model 1.c). Els resultats només recolzen la hipòtesi quan les *polítiques asimètriques* conformen la variable dependent. Quan s'introdueixen altres tipus d'àrees de polítiques com a variables exògenes, les diferències predites s'esvaeixen. Més concretament, els resultats del Model 1.b mostren que els individus de les regions amb el menor nivell de descentralització (grup 3) són significativament menys informats (que els individus de les regions del grup 2) sobre l'atribució de responsabilitats en àrees de polítiques que formalment pertanyen a les competències exclusives dels governs regionals. A més, els enquestats de les regions del grup 1 no són significativament més informats que els de les regions del grup 2. La regressió del model 1.c mostra resultats oposats. És a dir, en el cas d'una àrea de polítiques en mans del govern central, els enquestats de regions amb el nivell de descentralització més elevat tendeixen a equivocar-se significativament més que els individus de les regions del grup 2. No obstant això, les diferències entre els individus del grup 3 i el 2 s'ajusten a les prediccions.

Quina és la millor manera d'interpretar aquests resultats? Una exploració addicional de les respostes a cada àrea de polítiques ens proporciona la resposta. Els residents d'aquelles regions amb els nivells més alts de descentralització mostren un *biaix regionalista* sistemàtic en la seva atribució de responsabilitats. És a dir, tendeixen a identificar el seu govern

regional com el nivell de govern més responsable més sovint del que li pertoca. Per exemple, la majoria considera el govern regional com el nivell més responsable d'una àrea, l'atur, que pertany a les competències exclusives del govern central (vegeu Taula A.4 de l'apèndix). Aquesta és l'explicació del coeficient negatiu de la categoria del grup 1 a l'estimació del Model 1.c. Pel contrari, les respostes dels residents de les regions amb els menors nivells de descentralització mostren un *biaix centralista*. Això significa que sobrevaloren la proporció de responsabilitats del govern central sobre les àrees polítiques. Per exemple, la majoria dels enquestats d'aquest grup de regions identifica (erròniament) el govern central com el responsable de l'administració de polítiques que pertanyen a les competències exclusives dels governs regionals (vegeu Taula A.5 i A.6 de l'apèndix). Això explica el coeficient i el signe de la categoria 3 de la regressió del Model 1.b.

En resum, les dades empíriques ofereixen un recolzament considerable de la hipòtesi que la claredat de les responsabilitats és major en nivells alts o baixos de descentralització. El disseny concret de les institucions descentralitzades influeix en la capacitat dels ciutadans d'atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern. Tot i així, una anàlisi més detallada dels coneixements dels ciutadans en cada àrea de polítiques mostra una estimació esbiaixada de les responsabilitats del govern en aquelles regions amb nivells alts o baixos de descentralització. Aquest fet ens permet fer-nos una idea més encertada dels mecanismes en funcionament en la relació entre la descentralització i la claredat de les responsabilitats. Amb nivells extrems de descentralització les competències es concentren en un sol nivell de govern. La població de la jurisdicció sap que la major part de les decisions sobre ingressos i despeses es prenen a un nivell de govern. Així s'explica per què són capaços d'atribuir responsabilitats correctament en àrees de polítiques que pertanyen al conjunt de competències del nivell de govern més predominant (competències exclusives en el cas d'un alt nivell de descentralització o exclusives de l'estat en el cas d'un nivell baix de descentralització) i fallin en els altres casos. Per tant, el que passa *no* és que els nivells extrems de descentralització produeixin ciutadans sofisticats capaços de distingir *qui fa què* en cada tipus de política. Més aviat, el seu *avantatge comparatiu* resideix en la seva capacitat d'identificar el nivell de govern que és més responsable dels resultats polítics globals. D'aquesta manera s'explica el seu rendiment relativament millor a l'anàlisi empírica.

#### *4.4.5 · L'anàlisi dels canvis en el transcurs del temps*

El principal objectiu d'aquest apartat consisteix a analitzar si una modificació de la descentralització del sector públic és correlacionada amb un canvi en la quantitat d'informació de la qual disposen els ciutadans. Amb aquesta finalitat, es comparen els resultats de l'enquesta portada a terme el 1998 amb els resultats obtinguts en una enquesta quatre anys més tard, el 2002. L'assignació d'impostos i despeses entre les regions espanyoles, va modificar-se entre 1998 i 2002. Podem esperar que aquesta modificació influeixi en la informació dels individus.

D'acord amb la hipòtesi, predic una correlació positiva entre els coneixements dels ciutadans sobre les activitats del govern regional i el nivell de descentralització el 1998. A aquelles CCAA on la descentralització era menor, els governs regionals exerceixen un conjunt més limitat de funcions públiques que no les regions amb nivells més alts de descentralització. Per tant, podem esperar que manifestin tenir menys coneixements sobre les activitats del govern regional.

La descentralització s'incrementa durant el període que va del 1998 al 2002. S'incrementa de forma corresponent la participació dels governs regionals en l'administració, finançament i provisió de béns públics. Predic que els coneixements dels ciutadans augmentaran a mida que ho fan la importància i les responsabilitats de les institucions regionals. Com s'ha explicat anteriorment (i mostrat a les Taules A.2 i A.3 de l'apèndix), entre 1998 i 2002 es transferí a les regions ordinàries (grup 3 de l'anàlisi) les competències en les polítiques sanitàries i l'educació primària i secundària. Aquesta onada de descentralització va fer les regions dels grups 2 i 3 pràcticament idèntiques quant al volum de despesa regional que controlaven. Per tant, al 2002 les regions només es diferencien en la descentralització dels ingressos: el grup 1 (Navarra i el País Basc) i el grup 2 (format per la resta de regions). Com a resultat d'aquestes reformes descentralitzadores espero un augment significatiu del nivell de coneixements regionals que manifesten els ciutadans que resideixen a les regions del grup 3. És a dir, gràcies a les reformes descentralitzadores, les regions que antigament gaudien dels menors nivells de descentralització (grup 3) han rebut noves competències de despesa. Conseqüentment, la importància de les institucions regionals s'ha incrementat i espero que aquest fet es reflecteixi en un augment del coneixement sobre els afers regionals que manifesten els ciutadans.

La variable dependent de la segona anàlisi és diferent de l'emprada al Model 1. Per al primer model es va construir un índex neutral de coneixements factuais que mesurés la capacitat dels individus d'identificar el nivell de govern encarregat de la provisió de serveis. Malauradament, l'enquesta portada a terme el 2002 no incloïa una pregunta anàloga, així que no ha estat possible crear el mateix índex. Per tant, he hagut de mesurar els coneixements dels ciutadans amb les seves valoracions subjectives. Més concretament, he endogeneïtzat els coneixements que els ciutadans afirmen tenir sobre les activitats del govern regional. Aquesta variable va de 0 (gens informat sobre les activitats del govern regional) a 3 (molt informat). Els valors intermedis són 1 (poc informat) o 2 (mitjanament informat). Atès que els coneixements autoatribuïts formen una variable ordinal categòrica, empro una anàlisi de *pròbit* ordinal per estimar el Model 2.<sup>95</sup>

Les variables que poden representar les fonts dels coneixements dels individus són incloses com variables de control; més concretament, el nivell educatiu, l'ocupació, la participació electoral, ser un resident natiu i l'edat (la codificació d'aquestes variables és la mateixa que al Model 1). A més, he inclòs una variable que mesura l'interès pels afers regionals (codificada amb 0, si no hi té cap interès, 1, si hi té poc interès, 2, si hi té un cert interès i 3 si n'està molt informat). Les Taules 4.8 i 4.9 mostren els resums estadístics de les variables del Model 2.

## Model 2

$$Y_{\text{informació subjectiva sobre les activitats dels governs regionals}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Descentralització} + \beta_2 \text{Educació} + \beta_1 \text{Natiu} + \beta_2 \text{Natiu} * \text{edat} + \beta_3 \text{Interès pels afers regionals} + \beta_4 \text{Ocupació} + \beta_5 \text{Participació electoral}$$

Per analitzar l'impacte de les reformes descentralitzadores en els coneixements dels ciutadans he establert un procediment en dos passos. En primer lloc, he fet l'estimació del Model 2 amb les enquestes del 1998 i del 2002 per separat. En aquest model, la principal variable explicativa és, un cop més, la descentralització [amb tres categories: grup 1 (descentralització elevada), grup 2 (nivell intermedi de descentralització) i grup 3 (descentralització reduïda)].

---

<sup>95</sup> Una anàlisi de *pròbit* ordinal no parteix del supòsit que les respostes adjacents són equidistants l'una de l'altra (Long 1997). És per això que constitueix un mètode d'estimació millor que la regressió lineal.



**Taula 4.8. Resum estadístic del Model 2 (1998)**

Variabls	Observacions	Mitjana	Desv. típica	Mín	Màx.
Informació subjectiva	9790	1	0,73	00	3
Descentralització	9991	2,42	0,66	1	3
Educació	9925	1,39	0,81	0	4
Natiu	9972	0,79	0,40	0	1
Edat	9985	45,46	18,31	18	95
Interès pels afers regionals	9940	1,09	0,91	0	3
Ocupació	9913	0,89	0,95	0	2
Participació electoral	9990	0,65	0,47	0	1

**Taula 4.9. Resum estadístic Model 2 (2002)**

Variabls	Observacions	Mitjana	Desv. típica	Mín	Màx.
Informació subjectiva	10330	1,07	0,75	0	3
Descentralització	10476	2,44	0,66	1	3
Educació	10439	1,52	0,86	0	4
Natiu	10136	0,81	0,38	0	1
Edat	10467	45,7	18,24	18	94
Interès pels afers regionals	10414	1,11	0,91	0	3
Ocupació	10412	0,98	0,96	0	2
Participació electoral	10476	0,65	0,47	0	1

En segon lloc, per mesurar l'impacte de la descentralització en el transcurs del temps al Model 3 he combinat dades de dues enquestes diferents: una portada a terme el 1998 i una de 2002<sup>96</sup> (vegeu el resum estadístic a la Taula 4.10). He creat dues variables dicotòmiques que mesuren diferents nivells de descentralització. La variable *dummy* (descentralització) *Elevada*

<sup>96</sup> Les enquestes foren elaborades pel Centro de Investigaciones Sociológicas. Codis de les enquestes: Cis2286 (1998) i Cis2455 (2002).

rep un valor d'1 quan l'individu resideix a una regió del grup 1 (descentralització elevada) i 0 si resideix a una regió del grup 2 (nivell intermedi de descentralització). D'una manera similar, la variable *dummy* (descentralització) *Reduïda* rep un valor d'1 quan l'individu resideix a una regió del grup 3 (descentralització reduïda) i 0 si és un resident d'una regió del grup 2.

Les variables de control són les mateixes que al Model 2. El principal objectiu consisteix a fer interactuar aquestes variables *dummy* amb la variable dicotòmica de l'any de l'enquesta per observar si hi ha cap diferència significativa entre les respostes d'ambdues enquestes. Espero que la interacció del grup 3 amb l'any de l'enquesta tingui un coeficient positiu. És a dir, espero que els ciutadans del grup 3 gaudeixin d'un nivell més alt de coneixements el 2002 (després que es completés l'onada descentralitzadora) que el 1998. A més, espero que no hi hagi diferències significatives pel pas del temps en el nivell de coneixements dels residents en regions del grup 1, ja que aquestes CCAA no han rebut noves competències en aquest període de quatre anys (1998-2002).

### Model 3

$$Y_{\text{informació subjectiva sobre les activitats dels governs regionals}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Grup regional} + \beta_2 \text{Grup regional} * \text{Any de l'enquesta} + \beta_3 \text{Educació} + \beta_4 \text{Natiu} + \beta_5 \text{Natiu} * \text{edat} + \beta_6 \text{Interès pels afers regionals} + \beta_7 \text{Ocupació} + \beta_8 \text{Participació electoral}$$

Les regressions (1) i (2) de la Taula 4.11 mostren que el nivell de coneixement varia entre els enquestats de regions diferents, però que ho fa diferentment en diferents moments. El 1998 hi ha una correlació significativa i positiva entre el nivell de descentralització de la regió de l'enquestat i els coneixements sobre els afers regionals que aquest s'atribueix. És a dir, d'acord amb el que s'havia predit, els enquestats de regions amb nivells elevats de descentralització manifesten gaudir de més coneixements sobre els afers regionals que els individus de regions amb nivells més reduïts de descentralització. El 2002 la correlació entre la categoria de descentralització i la variable dependent ha canviat. Els individus de regions molt descentralitzades (grup 1) encara mostren un nivell de coneixements més alt que els enquestats de les regions del grup 2. No obstant això, el coeficient dels enquestats del grup 3 ha canviat de signe. El 2002 aquests individus es troben més informats dels afers regionals que els residents de les regions del grup 2. Tot i que l'efecte és reduït i només resulta significatiu a un nivell del 10%, no ho esperava. Havia predit que les diferències de coneixe-

**Taula 4.10. Resum estadístic del Model 3 (dades fusionades 1998 + 2002)**

Variable	Observacions	Mitjana	Desv. típica	Mín	Màx.
Informació subjectiva	20120	2,95	0,74	0	3
Descentralització	20467	2,43	0,66	1	3
Elevada	9505	0,21	0,40	0	1
Reduïda	17953	0,58	0,49	0	1
Any de l'enquesta	20469	0,51	0,49	0	1
Educació	20364	1,46	0,84	0	4
Natiu	20108	0,80	0,39	0	1
Edat	20462	45,61	18,31	18	95
Interès pels afers regionals	20361	2,89	0,91	0	3
Ocupació	20325	1,63	0,61	0	2
Participació electoral	20466	1,50	0,74	0	1

ments entre els individus de les regions del grup 3 i els de les regions del grup 2 s'esvaïren a causa de les darreres reformes descentralitzadores.

Les regressions (3) i (4) de la Taula 4.11 mostren els resultats de les dades combinades. D'acord amb les prediccions, hi ha hagut un canvi en els coneixements que els ciutadans afirmen tenir a aquelles regions a les quals se'ls va atorgar àmplies competències de despesa entre 1998 i 2002. El signe positiu de la interacció de les variables *dummy Reduïda* i *Any de l'enquesta* a la regressió (3) significa que el 2002 els individus de regions poc descentralitzades (grup 3) es troben significativament més ben informats que el 1998. Amb l'augment de la descentralització, les institucions regionals van guanyant importància, fet que es reflecteix en els coneixements sobre els afers regionals que els ciutadans afirmen tenir.<sup>97</sup>

Malgrat tot, encara que els coneixements dels residents de les regions del grup 3 han augmentat en el transcurs del temps, l'efecte no és prou fort per fer que desapareguin les diferències entre els residents dels grups 3 i 2.

<sup>97</sup> També he fet l'estimació del Model 3 amb els coneixements sobre les activitats del parlament regional que els enquestats afirmen tenir. Els resultats són molts similars als que s'han presentat a la Taula 4.11 i, per tant, també recolzen la hipòtesi (els resultats no es mostren).

Taula 4.11. Anàlisi de pròbit ordinal del Model 2 i el Model 3

Variables explicatives	MODEL 2 (1)	MODEL 2 (2)	MODEL 3 (3)	MODEL 3 (4)
	(1998)	(2002)	(Grup de regions: Reduïdes)	(Grup de regions: Elevades)
<b>Descentralització (c: grup 2)</b>				
Grup 1	0,36 (0,07)***	0,44 (0,07)***		
Grup 3	-0,14(0,04)***	0,07 (0,04)*		
<b>Any de l'enquesta</b>				
<b>Reduïda</b>			- 0,006 (0,04)	-0,008(0,04)
<b>Reduïda* Any de l'enquesta</b>			-0,13 (0,04)***	
<b>Elevada</b>			0,17 (0,06)***	0,33 (0,07)***
<b>Elevada*Any de l'enquesta</b>				0,08 (0,10)
<b>Educació (c: sense estudis)</b>				
Primària	0,79 (0,08)***	0,62 (0,08)***	0,70 (0,06)***	0,8 (0,08)***
Secundària	1,35 (0,09)***	1,09 (0,10)***	1,25 (0,07)***	1,36 (0,10)***
Universitària	1,70(0,10)***	1,38 (0,10)***	1,56 (0,07)***	1,69 (0,10)***
Doctorat/Postgrau	2 (0,34)***	1,08 (0,23)***	1,43 (0,2)***	1,80 (0,32)***
<b>Natiu</b>	0,09 (0,14)	- 0,0001 (0,15)	0,05 (0,11)	0,005 (0,16)
<b>Eddat</b>	0,008 (0,002)***	0,006 (0,002)	0,007 (0,002)***	0,009 (0,003)***
<b>Natiu*Eddat</b>	-0,00003 (0,0002)	-0,0007 (0,003)	-0,0003 (0,002)	0,0005 (0,003)
Interès pels interessos regionals <b>(c: gens)</b>				
Por informat	1,33 (0,05)***	1,51 (0,05)***	1,42 (0,03)***	1,47 (0,05)***
Mitjanament informat	2,26 (0,06)***	2,72 (0,06)***	2,48 (0,04)***	2,56 (0,06)***

Taula 4.11. Anàlisi de pròbit ordinal del Model 2 i el Model 3 (Continuació)

Variables explicatives	MODEL 2 (1)	MODEL 2 (2)	MODEL 3 (3)	MODEL 3 (4)
	(1998)	(2002)	(Grup de regions: Reduïdes)	(Grup de regions: Elevades)
Interès pels afers regionals				
<b>(c: gens) (Cont.)</b>				
Molt informat	3,13 (0,09)***	3,77 (0,10)***	3,36 (0,07)***	3,53 (0,09)***
<b>Ocupació</b>				
Estudiant	0,05 (0,09)	-0,01 (0,09)	0,05 (0,07)	0,05 (0,09)
Treballa	0,23 (0,04)***	0,31 (0,04)***	0,28 (0,03)***	0,26 (0,05)***
<b>Participació electoral</b>				
Votà	0,28 (0,04)***	0,27 (0,04)***	0,29 (0,03)***	0,24 (0,04)***
Tall 1	1,53 (0,17)		1,52 (0,13)	1,72 (0,19)
Tall 2	4,46 (0,18)		4,47(0,14)	4,62 (0,20)
Tall 3	7,69 (0,20)		7,80 (0,15)	8,08 (0,22)
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	0,15	0,17	0,16	0,17
<b>N</b>	9597	9894	17167	9027
<b>Mètode d'estimació</b>	Model de pròbit ordinal	Model de pròbit ordinal	Model de pròbit ordinal	Model de pròbit ordinal

Nota: Els errors típics dels paràmetres estimats, entre parèntesi. Els nivells de significativitat estadística son \*\*\*p<0,01; \*\*p<0,05; \*p<0,10

c: categoria de control

Els primers encara es troben significativament menys informats, com exemplifica el coeficient negatiu i significatiu de la *dummy Reduïda*. Finalment, i tal com s'esperava, a la regressió (4) el pas del temps no genera diferències significatives en el nivell de coneixements dels residents de les regions molt descentralitzades (la interacció entre *Elevada* i *Any de l'enquesta* no és significativa). Quant a les variables de control, totes mostren el signe predit excepte *Natiu* i *Edat*, que a més no són estadísticament significatives. Per tant, un nivell educatiu més elevat, la participació electoral, tenir feina i (excepte en el cas de la primera categoria) estar interessat pels afers regionals gaudeixen d'una correlació positiva amb els coneixements sobre els afers polítics regionals que s'atribueixen els individus.

#### 4.5 · Conclusions finals

Les eleccions només poden garantir que els governs siguin responsables o *accountable* si els ciutadans són capaços de responsabilitzar-los per les seves accions passades. Es fa necessari, en primer lloc i per sobre de tot, que els ciutadans siguin capaços de distingir qui és responsable de què, un concepte que defineixo com claredat de responsabilitats. En un context descentralitzat hi ha problemes d'informació per convertir l'atribució de responsabilitats en un mecanisme de control eficaç, perquè les responsabilitats són compartides entre diversos nivells de govern. El principal objectiu d'aquest capítol consisteix a analitzar si un diferent disseny institucional de la descentralització fa possible una reducció dels problemes d'informació. L'anàlisi es basa en dades sobre Espanya per avaluar si l'existència de diferents nivells de descentralització a diverses regions influeix en la capacitat dels ciutadans d'atribuir responsabilitats per cada àrea de polítiques.

Els resultats generals mostren que l'estructura de les competències impositives i de despesa a una regió influeix en la capacitat dels seus ciutadans d'atribuir responsabilitats als diferents nivells de govern. Tal i com havia establert la hipòtesi, la relació entre el grau de descentralització i la claredat de responsabilitats pren forma d'U, el que representa que els residents a regions amb nivells alts o baixos de descentralització són més capaços que aquells que resideixen a regions amb nivells intermedis de descentralització. A més, l'anàlisi mostra que un augment de les competències i l'autoritat regionals té un efecte positiu en el nivell d'informació

sobre els afers polítics regionals que afirmen tenir els ciutadans. No obstant això, els resultats també assenyalen els límits dins els quals hauria d'enquadrar-se l'impacte de la descentralització en la informació. Els nivells alts i baixos de descentralització no creen ciutadans sofisticats que identifiquen correctament el nivell de govern més responsable de cada àrea de polítiques. Més aviat, els ciutadans d'aquestes regions són més capaços d'identificar el nivell de govern que, en general, és més responsable de les àrees de polítiques.





## **5. LA DESCENTRALITZACIÓ I LES EXTERNALITATS ELECTORALS ENTRE NIVELLS DE GOVERN**



## 5.1 · Introducció

Aquest capítol pretén analitzar les interdependències electorals entre els membres d'un mateix partit a diferents nivells de govern. Al marc teòric desenvolupat al Capítol 2 vaig establir el supòsit que existia una relació causal entre la descentralització, les externalitats electorals a diversos nivells de govern i l'organització interna dels partits polítics. A partir d'aquests supòsits vaig derivar les hipòtesis generals. En aquest capítol avanço en l'elaboració dels mecanismes causals que vinculen la descentralització amb les interdependències electorals entre socis d'un mateix partit. Per tant, els arguments teòrics exploren la relació entre els representants subnacionals de partits d'àmbit estatal i els seus homòlegs nacionals. Cap altre actor participa en aquesta anàlisi. Les hipòtesis es posen a prova mitjançant el cas espanyol i una anàlisi tant quantitativa com qualitativa.

Les externalitats (o desbordaments) electorals entre nivells de govern tenen lloc quan les perspectives electorals dels polítics nacionals es troben correlacionades amb les dels seus homòlegs locals i regionals. La meua hipòtesi és que l'augment de la descentralització debilita les externalitats electorals. Hi ha dos tipus de mecanismes causals que expliquen aquesta hipòtesi. El primer és relacionat amb el comportament electoral dels ciutadans. En un context descentralitzat els ciutadans aprenen gradualment a atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern. Els votants esdevenen més capaços de vincular les polítiques i els seus resultats amb el nivell de govern que n'és responsable. Cada cop més, els ciutadans consideren que les eleccions nacionals i locals competicions electorals són ens separats i, per tant, voten de forma diferents a les eleccions de nivells de govern diferents. Conseqüentment, el destí electoral dels líders subnacional deixa gradualment d'estar relacionat amb el dels seus socis de partit del centre. És el que anomeno *procés d'aprenentatge*. A més, el disseny concret que adopta la descentralització (és a dir, fins a quin punt el govern central transfereix competències fiscals i de despesa cap a nivells inferiors) pot amplificar (o reduir) els efectes del procés d'aprenentatge. En un context en el qual els governs subnacionals es doten d'àmplies competències fiscals i de despesa, les responsabilitats subnacionals en matèria de polítiques esdevenen més visibles per als ciutadans. Una gran concentració de poder a nivell subna-

cional general una distribució de poder més clara. Per tant, s'incrementa la capacitat dels ciutadans de premiar (o castigar) correctament el govern a qui corresponen els resultats de les polítiques. En resum, augmenta la capacitat dels ciutadans d'identificar el grup de persones responsable de la política en un context descentralitzat i quin nivell de govern ha de ser responsabilitzat.

El segon mecanisme causal és relacionat amb les estratègies dels representants subnacionals. Quan els governs regionals són dotats d'un gran nivell d'autoritat i majors competències de despesa, les qüestions en joc a les eleccions subnacionals tenen una natura fonamentalment local. Cada cop més, els representants subnacionals basen els seus programes i promeses electorals en temes locals. Aquestes accions fomenten la formació d'electorats diferenciats per a les branques subnacionals dels partits d'àmbit nacional. En aquest context, els representants locals tenen incentius per maximitzar la seva autonomia en el disseny de la seva agenda electoral i de polítiques, malgrat que comporti apartar-se dels temes en què se centra la direcció nacional. L'argument és el següent: una transferència d'autoritat fiscal i de despesa a nivells territorials inferiors reforça el poder dels líders subnacionals. Aquest fet introdueix pressions centrífugues dins l'organització dels partits, ja que els membres subnacional gradualment incrementen el seu poder dins el partit fins al nivell de les responsabilitats de governs que se'ls assignen. Poden seleccionar els candidats que es presenten a les eleccions nacionals o subnacionals o contribuir a donar forma a l'agenda política del partit. Conseqüentment, es redueixen els costos potencials de perseguir agendes polítiques separades de la de la direcció nacional del partit. O, en altres paraules, l'adopció de polítiques i estratègies electorals diferents de les directrius del quarter general els comporta costos decreixents. Les estratègies de diferenciació també són més probables quan la branca nacional d'un partit d'àmbit nacional s'enfronta a una pèrdua de vots. A més, els líders regionals amb preferències intenses a favor d'una major autonomia tindran més incentius per desvincular-se de l'agenda nacional de polítiques.

Aquest capítol s'estructura de la manera següent. L'apartat 2 tracta dels arguments i hipòtesis teòrics. Va des de les hipòtesis generals sobre el vot subnacional fins arguments més concrets sobre l'efecte d'un context descentralitzat en les externalitats electorals. L'apartat 3 analitza si les dades empíriques recolzen les hipòtesis. A l'apartat 4 es presenten algunes dades empíriques que mostren l'impacte de la descentralització en l'estructura

del Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE). Les dades es basen en entrevistes en profunditat amb vuit líders socialistes. Finalment, l'apartat 5 conclou amb un resum dels arguments teòrics i de les dades empíriques que els recolzen.

## 5.2 · Externalitats electorals

### 5.2.1 · *Referèndum nacional o vot econòmic subnacional?*

Com es troben vinculats els resultats electorals entre els diversos nivells de govern? Es troben els diferents nivells de governs influïts pels mateixos factors sistèmics? O més aviat els resultats electorals a cada nivell són independents dels resultats als altres (o, en altres paraules, el que passa en un nivell electoral no influeix en els altres nivells)? Fins a quin punt són importants les condicions nacionals per explicar les eleccions subnacionals? Es troben les eleccions subnacionals aïllades de les forces polítiques i econòmiques nacionals?

Hi ha externalitats electorals grans entre nivells de govern quan els representants subnacionals són responsabilitzats dels èxits o fracassos polítics nacionals. Les externalitats electorals són baixes quan les perspectives dels socis de partit subnacionals depenen dels resultats de les seves polítiques a l'àmbit subnacional. El punt fins al qual el vot respon a l'acompliment de polítiques a nivell subnacional té implicacions importants per al vincle entre la responsabilitat per les polítiques i la responsabilització electoral. Les darreres són especialment rellevants en un context en el qual els governs subnacionals exerceixen el control de gran part de la despesa total.<sup>98</sup>

Hi ha hagut moltes anàlisis dels efectes del vot econòmic als diferents nivells de govern. Aquesta literatura adopta com a punt de partida dues hipòtesis sobre el vot retrospectiu: la hipòtesi del referèndum nacional i la hipòtesi econòmica retrospectiva. La primera explica els resultats electorals en termes d'èxit o fracàs del gabinet presidencial al poder. Això vol dir que els resultats electorals a nivell subnacional depenen de criteris no re-

---

<sup>98</sup> Quan els governs subnacionals tenen màniga ampla sobre la despesa pública però els seus resultats electorals depenen de criteris aliens als seus acompliments en matèria de polítiques, pot resultar difícil que es responsabilitzin els representants subnacionals per les seves decisions de despesa i pot tenir lloc un debilitament dels límits pressupostaris.

lacionats amb els acompliments en matèria de polítiques. La segona es refereix al vot econòmic subnacional i estableix que les possibilitats electorals dels representants estatals<sup>99</sup>/provincials són determinades per les condicions econòmiques al nivell subnacional. Als Estats Units, les eleccions estatals (del governador i el parlament legislatiu) i del senat han acaparat una part significativa del treball empíric de comprovació de les hipòtesis. Això no obstant, els resultats arriben a conclusions divergents, de forma que la qüestió de quins són exactament els factors que expliquen els resultats electorals subnacionals resta oberta al debat.<sup>100</sup> Alguns estudis basats en dades agregades confirmen la hipòtesi del referèndum nacional,<sup>101</sup> mentre que altres acadèmics troben que els resultats electorals dels estats són determinats pels acompliments en matèria de polítiques a nivell dels estats (Lowry, Alt i Ferree 1998). Les dades d'enquesta il·lustren els diversos patrons de l'avaluació dels acompliments de les polítiques subnacionals per part dels ciutadans. Hi ha dades empíriques que mostren que els ciutadans no són capaços de distingir correctament entre les responsabilitats dels càrrecs públics als diferents nivells de govern. Per tant, els acompliments subnacionals en matèria de polítiques es troben vinculats amb els del govern presidencial (Carsey 1998, Simon 1989, Stein 1990). Altres acadèmics han arribat a la conclusió que quan els ciutadans emeten els seus vots a les eleccions subnacionals tenen en compte tant les polítiques nacionals com subnacionals (Svoboda 1995, King 2001). Finalment, hi ha dades empíriques que indiquen que sembla que els ciutadans distingeixen entre governs subnacionals, ja que els resultats electorals dels senador es troben vinculats amb els èxits o fracassos del president, mentre que els governadors són responsabilitzats de les condicions econòmiques estatals percebudes però no semblen patir per les fluctuacions de la popularitat del president (Atkeson i Partin 1995). En resum, no hi ha dades empíriques concloents sobre els factors explicatius del vot subnacionals i és necessari aprofundir en la comprensió de com avaluen els ciutadans els acompliments subnacionals en matèria de polítiques.

Un dels defectes dels articles revisats radica en el fet que l'anàlisi empírica sovint s'ha portat a terme amb dades transversals (*cross-sec-*

---

**99** Vegeu nota 56.

**100** Vegeu Remmer i Gélinau (2003), que estudien el cas argentí i porten a terme una bona revisió de la literatura.

**101** Vegeu Chubb (1988), Peltzman (1987), Piereson (1975) i Simon *et al.* (1991).

tion). Les anàlisis s'han centrat sobretot a explicar quins factors determinen el vot subnacional en una competició electoral determinada. El treball teòric i empíric que analitza si l'efecte d'aquests factors varia en el transcurs del temps s'ha quedat endarrerit. Intento omplir aquest buit teòric i empíric centrant-me en la interdependència electoral entre membres d'un mateix partit a diferents nivells de govern. Una de les premisses de la meua anàlisi és que *existeix* una influència de les dinàmiques electorals nacionals en les eleccions subnacionals. És el que defineixo com externalitats electorals entre nivells de govern. Per tant, establint aquest supòsit com a punt de partida, la meua contribució teòrica consisteix a desenvolupar hipòtesis que defineixin els factors que fan que les externalitats electorals augmentin o es debilitin amb el pas del temps. La meua hipòtesi és que l'experiència dels ciutadans en un sistema multigovern, el disseny concret de la descentralització fiscal i política, així com les estratègies seguides pels polítics subnacionals determinen el nivell i l'evolució de les externalitats electorals.

## ***5.2.2 · L'aprenentatge dels ciutadans i les estratègies dels polítics subnacionals***

### ***5.2.2.1 · L'aprenentatge dels ciutadans***

Hi ha diverses raons que fan que l'avaluació per part dels ciutadans dels acompliments subnacionals canviï amb el pas del temps. En primer lloc, a causa d'un procés d'aprenentatge que apareix amb el (re)sorgiment del nivell subnacional de govern. Als ciutadans els ocupa un temps familiaritzar-se amb l'existència d'un nou nivell de govern o amb una nova assignació de responsabilitats en la elaboració de polítiques entre governs. En segon lloc, els factors inclosos en els criteris dels ciutadans a l'hora d'emetre un vot a les eleccions subnacionals poden variar si té lloc un procés paral·lel de transferència d'autoritat entre nivells de govern, ja sigui de nivells superiors a inferiors o viceversa. Si això passés, la visibilitat de les accions dels actors subnacionals s'incrementaria o bé es difuminaria. Per exemple, en un context descentralitzat en el qual els governs locals són dotats d'un elevat nivell d'autoritat quant a impostos i despeses, els representants subnacionals esdevenen més visibles. Aquest és el resultat que els representants locals siguin els responsables de polítiques públiques impor-

tants i el seu finançament. Quan els polítics subnacionals gaudeixen de més competències en matèria de polítiques, els ciutadans tenen més capacitat per identificar la responsabilitat dels governants i, per tant, fer-los-en responsables. Al mateix temps, l'impacte dels factors nacionals en els resultats electorals dels representants subnacionals es redueix gradualment.<sup>102</sup> La importància dels factors subnacionals respecte els nacionals a l'hora d'explicar els resultats electorals subnacionals també pot dependre de l'assignació d'àrees o qüestions de polítiques que preocupen els votants. Per exemple, si els ciutadans s'identifiquen molt amb polítiques que es troben en mans dels representants subnacionals (com la sanitat, l'educació o les polítiques de medi ambient), podria dir-se que els acompliments subnacionals són més rellevants per als votants que la defensa o els afers exteriors (Squire i Fastnow 1994).

La descentralització no sempre dóna pas a una distribució clara de competències entre nivells de govern amb la qual els ciutadans siguin capaços de vincular responsabilitats amb els acompliments de les polítiques. El disseny concret de la descentralització determina la visibilitat de les accions dels representants subnacionals, el que a la vegada influeix en la capacitat dels ciutadans d'associar els resultats de les polítiques amb el corresponent nivell de govern. Aquesta ha estat la perspectiva seguida al capítol tres. Els resultats empírics d'aquell capítol mostraven que a les regions en les quals s'ha atorgat als governants subnacionals un nivell menor de competències es tendia a atribuir la major part de la responsabilitat al govern central. D'una manera semblant, a les regions que havien adquirit majors competències impositives i de despesa, s'atorgava més responsabilitat per les polítiques als governs subnacionals. La capacitat d'assignar responsabilitats dels ciutadans era pitjor a aquelles regions on l'assignació de competències entre nivells de govern es trobava més entrelligada. En aquest capítol porto aquest argument un pas més enllà i enuncio la hipòtesi que la capacitat dels ciutadans per atribuir correctament les responsabilitats de les polítiques influeix en les externalitats electorals. Més concretament, els ciutadans són més capaços d'identificar les obligacions dels re-

---

**102** Aquest sembla el cas, per exemple, del Estats Units. Per explicar per què les eleccions a governador poden trobar-se més influïdes per l'estat de l'economia avui en dia que al passat, Svoboda (1995) assenyala que «*el rejuveniment del federalisme (dels EE.UU.) durant els anys 80 ha incrementat la visibilitat del cap de l'executiu i, a la vegada, ha reduït la influència dels factors nacionals.*»



presentants subnacionals i fer-los-en responsables. Per tant, l'efecte dels factors nacionals en els resultats electorals dels governants subnacional es reduiran gradualment.

Fins ara, he descrit el vincle entre els resultats polítics nacionals i subnacionals i la responsabilitat electoral, com si el món polític fos pràcticament lliure de polítics estratègics. Sobretot, l'avaluació dels acompliments subnacionals en matèria de polítiques ha depès, per tant, de l'estructura de les responsabilitats fiscals i de despesa i d'un procés d'aprenentatge. L'autonomia política i l'autogovern fomenten *per se* la diferenciació de la implementació de les polítiques entre les jurisdiccions subnacionals. Per tant, la diferenciació és el resultat de disposar de diversos nivells de govern amb autoritat sobre diferents àrees de polítiques. No obstant això, els polítics subnacionals tenen un comportament estratègic i les seves accions també poden estar dirigides a incrementar la diferenciació entre els nivells de govern.

#### 5.2.2.2 · *Les estratègies dels polítics subnacionals*

Els representants subnacionals dels partits d'àmbit estatal poden tenir incentius per fomentar la seva visibilitat política enfront de la influència de les externalitats electorals nacionals. És a dir, les seves accions també poden reduir o incrementar les externalitats electorals. Sostinc que els incentius dels representants subnacionals per adoptar estratègies d'alta visibilitat depenen de diversos factors, principalment: potencials beneficis electorals, costos potencials dins el partit i la intensitat de les seves preferències per l'autonomia.

*Beneficis electorals:* si suposem que els resultats electorals subnacionals es veuen amenaçats pels desbordaments electorals negatius (o actuacions fallides a nivell nacional). En aquest context, pot ser que els polítics subnacionals vulguin aïllar els resultats de les polítiques de les quals són responsables de les accions portades a terme pels seus companys nacionals de partit. Posar èmfasi en la visibilitat i l'autonomia pot permetre als líders locals obtenir més rèdits electorals que si les seves possibilitats es deixessin en mans de les conseqüències de la política nacional. Poden decidir emprendre una estratègia de picabaralla mitjançant la qual culpin el govern nacional dels resultats polítics negatius mentre posen èmfasi als

acompliments del govern subnacional en matèria de polítiques. De resultes d'una estratègia d'alta visibilitat, és probable que augmenti la distància entre els resultats electorals dels membres nacionals i subnacionals del partit.<sup>103</sup>

*Costos dins el partit:* Els incentius dels representants subnacionals per adoptar una estratègia d'alta visibilitat dependrà en gran mesura dels costos. Imaginem una situació en la qual els polítics subnacionals intenten portar a terme una estratègia de picabaralla amb un governant central del seu mateix partit (és a dir, quan el mateix partit governi a nivell central i subnacional). Els costos potencials associats amb aquesta estratègia tenen a veure amb l'empitjorament de la progressió dels representants subnacionals dins el partit. Si els líders del partit (*brokers* del partit) que controlen els nomenaments tant de càrrecs executius subnacionals com de càrrecs legislatius nacionals provenen de la direcció nacional del partit, és probable que uns polítics subnacionals atrevits pateixin costos elevats, quant a la seva futura carrera, a causa de la seva estratègia de picabaralla. Alternativament, els costos poden ser baixos si els *brokers* del partit provenen de branques subnacionals del partit. Atès que l'autoritat i la capacitat per prendre decisions es traspassen als governs subnacionals, l'estructura dels partits d'àmbit nacional experimenta un procés de *centrifugació*. Aquest fet comporta que els líders subnacionals esdevinguin més poderosos.<sup>104</sup> Aconseguen influència dins l'estructura del partit, i

---

**103** Pel bé de l'argument, només tinc en compte un context en el qual les perspectives electorals subnacionals són bones i les externalitats electorals nacionals són negatives. No obstant això, els polítics subnacionals poden adoptar estratègies que intencionadament difuminen l'assignació existent de competències entre nivells de govern. Per exemple, si els acompliments polítics del govern subnacional no són bons i afronten unes perspectives electorals pobres. En aquest context, poden tenir incentius per atribuir al govern central la responsabilitat de polítiques que són, a la pràctica, el resultat directe de les accions del govern subnacional. Aquesta estratègia falsificaria la distribució real de responsabilitats entre nivells de govern. Així mateix, quan el suport electorals als representants subnacionals es redueix mentre els seus homòlegs nacionals veuen millorar els seus resultats electorals, els representants subnacionals poden tenir incentius per vincular el seu destí electoral al del partit a nivell nacional.

**104** Vegeu Montero (2005: 63). També Chibber i Kollman (2004). El principal objectiu del llibre de Chibber i Kollman consisteix a explicar els canvis en el transcurs del temps en el sistema de partits (nombre de partits) en països amb districtes electorals uninominals. La seva hipòtesi bàsica enuncia que tindran lloc diferents graus d'agregació de partits segons el nivell on es prenguin les decisions de govern. Per tant, els períodes de centralització precediran nivells més alts d'agregació i els períodes de descentralització precediran un nivell menor d'agregació dels partits.

poden seleccionar els candidats que es presenten a les eleccions nacionals o subnacionals o ajudar a elaborar l'agenda política del partit. Si l'estructura de poder del partit es forma al voltant dels líders subnacionals, els representants subnacionals afrontaran costos menors si adopten agendes diferents de les línies marcades pel quarter general del partit.<sup>105</sup> Els coreligionaris nacionals del partit no tindran incentius per castigar aquells líders per adoptar agendes polítiques diferenciades si depenen d'ells per promoure la seva carrera dins el partit.<sup>106</sup>

*Intensitat de preferències per l'autonomia política:* els polítics subnacionals poden creure que els fonaments de la seva autonomia es troben en el vincle entre les responsabilitats en matèria de polítiques, els resultats de les polítiques i la corresponent avaluació dels resultats a les eleccions. La preferència per l'autonomia també crea incentius per als representants subnacionals per incrementar la seva visibilitat. Si el seu destí electoral és determinat per èxits o fracassos que no li corresponen (o sobre els quals no exerceix cap influència, com és el cas de les externalitats electorals) entendran que la seva autonomia política és minada. Aquest argument té a veure amb la intensitat de preferències dels líders subnacionals per l'autogovern i l'autonomia. La idea és que aquells que tenen un major desig d'autonomia política seran més susceptibles de posar èmfasi en una agenda política basada en qüestions que afectin la seva regió (qüestions en les quals gaudeixen de poder de decisió), tot i que aquests temes els enfrontin als seus companys de partit. Per tant, l'autonomia política pot agreujar les diferències entre les perspectives electorals dels membres nacionals i subnacionals d'un mateix partit. La distància seria el resultat dels esforços dels líders subnacionals per distanciar les seves accions de les decisions preses al nivell nacional de govern.

Les conseqüències de les estratègies d'alta visibilitat són la diferenciació en polítiques entre jurisdiccions i l'heterogeneïtat dels programes polítics amb els quals els partits d'àmbit estatal competeixen en eleccions subnacionals. Els partits d'àmbit estatal poden incórrer en grans costos a

---

**105** Vegeu Chandler (1987), que elabora un argument similar sobre les conseqüències de la descentralització «jurisdiccional».

**106** No obstant això, els incentius del líders subnacionals per seguir agendes polítiques de diferenciació podrien veure's temperats pels sorgiments de conflictes en les relacions intergovernamentals horitzontals (entre representants de diferents jurisdiccions subnacionals).

conseqüència de les estratègies de diferenciació dels representants regionals. Els costos es relacionen amb les creixents dificultats per dissenyar una agenda electoral nacional coherent que no entri en conflicte amb les polítiques dels propis líders subnacionals. Les estratègies de diferenciació poden sotmetre l'estructura dels partits d'àmbit nacional a tensions que finalment podrien convertir-se en desunió.<sup>107</sup>

En resum, els factors que determinen el vincle entre el vot subnacional i els compliments del govern central en matèria de polítiques són, principalment, dos: la informació de què disposen els ciutadans i les estratègies electorals dels actors subnacionals. La capacitat dels ciutadans per distingir correctament les responsabilitats de cada nivell de govern depèn, a la vegada, de dos factors. En primer lloc, és determinada pel període de temps durant el qual han experimentat una estructura políticament descentralitzada. La població de la jurisdicció subnacional adquireix coneixement sobre l'assignació de competències entre els diversos nivells de governs mitjançant l'ús diari dels serveis i institucions subnacionals. Aquest fenomen podria descriure's com una espècie de *procés d'aprenentatge* (no es veu influït per les estratègies dels polítics subnacionals) a través del qual els ciutadans esdevenen gradualment més ben informats sobre les responsabilitats en matèria de polítiques. En segon lloc, el disseny concret de la descentralització fiscal i administrativa (és a dir, fins a quin punt el govern nacional transfereix competències fiscals i de despesa a nivells inferiors de govern) pot amplificar (o reduir) la influència del *procés d'aprenentatge*. Quan els governs subnacionals són dotats de majors competències fiscals i de despesa, inevitablement les seves accions esdevenen més visibles per als ciutadans. Per tant, és més probable que els votants facin responsables els polítics de les accions passades d'aquests un cop arribin les eleccions subnacionals. D'altra banda, quan l'estructura de la descentralització es troba més entrelligada, els ciutadans s'enfronten a més dificultats a l'hora

---

**107** La desunió en el partit pot tenir en última instància un efecte negatiu per al suport electoral als candidats del partit de tots els nivells de govern. Quan les externalitats electorals són baixes les perspectives electorals dels representants subnacionals són menys permeables als desbordaments negatius nacionals. A la vegada, la menor interdependència electoral aïlla els membres subnacionals del partit dels costos potencials en què incorreria el partit a causa de la desunió. Conseqüentment, la debilitat de les externalitats electorals reforçaria finalment les estratègies de diferenciació dels membres subnacionals del partit, ja que redueixen els costos que en un altre cas hagueren evitat que els polítics subnacionals les adoptessin.

de determinar quin nivell de govern és el més responsable de cada política resultant.

Les estratègies dels polítics subnacionals condicionen també les interdependències electorals entre nivells de govern. Uns nivells elevats de descentralització creen pressions centrífugues dins l'estructura dels partits d'àmbit estatal, a causa de les quals els líders subnacionals reforcen la seva influència en la selecció de candidats a les eleccions i el disseny de l'agenda de polítiques del partit. Els líders partidistes poderosos provinents de branques locals seran, doncs, capaços d'adoptar agendes de polítiques que s'apartin de les línies mestres de la direcció del partit sense incórrer en costos elevats quant a les seves futures carreres dins el partit. Per consegüent, es poden esperar menors externalitats electorals a mesura que els polítics subnacionals es doten d'una major autoritat. A més, una reducció de l'èxit electoral del partit estatal i unes preferències intenses per l'autonomia política donaran lloc a una reducció en les externalitats electorals.

### *Hipòtesis*

L'argumentació precedent ens porta a les hipòtesis següents:

*H<sub>1</sub>: Hipòtesi del vot econòmic subnacional: els resultats electorals dels representants estatals/provincials es veuen determinats per les condicions econòmiques a nivell subnacional.*

*H<sub>2</sub>: Hipòtesi de l'aprenentatge: com més temps experimenten els ciutadans una estructura descentralitzada, menys externalitats electorals hi ha entre nivells de govern.*

*H<sub>3</sub>: Hipòtesi de la diferenciació: quan més gran sigui el nivell de descentralització dels ingressos i de la despesa als governants subnacionals més baixes seran les externalitats electorals.*

*H<sub>4</sub>: Davallada electoral nacional: si es mantenen constants la resta de factors, quan la branca nacional d'un partit d'àmbit estatal pateix una davallada electoral, es reduiran les externalitats electorals entre membres d'un mateix partit.*

*H<sub>5</sub>: Intensitat de preferències envers l'autonomia política: si es mantenen constants la resta de factors, amb governs subnacionals els representants dels quals mostren una preferència intensa envers l'autonomia política, les externalitats electorals seran menors.*

Les hipòtesis es posaran a prova mitjançant dades agregades sobre el percentatge de vots del PSOE a les eleccions generals (nacionals) i regionals del 1982 al 2005. A Espanya, les eleccions regionals normalment no tenen lloc al mateix temps que les nacionals.<sup>108</sup> Conseqüentment, el conjunt de factors que influeixen en el vot als socialistes a les eleccions generals pot haver canviat quan arriba el moment de celebrar les regionals. Per minimitzar aquesta falta de correspondència he comparat els parells d'eleccions nacionals i regionals que més pròximes es troben en el temps. La Taula A.9 de l'apèndix presenta els parells d'anys d'eleccions regionals i generals que han estat emprats en l'anàlisi. Estableixo el supòsit que les externalitats electorals tenen un efecte de dalt a baix, és a dir, de les eleccions nacionals a les subnacionals.<sup>109</sup>

El partit socialista (PSOE) és un partit d'àmbit nacional que competeix i aconsegueix vots a totes les regions.<sup>110</sup> Té una estructura federal, amb el comitè executiu federal i les branques regionals (anomenades federacions o partits regionals federats). Els representants socialistes a les assemblees legislatives nacionals i regionals són membres d'un partit regional federat. El PSOE constitueix un bon cas d'estudi per analitzar els factors explicatius de les externalitats electorals i la seva evolució en el transcurs del temps. El PSOE té escons en tots els parlaments regionals, fet que ens permet estudiar fins a quin punt els líders regionals es basen en qüestions regionals o segueixen les línies de la direcció nacional per guanyar les eleccions. A més, la variació dels governants del centre<sup>111</sup> fa possible analitzar

---

**108** Andalusia constitueix una excepció notable, ja que s'hi van celebrar eleccions generals i regionals el mateix dia el 1986, 1996, 2000 i 2004.

**109** Abans de la creació de l'Estat de les Autonomies, existia un règim rígid, autoritari i molt centralitzat. En aquest context, el govern central constituïa l'únic nivell de govern responsable de les polítiques. Tot i que la descentralització política comportava la creació de nivells subnacionals de govern elegits democràticament, tradicionalment les eleccions regionals s'han considerat uns comicis de segon nivell. Durant molt de temps els ciutadans han percebut que les qüestions més importants es decideixen a l'àmbit central (Wert 1998: 510; Pallarès 1994: 211). És per això que sostinc que les externalitats electorals a Espanya funcionen de dalt a baix (del govern central als regionals).

**110** Com assenyalava Brancati (2005), els partits d'àmbit nacional tendeixen a centrar les seves agendes en qüestions que afecten a grups de tot el país; d'altra banda, l'agenda dels partits regionalistes se centra en qüestions que afecten la seva regió i només competeixen en una regió del país. El Partit Nacionalista Basc (PNV) a Espanya, el Bharatiya Janata Party (BJP) a l'Índia i el Partit del Quebec al Canadà són exemples d'aquest tipus de partit.

**111** El Partit Socialista va aconseguir el govern central en quatre de les sis eleccions que formen la mostra (1982-1996). El Partit Popular va guanyar les eleccions generals de 1996 i va romandre al govern central fins el 2004.

si l'impacte de les externalitats electorals canvia segons el governant nacional. Finalment, empro dos models econòmics diferents per posar a prova les hipòtesis. El Model 1 posa a prova les hipòtesis  $H_1$  i  $H_2$ . El Model 2 ho fa amb la resta d'hipòtesis ( $H_3$ - $H_5$ ).

### **5.3 · Model 1: anàlisi de les hipòtesis del vot econòmic subnacional i l'aprenentatge dels ciutadans**

Hi ha externalitats electorals entre nivells de govern? Es debiliten en el transcurs del temps? Fins a quin punt són importants els resultats electorals *nacionals* i les condicions econòmiques *regionals* per entendre les eleccions subnacionals? Canvia la seva capacitat explicativa amb el pas del temps? Aquestes preguntes van ser tractades directament en les dues hipòtesis presentades anteriorment: la *hipòtesi del vot econòmic subnacional* i la *hipòtesi de l'aprenentatge*.

Per posar a prova aquestes hipòtesis, elaboro un model econòmic la variable endògena del qual la constitueixen els resultats electorals del partit socialista en regions on ocupa el govern regional (ja sigui amb majoria o dins un govern de coalició). Aquesta variable s'operativitza com l'increment del percentatge de vots al partit socialista en dues eleccions regionals consecutives ( $\Delta NV$  = percentatge del vot nacional). La correlació entre aquestes dues variables mesura les externalitats electorals. És a dir, la correlació explica fins a quin punt els resultats electorals nacionals influeixen en els resultats de les subnacionals.<sup>112</sup> Segons la *hipòtesi de l'aprenentatge*, podem esperar que la correlació sigui menor en les eleccions subnacionals més recents, en comparació amb les eleccions regionals primerenques.

---

**112** Se suposa que les externalitats electorals poden mesurar-se com una variable contínua que va de zero a un. Així, quan les externalitats electorals reben un valor d'un, els resultats electorals dels membres d'un mateix partit són idèntics per als diferents nivells de govern. Això significa que les qüestions nacionals tenen la mateixa influència (amb la mateixa direcció i la mateixa força) en les eleccions subnacionals que en les nacionals. Els membres nacionals i subnacionals del partit són responsabilitzats de les mateixes condicions (econòmiques o d'altres tipus) percebudes i, per tant, els resultats són idèntics independentment del nivell de govern del que es tracti. En altres paraules, una correlació d'un confirma la hipòtesi del referèndum nacional, que explica els resultats electorals en termes d'èxit o fracàs del govern nacional. La correlació entre els resultats electorals nacionals i subnacionals es redueix a mida que minven les externalitats electorals.

Les variables independents addicionals posen a prova l'existència de vot econòmic subnacional. Es tracta d'indicadors econòmics regionals, variables exògenes com ara la taxa d'atur, la inflació, la renda regional per capita o l'*stock* net de capital públic. L'argument és el següent: si els resultats electorals depenen dels resultats econòmics subnacionals, un increment de la taxa d'atur o, anàlogament, una reducció en la renda per capita a la regió reduirà el suport electoral al governant regional. La variable de l'atur ha estat calculada amb la taxa mitjana d'atur a la regió *i* cada any d'eleccions.<sup>113</sup> Les dades de la renda per capita s'han calculat a partir de l'increment del PIB regional per capita,<sup>114</sup> mentre que la inflació regional s'operativitza mitjançant un índex que mesura l'índex de preus en el mes previ a les eleccions regionals.<sup>115</sup> Finalment, la inversió pública en infraestructures s'ha operativitzat com l'increment de l'*stock* net de capital públic durant el període 1980-1998.<sup>116,117</sup>

A la Taula 5.1 es presenten els coeficients de correlació entre l'increment en el suport regional al PSOE i les cinc variables independents. L'increment de l'atur i la renda per capita mostren el major coeficient de correlació (-0,56 i 0,42, respectivament). Mostren el signe predit. L'efecte de la taxa d'atur en el suport electoral regional és negatiu, mentre que la renda per capita té una correlació positiva amb la variable dependent. Les correlacions de la resta de variables també mostren el signe esperat. Un augment de la inflació té un impacte negatiu en el suport electoral. Pel contrari, nivells més alts d'inversió pública regional tenen una relació positiva amb la variable dependent. L'increment del suport electoral a nivell

---

**113** Font: Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

**114** Preus constants amb base el 1995, per al període 1980-2004. Font: Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

**115** Font: Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

**116** Font: Base de dades de la Fundación BBVA i l'Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). L'*stock* net de capital públic és definit com el valor de mercat dels recursos productius (descomptant la depreciació). Representa el volum de capital disponible en el procés productiu que pot ser utilitzat al sistema econòmic en un determinat moment. El càlcul de l'*stock* de capital públic s'elabora amb les següents funcions: xarxa viària, infraestructures urbanes i hidràuliques; ports, costes i senyalització marítima; sanitat; educació; aeroports; ferrocarrils i autopistes. Aquestes funcions han estat seleccionades per calcular l'*stock* de capital públic perquè la inversió pública en aquests sectors té importants propietats de foment del creixement econòmic.

**117** Només hi ha dades disponibles sobre l'*stock* de capital regional fins 1998, el que significa que el model economètric no pot incloure observacions de les últimes eleccions regionals.



nacional en les eleccions nacionals anteriors es troba correlacionat moderadament (0,22) amb un increment del suport electoral regional, el que aporta una prova de l'existència de desbordaments electorals nacionals. Finalment, el coeficient de correlació de la variable de la inversió pública és molt baixa. A més, la inclusió d'aquesta variable al model de regressió redueix les dimensions de la mostra. És per això que he decidit excloure la variable del model de regressió. El model economètric modificat pren la forma següent:

$$\Delta RV_{it} \text{ (proporció dels vots regionals per al governant socialista)} = \alpha + \beta_1 \Delta NV_{it-k} + \beta_2 \Delta U_{it} + \beta_3 \Delta PCI_{it} + \beta_4 \Delta INF_{it} + u_i \quad (1)$$

Cada variable del model s'observa per a la comunitat autònoma  $i$  l'any d'eleccions regionals  $t$  excepte pel que fa la variable de proporció nacional, que s'observa l'any  $t-k$ , on  $k$  és el nombre d'anys entre les eleccions regionals i les eleccions nacionals anteriors. Estimo el model amb efectes fixos<sup>118</sup> (vegeu el resum estadístic a la Taula A.7 de l'apèndix).

Una primera observació de l'anàlisi de l'equació (1) es mostra a la Taula 5.2. Els resultats mostren l'efecte de les variables independents en el suport electoral al governant socialista regional al llarg del període analitzat. Són molt similars als coeficients de correlació de la Taula 5.1. El model economètric explica el 41% de la variació a la variable endògena i tots els coeficients resulten significativament diferents de zero.

Les variables independents tenen el signe predit per la hipòtesi del vot econòmic subnacional, el que indica que el suport electoral al governant regional depèn de les condicions econòmiques regionals. L'augment de la renda per capita té un efecte positiu en el suport electoral, mentre que un augment de l'atur o la taxa d'inflació té un efecte negatiu en els vots. A més, hi ha fortes externalitats electorals de les eleccions nacionals a les regionals. Un increment de l'u per cent dels vots pel governant nacional es

---

**118** A la base de dades, empro les regions (CCAA) com a unitat d'anàlisi. No puc suposar que les observacions es distribueixen independentment en el temps. Hi ha factors no observats a cada unitat (per exemple, la demografia) que són constants durant el període analitzat (o generalment constants) i que es troben correlacionades amb les variables explicatives en tots els períodes. Per tant, no puc emprar estimadors MQO, ja que per a ser vàlids seria necessari que els factors (factors no observats) no es trobessin correlacionats amb les variables explicatives (el supòsit d'exogeneïtat estricta). L'heterogeneïtat no observada s'elimina amb els estimadors d'efectes fixos (vegeu Wooldridge 1999: capítols 13 i 14).

**Taula 5.1. Coeficients de correlació**

	$\Delta VR$	$\Delta VN$	$\Delta RPC$	$\Delta A$	$\Delta INF$	$\Delta SNC$
$\Delta VR$	1,0000					
$\Delta VN$	0,3012	1,0000				
$\Delta RPC$	0,3635	-0,3039	1,0000			
$\Delta A$	-0,4742	0,3705	-0,6344	1,0000		
$\Delta INF$	-0,1831	0,1338	0,1657	0,0346	1,0000	
$\Delta SNC$	0,0790	-0,0531	-0,1537	0,1963	-0,0237	1,0000

Nombre d'observacions: 40

$\Delta VR$  = variable dependent = augment del vot regional pel partit socialista a les eleccions regionals al moment  $t$  (només a les regions on el partit socialista governi al moment  $t$ )

$\Delta VN$  = augment del vot nacional pel partit socialista a la regió  $i$  a les eleccions generals al moment  $t-k$

$\Delta RPC$  = augment de la renda per capita a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta A$  = augment de la taxa d'atur a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta INF$  = augment de la taxa d'inflació a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta SNC$  = augment de l'stock net de capital públic a la  $i$  al moment  $t$

correspon amb un increment del 0,82 per cent en els vots pel governant regional a les eleccions regionals posteriors. En resum, una anàlisi inicial de les dades indica que els destins electorals dels governants regionals es veuen molt afectats tant per les condicions econòmiques regionals com pels resultats electorals del governant del centre a les eleccions generals prèvies.

Aquests resultats generen una espècie de paradoxa, ja que els governants regionals semblen influïts tant pels resultats electorals nacionals com per les condicions (econòmiques) regionals. De fet, poden fer-se algunes objeccions sobre l'ús de les condicions econòmiques subnacionals com a indicador dels acompliments regionals en matèria de polítiques. Com assenyalen Lago i Lago (2001: 169), les economies regionals espanyoles són molt interdependents. L'efecte dels resultats econòmics regionals en els resultats electorals dels governs subnacionals podrien no ser independents de les activitats econòmiques empreses per les regions veïnes o de les accions econòmiques portades a terme pel govern nacional. Els indicadors econòmics regionals poden ser el resultat de les activitats econòmiques implementades per altres nivells de govern. Com a conseqüència, és possible que els efectes dels indicadors econòmics regionals en la variable de-

**Taula 5.2. Influència de les condicions econòmiques regionals en el vot pels candidats regionals que governen**

Variables	Coefficients
$\Delta VN$	,824(,276)***
$\Delta RPC$	3,185(1,565)*
$\Delta A$	-,450(,186)**
$\Delta INF$	-,372(,171)**
Cons	2,614(2,648)
R-quadrat	0,41
Obs	47
Estimació	EF

Coefficients resultants (desviacions típiques entre parèntesi). \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \* si  $p < 0,01$

Variable dependent =  $\Delta VR$  = augment del vot region al pel partit socialista a les eleccions regionals al moment  $t$  (només a les regions on el partit socialista governi al moment  $t$ )

Variables independents:

$\Delta VN$  = augment del vot nacional pel partit socialista a la regió  $i$  a les eleccions generals al moment  $t-k$

$\Delta RPC$  = augment de la renda per capita a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta A$  = augment de la taxa d'atur a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta INF$  = augment de la taxa d'inflació a la regió  $i$  al moment  $t$

pendent simplement no recullen l'avaluació dels acompliments econòmics subnacionals pels votants. És a dir, les avaluacions dels votants sobre les condicions econòmiques regionals podrien no estar relacionades amb les valoracions sobre el rendiment econòmic del govern nacional. Al proper apartat, analitzo aquesta qüestió i fins a quin punt els indicadors econòmics regionals recullen la valoració dels acompliments econòmics del govern central pels ciutadans.

### **5.3.1 · Vot econòmic subnacional o hipòtesi del referèndum nacional?**

Segons la hipòtesi del vot econòmic subnacional, les perspectives electorals dels governants regionals depenen de les fluctuacions dels indicadors econòmics regionals. Una primera anàlisi de les dades aporta proves empí-

riques que recolzen l'argument del vot econòmic subnacional. Per corroborar aquests resultats preliminars, aquest apartat aprofundeix en l'anàlisi empírica.

La hipòtesi del vot econòmic subnacional té altres implicacions que es poden posar a prova empíricament. Per exemple, si aquesta hipòtesi fos certa, els canvis en quin partit governa al centre no tindrien cap efecte en el poder explicatiu dels indicadors econòmics. És a dir, suposem que les avaluacions de les condicions econòmiques pels votants romanen aïllades de les valoracions relacionades amb els acompliments del govern nacional. En aquest cas, la relació entre els indicadors econòmics regionals i els resultats electorals dels governants regionals sempre serà positiva si hi ha creixement econòmic i negativa si hi ha crisi, independentment dels vincles de filiació partidista entre el partit que governa al centre i els subnacionals.

Alternativament, els ciutadans poden no considerar que l'economia regional sigui un indicador dels acompliments econòmics regionals sinó el resultat de les decisions que es prenen al centre. És el que defineixo com hipòtesi del referèndum nacional. D'acord amb aquesta, en el context d'unes eleccions subnacionals els ciutadans avaluen els indicadors econòmics regionals en termes d'èxit o fracàs de la política econòmica del govern nacional. Per tant, podem esperar que la correlació entre els indicadors regionals i la variable dependent variï amb els canvis de partit governant al nivell central. És a dir, si els votants consideren que el govern nacional és el responsable de les condicions econòmiques regionals, una millora de l'economia beneficiarà el governant del centre i, mitjançant les externalitats electorals, tindrà un efecte (positiu) en els vots pels governs de la mateixa filiació a les eleccions regionals. Més concretament, quan el PSOE té el poder al centre, uns indicadors econòmics favorables seran acompanyats d'un augment dels vots pels governants regionals socialistes. Pel contrari, quan un partit que no és el socialista controla el govern central, els governants socialistes a l'àmbit nacional es beneficiaran a les urnes d'uns indicadors econòmics negatius, mentre que el seu recolzament electoral s'erosionarà si hi ha una millora de l'economia.

Per analitzar si els canvis de partit governant al centre tenen cap efecte en la capacitat explicativa de les variables econòmiques, aplico tres models econòmics diferents. A cada model, introdueixo una variable *dummy* codificada, que adquireix un valor 1 quan el governant del centre no és socialista (PP = *Partit Popular*) i 0 quan el partit socialista té les regnes del

govern central, que interactua amb les diferents variables independents. El terme d'interacció recollirà qualsevol variació en la capacitat explicativa dels indicadors econòmics resultant d'un canvi en el partit que governa al centre.

Els tres models econòmics tenen la configuració següent:

$$\Delta y_{it} \text{ (proporció dels vots regionals al governant socialista)} = \alpha + \beta_1 \Delta \text{proporció nacional}_{it} + \beta_2 \delta \text{PPgovern} * \Delta \text{atur}_{it} + \beta_3 \Delta \text{renda per capita}_{it} + \beta_4 \Delta \text{taxa inflació}_{it} + u_i \quad (2)$$

$$\Delta y_{it} \text{ (proporció dels vots regionals al governant socialista)} = \alpha + \beta_1 \Delta \text{proporció nacional}_{it} + \beta_2 \Delta \text{atur}_{it} + \beta_3 \delta \text{PPgovern} * \Delta \text{renda per capita}_{it} + \beta_4 \Delta \text{taxa inflació}_{it} + u_i \quad (3)$$

$$\Delta y_{it} \text{ (proporció dels vots regionals al governant socialista)} = \alpha + \beta_1 \Delta \text{proporció nacional}_{it} + \beta_2 \Delta \text{atur}_{it} + \beta_3 \Delta \text{renda per capita}_{it} + \beta_4 \delta \text{PPgovern} * \Delta \text{taxa inflació}_{it} + u_i \quad (4)$$

H<sub>0</sub>: Hipòtesi econòmica subnacional

H<sub>1</sub>: Hipòtesi del referèndum nacional

$$\begin{array}{ll} H_0: \beta_2 = 0 & H_1: \beta_2 > 0 \\ \beta_3 = 0 & \beta_3 < 0 \\ \beta_4 = 0 & \beta_4 > 0 \end{array}$$

La Taula 5.3 mostra els resultats de la regressió de les equacions (2), (3) i (4). La interacció entre el partit del governant i les variables d'atur i inflació (*Model b* i *Model c*) mostra un coeficient positiu i significatiu que indica que *no* és possible rebutjar la hipòtesi del referèndum nacional per  $\beta_2$  (*renda per capita*) i  $\beta_3$  (*inflació*), com s'indicava anteriorment. Quant a la variable de la renda per capita, el signe de la interacció és positiu però no resulta significativament diferent de zero. És a dir, no hi ha una variació significativa en la capacitat explicativa de la renda regional per capita segons el partit que governa al centre (socialista o no). A l'hora d'explicar la variació de la variable dependent, el *Model a* rendeix pitjor, mentre que el *Model b* mostra uns coeficients elevats i significatius i un R quadrat entre moderat i alt (0,54). En resum, el poder explicatiu dels indicadors econòmics regionals varia segons qui governi al centre. Aquest fet indica que les condicions econòmiques afecten els resultats electorals dels polítics subnacionals mitjançant la seva relació amb el govern central.

**Taula 5.3. Influència de les condicions econòmiques regionals en el vot pels governants regionals amb diferents governants al centre**

Variables	Model a	Model b	Model c
$\Delta VN$	,811 (,308)**	,865(,261)***	,881 (,273)***
$\Delta RPC$	3,21(1,68)*	3,51 (1,44)**	2,88 (1,51)*
$\Delta A$	-,406 (,246)	-,544 (,223)**	-,300 (,230)
$\Delta INF$	-,397 (,248)	-,284 (,162)*	-1,33 (,466)**
Cons	2,72 (4,40)	,869 (2,56)	16,6 (7,01)**
PP	,110 (7,75)	15,06 (5,82)**	-14,1 (7,31)*
PP* $\Delta RPC$	,595 (6,09)		
PP* $\Delta A$		2,70 (1,002)**	
PP* $\Delta INF$			1,09 (,500)**
R-quadrat	0,41	0,54	0,51
Obs	47	47	47
Estimació	EF	EF	EF

Coefficients resultants (desviacions típiques entre parèntesi). \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \* si  $p < 0,01$

Variable dependent =  $\Delta VR$  = augment del vot regional pel partit socialista a les eleccions regionals al moment  $t$  (només a les regions on el partit socialista governa al moment  $t$ )

Variables independents:

$\Delta VN$  = augment del vot nacional pel partit socialista a la regió  $i$  a les eleccions generals al moment  $t-k$

$\Delta RPC$  = augment de la renda per capita a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta A$  = augment de la taxa d'atur a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta INF$  = augment de la taxa d'inflació a la regió  $i$  al moment  $t$

PP = variable dicotòmica (valor 1 quan el partit que governa al centre és el Partit Popular, valor 0 si hi governa un altre partit)

Quant a la resta de variables independents ( $\Delta RPC$ ,  $\Delta A$ ,  $\Delta INF$ ), sense cap interacció, el signe dels seus coeficients és el mateix que a la Taula 5.2. Abans he afirmat que els resultats de la Taula 5.2 indicaven l'existència de vot econòmic subnacional. No obstant això, les anàlisis de la hipòtesi als models  $b$  i  $c$  mostren que l'efecte de les condicions econòmiques actua mitjançant les avaluacions dels acompliments del govern central.

A més, aquestes troballes poden modificar la interpretació dels coeficients no interactius. Si els votants consideren que els indicadors econòmics regionals són producte de decisions econòmiques nacionals, la capacitat explicativa de les variables no interactives podrien estar mesurant la valoració que fan els votants del partit que governa al centre. O, en altres paraules, tot i que els indicadors econòmics mostren el mateix signe que a la Taula 5.1, els nous resultats empírics ofereixen una interpretació que s'aparta del vot econòmic subnacional.

La nova explicació enuncia que els indicadors econòmics influeixen en els resultats electorals dels governants subnacionals mitjançant la seva vinculació amb el govern central. A l'apartat següent aprofundeixo en la formulació de les implicacions de les hipòtesis del vot econòmic subnacional i el referèndum nacional per als representants regionals que no governen. En derivo algunes hipòtesis i les poso a prova per corroborar els resultats mostrats a la Taula 5.3.

### *5.3.1.1 · Líders regionals a l'oposició*

Quines són les implicacions de  $H_0$  (vot econòmic subnacional) i  $H_1$  (hipòtesi del referèndum nacional) per als representants regionals de l'oposició? Suposem que la hipòtesi nula és correcta. En aquest cas, podríem esperar que els líders regionals a l'oposició es veiessin afectats pels indicadors econòmics regionals d'una forma inversa que els líders que governen la regió. És a dir, uns bons indicadors econòmics regionals representarien guanys electorals per al governant regional i pèrdues per als partits a l'oposició. D'altra banda, segons la hipòtesi del referèndum nacional, l'efecte dels indicadors econòmics regionals en els vots en l'àmbit subnacional seria mediat per la valoració del govern central per part dels votants. Si aquest fóra el cas, els resultats electorals dels socialistes, tant si governen a nivell regional com si no, dependrà de com els votants valorin el partit que governa al centre. És a dir, quan el partit que governa al centre sigui el PSOE, els votants responsabilitzaran aquest partit dels indicadors econòmics regionals. Per tant, els resultats electorals dels representants subnacionals de la mateixa filiació partidista fluctuaran en la mateixa direcció, independentment de si governen o no.

Per posar a prova aquestes hipòtesis, porto a terme el model economètric bàsic [equació (1)] amb una mostra més reduïda, que només inclou

regions en les quals els líders socialistes pertanyen a l'oposició. El nou model economètric és el següent:

$$\Delta y_{it} \text{ (proporció dels vots als socialistes a l'oposició)} = \alpha + \beta_1 \Delta \text{proporció nacional}_{it} + \beta_2 \Delta \text{atur}_{it} + \beta_3 \Delta \text{renda per capita}_{it} + \beta_4 \Delta \text{taxa d'inflació}_{it} + u_i \quad (5)$$

$H_0$ : Hipòtesi econòmica subnacional

$H_1$ : Hipòtesi del referèndum nacional

$H_0$ :  $\beta_2 = 0$        $H_1$ :  $\beta_2 > 0$

$\beta_3 = 0$        $\beta_3 < 0$

$\beta_4 = 0$        $\beta_4 > 0$

La Taula 5.4 mostra els resultats de l'anàlisi de l'equació (5). Al *Model a*, la mostra inclou els governs regionals quan els socialistes romanen a l'oposició durant el període. Els resultats de la regressió mostren que les eleccions nacionals tenen un efecte positiu i significatiu en els resultats electorals dels no governants.

Els desbordaments electorals nacionals semblen, doncs, funcionar per als líders socialistes a l'oposició regional, tot i que l'efecte és menor que per als candidats governants. Aquest fet podria indicar que la vinculació dels destins electorals entre membres nacionals i regionals d'un mateix partit té més importància en el cas dels governants regionals. Què passa, doncs, amb els indicadors econòmics regionals? El signe dels coeficients de correlació recolzen la hipòtesi del referèndum nacional, tot i que només l'efecte de la variable de l'atur és significativament diferent de zero.

Aquest fenomen podria explicar-se pel fet que el model no inclogui variables de control sobre els canvis del partit al govern central. Podem esperar que la correlació dels indicadors econòmics amb la variable dependent mostri signes oposats si governa un partit que si governa un altre. Per tant, la falta de significativitat dels coeficients de regressió de les variables econòmiques podrien ser el resultat de l'existència d'efectes oposats que es compensen l'un amb l'altre.

La mostra del *Model b* només inclou observacions del període durant el qual el govern central era socialista. Aquesta limitació redueix la mostra considerablement, ja que només queden 17 observacions. Els resultats de la regressió indiquen que no és possible rebutjar  $H_1$ , és a dir, l'existència de desbordaments nacionals de caràcter econòmic que afecten els socialistes regionals a l'oposició. Les dades empíriques corroboren la idea que els



**Taula 5.4. Influència de les condicions econòmiques regionals en el vot pels candidats regionals no governants**

Variables	Model a	Model b <sup>1</sup>
$\Delta VN$	,489 (,184)**	2,30 (,320)***
$\Delta RPC$	1,92 (1,13)	-,859 (1,55)
$\Delta A$	-,369 (,212)*	-1,71 (,428)**
$\Delta INF$	-,148 (,140)	-1,31 (,390)**
Cons	-,180 (2,14)	20,9 (6,56)**
R-quadrat	0,43	0,33
Obs	42	17
Estimació	EF	EF

<sup>1</sup> Mostra: observacions del període durant el qual el partit socialista ocupava el govern central. Coeficients resultants (desviacions típiques entre parèntesi). \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \* si  $p < 0,01$

Variable dependent =  $\Delta VR$  = augment del vot regional pel partit socialista a les eleccions regionals al moment  $t$  (només a les regions on el partit socialista governi al moment  $t$ )

Variables independents:

$\Delta VN$  = augment del vot nacional pel partit socialista a la regió  $i$  a les eleccions generals al moment  $t-k$

$\Delta RPC$  = augment de la renda per capita a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta A$  = augment de la taxa d'atur a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta INF$  = augment de la taxa d'inflació a la regió  $i$  al moment  $t$

indicadors econòmics regionals són considerats el resultat de les condicions econòmiques nacionals. L'*atribució* al nivell nacional mitjança, doncs, en la relació entre els nivells regionals d'atur, inflació i renda per capita, d'una banda, i el suport electoral als representants socialistes no governants, d'altra banda.<sup>119</sup> A més, s'incrementen els desbordaments electorals, fet que indica que els resultats electorals dels membres nacionals i subnacionals d'un mateix partit estan vinculats més estretament quan el partit ocupa el poder al govern central.

Finalment, només queda un escenari per analitzar: l'impacte de les condicions econòmiques regionals en els líders socialistes regionals que

**119** Atès que el nombre d'observacions del *Model b* és baix, també he estimat l'equació (5) mitjançant mínims quadrats ordinaris. Els resultats no mostren diferències significatives amb l'estimació d'efectes fixes.

es troben a l'oposició quan el governant del centre no pertany al PSOE. En aquest escenari, no és senzill fer prediccions, ja que l'efecte de la vinculació al partit nacional en els representants regionals a l'oposició és molt indirecte. L'argument seria el següent: uns bons indicadors econòmics beneficien el governant nacional i redueixen el recolzament electoral als partits de l'oposició al centre. El suport electoral als polítics regionals del partit que es troba a l'oposició tant a nivell central com regional es veurà afectat negativament pels desbordaments electorals. En altres paraules, quan el Partit Popular ocupa el govern central, els polítics socialistes del centre es veuran afectats negativament (positivament) quan l'estat de l'economia sigui favorable (desfavorable). Aquest efecte es tradueix en guanys o pèrdues per als representants socialistes regionals a l'oposició.

Per posar a prova aquestes implicacions, introdueixo com interacció una variable *dummy* que rep el valor 1 quan el partit que governa a nivell central no és el socialista (PP = *Partit Popular*) i 0 quan és el partit socialista el que ocupa el govern nacional. Com a la mostra amb polítics governants [vegeu equacions (2), (3) i (4)], el terme d'interacció recull qualsevol variació de la capacitat explicativa dels indicadors econòmics que resulti d'un canvi en el partit que governa al centre. Les prediccions són les mateixes que en la mostra amb governants regionals:

$$\Delta y_{it} \text{ (proporció dels vots regionals als socialistes a l'oposició)} = \alpha + \beta_1 \Delta \text{proporció nacional}_{it} + \beta_2 \delta \text{PP governa} * \Delta \text{atur}_{it} + \beta_3 \Delta \text{renda per capita}_{it} + \beta_4 \Delta \text{taxa d'inflació}_{it} + u_i \quad (6)$$

$$\Delta y_{it} \text{ (proporció dels vots regionals als socialistes a l'oposició)} = \alpha + \beta_1 \Delta \text{proporció nacional}_{it} + \beta_2 \Delta \text{atur}_{it} + \beta_3 \delta \text{PP governa} * \Delta \text{renda per capita}_{it} + \beta_4 \Delta \text{taxa inflació}_{it} + u_i \quad (7)$$

$$\Delta y_{it} \text{ (proporció dels vots regionals als socialistes a l'oposició)} = \alpha + \beta_1 \Delta \text{proporció nacional}_{it} + \beta_2 \Delta \text{atur}_{it} + \beta_3 \Delta \text{renda per capita}_{it} + \beta_4 \delta \text{PP governa} * \Delta \text{taxa inflació}_{it} + u_i \quad (8)$$

- $H_0$ : Hipòtesi econòmica subnacional  
 $H_1$ : Hipòtesi del referèndum nacional  
 $H_0$ :  $\beta_2 = 0$        $H_1$ :  $\beta_2 > 0$   
 $\beta_3 = 0$        $\beta_3 < 0$   
 $\beta_4 = 0$        $\beta_4 > 0$

La Taula 5.5 mostra els resultats de l'anàlisi de les equacions (6), (7) i (8). Els models econòmics tenen un rendiment menor que a la Taula 5.3, on la mostra estava formada per socialistes al govern regional. Els termes interactius mostren el signe predit tot i que els seus coeficients no són significativament diferents de zero. Per tant, els resultats indiquen que les externalitats electorals de caire econòmic són més dèbils quan els membres del partit ocupen l'oposició a ambdós nivells de govern.

**Taula 5.5. Influència de les condicions econòmiques regionals en el vot pels candidats regionals no governants amb diferents governants al centre**

Variables	Model a	Model b	Model c
$\Delta VN$	,599 (,197)***	,601 (,264)***	,605 (,189)***
$\Delta RPC$	3,91 (2,05)*	2,21 (1,17)*	2,19 (1,12)*
$\Delta A$	-,098 (,279)	-,274 (,396)	-,167 (,259)
$\Delta INF$	-,068 (,153)	-,067 (,158)	-1,07 (,707)
Cons	-3,87 (3,23)	-2,40 (2,97)	
PP	5,31 (3,50)	3,15 (2,78)	-11,9 (10,4)
PP* $\Delta RPC$	-2,36 (2,34)		
PP* $\Delta A$		,188 (,604)	
PP* $\Delta INF$			1,01 (,698)
R-quadrat	0,51	0,47	0,50
Obs	42	42	42
Estimació	EF	EF	EF

Mostra: observacions del període durant el qual el partit socialista és a l'oposició a nivell regional.

Coefficients resultants (desviacions típiques entre parèntesi). \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \* si  $p < 0,01$

Variable dependent =  $\Delta VR$  = augment del vot regional pel partit socialista a les eleccions regionals al moment  $t$  (només a les regions on el partit socialista governi al moment  $t$ )

Variables independents:

$\Delta VN$  = augment del vot nacional pel partit socialista a la regió  $i$  a les eleccions generals al moment  $t-k$

$\Delta RPC$  = augment de la renda per capita a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta A$  = augment de la taxa d'atur a la regió  $i$  al moment  $t$

$\Delta INF$  = augment de la taxa d'inflació a la regió  $i$  al moment  $t$

PP = variable dicotòmica (valor 1 quan el partit que governa al centre és el Partit Popular, valor 0 si hi governa un altre partit)

### 5.3.2 · Hipòtesi de l'aprenentatge dels ciutadans

D'acord amb la *hipòtesi de l'aprenentatge*, les externalitats electorals seran significativament menors a les eleccions regionals més recents que a les més llunyanes. A Espanya els ciutadans han viscut en un sistema polític descentralitzat durant més de dues dècades, un període prou llarg perquè l'efecte d'aprenentatge tingui influència. A més, sabem que el disseny concret de la descentralització pot amplificar (o reduir) l'efecte del procés d'aprenentatge. Les relacions fiscals intergovernamentals han evolucionat cap una millor correspondència entre les responsabilitats de despesa subnacionals i la seva autoritat impositiva. Uns desequilibris verticals menors poden amplificar el procés d'aprenentatge, ja que fan les responsabilitats subnacionals en matèria de polítiques més visibles per als ciutadans. A més a més, als governs regionals se'ls ha atorgat autoritat en àrees de polítiques amb les quals ciutadans s'identifiquen estretament, com la sanitat o l'educació, així que els acompliments subnacionals han esdevingut més importants per als votants. A partir d'aquestes consideracions, podem esperar que, en el transcurs del temps, les perspectives electorals dels governants socialistes es vegin cada cop menys afectades pels resultats electorals nacionals previs.

Per posar a prova aquesta predicció, adopto el model economètric bàsic de l'equació (1) i introdueixo una variable *dummy* (ER = *eleccions recents*). Aquesta variable té un valor 1 en les eleccions més recents [eleccions que tenen lloc als parells 4, 5, 6 (vegeu Taula A.9 a l'apèndix<sup>120</sup>) i un valor 0 per a les eleccions anteriors (eleccions que tingueren lloc als parells 1, 2 i 3). Faig interactuar aquesta variable amb  $\Delta VN$  (*proporció del vot nacional*). Podem esperar que el terme d'interacció  $\beta_1$  mostri un signe negatiu.

La *hipòtesi de l'aprenentatge* estableix que els ciutadans aprenen a atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern. Però hi ha un altre procés que té lloc a la vegada que l'aprenentatge dels ciutadans: la gradual descentralització de les responsabilitats de despesa. Com he afirmat anteriorment (a la *hipòtesi de la descentralització*), aquest procés influeix en les externalitats electorals dels diferents nivells de govern. És per això que a l'equació (9) he d'establir una variable de control sobre la descentralitza-

---

120 Al País Basc, la variable d' *eleccions recents* també rep un valor d' 1 al parell 7 (eleccions regionals del 2004).

ció de la despesa (FPC = *finançament regional* per capita). Si no fos així, l'efecte del terme d'interacció ( $\beta_1 ER * \Delta VN_{it-k}$ ) podria ser contaminat per l'efecte de la descentralització de la despesa (ja que la descentralització de la despesa és major a la majoria d'eleccions recents que a les anteriors):

$$\Delta RV_{it} \text{ (proporció de vots regionals al governant socialista)} = \alpha + \beta_1 ER * \Delta VN_{it-k} + \beta_2 \Delta A_{it} + \beta_3 \Delta RPC_{it} + \beta_4 \Delta INF_{it} + u_i \quad (9)$$

Els resultats de l'estimació de l'equació (9) es mostren a la Taula 5.6. Al *Model a*, la mostra només inclou els governants regionals, que sumen 46 observacions. El terme d'interacció mostra un coeficient negatiu, tal i com s'havia predit. No obstant això, el seu nivell de significativitat supera el 10 per cent, el que indica que l'efecte no és significativament diferent de zero. Al *Model b*, la mostra és formada pels representants regionals socialistes a l'oposició. El terme d'interacció segueix mostrant un signe negatiu i la seva significativitat està per sota del 10 per cent. Això indica que els líders regionals a l'oposició es veuen afectats *més ràpidament* pels resultats de les eleccions nacionals que els representants governants (el que corrobora els resultats anteriors). Finalment, el *model c* inclou observacions tant dels representants socialistes que governen com dels que són a l'oposició. El coeficient del terme d'interacció mostra un signe negatiu i és significativament diferent de zero a un nivell del 5%. Per tant, els resultats recolzen l'argument que les eleccions regionals més recents mostren unes externalitats electorals entre nivells de governs més dèbils. És a dir, l'impacte de les eleccions nacionals en els resultats electorals dels governants socialistes regionals és significativament menor en la majoria d'eleccions regionals.<sup>121</sup>

Això no obstant, cal posar de manifest alguns problemes d'aquests resultats. Per posar a prova la hipòtesi de l'aprenentatge, cal mesurar l'impacte de les externalitats electorals en el transcurs del temps. Tanmateix, mesurar el «temps» amb una variable explicativa dicotòmica produiria un indicador massa bast. La variable *dummy* ER (= eleccions recents) està dirigida a mesurar uns majors coneixements dels ciutadans fonamentats en un sistema

**121** També he analitzat el Model c amb la variable d'*eleccions recents* (ER) codificada amb un 1 pels parells 6, 7 i 8 i amb un 0 per la resta d'anys d'eleccions regionals (parells 1, 2, 3, 4 i 5). Els resultats són bàsicament els mateixos, tot i que els errors típics són més grans a causa dels problemes de multicolinealitat amb la nova codificació de la variable d'*eleccions recents*.

**Taula 5.6. La influència dels resultats electorals de les eleccions nacionals en el vot regional amb diverses mostres**

Variables	Model a <sup>1</sup>	Model b <sup>2</sup>	Model c <sup>3</sup>
ΔVN	1,08 (,583)*	1,01 (,328)**	,973 (,280)***
ΔRPC	2,62 (1,86)	1,27 (1,21)	,958 (,897)
ΔA	-,326 (,213)	-,134 (,339)	-,523 (,167)***
ΔINF	-,284 (,173)	-,836 (,439)*	-,302 (,139)**
FPC	,004 (,002)*	,002 (,003)	,002 (,001)
Cons	-,106 (3,61)	10,3 (6,93)	2,08 (2,61)
ER*ΔVN	-,812 (,761)	-1,00 (,511)*	-,859 (,404)**
ER	-5,70 (4,09)	-5,63 (3,80)	-4,82 (2,37)**
Adj-R2	0,50	0,35	0,46
Obs	46	40	86
Estimació	EF	EF	EF

<sup>1</sup> Mostra: representants regionals governants del Partit Socialista

<sup>2</sup> Mostra: representants regionals del Partit Socialista no governants

<sup>3</sup> Mostra: representants del Partit Socialista governants + no governants

Coefficients resultants (errors típics entre parèntesi). \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \* si  $p < 0,01$   
Variable dependent = VR = increment del vot regional al partit socialista a les eleccions regionals al moment  $t$

Variables independents:

ΔVN = augment del vot nacional pel partit socialista a la regió  $i$  a les eleccions generals al moment  $t-k$

ΔRPC= augment de la renda per capita a la regió  $i$  al moment  $t$

ΔA= augment de la taxa d'atur a la regió  $i$  al moment  $t$

ΔINF= augment de la taxa d'inflació a la regió  $i$  al moment  $t$

ER = eleccions recents (valor 1 per a eleccions regionals que tenen lloc als parells 4, 5 i 6<sup>122</sup> i valor 0 per a eleccions regionals portades a terme als parells 1, 2 i 3 [vegeu parells a la Taula A.9 de l'apèndix]).

centralitzat. El problema radica en el fet que l'efecte de la variable dicotòmica també podria ser originat per altres factors en marxa durant el període codificat com a 1 («eleccions regionals més recents»). Aquests factors es troben correlacionats amb la variable *dummy* ER. Per exemple, la variable

<sup>122</sup> Al País Basc, la variable d'eleccions recents (ER) rep valor 1 al parell 7 (eleccions regionals de 2004).

ER gaudeix d'una alta correlació amb la variable del PP (*Partit Popular*), codificada amb un 1 en els períodes en els quals governa el PP i 0 quan no ho fa. Conseqüentment, el terme de la interacció ( $\beta_1 RE * \Delta NV_{it-k}$ ) de l'equació (9) podria estar mesurant l'efecte dels canvis de govern nacional. El problema radica en el fet que l'equació (9) de la variable  $\Delta NV_{it-k}$  (increment del percentatge de vots a les eleccions nacionals) només pot interactuar una vegada. Per tant, no és possible posar a prova explicacions alternatives. És a dir, el model economètric no ens permet fer que la variable  $\Delta NV_{it-k}$  interactui amb altres factors a la mateixa equació. En resum, cal tenir en compte aquestes qüestions quan interpretem els resultats de la Taula 6.

Al següent apartat presento el segon model economètric per posar a prova les hipòtesis relacionades amb l'impacte de les estratègies dels representants subnacionals en les externalitats electorals.

## 5.4 · Model 2: anàlisi de les estratègies dels representants subnacionals

Al segon model, empro com variable dependent les diferències absolutes entre el percentatge de vots aconseguit pels socialistes a les eleccions regionals al moment  $t$  i el percentatge de vot socialista a les eleccions nacionals prèvies al moment  $t-k$ , on  $k$  és el nombre d'anys entre eleccions. Assigno a aquesta variable l'etiqueta *distància*. Si les externalitats electorals són altes, la proporció de vot socialista en diferents eleccions serà molt similar i, per tant, les diferències absolutes seran reduïdes. Unes externalitats electorals baixes es traduiran en un increment de les distàncies absolutes. Predic que a mesura que augmenta la descentralització, els resultats electorals a les eleccions subnacionals seran cada cop menys correlacionats amb els resultats previs a les eleccions nacionals (*hipòtesi de la descentralització*). Com al *Model 1*, mesura la descentralització mitjançant el finançament regional per capita, ja que registra els canvis en el nivell de béns i serveis proveït per les CCAA (*FPC*).

Les variables de control són: primer, l'increment en la proporció de vot pels partits regionalistes ( $\Delta REGV$ ).<sup>123</sup> L'existència de partits regionalistes que competeixen a les eleccions subnacionals modifica l'arena electoral on

---

<sup>123</sup> Vegeu a la Taula A.14 de l'apèndix la llista amb el nom i el percentatge de vots de cada partit regionalista a cada comunitat autònoma.

té lloc la competició interpartidista a les generals. És menys probable que la proporció de vots als partits nacionals a les eleccions subnacionals es mantingui estable, ja que l'existència de partits regionals dóna lloc a un suport electoral més fragmentat.

Segon, introdueixo una variable contínua que mesura el nombre de mesos entre la data de les eleccions regionals i les eleccions nacionals anteriors (*mesos*). Hi ha certes dades que indiquen que la coincidència d'eleccions a diverses regions i nivells de govern té efectes homogeneïtzadors en la participació electoral. Per exemple, a Espanya la coincidència d'eleccions regionals i locals a algunes CCAA comporta externalitats positives per a la participació electoral amb un efecte ascendent, és a dir, de les eleccions locals a les regionals (Wert 1998: 509). A més, sembla que les regions que celebren les seves eleccions regionals separatament (tant respecte al calendari electoral *comú*<sup>124</sup> com a les eleccions a altres nivells de govern) fomenten l'heterogeneïtat, a causa de la natura predominantment regional dels temes en joc al procés de competició electoral (Pallarès 1994: 178).

El model de regressió també inclou una variable de control categòrica (*governant*) codificada amb valor 0 si el partit socialista no ha format part del govern regional sortint; 1 si el partit socialista ha estat membre d'un govern regional de coalició; i 2 si el que s'enfronta a la reelecció és un govern socialista de majoria. La direcció de la causalitat de la variable *governant* no és inequívoca. D'una banda, ocupar el govern pot incrementar els efectes de les externalitats electorals quan els diversos nivells de govern pertanyen al mateix partit (és a dir, quan la regió és governada pel partit que ocupa el govern central). El governant regional, per tant, pot estar exposat als desbordaments del govern central, en comparació amb els membres d'un mateix partit que es trobem a l'oposició. D'altra banda, ocupar el govern regional comporta més responsabilitats en matèria de polítiques (que pertànyer a l'oposició) i les accions dels polítics resulten més visibles pels ciutadans. La visibilitat pot contrarestar els desbordaments nacionals, ja que dóna importància a la diferenciació entre nivells de govern. Podríem esperar que els governants regionals socialistes es veiessin menys sotmesos a les externalitats electorals que els membres del partit a l'oposició, els resultats electorals dels quals dependrien dels seus homòlegs nacionals. Però

---

124 Totes les CCAA, excepte Andalusia, el País Basc, Catalunya i Galícia, celebren les eleccions locals i regionals l'últim diumenge de maig de cada quatre anys.



aquestes prediccions no tenen en compte les estratègies dels polítics nacionals. Com s'ha esmentat a l'apartat 5.2.2.2, els representants subnacionals de partit d'àmbit estatal poden tenir incentius per fomentar la seva visibilitat política enfront de la influència de les externalitats electorals nacionals o, alternativament, poden decidir penjar-se electoralment dels resultats electorals dels seus companys nacionals de partit. Aquestes consideracions ens impedeixen arribar a conclusions clares, així que la direcció i la capacitat explicativa de la variable *governant* serà revelada per l'anàlisi empírica.

El nombre de partits que competeixen a les eleccions nacionals i regionals pot afectar la proporció de vots que rep cada partit. El conjunt dels vots es distribueix entre partits polítics que competeixen en un joc de suma zero. Així, un sistema amb un gran nombre de partits que es presenten a les eleccions comporta una distribució més fragmentada del vot. L'arena regional de competició es caracteritza per l'existència de partits regionalistes (partits d'àmbit no estatal o PANE). Alguns PANE han aconseguit representació al parlament nacional, tot i que tots ells obtenen resultats millors a les eleccions regionals (Wert 1998: 518). Consegüentment, la fragmentació és menor a les eleccions nacionals que a les regionals. Introdueixo la fragmentació a les eleccions nacionals com a variable de control, mesurada com l'increment entre dues eleccions seguides del nombre de partits que hi competeixen. A mesura que augmenta el nombre de partits a les eleccions nacionals, la fragmentació nacional s'aproximarà als nivells de fragmentació regional. Per tant, les diferències entre els resultats electorals nacionals i regionals es reduirà (vegeu resum estadístic a la Taula A.8 de l'apèndix).

El model economètric és:

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 \text{partits regionalistes}_{it} + \beta_2 \text{mesos}_{it} + \beta_3 \text{governant}_{it} + \beta_4 \text{fragmentació}_{t-k} + \beta_5 \text{finançamentpc}_{it} + \text{dummies anys}_{it} + u_{it} \quad (1)$$

*Variable Dependent* =  $y_{it}$  = (resultats electorals dels socialistes a les eleccions nacionals a una regió  $i$  al moment  $t-k$ ) – (resultats electorals dels socialistes a les eleccions regionals a una regió  $i$  al moment  $t$ ), on  $k$  és el nombre d'anys entre eleccions.

Els resultats es mostren a la Taula 5.7. L'ajust general del *Model a* és correcte i el signe de totes les variables exògenes és el predit. Quant a l'anàlisi de la *hipòtesi de la descentralització*, hi ha una correlació positiva i significativa entre el finançament regional per capita i la variable depen-

dent. El finançament per capita mesura el nivell de competències de despesa de les quals gaudeix cada comunitat autònoma. Indica fins a quin punt el govern central ha transferit poder cap a nivells inferiors de govern o, en altres paraules, el nivell de descentralització de la despesa. Els resultats confirmen la hipòtesi de la descentralització. A mesura que les regions són dotades de competències per a la provisió de béns i serveis, mesurades mitjançant el finançament per capita, els resultats electorals subnacionals esdevenen menys semblants als de les eleccions generals precedents.

Segons els arguments teòrics presentats anteriorment, el percentatge de vots que aconseguixen els partits regionalistes té una correlació positiva amb la variable endògena. Sembla plausible que com més augmenti el percentatge de vots obtingut pels partits regionalistes, la distància entre els resultats electorals nacionals i subnacionals creix. A més, el nombre de partits que competeixen a les eleccions nacionals presenta, tal i com s'havia predit, una correlació negativa amb la variable dependent. Els resultats mostren que, com s'esperava, el període de temps entre les eleccions regionals i les nacionals que les precediren també explica la variació de la variable exògena. Com més proximitat hi ha entre les eleccions, major són les externalitats electorals entre els diferents nivells de govern. Finalment, el signe del tipus de governant és negatiu, el que indica que els resultats electorals dels governants subnacionals estan més lligats a les fluctuacions electorals nacionals que no els dels líders regionals a l'oposició. No obstant això, els coeficients no resulten significativament diferents de zero.

Al *Model b* poso a prova  $H_4$  (*Davallada electoral nacional*). L'argument estableix que els polítics subnacionals tindran incentius per aïllar els seus resultats electorals dels que es derivarien dels seus equivalent nacionals quan els seus homòlegs nacionals s'enfrontin a una davallada electoral. Donar rellevància a la diferenciació de les polítiques i en l'autonomia respecte els representants nacionals del partit pot permetre als líders locals aconseguir més rèdits electorals que si depenguessin d'externalitats electorals perjudicials.

A causa de les estratègies d'alta visibilitat, espero que s'incrementi la distància entre els resultats electorals dels membres nacionals i subnacionals d'un mateix partit. Per posar a prova aquesta hipòtesi, introdueixo a l'equació (1) una variable *dummy* (PP) codificada amb valor 1 quan el partit que governa al centre és el Partit Popular i amb 0 si no l'és. Faig interactuar aquesta variable i la variable de *governant* regional (PP\**governant*). El partit socialista deixà de ser el governant a les eleccions generals

**Taula 5.7. Anàlisi del Model 2: estratègies dels líders subnacionals**

Variables	Model a	Model b	Model c
$\Delta$ VREG	,136 (,056)**	,128 (,057)**	,122 (,054)**
$\Delta$ Fragmentació	-2,01 (,854)**	-1,83 (,953)*	-1,75 (,844)**
FPC	,003 (,001)**	,003 (,001)*	,002 (,0009)**
Mesos	,274 (,091)***	,276 (,111)**	,120 (,062)*
Governant (ref. socialista no governant)			
Governant 1 (coalició)	-1,79 (1,38)	-2,50 (1,87)	-1,38 (1,27)
Governant 2 (majoria)	-,555 (1,33)	-1,69 (1,46)	-,781 (,968)
PP		-,778 (3,74)	
Governant1*PP		1,22 (2,82)	
Governant 2*PP		3,83 (1,92)**	
Intensitat			-,136 (,412)
<i>Dummies temporals (ref. Parell 1)</i>			
Parell 2	27,0 (7,68)***	26,92 (7,69)***	19,1 (6,62)***
Parell 3	17,9 (6,80)**	18,07 (6,79)**	11,8 (5,69)**
Parell 4	15,5 (5,43)**	16,17 (5,68)**	11,0 (4,25)**
Parell 5	10,5 (6,27)*	10,82 (6,99)	8,21 (5,15)
Parell 6	12,1 (7,21)*	11,83 (7,78)	9,76 (5,83)*
Parell 7	8,69 (7,63)	7,03 (9,33)	5,79 (6,01)
Cons	-20,4 (7,13)*	-19,71 (7,52)	-10,4 (5,58)*
Obs	84	84	84
R <sup>2</sup>	0,29	0,33	0,35
Mètode d'estimació	EF	EF	EA

Coefficients resultants (errors típics entre parèntesi). \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \* si  $p < 0,01$   
 Variable dependent = *diferència* = (resultats electorals dels socialistes a les eleccions nacionals a la regió *i* al moment *t-k* a la regió *i*) – (resultats electorals socialistes a les eleccions regionals a la regió *i* al moment *t*), on *k* és el nombre d'anys entre eleccions.

Variables independents:

$\Delta$ VREG = increment de la proporció de vots als partits regionalistes a la regió *i* al moment *t*

$\Delta$ Fragmentació= increment del nombre de partits que competeixen a les eleccions nacionals.

FPC= finançament regional per capita a la regió *i* al moment *t*

Mesos = increment en la taxa d'inflació a la regió *i* al moment *t*

Governant = valor 0 per a les regions on els socialistes són a l'oposició; 1 quan formen part d'un govern de coalició; i 2 quan gaudeixen d'una majoria a nivell regional.

PP = variable *dummy* (valor 1 quan el partit que governa al centre és el Partit Popular, 0 si no l'és)

Intensitat = variable contínua que mesura el nombre d'anys entre l'aprovació de la Constitució Espanyola (1978) i l'aprovació de l'estatut d'autonomia de cada regió.

del 1996. Partint de la  $H_4$ , espero que els governants socialistes regionals segueixin a partir d'aquell moment estratègies de *diferenciació* de les polítiques per evitar perdre el poder com els seus companys nacionals de partit. Els resultats mostren que el terme d'interacció és positiu en el cas dels líders socialistes que lideren un govern regional de majoria (categoria 2 de la variable *governant*). Aquest fet significa que, a partir de la pèrdua del govern central dels socialistes, els resultats electorals dels socialistes governants regionals esdevé més independent dels resultats a les eleccions nacionals. Aquesta troballa confirma  $H_4$ : quan els representants regionals gaudeixen del poder als governs subnacionals i esperen externalitats negatives provinents de les seves organitzacions nacionals, seguiran estratègies que subratllin la diferenciació i l'autonomia respecte la branca nacional del partit.<sup>125</sup>

Finalment, al *Model c* pretenc posar a prova  $H_5$ . Aquesta hipòtesi estableix que els que tinguin unes preferències més intenses a favor de l'autonomia tindran més tendència a posar l'èmfasi en una agenda de polítiques basada en temes que afecten la seva regió (temes en els quals disposen de capacitat de decisió), encara que aquests els enfrontin als seus companys de partit nacionals. Mesuro la intensitat de preferències com els anys que passen entre l'aprovació de la Constitució (1978) i l'aprovació de l'estatut d'autonomia de la comunitat autònoma. Com menys triga la regió a aprovar el seu estatut, major és la intensitat de preferències a favor de l'autonomia (de manera que els valors positius de la variable d'intensitat han d'interpretar-se com una menor preferència per l'autonomia).<sup>126</sup> Denomino aquesta variable com *intensitat* i la introduixo a l'equació (1). El model s'estima amb efectes aleatoris (ja que la intensitat de la variable no varia en el transcurs del temps). Els resultats mostren que la variable *intensitat*, tal i com s'havia predit, té un signe negatiu. Per tant, a les regions

---

**125** Una explicació alternativa d'aquest resultat consisteix que és la conseqüència d'experimentar nivells més alts de descentralització de la despesa durant el període en el qual el govern del centre no és socialista. És a dir, quan el governant nacional és el Partit Popular, la distància entre els resultats regionals i nacionals creix (per als governants regionals). Aquest efecte negatiu pot ser la conseqüència d'un augment de la descentralització de la despesa durant el període en el qual el PP ocupava el poder central. En resum, l'efecte de la interacció entre la variable de *governant* regional i el partit que governa al centre pot veure's mediat per l'efecte de la variació en el grau de descentralització de la despesa. Això no obstant, aquest efecte es té en compte al *Model b*, al qual s'introdueix una variable de *finançament* per capita.

**126** Per exemple, Catalunya i el País Basc aprovaren els seus estatuts el 1979, de manera que les observacions d'aquests països rebran el valor «1».

amb menors preferències per l'autonomia les externalitats electorals són majors. No obstant això, el coeficient de la variable d'intensitat no resulta significatiu des del punt de vista estadístic (es troba molt per sobre del nivell de significativitat del 10%). També he posat a prova el model amb un indicador diferent de la intensitat de preferències. He introduït una variable dicotòmica amb valor 1 en el cas d'aquelles regions que han accedit a l'autonomia per la via ràpida i 0 en el cas de les regions ordinàries (que accediren a una autonomia caracteritzada per nivells menors de competències de despesa i autoritat). Els resultats són els mateixos que al *Model c* (no es mostren els resultats).

La manca de capacitat explicativa de la variable *intensitat* pot explicar-se amb l'argument següent. És probable que mesurar les preferències envers l'autonomia mitjançant variables constants en el temps sigui un indicador massa barroer. La via mitjançant la qual les regions van accedir a l'autonomia (via ràpida o via lenta) va donar lloc a diferències entre regions quant a l'autoritat i les competències de despesa durant els primers anys de l'Estat de les Autonomies. Aquestes asimetries, no obstant això, no recullen els canvis posteriors en les demandes d'autonomia dels líders regionals. Menys de deu anys després d'aprovar l'estatut d'autonomia més recent, les regions ordinàries demanaven una extensió de l'autoritat i les competències de despesa de les quals disposaven. Aquestes demandes van resultar en els *Pactos Autonómicos* (Pactes Autonòmics) del 1992, mitjançant els quals s'atorgava a les regions de via lenta la mateixa autoritat competencial que a les de via ràpida. La preferència per l'autonomia entre els líders regionals de les autonomies de via lenta augmentà a mesura que ho feien les institucions regionals. Tot i que aquestes dinàmiques de les demandes d'autonomia són importants per entendre la posada en pràctica d'estratègies de diferenciació en matèria de polítiques (com enuncia la  $H_3$ ), no són copsades per les variables constants en el temps (com les variables d' *intensitat* o *via ràpida*).

En resum, els coeficients presentats a la Taula 5.7 recolzen les hipòtesis  $H_3$  i  $H_4$ . En el cas d' $H_3$ , el *Model a* mostra una correlació significativa i positiva entre el nivell de descentralització de la despesa i la diferència entre els resultats electorals nacionals i regionals. El raonament és el següent: a mesura que els representants subnacionals reben més autoritat i competències de despesa, guanyen influència dins el partit d'àmbit estatal. Els governs subnacionals que han guanyat poder creen forces centrífugues, ja que tenen més influència a l'hora de seleccionar els candidats i dissenyar

l'agenda de polítiques del partit. Aquest fet redueix els costos que haurien evitat que els líders subnacionals emprenguessin una estratègia de *diferenciació* quant a la formulació i implementació de polítiques.

Els resultats del *Model b* indiquen que quan la branca nacional d'un partit d'àmbit estatal experimenta una davallada electoral, disminueixen els desbordaments electorals entre diferents organitzacions territorials d'un mateix partit. El mecanisme causal que explica aquesta correlació es troba a les estratègies electorals dels representants subnacionals. Per aïllar les seves perspectives electorals de les externalitats electorals negatives, els polítics subnacionals intentaràn aparentar tant com puguin davant dels votants que són independents dels seus socis nacionals.

## 5.5 · Entrevistes

A aquest apartat, apporto dades empíriques addicionals tant sobre l'efecte de la descentralització en l'estructura d'un partit d'àmbit nacional com sobre les hipòtesis de la *davallada electoral* i les *preferències envers l'autonomia*. El cas que he analitzat en profunditat a l'anàlisi quantitativa anterior és el del Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE). En aquest apartat, les dades quantitatives es complementen amb entrevistes en profunditat de líders socialistes que van seguir el procés de descentralització molt de prop.<sup>127</sup>

Si la hipòtesi de la descentralització és correcta, la transferència de competències impositives i de despesa als governs subnacionals hauria d'estar associada amb pressions centrífugues dins l'organització interna d'un partit d'àmbit nacional. El PSOE ofereix moltes proves que l'estructura del partit va canviar gradualment a mesura que les institucions regionals es van consolidar. Tot els polítics entrevistats estaven d'acord que l'estructura institucional de l'Estat influeix en l'estructura interna del partit. Un argument molt recurrent sostenia que el PSOE només va assolir una estructura plenament federal a causa de les dinàmiques que l'expansió i consolidació dels governs regionals van desencadenar. Tot i que el PSOE va adoptar formalment una estructura federal, durant els primers anys del període democràtic constituïa, a la pràctica, un partit molt centralitzat i disciplinat. A mesura que es consolidaren les institucions regionals, els representants regionals

---

<sup>127</sup> Vegeu la Taula A.1 de l'apèndix, que conté una llista dels polítics entrevistats i de les seves responsabilitats de partit i govern.

van guanyar progressivament en experiència. A més, el nivell educatiu mitjà dels que treballaven al govern regional va millorar progressivament. També ho va fer el nombre de persones que iniciaven la seva carrera política a les institucions regionals. Conseqüentment, l'estatus polític dels polítics regionals va fer un canvi en sentit positiu. Finalment van passar de ser considerats representants de segona línia a líders respectables capaços de mantenir-se al govern durant llargs mandats. Aquest canvi en l'experiència i reputació dels polítics regionals també el demostra la dinàmica de negociació intergovernamental. Li vaig preguntar a l'antic Secretari d'Estat d'Economia, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, que definís l'actual procés de negociació intergovernamental del finançament regional en comparació amb les dinàmiques de negociació de principis dels anys 80. Va contestar:

Hi ha diferències... ja que els governs regionals guanyaven poder i rellevància, el seu paper esdevingué més important... el seu paper intel·lectual (...). He estat aquí [al departament d'Hisenda] durant més de 15 anys... I què hi havia en aquells temps? Rarament havies de lluitar amb les CCAA... lluitaves amb Hisenda... els representants regionals no eren ningú... Ara és diferent... Ara venen a negociar (...) amb informes d'investigació... han incrementat la seva capacitat (...) tenen una millor formació.<sup>128</sup>

El factor que més va influir en la consolidació de l'experiència i els coneixements del govern regional va ser el fet que alguns d'ells gaudissin de períodes molt llargs al govern amb el recolzament de la majoria dels votants.<sup>129</sup> Aquests líders regionals eren coneguts com «barons» i sovint eren els responsables tant del govern regional com de la federació regional del partit. El sorgiment d'electorats regionals representava una nova font de poder per a aquests líders. Aviat van començar a exigir més responsabilitats dins el partit, afirmant que la seva autoritat dins l'organització del partit havia d'estar a l'altura del seu recolzament electoral i les seves res-

---

**128** Un exemple molt il·lustratiu el va oferir Fèlix Pons, que afirmà que *«un president regional que ha governat durant tres legislatures no es reuneix amb el Ministre d'Economia o (...) el Ministre d'Educació com si fos un nouvingut regional (...) Això és evident. Tot i que pertanyin al mateix partit... ell (el president regional) actuarà amb seguretat... o amb més seguretat que el primer dia (que es va reunir amb el Ministre). Arribà (al Ministeri) amb una actitud reverencial... i ara se sent més important que el propi Ministre»*.

**129** A Madrid, Andalusia i Castella-la Manxa els líders regionals han estat empesos per l'aparell central del partit. No obstant això, els intents posteriors d'aquests líders de guanyar autonomia respecte el centre s'han enfrontat a una forta oposició de l'aparell del partit (Gillespie 1992).

ponsabilitats institucionals. Tomás De la Quadra va oferir la millor explicació de la natura d'aquestes demandes regionals:

Hi ha una oposició... i l'oposició tenia el suport, no dels líders de les federacions regionals del partit, que no tenien poder, o que només tenien l'autoritat provinent de la maquinaria del partit, sinó dels líders regionals democràticament electes per la població, que eren conscients del seu poder polític i que consideraven que tenien una gran autoritat per decidir sobre les qüestions que afecten la seva regió.

Les pressions centrífugues dins el partit van sorgir a mitjans dels anys 80. Al 30è Congrés del PSOE, el 1984, els líders regionals<sup>130</sup> es van fer notar per primera vegada. Van proposar la creació d'un nou òrgan, un consell polític format per secretaries regionals, així com aconseguir un major nivell de representació a l'executiu.<sup>131</sup> No obstant això, el secretari general del partit, Felipe González, i la majoria de l'executiva central del partit o *ejecutiva federal* s'oposaren a la creació d'aquest òrgan.<sup>132</sup> Aquest fet il·lustra que tot i que a principis dels anys 80 els líders regionals ja havien començat a demanar més autoritat dins el partit, la maquinària del partit havia estat capaç de silenciar aquestes pressions centrífugues. Aquest argument me'l van repetir alguns polítics que vaig entrevistar. Fèlix Pons n'és un exemple:

Inicialment, quan el PSOE assumeix responsabilitats institucionals, el partit intenta implementar un model en el qual les institucions regionals siguin dominades per la maquinària del partit. Conseqüentment, els membres del partit amb responsabilitats institucionals han de seguir els dictats de l'aparell del partit.

El model que descriu Fèlix Pons també influeix en les relacions intergovernamentals. Aquest fet queda il·lustrat per la caracterització que fa

---

**130** Les federacions regionals del partit més exigents eren Andalusia, la Comunitat Valenciana i Madrid.

**131** «El País», 14 de desembre de 1984.

**132** «El País», 15 de desembre de 1984. González manifestà que la creació d'un consell polític crearia una divisió dins el partit i proposà una alternativa basada en l'establiment de reunions periòdiques amb els representants regionals.



Joaquín Almunia del procés de negociació intergovernamental que portà a mitjans dels anys 80 al primer acord definitiu sobre finançament regional. Afirmava que

En aquells moments el partit socialista dominava la majoria de regions, però el partit encara gaudia d'una estructura forta i cohesionada que predominava sobre demandes regionals concretes.

Durant la primera meitat dels anys 90, dues sèries diferents d'esdeveniments van produir un increment del poder de les secretaries regionals. D'una banda, la segona ona descentralitzadora que va tenir lloc a causa dels Acords Autonòmics del 1992 atorgà un nivell major d'autoritat a les regions de règim ordinari, que va reforçar les pressions centrífugues dins el partit. D'altra banda, les divisions internes a l'executiva federal i el conflicte creixent entre el govern socialista i l'aparell del partit va erosionar significativament la unitat del partit i la seva cohesió interna.<sup>133,134</sup> Aquestes dinàmiques es reflectiren intensament en el desenvolupament dels fets al XXXIè Congrés (1990), un dels més conflictius. L'executiva federal del partit s'amplià i alguns dels *barons* regionals entraren a l'òrgan executiu, el que indicava que poc a poc els líders regionals havien reeixit en la seva lluita per aconseguir la seva part de poder. Quant a les relacions entre el govern i el partit, el discurs de cloenda de Felipe González feia una crida urgent a establir una divisió estricta entre l'esfera d'acció del govern i la de la maquinària del partit.<sup>135</sup>

---

**133** El secretari general del PSOE i Primer Ministre, Felipe González, va fer una crida a la unitat i la disciplina del partit a les dues reunions congressuals que van tenir lloc als anys 80. Per exemple, al Congrés de 1984 afirma que l'estructura del partit «*ha de romandre tan sòlida com una roca*» («El País», 17 de desembre de 1984). Un cop més, al Congrés de 1988 González va fer una crida general a la disciplina de partit («El País», 25 de gener de 1988). Les divisions internes es van intensificar a principis dels anys 90.

**134** L'executiva federal estava dividida entre els defensors d'un canvi en el discurs i l'estil del partit (coneguts com a renovadors) i els anomenats *guerristes*, seguidors d'Alfonso Guerra, el secretari d'organització i vicepresident entre 1982 i 1991. Com sosté Menéndez (2000: 148), «és difícil definir aquestes divisions. Els renovadors constitueixen un grup molt heterogeni favorable a adaptar el discurs socialista a les noves circumstàncies i, en general, menys contraris a adoptar polítiques liberals que els guerristes». Aquestes divisions internes van esdevenir més fortes a principis dels anys 90, quan l'aparell central del partit, liderat per Alfonso Guerra i els *guerristes*, va esdevenir obertament crític amb González i el seu govern.

**135** «El País», 12 de novembre de 1990.

A la primera meitat dels anys 90 es va experimentar un creixement de les divisions dins l'organització interna del PSOE, acompanyada d'una davallada electoral sostinguda.<sup>136</sup> La debilitat de l'aparell nacional del partit va afavorir els líders regionals, que gradualment van prendre el poder de l'aparell central del partit.<sup>137</sup> Joaquín Almunia explica per què el govern socialista va acceptar finalment la integració dels líders regionals a l'executiu federal:

Sens dubte, els líders regionals han estat dotats de competències molt importants que són molt rellevants per a l'estructura de l'Estat i la distribució de poder. Però la influència sobredimensionada de la clivella territorial en la distribució interna del poder es troba directament relacionada amb el buit de poder al nivell federal (...) Felipe González empra els líders territorials per contrarestar el poder de l'aparell del partit (...) (quan) comença a desafiar el poder del govern i del secretari general del partit.<sup>138</sup>

Una afirmació comuna entre els líders entrevistats és que el sorgiment dels poders regionals va tenir grans costos quant a la cohesió interna del partit i en termes de manca de coordinació entre el govern central i les CCAA socialistes i entre les regions. El partit va perdre gran part de la seva natura «cohesionada», és a dir, la capacitat de forçar els representants socialistes regionals a arribar a un acord en matèria de polítiques. Al mateix temps, els líders regionals seguien estratègies de polítiques que sovint s'apartaven de les línies mestres marcades per la direcció nacional de partit. En fer això, explotaven el seu paper més influent dins l'organització del partit, completament conscients que l'aparell central ja no era capaç de forçar el compliment de les seves directrius. Una altra reflexió sobre les preferències dels líders regionals compartida per les persones entrevistades argumenta que aquells van donar la prioritat cada cop més a les de-

---

**136** Els socialistes van perdre la majoria a les eleccions generals de 1989. El 1993, el President Felipe González va convocar eleccions generals anticipades que el PSOE va guanyar sense una majoria absoluta.

**137** Els líders regionals van aconseguir cada cop més responsabilitats dins el partit. Al Congrés de 1994 l'executiu federal s'amplià amb la introducció d'alguns líders regionals. Al Congrés de 1997 es creà un Consell Polític on les federacions regionals del partit eren representades (vegeu també Méndez 2000: 141).

**138** De fet, el propi González havia començat a celebrar reunions regulars amb els líders regionals (vegeu Gillespie 1992).

mandes del seu electorat regional en detriment de la consecució de l'agenda política nacional del partit. O, en altres paraules, els líders regionals van començar a deure-li una major lleialtat als votants de la seva regió que a l'aparell central del partit. Aquestes dinàmiques queden ben il·lustrades per les paraules de Carlos Solchaga:

Tothom (cada líder regional) té els seus propis plans (...) i aquests plans són més o menys compatibles amb el projecte general (...). Els problemes sorgeixen quan la compatibilitat no és, ni molt menys, perfecta. Això va passar el 1991 i, a partir d'aquell any, sempre va passar (...) Pertànyer al mateix partit no garanteix que s'evitin les contradiccions [entre plans]. En aquestes condicions, és raonable pensar que és possible i desitjable dirigir la política nacional emprant les regions governades pel partit per formar un front unit (contra l'oposició nacional)? Crec que és un error, ja que és segur que sorgiran contradiccions. I quan creguin que has imposat la teva disciplina als nois [regions de la mateixa filiació] faran un pacte entre ells si n'obtenen beneficis electorals polítics, o el que sigui que creguin que maximitza la seva funció [d'utilitat].

I segueix:

La idea que aquesta gent [els líders regionals], que és al poder, que vol romandre al poder i que resulta ser la base que et permet [a l'aparell central] tenir presència institucional a la societat, complirà i seguirà la teva estratègia d'oposició en lloc de fer el que els resulta convenient no és realista.

No hi ha diferències importants entre les regions en termes de lleialtat al seu electorat. De fet, els entrevistats coincidien que les regions convergeixen gradualment en les seves demandes d'una major autonomia. L'homogeneïtat sembla caracteritzar el patró de demandes regionals, que consistien bàsicament a sol·licitar un increment de les transferències de recursos monetaris des del govern central. Les CCAA també convergien quant a la descentralització de la despesa. Un dels polítics que van liderar la creació dels Acords Autònoms del 1992 sostenia que la majoria de les regions de via lenta volien accedir a un nivell major d'autonomia.<sup>139</sup>

---

139 Entrevista amb Juan Manuel Eguiagaray.

Ninguna volia quedar-se endarrerida a l'hora de rebre competències i, sobretot, quan es tractava d'aconseguir recursos del centre per finançar-les. Les preferències envers l'autonomia, per tant, se centraven en demanar més recursos. Segons Fèlix Pons:

Totes les regions volien una autonomia política plena. Quant a l'autonomia en termes de finançament... sí (volien l'autonomia) però no per utilitzar-la.

Les regions de via lenta que van ser les darreres en accedir a l'autonomia van revelar-se tant exigent com aquelles CCAA que tradicionalment havien mostrat una preferència més intensa per l'autonomia. Algunes d'aquestes regions de via lenta van resultar governades pel Partit Popular. Carlos Solchaga definí les seves demandes d'aquesta manera:

Jo podia veure que (...) un cop el Partit Popular ocupava un govern regional, es tornava tant centrífug com qualsevol altre [partit] nacionalista... Les demandes (...) [d'] Aragó, Múrcia... no eren menors que les dels líders nacionalistes, o eren fins i tot majors... Era impossible distingir quina regió demanava més.

Aquestes afirmacions corroboren els resultats de les anàlisis de la hipòtesi de les *preferències envers l'autonomia*. L'anàlisi quantitativa mostrarà que les primeres regions a accedir a l'autonomia no es trobaven significativament menys influïdes per les externalitats electorals que la resta. El meu argument sostenia que les asimetries inicials no copsaven els canvis posteriors en les demandes d'autonomia dels líders regionals. Assumia que les demandes de les regions de via lenta havien sorgit a mida que es desenvolupaven les institucions regionals. L'anàlisi qualitativa sembla confirmar aquest supòsit, ja que els entrevistats manifesten que les demandes d'autonomia de les regions van anar convergint gradualment.

Quant a reforçar la seva autonomia del centre, els líders regionals s'han mostrat més reeixits en el transcurs del temps. Les qüestions de polítiques que havien portat els líders regionals a un enfrontament amb l'executiu central havien acabat de formes diverses. Per exemple, el 1983 Joaquín Leguina (president del govern regional de Madrid entre 1983 i 1995) va proposar la creació d'un recàrrec a l'Impost sobre la Renda per finançar els governs locals. El govern central socialista no va recolzar la seva incitativa

i va maniobrar fins que s'hi va renunciar. Tot i que el Tribunal Constitucional espanyol establí finalment el caràcter constitucional del recàrrec, mai es va implementar.<sup>140</sup> Altres iniciatives *de força* posteriors van tenir un desenvolupament diferent. Per exemple, al 1994 José Bono (president del govern regional de Castella-la Manxa entre 1983 i 2004) es va enfrontar al govern central socialista pel disseny de la xarxa de carreteres. La planificació de les carreteres nacionals era una responsabilitat del govern nacional, però el govern regional s'oposava als plans del ministeri i argumentava que el disseny d'una carretera tallava per la meitat una reserva natural regional.<sup>141</sup> Finalment, el projecte original de la carretera es modificà, així que el govern regional es va apuntar una victòria en la seva lluita amb el govern central. Aquest exemple indica que a mesura que els líders regionals són dotats d'una major autoritat, la filiació del partit no evita que els líders regionals emprenguin una estratègia de picabaralla amb el govern central. Un cop sorgeixen agendes polítiques heterogènies, l'intent d'imposar l'homogeneïtat o de silenciar les demandes regionals esdevé una estratègia impracticable per a l'aparell central del partit.

Les fluctuacions electorals del PSOE a les eleccions generals també va influir en les estratègies dels líders regionals. Diversos líders entrevistats van posar èmfasi al fet que la davallada electoral del PSOE a les eleccions generals fomentés les estratègies de diferenciació regionals. Conseqüentment, dos processos relacionats, les divisions internes del partit i les davallades electorals, expliquen la presa del poder pels líders regionals. Aquestes divisions les resumeix perfectament Carlos Solchaga:

És evident que quan crees nous centres de poder [el govern regional] és clar que l'estructura prèvia tremola (...). Tot i el fet que el lideratge de Felipe González és molt fort, no es pot pretendre que l'estructura de poder romangui igual... No és veritat... I, bé, pots tractar-hi raonablement quan els èxits electorals (...) fan de força unificadora (...). [Les estratègies de diferenciació] sorgeixen d'una forma més transparent, amb major rellevància, quan l'autoritat central es debilita (...) o quan ets a l'oposició.

Segons la hipòtesi de la davallada electoral els líders regionals intentaran aïllar els seus resultats electorals dels resultats dels seus homòlegs na-

---

140 Vegeu Iglesias (2003: 351).

141 Vegeu Iglesias (2003: 297-298).

cionals quan aquests afrontin una davallada electoral. És a dir, les estratègies electorals regionals es dirigiran a afirmar la seva autonomia del centre i a minimitzar les externalitats electorals negatives. La caracterització de les estratègies dels líders regionals que fan alguns dels polítics entrevistats recolza aquesta predicció. Per exemple, Abel Caballero exposa alguns arguments d'aquesta manera:

Sí, [les campanyes electorals regionals són] més autònomes que abans... això passa per la pèrdua de poder al nivell central. És a dir, quan el partit socialista perd poder i [tens] uns líders regionals amb un poder creixent, què passa? Llavors el líder regional dissenya la seva pròpia campanya electoral... potser ni tan sols vol que vinguin els líders nacionals [a la regió durant la campanya]. «No vull que vinguin [els líders nacionals] perquè són perjudicials [per als meus resultats electorals]» (...). Ara la diversitat i la complexitat són majors. Hi havia períodes durant els quals les eleccions les guanyava Felipe González a tot el país: a Madrid, a les Comunitats Autònomes, als governs locals. I quan es va acabar, el procés va esdevenir més complex. Vull dir que, durant els últims anys de Felipe González [al poder] i durant els governs del Partit Popular els projectes polítics [dels líders regionals] són més autònoms (...). Són autònoms, sobretot, quan ja no ets al poder [al centre].

En resum, les dades qualitatives atorguen un suport raonable a les hipòtesis de la *descentralització* i la *davallada electoral*. A causa de la descentralització fiscal i política, els líders socialistes generals, el poder dels quals ha augmentat, gradualment es fan amb l'aparell del partit. A principis i mitjans dels anys 90 es van incrementar les demandes centrífugues. Els líders regionals explotaren el seu paper més influent dins l'organització del partit, totalment conscients que l'aparell central ja no podia imposar-se. Els líders regionals van donar prioritat a les seves pròpies agendes electorals per davant de promoure un programa comú i nacional del partit, el que va debilitar la unitat i cohesió del partit. Finalment, la davallada prolongada del PSOE a les eleccions generals des de finals dels anys 80 fomentà les estratègies regionals de diferenciació. La por a les externalitats electorals negatives va fer que els líders regionals s'afanyessin a adoptar estratègies electorals dirigides a reafirmar la seva autonomia respecte el centre.

## 5.6 • Conclusions finals

El principal objectiu d'aquest capítol era analitzar les externalitats electorals entre nivells de govern. Sostinc que hi ha dos mecanismes causals que vinculen la descentralització amb els resultats electorals dels membres d'un mateix partit. El primer té a veure amb la distribució d'autoritat i competències entre nivells de govern i la capacitat dels ciutadans per distingir-les i votar conseqüentment. El segon està relacionat amb les estratègies de *diferenciació* dels polítics subnacionals, impulsats per un càlcul cost-benefici. Ambdós mecanismes expliquen la correlació negativa entre la descentralització i les externalitats electorals. Els arguments teòrics donen lloc a sis hipòtesis que s'han posat a prova amb dades quantitatives i qualitatives sobre el cas espanyol.

Els resultats mostren que els indicadors econòmics regionals influeixen en els resultats electorals dels líders regionals mitjançant la seva relació amb el govern nacional. És a dir, que les competicions electorals regionals constitueixen un referèndum sobre l'economia nacional (confirmant la hipòtesi del referèndum nacional), ja que els votants valoren els indicadors econòmics regionals com el resultat de les activitats econòmiques del govern central. L'anàlisi empírica ha revelat que l'efecte dels desbordaments electorals en el rendiment electoral dels representants subnacionals de la mateixa *filiació* partidista és més dèbil si aquests es troben a l'oposició, en comparació amb els companys de partit que governen a la seva regió. A més, l'anàlisi de dades ha mostrat que les externalitats electorals entre nivells de govern eren més dèbils a les eleccions més recents, en comparació amb les més anteriors. He afirmat que és el resultat d'un procés d'*aprenentatge dels ciutadans*, mitjançant el qual els individus voten diferentment a les eleccions regionals i nacionals quan aprenen a distingir les responsabilitats de cada nivell de govern.

Les dades empíriques presentades recolzen les hipòtesis relacionades amb les estratègies dels polítics subnacionals. L'anàlisi empírica mostra una correlació significativa i negativa entre la descentralització de la despesa i les externalitats electorals. Defenso que la causa d'aquesta relació negativa és que els polítics subnacionals tenen més incentius per seguir estratègies de diferenciació de les polítiques respecte l'agenda política nacional. A causa de la descentralització política i administrativa, es desencadena una centrifugació de l'estructura del partit que disminueix els costos que, dins el partit, té l'adopció d'una agenda política regional diferenciada, que

també debilita les externalitats electorals. L'impacte de la descentralització en l'estructura del partit s'ha confirmat amb les dades obtingudes mitjançant entrevistes en profunditat a líders del Partit Socialista. Finalment, tant les dades quantitatives com les entrevistes recolzen la hipòtesi de la *davallada electoral nacional*. És més probable que els polítics subnacionals emprenguin estratègies de diferenciació quan els seus homòlegs nacionals afrontin una davallada electoral.



**6. EL DISSENY DE LES TRANSFERÈNCIES  
INTERGOVERNAMENTALS EN DOS CONTEXTOS  
INSTITUCIONALS DIFERENCIATS.  
EL CAS D'ESPANYA**



## 6.1 · Introducció

Aquest capítol, té l'objectiu de posar a prova les hipòtesis presentades al capítol 2 amb el cas espanyol. Amb aquestes hipòtesis com a punt de partida, analitzo si les diferents estratègies adoptades pels polítics a l'hora d'utilitzar les transferències intergovernamentals poden variar segons l'estructura d'incentius generada per les diferents configuracions de la descentralització. El cas espanyol ens proporciona variació en la principal variable explicativa del model, dos contextos institucionals diferents caracteritzats per diferents nivells de descentralització, alhora que es poden establir controls sobre altres factors. Per tant, ens permet analitzar si el disseny de l'assignació de transferències no condicionades ha variat a causa de la descentralització. Com a variable dependent, empro la distribució del finançament no condicionat entre les CCAA espanyoles en el període 1987 i 2001.<sup>142</sup>

Una de les principals característiques del procés espanyol de devolució radica en el paper que els acords polítics han tingut en la configuració i les dinàmiques del sistema de finançament regional. La Constitució estableix el marc regulatiu bàsic per a l'evolució de l'organització territorial de l'Estat i el seu finançament regional. No obstant això, la natura oberta d'aquestes provisions, que les fa úniques, ha obert el camí per al seu desenvolupament gradual.

Els acords polítics bilaterals i multilaterals han tingut un paper molt important a l'hora d'omplir aquest espai, juntament amb diverses lleis orgàniques i sentències del Tribunal Constitucional. Molts acadèmics sostenen que l'estructura de competició política i els partits polítics han donat forma a les dinàmiques de les relacions fiscals intergovernamentals a Espanya; també han definit l'evolució del finançament regional com un procés *polititzat* (Moldes 1996; Ramallo i Zornoza 2000). Això no obstant, el mesurament sistemàtic d'aquests arguments (és a dir, *qui es beneficia de què* dins el sistema) s'ha quedat endarrerit. Aquest capítol emprèn aquesta tasca empírica i, el que és més important, la situa al marc teòric descrit al capítol dos.

---

142 Només s'analitzen regions regulades pel sistema comú de finançament regional. Conseqüentment, Navarra i el País Basc són exclosos de l'anàlisi empírica.

## 6.2 · El sistema espanyol de finançament regional

La base legal per a l'establiment del sistema *comú*<sup>143</sup> de finançament regional s'aprovà a la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (a partir d'aquest punt, LOFCA) el 1980. Aquesta llei tenia la finalitat que els serveis transferits a les CCAA disposessin d'un finançament *suficient*. És a dir, les regions rebrien una quantitat equivalent al cost real de la provisió del servei en el moment que el servei era transferit. El finançament que cobrís aquests costos provindria de tres fonts: impostos regionals cedits<sup>144</sup>, taxes per serveis i transferències no condicionades (en forma de distribució de la recaptació).<sup>145</sup> Mitjançant la distribució de la recaptació, cada comunitat autònoma rebria un percentatge dels ingressos recaptats pel govern central a través d'impostos directes i indirectes i les cotitzacions de la seguretat social i l'atur. Aquest percentatge satisfaria els costos de la provisió de serveis que no quedessin coberts pels impostos cedits i les taxes per serveis. Fonamentalment:

$$UT_i = AC_i - CT_i - TS_i,$$

$UT_i$  = transferències no condicionades (percentatge de participació en els ingressos de l'Estat de la regió  $i$ )

$AC_i$  = costos de la provisió de serveis abans de la descentralització

$CT_i$  = càlcul normatiu dels ingressos per impostos cedits

$TS_i$  = taxes per serveis (taxes transferits a les regions quan es descentralitza el servei)

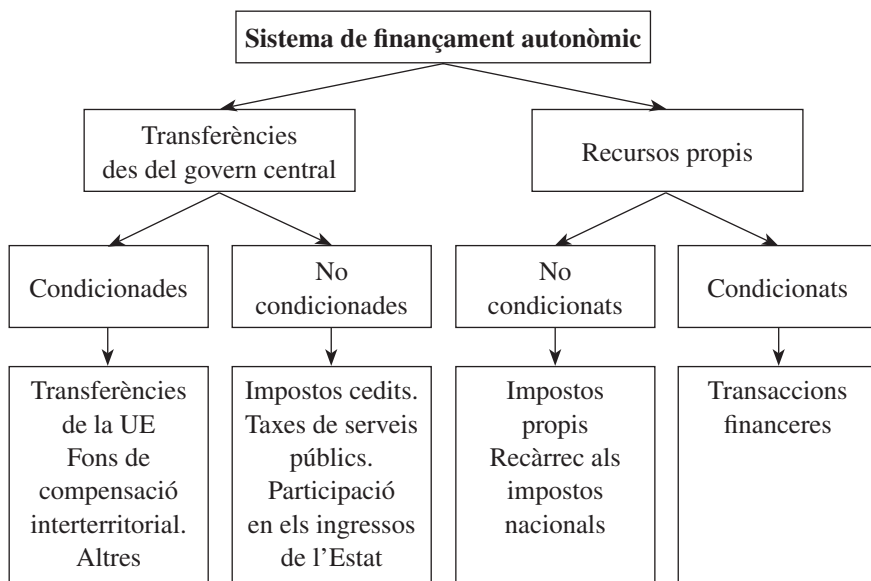
---

143 El sistema *comú* de finançament regional s'aplica a quinze de les disset CCAA. Navarra i el País Basc es financen mitjançant règims especials denominats *Convenio Navarra* i *Concierto Vasco*, respectivament.

144 Els impostos cedits eren completament propietat de l'Estat i es permetia que les CCAA els administressin. Les regions obtenien rendes segons els impostos que es pagaven al seu territori. Per tant, les taxes cedides són similars a una transferència des del govern central. L'única diferència és que les CCAA rebien una quantitat anual segons les previsions normatives i si la quantitat recaptada en realitat resultava més alta que les previsions, el govern regional es feia amb els fons «extra» (vegeu Ruiz Almendral 2002: 15 ss.) (vegeu Taula A.3 de l'annex).

145 La LOFCA establia que el càlcul del percentatge de participació en la distribució d'ingressos de cada comunitat autònoma es faria segons un procediment aprovat pel Consell de Política Fiscal i Financera. El 1982 el Consell va arribar al primer acord i va adoptar un mètode per calcular la participació de cada govern regional en la distribució d'ingressos (Acord 1/1982 del 18 de febrer). No obstant això, el percentatge no es podia aplicar fins que s'hagués transferit a tots els governs regionals els impostos cedits, condició que s'acomplí mitjançant la Llei 20/1983 de Cessió d'Impostos.

**Figura 6.1. Sistema de finançament regional espanyol**



La Figura 6.1 mostra els principals components del sistema regional de finançament. Les transferències des del govern central també inclouen les transferències condicionades (Fons de Compensació Interterritorial i Fons de Desenvolupament de la Unió Europea). No obstant això, l'anàlisi empírica només tracta de l'assignació de fons no condicionats.

El desenvolupament inicial del model de finançament regional es va dur a terme en dues fases: el «període transitori» (que comença amb les primeres transferències d'autoritat a les regions entre 1979 i 1986, quan totes les CCAA havien aprovat els seus estatuts d'autonomia) i l'anomenat «període definitiu» (que començà el 1987). La negociació multilateral va ser fomentada per la LOFCA mitjançant la creació d'un cos de negociació multilateral (el Consell de Política Fiscal i Financera, en endavant CPFF).<sup>146</sup>

<sup>146</sup> El CPFF és un cos consultiu creat per coordinar les activitats financeres intergovernamentals. El Consell el componen el Ministre d'Hisenda, el Ministre d'Economia i els representants de les oficines regionals d'hisenda. Els Acords al CPFF han tingut un paper molt important en l'evolució del sistema de finançament regional. Tanmateix, només són vinculants per a les regions si aquestes els ratifiquen en comissions bilaterals. Si no, les CCAA opten per abandonar el sistema de finançament aprovat pel CPFF.

Durant el «període transitori» el finançament regional era determinat anualment mitjançant la negociació entre cada regió i el govern central amb comissions bilaterals (Comissions Mixtes Paritàries).<sup>147</sup> A aquestes comissions, els costos de la provisió de serveis (abans de la descentralització) es calculaven i la suma resultant era transferida a les regions conjuntament amb la responsabilitat de la provisió de serveis.<sup>148</sup>

**Figura 6.2. Evolució del sistema de finançament regional fins a 2001**

1978	1980	1987	1991	1997	2001
↑		↑	↑	↑	↑
LOFCA					
<b>Període transitori</b> (Sistema cost-efectiu)		<b>Període definitiu</b> (1er Acord 1987-1991)		<b>2on acord</b> (1992-1996)	
				<b>3er acord</b> (1997-2001)	

A partir del 1987, s'establiren acords de cinc anys de duració (vegeu Figura 6.2) i s'introduí una fórmula ponderada per assignar recursos entre les CCAA. Els paràmetres de la fórmula incloïen indicadors socioeconòmics, dirigits a mesurar les necessitats de finançament de cada regió. La distribució de recursos resultats es finançava a través d'impostos cedits i taxes regionals i transferències no condicionades del govern central (percentatges de participació en la distribució d'ingressos). A més, s'atorgà a les regions garanties d'ingressos. Per exemple, cada comunitat rebia mit-

<sup>147</sup> Durant els inicis del procés de descentralització, el procés de transferència d'autoritat als governs subnacionals era negociat per cada comunitat autònoma i el govern central mitjançant comissions bilaterals (les anomenades Comissions Mixtes Paritàries per a la Transferència de Serveis). En aquestes comissions, la transferència d'autoritat anava acompanyada del corresponent finançament. Els representants centrals i regionals havien d'arribar un acord sobre la quantitat de recursos materials i humans que havien de transferir-se per aconseguir una provisió eficaç de béns i serveis. Les regulacions de la LOFCA i els estatuts d'autonomia establien cossos de negociació bilateral per regular el finançament regional, les Comissions Paritàries Mixtes (que per a algunes CCAA equivaldrien a les Comissions Mixtes partidàries de les Transferències). Conseqüentment, aquestes comissions serien les responsables de la definició d'un sistema de distribució dels ingressos pel qual es transferia als governs regionals un percentatge dels impostos recaptats pel govern central. A més, establirien les condicions en les quals els impostos nacionals es cedirien a les CCAA (vegeu Ramallo i Zornoza 2000: 61).

<sup>148</sup> Durant el període transitori de finançament, alguns serveis que havien estat transferits no s'inclogueren en el càlcul efectiu dels costos ni, per tant, en el percentatge de participació en la distribució d'ingressos de l'Estat. Aquest fet donà lloc a la creació de transferències *ad hoc*, les anomenades subvencions condicionades o subvencions d'autogovern que també finançaven despeses no vinculades als serveis transferits (Ramallo i Zornoza 1995: 18).

jançant el nou sistema de finançament, com a mínim, el mateix que amb l'antic sistema. A més, a partir del 1992, la distribució de recursos es trobava subjecta a les regles de modulació que suavitzaven les diferències entre regions en termes de finançament per capita. Finalment, la introducció d'una autonomia impositiva (limitada) fou aprovada conjuntament amb un conjunt de garanties d'ingressos que pretenien cobrir els riscos potencials associats amb la implementació de l'autonomia fiscal per part de les CCAA, que finalment van esdevenir inefectius per no fer un ús efectiu de les seves competències fiscals.

La Taula 6.1 resumeix les principals característiques del sistema regional de finançament durant el període analitzat.<sup>149</sup> En primer lloc, el finançament regional s'ha basat en un sistema asimètric doble. D'una banda, quinze de les disset regions reben recursos mitjançant el sistema comú de finançament, mentre que Navarra i el País Basc es financen mitjançant règims especials que els atorguen poders impositius molt més amplis que els de la resta de comunitats. D'altra banda, no totes les CCAA afronten les mateixes necessitats de finançament, ja que aquelles que van accedir a l'autonomia per la via ràpida aconseguiren nivells majors d'autoritat.

#### **Taula 6.1. Principals característiques del sistema de règim comú de finançament regional**

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Asimètric</li><li>2. Inestable</li><li>3. Descentralització fiscal reduïda</li><li>4. Bilateral i polititzat</li></ol> |
|---|

Una segona característica del sistema de finançament regional és la inestabilitat. Tot i que l'Acord del CPFF del 1986 marcà el principi de l'anomenat «període definitiu», el sistema de finançament regional ha estat revisat periòdicament. Les reformes no només han tingut lloc cada cinc anys, sinó que s'han fet modificacions importants durant la implementació de cada acord de finançament. En tercer lloc, les transferències han tingut un paper molt més important en el finançament regional que els impostos

---

<sup>149</sup> A aquest capítol resumeixo les principals característiques del sistema de finançament regional, atès que al capítol 6 presenta una descripció més general del sistema de finançament.

regionals, que és un fenomen que ha causat un baix nivell de coresponsabilitat fiscal i que les comunitats depenguin de les transferències del govern central.

Finalment, els acords polítics han estat molt rellevants per explicar l'assignació de recursos financers entre els diferents nivells de govern i les diferents regions. Per exemple, molts acadèmics afirmen que durant el «període transitori» mitjançant les negociacions bilaterals els costos de la provisió de serveis realment es negociaren en lloc de calcular-se. Per tant, les transferències semblaven més basades en un criteri de «cost negociat» que una valoració real dels costos dels serveis en qüestió<sup>150</sup> (Corona *et al.* 1999; Perulles 1988; Garcia-Mila 2004; Ruiz-Almendral 2003). Posteriorment, l'establiment d'una fórmula d'assignació també va ser objecte de crítiques mordaces provinents de diferents sectors. Alguns acadèmics han subratllat la natura *ad hoc* de la fórmula distributiva i criticat la manca de justificació de la selecció dels paràmetres i la ponderació de la fórmula. En general, el procés de negociació s'ha definit com altament discrecional, ja que s'ha arribat als acords a porta tancada i els resultats només han estat fet públics parcialment (Ruiz-Almendral 2003; Castells *et al.* 2005: 73; Herro-ro 2005: 153).

La importància dels acords polítics es troba directament relacionada amb el fort paper del bilateralisme en el procés de negociació entre el govern central i les comunitats. Encara que els acords de finançament regional van ser aprovats per un cos multilateral, la seva aplicabilitat depenia de la ratificació per comissions bilaterals. Les negociacions entre l'Estat i les regions normalment tenien lloc de la manera següent. En primer lloc, els representants regionals coordinaven les seves demandes en una reunió multilateral per obtenir una major quantitat *total* de transferències des del govern central. En segon lloc, en negociacions bilaterals, cada representant regional intentava modificar els paràmetres de la fórmula per tal que l'assignació li proporcionés més recursos (Corona *et al.* 1998: 59). Finalment, a part de les negociacions intergovernamentals, la negociació entre els diferents partits polítics també tenia un paper molt important en la con-

---

**150** Els sistemes de comptabilitat de l'Estat existents eren inadequats per calcular els costos reals de la provisió de serveis, així que realment mai es va determinar el cost de la provisió de serveis abans de la descentralització. Un dels problemes del càlcul del «cost real» es que perpetuava les desigualtats de la provisió de serveis que existia abans que el govern central transferís responsabilitats. El càlcul suposava que la distribució de recursos existents abans del procés de descentralització era acceptable (Garcia-Mila 2004; Moldes 1996).



figuració del finançament regional (vegeu Aja 2003: 237; Grau 2000: 69). Per exemple, les dinàmiques de la competició electoral influïren en les reformes del sistema de finançament regional el 1993 i el 1996.

Tot i el consens general que la configuració del sistema de finançament regional a Espanya ha esdevingut un procés molt *polititzat*, és escassa la disponibilitat de dades empíriques que identifiquin els factors responsables que algunes regions tinguin més poder i influència sobre els acords de finançament. Reben menys recursos per exercir la seva autoritat aquelles comunitats amb una posició negociadora més dèbil? Quines regions aconseguiren la millor part en el procés negociador? En resum, què representen la politització i el bilateralisme? El bilateralisme ha estat integrat al sistema regional de finançament des de la seva creació, però aquest fet no ens en diu massa de qui són els principals beneficiaris dels acords polítics. Altrament, por reforçar el govern central contra la pressió conjunta de les regions com part d'una estratègia de «dividir per vèncer». D'altra banda, les negociacions bilaterals poden millorar la posició negociadora dels governs regionals governats pel partit que ocupa el govern central. Empro el marc teòric presentat al capítol segon per explorar el significat i les conseqüències de la politització i el bilateralisme pel finançament regional. Més concretament, partint de les hipòtesis 1 i 2, faig la predicció que el govern central adoptarà diferents estratègies en l'assignació del finançament regional segons les variacions del context institucional. Abans de posar a prova aquestes hipòtesis, dedicaré els apartats següents a descriure les principals característiques del sistema regional de finançament en cada període de cinc anys.

### ***6.2.1 · El sistema regional de finançament durant el període definitiu: 1987-1991***

El 1986, un acord de finançament regional (Acord 1/1986) va marcar els inicis del sistema «definitiu» de finançament regional que va durar fins a 1991. Una de les principals innovacions del sistema va consistir en l'adopció d'un mecanisme d'assignació per distribuir els recursos segons les necessitats de les regions. Es basava en una fórmula de distribució que integrava les variables següents: població, esforç fiscal, riquesa relativa, unitats administratives, insularitat i superfície. El pes relatiu a la fórmula de cada indicador depenia de si s'havia transferit a la regió les competències educatives (vegeu Taula 6.2). Algunes de les variables de la fórmula no havien estat pre-

vistes per les regulacions de la LOFCA<sup>151</sup> (sobretot el nombre de províncies,<sup>152</sup> la superfície i la insularitat),<sup>153</sup> de la mateixa manera que no ho havia estat la ponderació de les variables. Per exemple, un major pes de la variable de població pràcticament va convertir l'assignació de transferències en una distribució per capita, fet que alguns acadèmics consideraven una desviació clara de les provisions legals de la LOFCA. A més, l'Acord establia una revisió automàtica del sistema cada cinc anys, tot i que les regulacions de la LOFCA no ho establia (Ramallo and Zornoza 1995: 20, 23; Moldes 1996: 139).<sup>154</sup>

**Taula 6.2. Les variables i la seva corresponent ponderació en la fórmula de distribució del període 1987-1991**

<b>Variables que mesuren la necessitat de finançament</b>	<b>Regions amb competències educatives</b>	<b>Regions sense competències educatives</b>
	<b>Pes a la fórmula</b>	<b>Pes a la fórmula</b>
Població	84,4	59
Superfície	15	16
Unitats administratives	0	24,3
Insularitat	3,1	0,7
Pobresa relativa(*)	0,4	4,2
Esforç fiscal (*)	1,7	5
Constant d'Ajust	-2,5	0

*Fons:* Consell de Política Fiscal i Financera, Acord de 1986.

(\*) Variables redistributives

**151** La LOFCA enumerava alguns paràmetres que formarien part de la fórmula d'assignació. No obstant això, al mateix temps permetia la introducció de qualsevol altre indicador de necessitats regionals «*que sigui considerat legítim*» (article 13.1 de la LOFCA).

**152** Nombre de províncies dins d'una regió.

**153** La introducció de la superfície i la insularitat podia justificar-se pels costos de la provisió dels serveis. No obstant això, aquestes variables resultaven redundants, ja que ja havien estat incloses a la fórmula d'assignació del Fons de Compensació Interterritorial (Monasterio i Suárez 1993: 63).

**154** La Llei de les Comunitats Autònomes estableix que, cinc anys després del final del període transitori, els governs regionals o el central *poden* sol·licitar una revisió del sistema. Però això és diferent d'una revisió automàtica dels percentatges de participació en la distribució d'ingressos. Tanmateix, hi ha una excepció: l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, que estableix una revisió del finançament regional cada cinc anys.

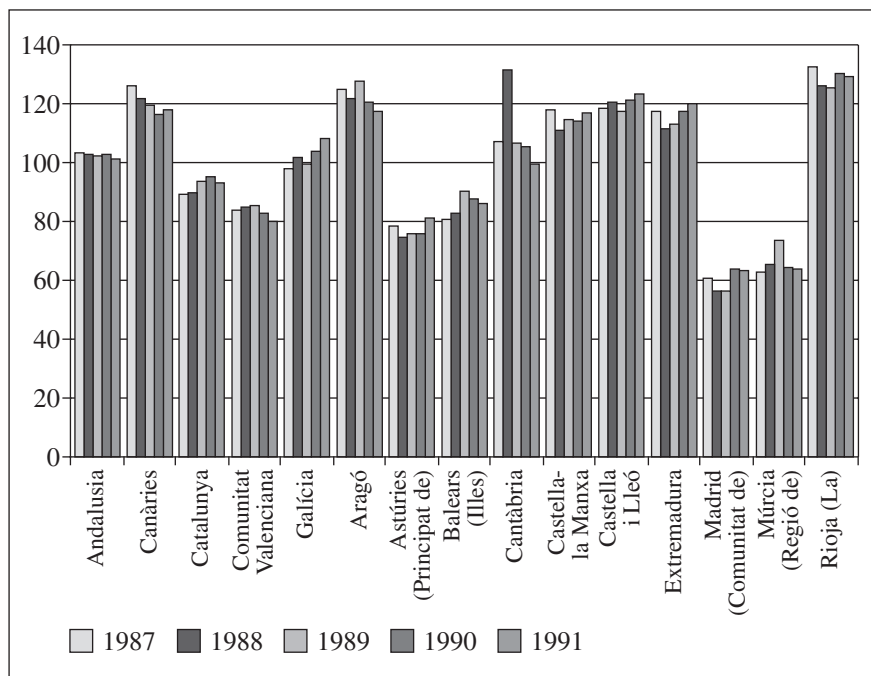
Finalment, se suposava que els paràmetres de la fórmula mesuraven els costos de la provisió de serveis (i, per tant, de les necessitats regionals de finançament). No obstant això, la inclusió d'indicadors redistributius, com la pobresa relativa i la capacitat fiscal, qüestiona la idea que el mecanisme d'assignació és una funció de les necessitats regionals. És probable que aquest seguit de desviacions respecte les disposicions de la LOFCA tingui molt a veure amb la natura política de les negociacions que van donar lloc als acords de finançament. Com a resultat, el càlcul de les necessitats regionals es defineix sovint com la conseqüència d'un procés de negociació i la fórmula d'assignació s'explica com el resultat (i no pas l'origen) de la negociació dels recursos.

La Figura 6.3 mostra el finançament no condicionat per capita de les diverses regions durant el període 1987-1991. El finançament regional per capita es calcula com la distància respecte la mitjana, que s'estandarditza amb el valor 100. Com que les comunitats han accedit a l'autonomia amb diferents nivells de competències (via ràpida vs. via lenta), el finançament per capita constitueix un indicador relatiu, ja que només comparo les dades de regions que han gaudit del mateix nivell d'autoritat transferida. Per exemple, el finançament regional de les Illes Canàries es troba per sobre de la mitjana en comparació amb les altres comunitats que van accedir a l'autonomia per la via ràpida. També hi ha diferències importants entre les regions quant al finançament no condicionat per capita. Les comunitats que més es van beneficiar durant aquest període foren les Illes Canàries, Aragó, La Rioja i Castella i Lleó. Pel contrari, Madrid, Múrcia, La Comunitat Valenciana, les Illes Balears i Astúries mostren unes taxes de finançament per capita per sota de la mitjana. La desviació típica és més alta entre les diverses regions que en el transcurs del temps (dins de cada regió). Aquestes dades indiquen que l'evolució del finançament regional amb el pas del temps mostra unes diferències menors que la variació entre regions. A més, la variació entre regions és més alta entre les regions de via lenta que entre les comunitats de via ràpida.

### ***6.2.2 · El sistema regional de finançament durant el segon període definitiu: 1992-1996***

L'any 1992 les CCAA i el govern central van arribar a un nou acord al CPFF que va donar lloc al segon model «definitiu» de finançament

**Figura 6.3. Finançament no condicionat per capita (en euros) durant el període de 1987-1991**



regional. Entre les noves regulacions establertes per l'acord hi ha algunes que mereixen més atenció; sobretot, la introducció de nous paràmetres i una nova ponderació a la fórmula de càlcul de les necessitats regionals (vegeu Taula 6.3). Més concretament, s'introduí un indicador de «població dispersa» i es modificà el pes que s'atorgava a les variables redistributives. A més, es va atorgar als governs regionals un finançament mínim equivalent a la que havien rebut a l'any base 1990 mitjançant la participació en la distribució d'ingressos estatals, impostos cedits i altres transferències.

L'acord del 1992 excloua explícitament la possibilitat que augmentés el nombre d'impostos cedits, però les regions van acordar la creació d'un grup d'estudi que avaluaria les possibilitats d'incrementar l'autonomia fiscal regional. Immediatament, l'octubre del 1993, els representants del governs central i regionals van arribar a un nou Acord al CPFF (Acord 1/1993

**Taula 6.3. Les variables i la seva corresponent ponderació en la fórmula de distribució en l'Acord de Finançament Regional 1992/1996**

Variables	Regions amb competències educatives	Regions sense competències educatives
	Pes a la fórmula	Pes a la fórmula
Població	94	64
Superfície	3,5	16,6
Unitats administratives	0,4	17
Insularitat	1,5	0,4
Dispersió de la població	0,6	2
Pobresa relativa	2,7	2,7
Esforç fiscal	1,82	1,82
Constant d'ajust	0	0

del 7 d'octubre). Aquest acord pretenia incrementar la co-responsabilitat fiscal dels governs regionals. No obstant això, a la pràctica, el sistema de finançament va romandre pràcticament igual i les regions van seguir finançant-se predominantment mitjançant transferències del govern central. Als governs regionals se'ls va atorgar un 15% de l'impost sobre la renda recaptat per l'administració central dins el seu territori. Les comunitats només obtenien la diferència entre la quantitat de recaptació impositiva prevista pel govern central a cada regió i la recaptació *real*. Per tant, les regions només obtenien un finançament addicional quan la recaptació real de l'impost sobre la renda resultava finalment més gran del que havia previst el govern central. Difícilment es pot interpretar aquest fet com el resultat de l'autonomia impositiva. A més, encara que la recaptació real fos major que la prevista, l'Acord establí un límit al finançament addicional.<sup>155</sup> En resum, el nou sistema de finançament estava dirigit a fomentar la

<sup>155</sup> Les sumes rebudes mitjançant l'impost sobre la renda no podien ser més grans que el percentatge de participació en la distribució dels ingressos estatals calculat a partir de les regulacions de l'Acord de 1992. Si haguéssis superat el límit, els governs regionals rebrien la quantitat establerta mitjançant el mètode del percentatge de participació.

coresponsabilitat fiscal. Tot i així, els límits imposats a l'autonomia fiscal regional qüestionaven el suposat objectiu de la reforma. A més, als governs regionals els mancava control sobre les eines fiscals que, al cap i a la fi, farien que la recaptació de l'impost sobre la renda fos major del que preveia el govern. Per exemple, les competències sobre les regulacions o la inspecció fiscals van romandre en mans del poder central, realitzades per l'Agència Tributària estatal (Ramallo i Zornoza 1995: 27; Ruiz-Huerta 1993: 538).

La modificació del sistema de finançament regional mitjançant l'Acord del 1993 es troba directament vinculada a la distribució de poder desencadenada per les dinàmiques de la competició electoral. Més concretament, a les eleccions generals del 1993 el Partit Socialista va guanyar les eleccions sense majoria absoluta. Aquest fet va forçar els socialistes a formar una aliança amb partits nacionalistes, Convergència i Unió i el *Partido Nacionalista Vasco*, que gaudien de representació al parlament nacional. Aquests partits van accedir a donar suport parlamentari als socialistes a canvi d'una modificació del sistema regional de finançament.

La Figura 6.4 mostra el finançament no condicionat regional per capita entre 1992 i 1996. Les comunitats amb un finançament per capita per sobre de la mitjana del grup són les mateixes que durant l'anterior període de cinc anys (les Illes Canàries al grup de via ràpida i La Rioja, Cantàbria, Extremadura, Castella i Lleó i Castella-la Manxa al grup de via lenta) amb l'excepció de Galícia, que no formava part de les regions amb el major finançament per capita a l'anterior sistema de finançament.

Quant al finançament per capita per sota de la mitjana, Madrid i Múrcia presenten les xifres més baixes un cop més. La variació entre regions del finançament per capita, així com la variació en el transcurs del temps segueix sent superior entre les regions de via lenta. En resum, quant a les posicions per capita relatives, la continuïtat constitueix la característica més definitòria d'aquest període. Tanmateix, les regions que accediren a l'autonomia amb menys competències mostren nivells més alts de variació amb el pas del temps que en el període anterior. Diversos factors poden explicar els importants increments i davallades en el transcurs del temps: la transferència d'autoritat a les regions de via lenta en matèria d'educació universitària i serveis socials (competències que es van descentralitzar entre 1995 i 1996) o la introducció de la cessió (limitada) del 15% de l'impost sobre la renda (vegeu Taules A.2 i A.3 de l'annex).

### **6.2.3 · El sistema de finançament regional durant el període definitiu: 1997-2001**

El setembre del 1996 s'introduí una reforma del sistema de finançament regional que atorgava a les regions més competències impositives. En primer lloc, l'impost sobre la renda es va convertir, parcialment, en un impost cedit. En segon lloc, els governs regionals van ser dotats de competències per regular alguns aspectes dels impostos cedits, principalment els trams i els tipus impositius i algunes deduccions. Els ingressos provinents dels impostos cedits encara eren assignats a les comunitats segons els impostos pagats pels seus residents, però les regions podien emprar la seva autonomia impositiva per augmentar els ingressos per impostos cedits.<sup>156</sup> Aquestes reformes representen un canvi considerable respecte els models anteriors, en els quals les competències legislatives de les comunitats en matèria d'impostos eren, pràcticament, inexistents.

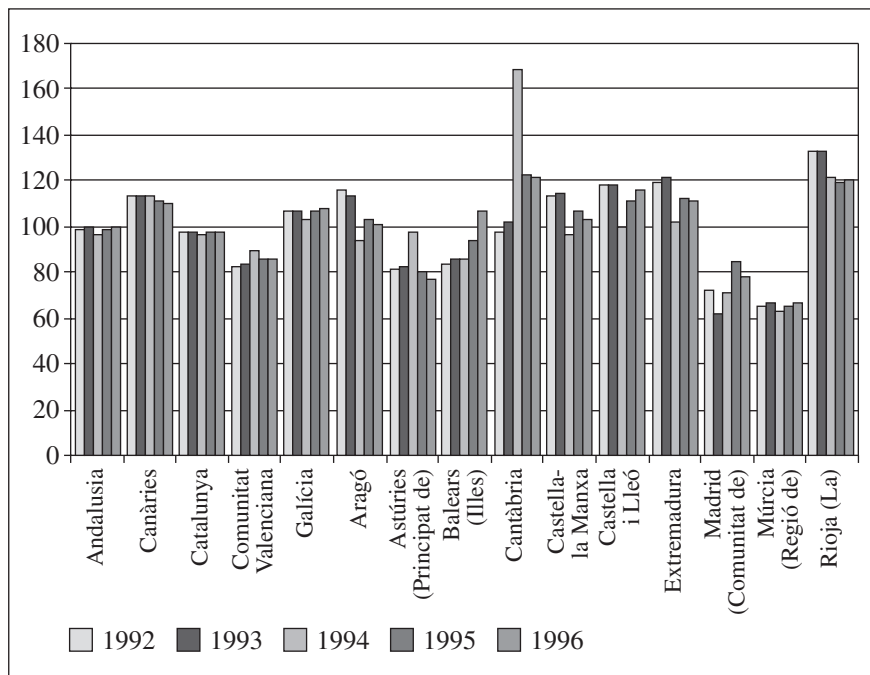
El principal objectiu de la reforma del 1996 consistia a fer que les comunitats fossin més responsables del finançament de la despesa que ja havien assumit. Els factors que hi ha al darrere de la reforma inclouen un creixent desequilibri entre les responsabilitats de despesa de les regions i les seves limitades competències impositives. Això no obstant, la implementació d'un nou sistema de finançament durant aquest període de cinc anys no va crear incentius per tal que les regions exercissin la seva autoritat impositiva.<sup>157</sup> Pel contrari, les regions tendiren a emprar la seva autoritat impositiva per introduir exempcions fiscals, de les quals el govern regional podia obtenir beneficis electorals (Monasterio 2002: 22; Ruiz Almendral 2002). Finalment, tres regions, Andalusia, Extremadura i Caste-

---

**156** Es va cedir a les comunitats un 15% de l'impost sobre la renda. El percentatge cedit s'havia d'incrementar fins el 30% un cop s'hagués completat la transferència de competències educatives als governs regionals. No obstant això, un cop acabat el procés de descentralització de les competències educatives, no es va modificar el percentatge cedit de l'impost sobre la renda (Monasterio 2002: 20).

**157** La reforma establí un conjunt de garanties d'ingressos dirigits a cobrir els riscos potencials que l'exercici de les competències impositives podés comportar. S'atorgà a les regions un increment anual de (el percentatge cedit de) l'impost sobre la renda equivalent al creixement del PIB (o equivalent al 90% dels ingressos per l'impost sobre la renda de l'Estat si el creixement del PIB fos major que l'augment dels ingressos per l'impost sobre la renda de l'Estat). Tanmateix, el 1998 es va arribar a un nou acord al CPFF mitjançant el qual s'atorgà a les regions un augment dels ingressos cedits de l'impost sobre la renda equivalent al creixement nominal del PIB. Conseqüentment, a les regions els mancaven incentius per exercir la seva autoritat impositiva.

**Figura 6.4. Finançament no condicionat per capita (en euros) durant el període de 1992-1996**

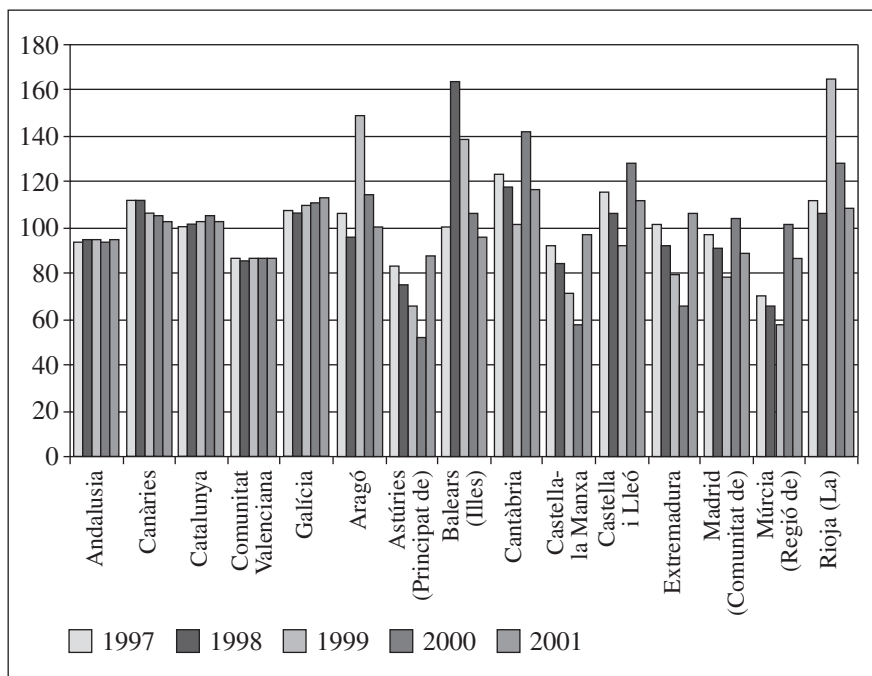


Illa-la Manxa, no van ratificar l'acord de finançament, de manera que van seguir finançades pel sistema anterior.

La Figura 6.5 mostra el finançament no condicionat regional per capita entre 1997 i 2001. En comparació amb les Figures 6.3 i 6.4, els coeficients mostren una major variació amb el pas del temps i entre les diverses regions i es poden observar canvis significatius de la posició relativa d'algunes CCAA. Galícia pren el lideratge del grup de via ràpida, mentre que la Comunitat Valenciana continua mostrant el coeficient més reduït. El finançament per capita a Catalunya s'ha incrementat, de manera que, per primera vegada, aquesta regió mostra un coeficient per sobre de la mitjana. D'altra banda, el finançament per capita a Andalusia s'ha reduït lleugerament fins quedar per sota de la mitjana del grup. Quant a les comunitats de via lenta, han tingut lloc canvis importants. La Rioja i Cantàbria encara mostren els coeficients més alts conjuntament amb les Illes Balears, un nou ocupant de



**Figura 6.5. Finançament regional no condicionat per capita (1997-2001)**



les posicions per sobre de la mitjana. A l'extrem inferior de la distribució, Múrcia segueix sent la més endarrerida i Madrid, que ocupava la penúltima posició amb els anteriors sistemes de finançament, s'acosta a la mitjana del grup. Els canvis més notables tenen lloc a Extremadura i Castella-la Manxa. Excloent-se de l'acord de finançament del 1996, aquestes regions empitjoren la seva posició, ja que els seus coeficients cauen per sota de la mitjana del grup. És el resultat de la transferència de serveis d'alt cost durant aquest període (com l'educació no universitària –vegeu Taula A.2 a l'annex).

### 6.3 · Reprenem el marc teòric

A l'apartat anterior, s'han descrit les principals característiques dels acords de finançament regional i la consegüent distribució de fons no con-

dicionats. D'una banda, sabem que les normes del finançament han estat subjectes tant a la negociació política intergovernamental com a les negociacions entre partits polítics. D'altra banda, els nivells de finançament no condicionat per capita resultants mostren diferències notables entre regions. Per establir un vincle entre les normes de finançament regional i la distribució de fons que en resulta, cal fer una argumentació teòrica. Els arguments s'han desenvolupat al Capítol 2 i ens ofereixen mecanismes causals per explicar quines regions s'apropien d'una major proporció dels fons no condicionats durant cada període de cinc anys. Aquests mecanismes tenen a veure amb les característiques polítiques de les regions i l'estructura d'incentius generada pel grau de descentralització.

A l'apartat següent, utilitzo el marc teòric i les hipòtesis corresponents per portar a terme l'anàlisi empírica. Analitzo si el disseny de les normes de finançament regional entre 1987 i 2001 corresponen a alguna de les estratègies d'assignació establertes a la Hipòtesi 1 ( $H_1$ ) i la Hipòtesi 2 ( $H_2$ ).<sup>158</sup>

El context institucional a Espanya ha canviat significativament entre el primer i el tercer acord de finançament regional. Per analitzar si aquesta variació ha tingut cap influència en l'assignació de fons, faig el supòsit que el primer model de finançament regional (1987-1991) va tenir lloc al con-

---

**158** Segons  $H_1$ , en un context centralitzat, els polítics del govern central tindran incentius per distribuir més transferències a les regions canviant, independentment de la filiació partidista d'aquestes. La Hipòtesi 2 estableix que en un context descentralitzat els polítics del govern central tindran incentius per esbiaixar més recursos a favor de les regions governades pel mateix partit i, entre aquestes, a aquelles el suport polític de les quals són claus per guanyar les eleccions nacionals. L'argument bàsic és que en un context molt descentralitzat els polítics del govern central no són plenament capaços de dissenyar i utilitzar les transferències segons el que he definit com a característiques de l'*oferta* perquè hi ha altres factors que condicionen les decisions dels polítics. Aquests factors corresponen al punt de vista de la *demanda*, segons el qual l'assignació de transferències és el resultat de la capacitat dels polítics subnacionals de pressionar amb èxit el govern central per aconseguir més recursos. La diferència entre els punts de vista de la *oferta* i la *demanda* radica fonamentalment en la capacitat d'influència que els governs subnacionals poden exercir en els nacionals per condicionar la distribució de recursos. La primera hipòtesi estableix que els mecanismes de l'*oferta* són presents durant l'assignació de fons no condicionats. És a dir, els polítics tenen presents plenament les característiques polítiques de les jurisdiccions quan fan els seus càlculs i les demandes concretes dels polítics subnacionals no tenen cap paper en aquest procés. D'altra banda, en un context descentralitzat, predomina el punt de vista de la *demanda* i les transferències intergovernamentals reflecteixen el poder de negociació desigual dels executius subnacionals a l'hora de pressionar el govern central amb les seves exigències. Aquelles jurisdiccions que disposen tant d'un executiu de la mateixa filiació del central com d'un gran poder al partit seran les més afavorides en l'assignació del finançament no condicional.

text de baixa descentralització del qual he derivat  $H_1$  al Capítol 2 (vegeu Taula 6.4). Un segon supòsit estableix que el context institucional en el que es va promulgar i implementar el tercer sistema definitiu de finançament (1997-2001) és equivalent al context de gran descentralització del qual he derivat  $H_2$ . Atès que la descentralització és un procés gradual, el context institucional del període 1992-1996 correspon a nivells intermedis de descentralització. L'anàlisi empírica revelarà si el patró d'assignació de fons no condicionats durant aquest període coincideix amb les prediccions d'  $H_1$  o d'  $H_2$ .

**Taula 6.4. Context institucional en cada model de finançament regional i la hipòtesi resultant**

Model de finançament regional	Context institucional	Hipòtesi
Model (1987-1991)	Centralitzat	$H_1$
Model (1992-1996)	Transició	$i?$
Model (1997-2001)	Descentralitzat	$H_2$

No és fàcil dibuixar una línia clara que diferenciï entre els diferents graus de descentralització durant el període de temps relativament curt en el qual ha tingut lloc el procés.<sup>159</sup> Així mateix, ha tingut lloc gradualment i per diferents vies en cada àrea de polítiques. Tanmateix, tot i aquestes qüestions, és possible fer algunes distincions entre el context institucionals de mitjans dels anys 80 i el context de mitjans i finals dels anys 90. Quan, el novembre del 1986, s'acordà un nou sistema de finançament regional al CPEF (Consell de Política Fiscal i Financera), el context institucional es caracteritzava per un sistema de partits molt disciplinat i centralitzat i un govern central poderós (ja que la devolució de competències de despesa no s'havia acabat en el cas de les regions de via ràpida i les regions de via lenta tenien unes competències de despesa limitades). A més, en aquell moment les institucions regionals havien estat creades recentment, així que la seva importància i implantació eren baixos.<sup>160</sup> Aquest

<sup>159</sup> El mesurament de la descentralització segueix constituint una qüestió molt debatuda entre els acadèmics (vegeu Capítol 4).

<sup>160</sup> Hi ha algunes dades empíriques que recolzen el supòsit sobre el nivell d'implantació de les

context coincideix amb el context institucional de baixa descentralització del qual he derivat  $H_1$ . Quan s'aprovà el segon sistema definitiu de finançament, el sistema estava a punt de sotmetre's a alguns canvis importants. El 1992, s'atorgà formalment a les regions que havien accedit a l'autonomia amb un nivell menor de competències el mateix nivell de competències de despesa que a les regions de via ràpida, tot i que la major part dels nous serveis es transferí entre mitjans i finals dels anys 90 (començà el 1995, quan algunes CCAA ordinàries van rebre competències sobre l'educació universitària). Gradualment, Espanya va esdevenir un país més descentralitzat, fet que no només es va reflectir en el nivell de competències de despesa transferides als governs regionals sinó també en altres característiques, com ara el debilitament de les externalitats electorals entre nivells de govern (vegeu capítol 4). Finalment, el període en el qual va implementar-se el tercer model definitiu de finançament regional (1997-2001) va acompanyar la finalització del procés de descentralització que va posar les competències de les regions de via lenta al mateix nivell de les CCAA de via ràpida. Es transferí l'autoritat en matèria de serveis de sanitat i educació primària i secundària a les regions de via lenta mentre s'implementava el tercer model definitiu de finançament.

Abans de fer l'anàlisi empírica, cal destacar dues qüestions. Primer, el principal objectiu de l'anàlisi empírica que emprenc a l'apartat següent consisteix a saber si la distribució de fons no condicionats és el resultat de les estratègies del govern central. La distribució de fons respon, formalment, a una fórmula d'assignació basada en indicadors de necessitats. Pràcticament totes les variables de la fórmula poden justificar-se o racionalitzar-se en termes de «necessitat», és a dir, per les característiques socioeconòmiques o geodemogràfiques de les regions que poden fer que

---

institucions regionals quan es va acordar el sistema d'assignació regional. L'anàlisi de diverses enquestes d'opinió pública mostra que l'interès dels ciutadans per les institucions locals i els seus coneixements sobre aquestes era molt limitat durant els anys 80. Per exemple, el 1984 el 64% dels entrevistats consideraven que les decisions preses pel govern regional no els afectaven gaire o gens. A més, entre els afers polítics locals, regionals, nacionals o internacionals, el regional era el que menys interès suscitava als enquestats. A part, el govern regional era considerat repetidament pitjor que el govern central (24% dels enquestats consideraven que el govern regional era «deficient» o «molt deficient», mentre que en el cas del govern central el percentatge era d'un 14%)(vegeu Cis 1390, de gener de 1984, preguntes 2 i 10; Cis 1406, de març de 1984, preguntes 10, 11 i 13); Cis 1517, de 1986, pregunta 11). L'anàlisi oferia resultats similars amb les mostres regionals de Madrid, Andalusia i Extremadura) (vegeu enquestes codificades com Cis 1859, 1425, 1451, 1544, 1775, 1512, 1547).

els calgui un finançament addicional per a la provisió de béns i serveis (com una població dispersa o la insularitat). Tanmateix, la meua anàlisi empírica parteix del supòsit que la selecció d'aquestes variables i la seva corresponent ponderació a la fórmula amaga finalitats ocultes i que la distribució real de fons no condicionats és el *resultat* d'objectius implícits. Per aquest motiu, no hi ha variables a la fórmula d'assignació que s'inclouguin entre els factors exògens que expliquen l'assignació de transferències no condicionades. Per contra, empro un conjunt diferent de variables explicatives que mesuren les característiques polítiques i electorals de les regions. Suposo que aquests trets regionals entren a les consideracions dels polítics quan han de decidir la distribució de recursos.

Segon, se suposava que les regions rebien els fons no condicionats que establia la fórmula d'assignació. Aquest percentatge s'establia per un període de cinc anys si no es realitzaven cessions d'impostos o noves transferències. Els fons regionals s'actualitzaven anualment segons l'evolució dels ingressos del govern central per impostos directes o indirectes i les contribucions de l'atur i la seguretat social.<sup>161</sup> Per tant, en dissenyar el model de finançament regional, els polítics influïen en la distribució de fons no condicionats de dues maneres. D'una banda, triaven els elements estàtics del sistema de finançament (com el mecanisme d'assignació: la selecció de variables i la seva ponderació a la fórmula d'assignació). Podria defensar-se que una anàlisi transversal (*cross-section*) constituïria el millor mètode d'estimació per analitzar les característiques estàtiques del finançament. Consegüentment, l'anàlisi de l'assignació del finançament no condicionat el 1987 ens mostraria el patró de la distribució durant la resta d'anys del període (atès que els increments posteriors respondrien simplement a actualitzacions financeres automàtiques). En aquest cas, les diferències entre unitats (regions) romandrien teòricament estables en el transcurs del temps, mentre que les diferències per a cada unitat serien simplement el resultat de les actualitzacions anuals dels ingressos.

Tanmateix, els polítics també acorden els factors que determinen l'evolució del model. Hi ha elements *dinàmics* del finançament regional, com

---

**161** L'evolució del finançament regional es trobava limitada per un límit superior i un d'inferior. L'increment de la participació en la distribució d'ingressos no podia estar per sota de l'increment en el nivell de despesa del govern central (calculat com la despesa d'una selecció d'organismes autònoms i departaments del govern central) ni per sobre de l'augment anual del PIB nominal (apartat 3.2 de l'Acord/1986 i apartat II.6 de l'Acord/1992).

les normes de modulació o la selecció d'un índex que actualitzi anualment els fons no condicionats. La negociació política també afecta les regles d'evolució del finançament regional en el transcurs del temps. Hi ha asimetries d'informació entre els nivells de govern que afavoreixen el govern central a l'hora de dissenyar l'evolució temporal del finançament regional. Per exemple, l'índex que actualitza els fons no condicionats ha estat vinculat, tradicionalment, a indicadors econòmics com l'evolució dels ingressos del govern central o el creixement del PIB. Als governs regionals els manca informació sobre aquests indicadors, perquè el govern central és més capaç de preveure l'estat futur de l'economia. Per analitzar la influència de la negociació política en l'evolució del finançament regional en el transcurs del temps, és més apropiat emprar una anàlisi transversal amb sèries temporals.

En resum, l'anàlisi transversal de dades constitueix el mètode d'estimació adequat per explicar la configuració dels elements *estàtics* de cada Acord de finançament. No obstant això, sorgeixen problemes amb l'estimació dels models econòmics a causa de la reduïda mida de la mostra (15 observacions). D'altra banda, una anàlisi transversal amb sèries temporals ens permet estimar la influència dels factors dinàmics en la distribució del finançament no condicionat al llarg del temps. Amb aquest mètode d'estimació, comptem amb una mostra més àmplia (75 observacions per cada període de cinc anys), tot i que té la contrapartida que no pot destacar adequadament les reformes que tenen lloc a cada període de cinc anys (per exemple, les reformes del 1993 o el 1998). Tenint en compte aquestes consideracions, he fet l'estimació dels models econòmics tant amb dades transversals com amb dades transversals en sèries temporals. Els resultats clau es presenten a l'apartat 5.

## **6.4 · Dades, variables i model econòmic**

### **6.4.1 · *El model econòmic***

La variable dependent és el finançament no condicionat per capita entre 1987 i 2001. Les dades comprenen el primer, el segon i el tercer model *definitiu* de finançament regional i inclouen un total de 225 observacions regió/any (75 observacions per cada sistema de finançament). Els fons regionals no condicionats consisteixen en tres fonts d'ingressos regionals:

impostos cedit, taxes i percentatge de participació en la distribució d'ingressos estatals.<sup>162,163</sup>

La principal variable independent de l'anàlisi mesura les característiques polítiques de les CCAA. En primer lloc, he operativitzat les característiques electorals regionals mitjançant una variable dicotòmica *canviant* (*swing*) que té un valor 1 a les regions *amb risc* (és a dir, els governs regionals que el partit que governava al centre estava a punt de perdre o bé d'aconseguir en les eleccions regionals).<sup>164</sup> La filiació partidista (*filiació*) és un indicador de la filiació política que adquireix un valor 1 quan el governant del centre i el de la regió pertanyen al mateix partit i 0 en la resta de casos. Una tercera variable política mesura el percentatge de vots que els representants regionals del partit que governa al centre reben a les eleccions nacionals. Assumeixo el supòsit que l'organització interna del partit està conformada (i dirigida) per polítics provinents de regions on el partit és tradicionalment poderós a les eleccions. Els membres de l'organització del partit volen que el govern central esbiaixi recursos cap a regions que representen baluards electorals. Per tant, denomino aquesta variable *poder del partit*, ja que pretén mesurar si les estratègies d'assignació del govern central es veuen influïdes per les preferències distributi-

---

**162** Els fons no condicionats varien entre els diferents models de finançament regional. Durant el període 1987-1991 el finançament no condicionat comprèn ingressos provinents d'impostos cedit, cobrament per serveis, participació en la distribució d'ingressos i les anomenades «compensacions extraordinàries». Les compensacions s'integraren posteriorment en el percentatge general de participació en la distribució d'ingressos. Conseqüentment, en el període 1992-1996 els ingressos no condicionats inclouen impostos cedit, cobraments per serveis, i la participació en la distribució d'ingressos ampliada. Finalment, els fons no condicionats entre 1997 i 2001 consistiren en impostos cedit, cobrament per serveis, participació en la distribució d'ingressos i els ingressos de l'anomenat Fons de Garantia.

**163** A Espanya, les províncies representen un nivell intermedi de govern entre els municipis i el govern regional. Set CCAA es componen d'una sola província i, per tant, els fons per finançar l'administració provincial s'integren en el finançament regional. Fins al 1994, les regions uniprovincials rebien fons provincials mitjançant transferències condicionades. No obstant això, el 1994 les transferències provincials a Cantàbria i Madrid s'incloueren al percentatge general de participació en la distribució d'ingressos. Per a homogeneïtzar el finançament entre les regions uniprovincials entre 1994 i 2001, he deduït les quantitats corresponents al finançament provincial de les xifres generals de finançament no condicionat a Madrid i Cantàbria.

**164** Modifico les regions canviant (*swing*) tot tenint en compte tres factors: primer, els resultats electorals del partit que governa al centre a les eleccions regionals anteriors. Segon, mesuro si existeix una potencial coalició guanyadora que faci possible que el governant del centre aconseguixi el govern regional o el perdi. Tercer, comparo els resultats electorals del partit que governa al centre a les eleccions generals anteriors.

ves de l'aparell del partit. Podem esperar que la influència de l'aparell del partit creixi a mesura que les elits regionals guanyen poder dins l'organització interna del partit. En un context centralitzat, els membres de les regions que formen part del nucli de suport s'ajusten a les directrius nacionals del partit. Tanmateix, el treball teòric i empíric del capítol 4 ens ha mostrat que l'organització interna d'un partit polític es veu modificada per l'efecte de la descentralització política i fiscal. Les elits regionals aconsegueixen més autoritat dins l'aparell del partit. Conseqüentment, en un context institucional descentralitzat la variable de *poder del partit* copsarà les demandes de l'aparell del partit, que consisteixen fonamentalment en demandes dels líders regionals del partit que controlen les regions que formen el nucli de suport electoral.

Cal establir controls sobre altres factors no polítics que expliquen les diferències en el finançament per capita entre regions i en el transcurs del temps. Com ja s'ha explicat anteriorment, hi ha diferències entre les CCAA en termes del nivell competencial que se'ls va atorgar. Per tant, el finançament per capita serà major a aquelles regions que adquiriren competències més àmplies, ja que s'enfronten a necessitats financeres més elevades. És per això que introdueixo una variable dicotòmica que exerceix de variable de control sobre el nivell de competències de despesa que assumeixen les regions quan accediren a l'autonomia (*competències*). Aquesta variable té un valor 1 a les regions de via ràpida (amb un nivell major de competències) i 0 a les de via lenta. A més, la variable també té en compte el fet que les regions de via lenta i ràpida, fins el 1994, aplicaven uns índexs diferents d'actualització anual de fons no condicionats.<sup>165</sup>

Tot i que les regions accediren a l'autonomia mitjançant processos legals diferents, les regions de via lenta reberen el mateix nivell d'autoritat als Pactes Autonòmics del 1992. Aquests pactes van generar un degoteig constant de transferències de despesa i impostos des d'aproximadament mitjans dels anys 90. Per tenir en compte el procés de traspàs, he creat una variable denominada *noves transferències*, codificada amb un 1 quan hi ha una modificació del finançament no condicionat de la regió motivat pel traspàs de la provisió d'un servei i 0 si no hi ha transferència. Finalment, la variació en el transcurs del temps i entre les diverses regions quant al finançament no condicionat per capita pot originar-se als impostos cedits,

---

165 Vegeu Utrilla (2002).



ja que la seva recaptació podia ser major/menor que les quantitats normatives emprades per calcular el percentatge de participació en la distribució d'ingressos centrals. Per tant, estableixo una variable de control sobre l'evolució de la recaptació dels impostos cedit (variable anomenada *impostos cedits*).<sup>166</sup>

D'acord amb els supòsits teòrics, els governants del centre són estratègics i pensen en el futur, de manera que, quan han de decidir l'assignació de transferències adopten una estratègia distributiva que pugui afavorir immediatament els seus objectius electorals. Les característiques electorals i partidistes de les regions poden ser incloses als seus càlculs, que entren en joc durant el procés de negociació intergovernamental. El finançament per capita durant  $t$  és, per tant, el resultat de les característiques electorals i partidistes a  $t-1$  (quan té lloc el procés de negociació). Aquesta configuració intenta retratar amb la màxima exactitud possible com es desenvolupa el procés en realitat. Per exemple, les transferències

---

**166** Quan s'estableix una variable de control sobre els nous serveis o la recaptació dels impostos cedits, es fa el supòsit implícit que aquestes variables són exògenes al procés polític. No obstant això, algunes de les característiques de les transferències o els impostos cedits poden endogeneitzar-se. Per exemple, quant als impostos cedits, les regions adquiren la diferència entre la quantitat normativa prevista i la recaptació real de l'impost. Aquesta quantitat variava d'acord amb dos factors. El primer és l'administració regional d'impostos cedits. Una recaptació major podria provenir d'una gestió regional reeixida de l'impost cedit, fet que no tindria relació amb trets polítics. El segon factor té a veure amb les negociacions bilaterals referents als impostos cedits. Abans que se cedeixi un impost, el govern central i la regió a qui li correspongui han d'arribar a un acord sobre la recaptació (prevista) que es descomptarà de les transferències no condicionades. Una previsió a la baixa de la recaptació de l'impost atorgaria a les regions més recursos obtinguts mitjançant les transferències incondicionals. A més, permetria a les regions aconseguir més ingressos mitjançant la recaptació real. Partint d'aquesta reflexió, podríem dir que els impostos cedits eren el resultat del poder de negociació de les regions i de les estratègies polítiques. Conseqüentment, els impostos cedits no haurien d'incloure's com a variables exògenes al model economètric. Quant a la descentralització de nous serveis, podria enunciar-se un argument similar. Com ja s'ha explicat anteriorment, els costos de la provisió de serveis foren negociats en comissions bilaterals. Les regions tenien incentius per incrementar els costos, ja que aquesta estratègia els garantiria més recursos per transferències no condicionades. Tanmateix, les dades disponibles no ens permeten mesurar si els costos de la provisió de serveis es trobaven sobrevalorats. En resum, podríem creure que la transferència de competències de despesa i la cessió d'impostos responen també a una estratègia política. És a dir, que podrien ser endògenes a les variables electorals i de partits del model especificat. No obstant això, si no foren incloses a la regressió com a variables de control, s'ometrien els efectes dels factors no polítics (com l'administració d'impostos cedits o els recursos [no sobrevalorats] que financen els serveis descentralitzats) que expliquen les diferències en el finançament regional per capita.

no condicionades formen part de la Llei de Pressupostos de l'Estat, que es promulga a finals de cada any (desembre) i regula les característiques del pressupost de l'any següent. Per tant, el finançament regional és el resultat del context polític i institucional en el qual evoluciona el disseny de les provisions de finançament.

El model economètric bàsic és aquest:

$$\begin{aligned} \text{Finançament per capita}_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Canviant}_{it-1} + \beta_2 \text{Filiació}_{it-1} \\ & + \beta_3 \text{Poder del partit}_{it-1} + \beta_4 \text{Competències}_{it} + \\ & \beta_4 \text{Noves transferències}_{it} + \beta_5 \text{Impostos cedit}_{it} + \varepsilon \end{aligned} \quad (1)$$

Per tal de fonamentar els resultats empírics en tantes dades com fos possible, he calculat la variable dependent de dues maneres més: en primer lloc, com el finançament no condicionat *relatiu* per capita.<sup>167</sup> Aquesta variable mesura el finançament regional per capita en comparació amb la mitjana del grup (ja pertanyi al de via ràpida o al de via lenta). En segon lloc, calculo l'augment anual dels fons no condicionats.<sup>168</sup>

$$\begin{aligned} \text{Finançament relatiu per capita}_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Canviant}_{it-1} + \\ & \beta_2 \text{Filiació}_{it-1} + \beta_3 \text{Poder del partit}_{it-1} + \beta_4 \text{Competències}_{it} + \\ & \beta_4 \text{Noves transferències}_{it} + \beta_5 \text{Impostos cedit}_{it} + \varepsilon \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} \text{Augment anual del finançament no condicionat}_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Canviant}_{it-1} + \beta_2 \text{Filiació}_{it-1} + \beta_3 \text{Poder del partit}_{it-1} + \\ & \beta_4 \text{Competències}_{it} + \beta_4 \text{Noves transferències}_{it} + \\ & \beta_5 \text{Impostos cedit}_{it} + \varepsilon \end{aligned} \quad (3)$$

---

167 El principal avantatge de calcular el finançament no condicionat en termes relatius és que permet analitzar la hipòtesi amb una estimació d'efectes fixos. Els efectes fixos no permeten l'ús de variables explicatives que no varïïn amb el pas del temps (com en el cas de la variable *competències*). Conseqüentment, el model economètric de l'equació 1 no pot estimar-se amb efectes fixos, ja que la variable de competències seria descartada durant la regressió. Si no, l'eliminació de la variable *competències* del model economètric generaria un problema d'omissió de variables.

168 La inclusió d'aquesta variable pretén servir de control sobre la *inèrcia financera*. Cada acord de finançament regional dóna lloc a una assignació de fons que podria ser modificada durant el període d'implementació. Potser aquestes modificacions no són copsades per la variable de finançament regional relatiu per capita (o pel finançament per capita en brut de l'equació 1).

## 6.5 · Anàlisi empírica

### 6.5.1 · Dades transversals

#### 6.5.1.1 · Primer sistema definitiu de finançament (1987-1991)

La Taula 6.5 mostra els resultats de la regressió que estima l'equació (1) amb les dades de les diferents regions durant el primer model de finançament regional (1987-1991). Els resultats recolzen raonablement la Hipòtesi 1. Hi ha una correlació positiva i significativa entre la quantitat de transferències rebuda per cada regió i la natura canviant (*swing*) del govern regional. Això significa que, tal i com s'havia predit, les regions *en risc* reben una quantitat major de transferències per capita que les regions que no es troben en risc o, en altres paraules, aquelles on el governant socialista no veia perillar la seva posició o on la probabilitat d'accedir al poder era molt baixa. Tal i com prediu  $H_1$ , les regions canviant obtenen una quantitat major de recursos independentment de la seva filiació partidista. Hi ha 34 observacions codificades com a canviant durant el període de cinc anys; així mateix, la majoria (21) pertany a regions d'una filiació diferent a la del govern central. Per tant, el coeficient de la variable *filiació* és negativa la majoria dels anys, tot i que només s'allunya significativament de zero a les regressions 3 i 5.

Hi ha un efecte positiu i significatiu de la variable *poder del partit* a les regressions 3, 4 i 5, tot i que el seu efecte és molt menor que el de la variable *canviant*. Aquest resultat indica que en un context centralitzat el govern central afavoreix els seus baluards electorals a l'hora de dissenyar el finançament regional. Estableixo el supòsit que els membres del partit provinents d'aquestes places fortes dominen l'aparell del partit. Conseqüentment, el coeficient de la variable *poder del partit* revela que les preferències de l'aparell del partit sobre l'assignació entren en les estratègies d'assignació del govern central. Finalment, el coeficient de la variable *competències* mostra un efecte robust i significatiu en la variable dependent. Aquesta és la conseqüència que les regions de via ràpida tinguin més necessitats de finançament (ja que havien accedit a l'autonomia amb més competències de despesa que les regions de via lenta).

Quant a l'increment anual del finançament per capita (Taula 6.6), els resultats amb les diverses regions també confirmen  $H_1$ . Com s'ha mostrat anteriorment, cada acord de finançament regional dóna lloc a una assignació de fons que podria ser modificada durant el període d'implementació.

**Taula 6.5. Anàlisi transversal del finançament no condicionat (de 1987 a 1991)**

<b>Variables</b>	<b>R1: 1987</b>	<b>R2: 1988</b>	<b>R3: 1989</b>	<b>R4: 1990</b>	<b>R5: 1991</b>
Competències	135,27 (15,75)***	157,84 (12,56)***	176,35 (15,10)***	211,95 (22,08)***	236,06 (17,79)***
Filiació	26,45 (14,22)	-13,68 (11,43)	-16,45 (12,06)	-35,08 (25,67)	-77,62 (26,36)**
Poder del partit	-,586 (1,41)	1,76 (1,12)	2,54 (,788)**	4,57 (1,92)**	7,49 (1,67)***
Canviant	35,60 (11,15)**	54,25 (9,33)***	63,40 (13,78)***	57,85 (24,10)**	78,80 (21,17)***
Revisió		-15,44 (12,01)		2,24 (25,07)	
Impostos cedit	1,67 (,777)	-,209 (,229)	,882 (,507)	1,63 (1,46)	1,31 (1,05)
Constant	61,73 (48,15)	43,60 (52,28)	-7,92 (35,31)	-42,91 (76,14)	-104,37 (61,12)
R <sup>2</sup>	0,92	0,96	0,96	0,94	0,95
N	15	15	15	15	15
Mètode	MCO	MCO	MCO	MCO	MCO

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

Aquestes modificacions poden observar-se mitjançant les variacions de l'increment actual del finançament per capita. Els resultats, a la Taula 6.6, confirmen que les regions canviants s'han vist afavorides per modificacions posteriors a l'acord de finançament del 1986.

En resum, les anàlisis transversals mostren que quan els polítics dissenyen i utilitzen les transferències tenen en compte les característiques electorals i polítiques regionals. Els resultats confirmen  $H_1$ : en un context centralitzat la natura canviant de les jurisdiccions regionals comporta una major quantitat de transferències no condicionades per capita. A més, les regions que formen el nucli dur de suport al govern reben més transferències per capita que la resta; aquest fet indica que la distribució de poder dins l'organització interna del partit influeix en l'estratègia d'assignació del govern central.

### 6.5.1.2 · Segon sistema definitiu de finançament (1992-1996)

La Taula 6.7 mostra els resultats de la regressió amb dades transversals del segon període definitiu de finançament regional (1992-1996). En general, els resultats mostren continuïtat amb l'antic patró d'assignació i, consegüentment, recolzen les prediccions per a un context centralitzat ( $H_1$ ). Tanmateix, el model economètric té un menor rendiment, ja que les variables mostren nivells variables de significativitat a les diverses regressions. En comparació amb els resultats de la Taula 6.2, el signe de les variables explicatives polítiques és el mateix a les regressions 1, 2, 3 i 4. És a dir, la variable de *filiació* mostra un signe negatiu, mentre que les variables *canviant* i *poder del partit* conserven el seu impacte positiu en la variable dependent. A la regressió 5 té lloc un canvi significatiu, ja que el coeficient de la variable de *filiació* esdevé positiu. Aquest pot resultar el primer signe que el patró d'assignació comença a reaccionar pel major grau de descentralització del context.

Després de les eleccions generals del 1993 es va acordar una modificació del finançament regional al CPPF. Les noves regulacions van implementar-se el 1994 i el 1995 (i s'ampliaren al 1996). L'assignació de transferències en 1994 i el 1995 es va establir seguint diferents procediments a cada regió, ja que hi havia tres CCAA que no acceptaven el nou sistema.<sup>169</sup> La implementació del nou model va comportar un augment dels recursos transferits a regions de filiació diferent, ja que el coeficient estimat de la variable *filiació* mostra un coeficient significatiu i negatiu (regressió 3). Aquest segueix sent el patró d'assignació dels anys següents, excepte a la regressió 5, en la qual la variable de *filiació* mostra un coeficient positiu i significatiu. Per tal d'explicar el finançament regional el 1996 (regressió 5), cal que s'inclouï el context polític de l'any anterior, quan té lloc la negociació fiscal intergovernamental. A les eleccions regionals del 1995 el partit socialista va perdre el control de molts governs regionals. Consegüentment, només tres CCAA van romandre en mans del PSOE: Extremadura, Andalusia i Castella-la Manxa. Aquestes CCAA representen les places fortes electorals del partit socialista i, per tant, han

---

<sup>169</sup> Aquestes regions eren Extremadura, Castella i Lleó i Galícia. El 1995 l'única regió on les transferències s'establien d'acord amb el primer model de finançament regional (aprovat el 1986) era Extremadura.

**Taula 6.6. Anàlisi transversal de l'increment del finançament no condicionat per capita (de 1987 a 1991)**

Variables	R1: 1987	R2: 1988	R3: 1989	R4: 1990	R5: 1991
Competències	21,36 (7,17)**	26,17 (2,49)***	20,05 (2,31)***	28,56 (5,70)***	40,48 (6,34)***
Filiació	14,33 (13,95)	4,71 (3,31)	-2,51 (2,44)	-13,56 (8,44)	-14,62 (7,27)*
Poder del partit	-,247 (,618)	,100 (,232)	,152 (,149)	1,34 (,662)*	1,07 (,501)*
Canviament	21,36 (22,30)	13,67 (2,50)***	5,35 (2,49)*	9,65 (6,30)	13,28 (6,47)*
Revisió		-,923 (3,42)		8,40 (6,19)	
Impostos cedits	1,72 (,838)**	,364 (,053)***	,791 (,134)***	1,27 (,386)**	1,02 (,345)**
Constant	2,23 (35,82)	-12,58 (10,54)	-5,738028 7,15	-33,54 (28,92)	-29,70 (20,31)
R <sup>2</sup>	0,37	0,96	0,97	0,83	0,90
N	14	14	14	14	15
Mètode	MCO	MCO	MCO	MCO	MCO

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$   
\*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

gaudit d'una gran autoritat dins l'organització del partit.<sup>170</sup> Un coeficient estimat positiu de la variable *filiació* podria interpretar-se de dues maneres. D'una banda, podria indicar que l'estratègia d'assignació del govern central reacciona enfront d'un context més descentralitzat. D'altra banda, els resultats també poden reflectir la capacitat dels reforçats líders regionals, que el 1996 ja gaudien d'autoritat dins l'organització interna del partit socialista, a l'hora de pressionar el govern central per aconseguir més recursos.

<sup>170</sup> El fet que les regions de la mateixa filiació que el govern resultin les places fortes electorals del partit socialista pot explicar el coeficient negatiu i significatiu de la variable *poder del partit* a la regressió 5 de l'equació.

**Taula 6.7. Anàlisi transversal del finançament no condicionat per capita (de 1992 a 1996)**

<b>Variables</b>	<b>R1: 1992</b>	<b>R2: 1993</b>	<b>R3: 1994</b>	<b>R4: 1995</b>	<b>R5: 1996</b>
Competències	291,24 (24,75)***	326,33 (27,27)***	285,34 (21,74)***	295,02 (23,75)***	349,99 (28,86)***
Filiació	-48,35 (33,86)	-37,83 (31,39)	-110,98 (22,03)***	93,22 (24,95)***	179,51 (74,52)**
Poder del partit	3,21 (2,86)	2,89 (2,68)	7,78 (2,30)**	4,75 (2,81)	-10,77 (4,59)**
Canviant	92,19 (34,02)**	64,44 (27,59)**	100,63 (43,49)**	52,77 (34,36)	8,79 (21,66)
Revisió					
Impostos	-3,18 (1,16)**	4,59 (1,40)**	1,23 (,151)***	,273 (,601)	4,83 (2,05)**
Constant	107,53 (111,55)	116,10 (102,45)	-2,10 (88,33)	134,44 (105,67)	648,65 (158,82)***
R <sup>2</sup>	0,94	0,94	0,93	0,94	0,93
N	15	15	15	15	15
Mètode	MCO	MCO	MCO	MCO	MCO

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$   
\*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

Quant als increments anuals del finançament per capita (Taula 6.8), els resultats no mostren cap dada que recolzi cap de les hipòtesis.

Els coeficients de les variables polítiques no són significativament diferents de zero i el seu signe varia entre una regressió i una altra. En resum, l'assignació de transferències durant el segon model definitiu de finançament regional (1992-1996) mostra una certa continuïtat respecte el patró d'assignació del model previ. No obstant això, el model economètric té un rendiment menor. Aquest resultat el pot explicar el fet que aquest període constitueixi una fase de transició entre un context centralitzat i un de descentralitzat. Una explicació alternativa podria ser que, entre el 1993 i el 1996, el PSOE formava un govern de minoria recolzat per partits regionalistes. El conflicte d'interessos dins el govern de coalició hauria dificultat que el govern central implementés una estratègia coherent.

**Taula 6.8. Anàlisi transversal dels increments en el finançament no condicio-  
nat per capita (de 1992 a 1996)**

Variables	R1: 1992	R2: 1993	R3: 1994	R4: 1995	R5: 1996
Competències	46,17 (6,84)***	22,52 (3,05)***	-5,51 (12,81)	25,55 (16,32)	22,62 (5,50)***
Filiació	-,731 (6,00)	,144 (2,63)	-,329 (21,69)	6,34 (24,29)	20,42 (14,55)
Poder del partit	-,075 (,425)	,142 (,189)	-,844 (1,44)	1,09 (1,15)	-1,33 (1,00)
Canviat	,626 (8,66)	-5,36 (2,11)**	,922 (18,44)	-3,49 (15,49)	-3,59 (4,33)
Revisió					
Impostos cedits	,557 (,472)	,930 (,191)***	1,42 (,197)***	2,78 (,64)***	1,77 (,344)***
Constant	20,80 (17,11)	4,88 (7,14)	52,50 (47,54)	-56,18 (35,48)	66,31 (35,80)*
R <sup>2</sup>	0,88	0,93	0,90	0,87	0,81
N	15	15	15	15	15
Mètode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$   
\*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

### 6.5.1.3 · Sistema 1997-2001

Partint de la Hipòtesi 2, espero que l'efecte de la variable *canviat* no sigui significativament diferent de zero o bé que sigui menor que el coeficient de la variable *filiació*.

La hipòtesi 2 estableix que l'equilibri de poders dins un partit només influirà a les jurisdiccions de la mateixa filiació. Per posar a prova aquesta predicció, caldria introduir la interacció de les variables de *filiació* i *poder del partit* al model economètric. Malauradament, els problemes de multicolinealitat eviten la inclusió de termes d'interacció al model, fet que dificulta analitzar empíricament si les regions de la mateixa filiació i que formen el principal nucli de suport reben més recursos.



Els coeficients estimats del model economètric (1) es mostren a la Taula 6.9. A les regressions, algunes de les equacions no mostren un funcionament satisfactori. Les regressions 4 i 5 (any 2001) fallen al test F i en totes les regressions hi ha problemes de multicolinealitat en el conjunt de variables independents. Conseqüentment, la capacitat de l'anàlisi empírica per posar a prova la Hipòtesi 2 és parcial i no poden derivar-se conclusions empíriques de pes de les regressions de la Taula 6.9. Havent remarcat aquest fet, cal destacar que la variable de filiació, tal i com s'esperava, mostra un signe positiu i és significativament diferent de zero a les regressions 1 i 3. Aquest fet indica que, tot i les limitacions de les dades transversals, l'anàlisi ens ofereix pistes que quadren amb la direcció de la causalitat predita a la Hipòtesi 2. A les equacions de regressió 1 i 3, l'impacte estimat de la variable *canviant* és positiva i significativa, la qual cosa no es correspon amb les prediccions d' $H_2$ . Tanmateix, una anàlisi més profunda revela que l'efecte d'aquesta variable el causen les regions que són *canviants* i de la mateixa *filiació* (Cantàbria i les Illes Canàries),<sup>171</sup> resultat que encaixa amb l'estratègia d'afavorir les regions de la mateixa filiació, tal i com enuncia  $H_2$ . Finalment, la variable de *poder del partit* no sembla gaudir d'una correlació positiva significativa amb la variable dependent, tot i que aquest és probablement el resultat del gran nivell de colinealitat entre *poder del partit*, *filiació* i *competències*.

Els resultats de l'estimació del model economètric (3) es mostren a la Taula 6.10. Les prediccions de la Hipòtesi 2 només es confirmen a la regressió 1 (1997) i la regressió 4 (1998),<sup>172</sup> en les quals l'impacte estimat de la variable *filiació* és positiu i significativament diferent de zero. Un cop més, els problemes de multicolinealitat influeixen en totes les regressions i el fracàs del *test F* mostra que no és possible calcular el model economètric (3) amb dades de les diverses regions del 1998. A la resta de regressions (3 i 5), no sembla que les variables polítiques s'associïn amb augmentos del finançament per capita, i la variació de la variable dependent només s'ex-

---

**171** L'anàlisi consistí a excloure de les dades les observacions d'aquelles regions que eren canviants i de filiació diferent. Llavors s'implementà el model economètric (1) amb dades transversals del 1997 al 1999. El coeficient estimat de la variable *canviant* roman positiu i significatiu, fet que indica que l'impacte estimat de la variable *canviant* s'origina a les regions de la mateixa filiació.

**172** Cal ser prudents quant a la robustesa dels resultats de la regressió 4. A causa dels problemes de colinealitat, he exclòs algunes variables explicatives, fet que pot donar lloc a un problema d'omissió de variables.

**Taula 6.9. Anàlisi transversal del finançament regional no condicionat (de 1997 a 2001)**

Variables	R1: 1997	R2: 1998	R3: 1999	R4: 2000	R5:2001
Competències	307,08 (45,10)***	296,23 (81,91)***	473,95 (80,90)***	180,45 (114,62)	-25,77 (122,14)
Filiació	59,82 (20,74)**	75,84 (39,00)*	92,30 (26,58)**	269,31 (116,40)**	-74,87 (111,38)
Poder del partit	-1,73 (2,12)	-3,80 (3,64)	-,574 (3,92)		3,90 (4,65)
Canviant	57,24 (26,56)**	35,00 (56,99)	179,31 (59,49)**	318,12 (96,64)**	-42,06 (70,18)
Revisió			434,12 (45,20)***		-82,68 (100,35)
Impostos ceditats	-1,02 (,674)	5,90 (8,04)	16,97 (2,70)***	3,92 (4,53)	-5,34 (3,04)
Constant	432,54 (80,88)***	479,10 (117,06)***	90,71 (181,68)	572,90 (95,72)*	897,58 (244,82)***
R <sup>2</sup>	0,90	0,70	0,91	0,91	0,24
N	15	15	15	15	15
Mètode	MCO	MCO	MCO	MCO	MCO

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

plica per les noves assignacions de competències de despesa (mesurades amb la variable de *noves transferències*). En resum, les estratègies d'assignació corresponents a la Hipòtesi 2 només semblen funcionar durant el primer any d'implementació del nou model de finançament. En altres paraules, aparentment les variables polítiques expliquen quines regions es beneficien més de les reformes introduïdes al model de finançament 1997-2001, però no expliquen l'evolució de les millores regionals posteriors en l'augment per capita. Per resumir l'anàlisi transversal, puc afirmar que el primer model definitiu de finançament regional recolza clarament la Hipòtesi 1. Les regions canviant rebent sistemàticament una major quantitat de transferències no condicionades.

L'assignació de transferències no condicionades amb el segon model definitiu de finançament (1992-1996) mostra una certa continuïtat amb el

**Taula 6.10. Anàlisi transversal de l'increment del finançament no condicionat per capita (de 1997 a 2001)**

<b>Variabls</b>	<b>R1: 1997</b>	<b>R3: 1999</b>	<b>R4: 2000</b>	<b>R5:2001</b>
Competències	-21,64 (10,39)*	24,25 (15,56)	-135,06 (70,26)*	-,584 (16,91)
Filiació	42,47 (14,46)**	-10,16 (14,04)	172,23 (79,42)*	14,12 (17,62)
Poder del partit	-1,58 (,944)	,686 (,980)		
Canviant	15,74 (15,78)	-14,59 (13,99)	-49,49 (63,30)	38,75 (24,33)
Revisió		412,83 (20,54)***		478,25 (30,74)***
Impostos cedit	1,03 (,162)***	,621 (,556)	8,66 (2,84)**	,750 (1,403)
Constant	106,17 (40,39)**	7,41 (44,31)	53,77 (62,94)	30,26 (16,34)*
R <sup>2</sup>	0,75	0,99	0,72	0,98
N	15	15	15	15
Mètode	MCO	MCO	MCO	MCO

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

patró de distribució del model previ, tot i que el model economètric no funciona tan bé com en el model anterior. Aquesta diferència de comportament pot explicar-se pel fet que aquest període constitueixi una fase de transició entre un context centralitzat i descentralitzat. Finalment, tot i que el model economètric té un rendiment pobre en l'anàlisi transversal del període 1997-2001, els resultats són més propers a les prediccions d'un context descentralitzat que a les d'un de centralitzat.

Les anàlisis transversals han estat útils per oferir algunes pistes sobre la capacitat explicativa de les variables polítiques a l'hora d'explicar el finançament no condicionat. No obstant això, en posar a prova les hipòtesis han sorgit greus limitacions a conseqüència de la petita mida de la mostra. Per exemple, no era possible incloure en l'anàlisi els termes d'interacció,

que haguessin millorat el model economètric especificat pel període 1997-2001. A l'apartat següent fusiono les dades transversals dels diferents moments del temps i creo una base de dades transversal amb sèries temporals amb 75 observacions de cada sistema de finançament regional (15 regions, 5 anys de cada sistema de finançament regional). Com s'ha presentat anteriorment, al model economètric, les variables independents (excepte *noves transferències, competències i taxes cedides*) entren a l'equació de la regressió en forma de variables retardades (*lagged*). Com que el temps és de poca magnitud en comparació amb el nombre d'observacions, incloc variables dicotòmiques per cada any. Els resultats de l'estimació de les equacions (1), (2) i (3) es resumeixen a l'apartat següent.

## **6.5.2 · Anàlisi transversal amb sèries temporals**

### **6.5.2.1 · Primer sistema definitiu (1987-1991)**

La Taula 6.11 mostra els resultats de l'estimació d'un model d'efectes aleatoris en la distribució del finançament no condicionat entre 1987 i 1991. Els coeficients estimats són semblants als de l'anàlisi transversal simple i, per tant, confirmen la Hipòtesi 1. El coeficient de la variable *canviant* mostra un efecte significatiu i positiu. És a dir, que les regions on el partit socialista potencialment podia perdre o guanyar rebien un finançament no condicionat per capita més alt que la resta. Aquest és un exemple de com, en un context centralitzat, l'estratègia del govern central consisteix a esbiaixar recursos a favor de les àrees canviants sigui quina sigui la seva filiació. Consegüentment, l'impacte estimat de la variable *filiació* és negatiu i no s'allunya significativament de zero. *Poder del partit* gaudeix d'una associació positiva amb el finançament per capita, tot i que el seu efecte és menor que el de la variable *canviant*. Finalment, la descentralització de la despesa és la variable amb un efecte més poderós en les transferències per capita. Les comunitats autònomes que accediren a l'autonomia per la via ràpida (que comportava un nivell més alt de competències de despesa) rebren més recursos que aquelles que accediren a l'autonomia per la via lenta.

Els resultats de l'estimació del model economètric (2) no recolzen significativament la Hipòtesi 1. Tot i que els coeficients estimats de les variables explicatives polítiques tenen el signe predit, cap és significativament

diferent de zero. Aquest resultat podria explicar-se per la utilització d'una estimació d'efectes fixes.<sup>173</sup> Finalment, els coeficients estimats del model economètric (3) confirmen  $H_1$ .

**Taula 6.11. Anàlisi transversal amb sèries temporals del finançament no condicionat (1987-1991)**

Variables	Model economètric 1	Model economètric 2	Model economètric 3
	Variable dependent: finançament per capita	Variable dependent: finançament per capita relatiu	Variable dependent: increment del finançament per capita
Competències	188,70 (14,54)***		27,89 (4,97)***
Filiació	-17,83 (10,38)*	-,730 (1,56)	-,913 (4,89)
Poder del partit	2,79 (1,20)**	-,458 (,420)	,410 (,464)
Canviant	46,37 (13,80)***	1,08 (2,77)	10,10 (5,41)*
Noves transferències	6,58 (11,80)	-,493 (1,56)	4,23 (6,00)***
Impostos cedits	,379 (,267)	,258 (,034)***	,655 (,140)***
Constant	Eliminada	118,76 (17,41)***	-39,73 (23,27)
<i>Dummies</i> d'any	SÍ	SÍ	SÍ
R <sup>2</sup>	0,90	0,54	0,61 R <sup>2</sup> 174
	0,90	0,61	
N	71 <sup>175</sup>	71	71
Mètode	EA	EF	EA

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

**173** Els models d'efectes fixos no tenen un bon rendiment quan les variables canvien lentament o només una mica dins les unitats, com és el cas d'algunes de les variables explicatives. Els coeficients estimats són més propers a zero perquè les variables que canvien poc mostren una gran colinealitat amb els efectes fixos.

**174** L'R2 de l'estimació amb efectes fixos correspon a l'R2 total, tot i que no té les propietats de l'R2 d'una estimació de MCO. En models estimats amb efectes aleatoris, presento l'R2 *interior* (que és l'R ordinari) (vegeu *Stata Release 9. Longitudinal Panel Data* p. 289 i ss.).

**175** Quant a la variable de *taxes cedides*, no hi ha observacions de Madrid, ja que aquesta comunitat no va rebre taxes cedides fins 1990.

**Taula 6.12. Anàlisi transversal amb sèries temporals del finançament no condicionat (1992-1996)**

Variables	Model economètric 1		Model economètric 2	Model economètric 3
	Variable dependent: finançament per capita		Variable dependent: finançament per capita relatiu	Variable dependent: increment del finançament per capita
	Model a	Model b		
Competències	314,66 (29,17)***	310,98 (28,70)***		26,33 (4,65)***
Filiació	6,01 (9,65)	-131,27 (78,00)*	-1,50 (3,01)	5,78 (6,49)
Poder del partit	,009 (1,44)	-2,59 (2,04)	,151 (,546)	-,113 (,493)
Canviant	-,643 (8,81)	1,19 (8,74)	-,214 (2,76)	-1,01 (5,55)
Noves transferències				
Impostos cedits	1,12 (,129)***	1,12 (,127)	,357 (,039)***	1,72 (,127)***
Filiació*Poder del partit		3,75 (2,12)*		
Constant	Eliminada	Eliminada	95,43 (21,88)	20,49 (19,51)
Dummies d'any	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
R <sup>2</sup>	0,88	0,88	0,61	0,61
N	75	75	75	75
Mètode	EA	EA	EF	EA

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

### 6.5.2.2 · Segon sistema definitiu (1992-1996)

Quant a les dades transversals, el model economètric té un rendiment més pobre en el segon sistema de finançament (1992-1996) que en el siste-

ma previ. Com es mostra a la Taula 6.12 (Model a), cap variable política mostra un coeficient significativament diferent de zero i, al contrari del model anterior, la variable *filiació* mostra un efecte positiu. Un efecte positiu encaixaria amb les prediccions de la Hipòtesi 2. Per posar a prova fins a quin punt els resultats s'acosten a les prediccions d'aquesta hipòtesi, faig interactuar la variable *filiació* amb la de *poder del partit*. Segons la Hipòtesi 2, les estratègies d'assignació en un context descentralitzat afavoriran les regions de la mateixa filiació que el govern i, d'entre aquestes, aquelles amb un major poder de negociació dins l'aparell del partit. Els coeficients d'interacció al Model b mostren, tanmateix, el resultat contrari: d'una banda les regions de la mateixa filiació mostren una correlació negativa amb la variable dependent, que s'ajustaria a les prediccions per a un context centralitzat. D'altra banda, ser de la mateixa filiació i, a la vegada, una regió que pertany al nucli principal de suport al partit governant té un efecte positiu i significatiu (un resultat que encaixaria amb les prediccions per a un context descentralitzat). A més, després d'analitzar les equacions de regressions (2) i (3) arribem a la conclusió que les variables polítiques no semblen influir en la distribució del finançament regional no condicionat. Entre unitats i dins d'aquestes, la variació queda explicada, principalment, per les variables *dummy* anuals i les diferències en matèria de competències de despesa (variable *competències*).

En resum, l'assignació de finançament per capita que resulta del segon model definitiu de finançament no sembla motivada per una estratègia clara i coherent de distribució. Les dades empíriques no donen suport a les prediccions en cap sentit. És així perquè les hipòtesis es van elaborar per a un context institucional determinat, mentre que el segon model de finançament regional va implementar-se en un *període de transició* entre un context institucional centralitzat i un de descentralitzat.

### 6.5.2.3 · Tercer sistema definitiu (1997-2001)

Quant al tercer sistema de finançament regional (1997-2001), la Taula 6.13 mostra els resultats de la regressió dels models econòmics (1), (2) i (3). L'estimació de l'equació (2) mitjançant efectes fixos confirma les prediccions de la Hipòtesi 2. Les regions de la mateixa filiació que formen part del principal nucli de suport reben un finançament per capita significativament més gran que la resta. La Hipòtesi 2 estableix que els polítics nacio-

nals esbiaixaran recursos a favor d'aquelles regions governades pel seu mateix partit i que formin part del seu nucli de suport. El coeficient de la interacció d'aquestes variables mostra l'efecte predit: les regions de la mateixa filiació que representen places fortes electorals per al governant del centre obtenen un finançament significativament superior a la mitjana, en comparació amb les regions de la mateixa filiació que no ofereixen un recolzament electoral tan poderós. L'estimació de l'equació (1) mostra coeficients amb el signe predit (positiu per a les variables de *filiació* i *poder del partit*) però que no s'aparten significativament de zero. Finalment, tal i com ho confirmaren les regressions amb dades transversals, les variables polítiques no es troben associades amb els increments anuals del finançament per capita. La cessió de noves competències de despesa és la variable més important per explicar els augments del finançament regional per capita (*noves transferències*).

#### 6.5.2.4 · Fusió de dades

Finalment, he fusionat dades dels tres models de finançament regional i he obtingut una mostra de 225 observacions. El principal objectiu consisteix a confirmar els resultats de les anàlisis prèvies mitjançant una mostra més àmplia. Per portar a terme l'anàlisi, introdueixo variables dicotòmiques amb el primer (1987-1991) i el tercer (1997-2001) models de finançament regional. La primera *dummy* es codifica amb un valor 1 si les observacions pertanyen al model de finançament 1987-1991 i 0 si no hi pertanyen. Com que havia establert el supòsit que aquest model es va implementar en un context centralitzat, anomeno aquesta variable *context centralitzat*. La segona *dummy* es codifica amb valor 1 si les observacions corresponen al període 1997-2001 i 0 si no, i es denomina *context descentralitzat*. Aquestes variables dicotòmiques interactuen amb les variables explicatives polítiques per comprovar si l'impacte estimat de les variables *filiació* i *canviant* varia entre els diferents models de finançament regional i, per tant, entre els diferents contextos institucionals.

Si els resultats de l'anàlisi empírica anterior són certs, podem esperar que la interacció entre la variable de *context centralitzat* i *canviant* tingui un coeficient positiu i significatiu, que confirmaria la Hipòtesi 1. Així mateix, d'acord amb la Hipòtesi 2, predic que el coeficient de l'estimació de la interacció entre *context descentralitzat* i *filiació* serà positiu. És a dir,



espero que les regions canviants obtinguin un finançament per capita major amb el primer model de finançament regional que a la resta de períodes. D'aquesta manera, les regions de la mateixa filiació obtindran més fons durant el tercer model de finançament que a la resta de períodes.

**Taula 6.13. Anàlisi transversal amb sèries temporals del finançament no condicionat (1997-2001)**

Variables	Model economètric 1	Model economètric 2	Model economètric 3
	Variable dependent: finançament per capita	Variable dependent: finançament per capita relatiu	Variable dependent: Increment del finançament per capita
Competències	279,67 (76,85)***		55,64 (26,14)**
Filiació	53,53 (56,18)	14,29 (6,07)**	-8,41 (27,46)
Poder del partit	2,82 (4,24)	2,04 (,803)**	,671 (1,63)
Canviant	26,54 (44,95)	1,25 (4,20)	-17,16 (24,84)
Noves transferències	160,41 (43,51)***	25,75 (3,91)***	331,38 (27,64)***
Impostos cedits	-,650 (1,43)	,101 (,129)	,408 (,850)
Constant	699,35 (215,42)***	-18,67 (34,95)	31,77 (79,87)
<i>Dummies</i> d'any	Sí	Sí	Sí
R <sup>2</sup>	0,77	0,59	0,74
N	75	75	75
Mètode	EA	EF	EA

*Nota:* Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$   
\*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

La Taula 6.14 mostra els resultats de l'estimació de la regressió de l'equació (1). L'anàlisi economètrica revela que la interacció entre *canviant* i *context centralitzat* (Model a) és positiva, tot i que no significativa. El baix nivell de significativitat podria ser el producte de l'elevada colinea-

**Taula 6.14. Anàlisi transversal amb sèries temporals de les dades fusionades sobre el finançament no condicionat (1987-2001)**

Variables	Model economètric 1		Model economètric 2	
	Model a	Model b	Model a	Model b
Competències	245,29 (22,09)***	244,58 (22,11)***		
Filiació	22,52 (17,55)	4,17 (19,69)	8,79 (2,12)***	5,33 (2,55)**
Poder del partit	2,28 (1,29)*	1,56 (1,33)	,168 (,162)	-,098 (,188)
Canviant	-2,19 (18,75)	11,96 (16,19)	-6,49 (2,25)***	-,815 (2,14)
Noves transferències	82,06 (21,77)***	80,59 (22,46)***	10,59 (2,58)***	11,27 (2,57)***
Impostos cedits	,579 (,460)	,514 (,459)	,328 (,053)***	,322 (,054)***
Context centralitzat	-856,18 (42,77)***		-19,92 (4,93)***	
Context centralitzat *Canviant	25,88 (30,32)		15,71 (3,59)***	
Context descentralitzat		9,03 (42,82)		-3,12 (5,70)
Context descentralitzat *Filiació		58,67 (34,19)*		10,30 (5,12)**
Constant	766,11 (66,66)	229,51 (57,32)	84,88 (8,01)	82,73 (9,16)
Dummies d'any	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
R <sup>2</sup>	0,90	0,90	0,38	0,34
N	221	221	221	221
Mètode	EA	EA	EF	EF

Nota: Errors típics robustos entre parèntesi. Nivells de significativitat estadística \*\*\* si  $p < 0,001$  \*\* si  $p < 0,005$  \*si  $p < 0,1$

litat entre la interacció i la variable *canviant*. Quant a la interacció entre *filiació* i *context descentralitzat*, el coeficient estimat mostra una correlació positiva amb la variable dependent i és significatiu a un nivell del 10% (Model b). Una estimació amb efectes fixos de la regressió de l'equació (2) proporciona resultats empírics més robusts. El coeficient estimat de la interacció entre *canviant* i *context centralitzat* (Model a) és positiu i significatiu. Els resultats, per tant, confirmen la Hipòtesi 1: les regions de suport canviant reben més fons durant el primer model de finançament (*context centralitzat*) que durant els sistemes de finançament segon i tercer. Quant a la Hipòtesi 2 (Model b), la interacció mostra un coeficient positiu i significatiu que indica que les regions de la mateixa filiació obtenen més fons mitjançant les reformes introduïdes pel tercer sistema de finançament (*context descentralitzat*) que amb els models anteriors. En general, les dades empíriques corroboren que el disseny del finançament regional respon en diferents períodes a diferents estratègies polítiques.

## 6.6 · Entrevistes

Dins aquest apartat presento més dades empíriques sobre les dinàmiques de les negociacions fiscals intergovernamentals a Espanya. Més concretament, intento analitzar amb dades qualitatives fins a quin punt les estratègies polítiques han influït en les negociacions fiscals intergovernamentals. Els resultats provenen d'entrevistes en profunditat a líders socialistes que han estat seguit de prop aquestes negociacions.<sup>176</sup>

Com explicava a la introducció, el procés de traspass a Espanya es caracteritza pel paper que han tingut els acords polítics en la configuració i les dinàmiques del sistema regional de finançament. Les anàlisis quantitatives precedents han revelat que la distribució de recursos de finançament entre regions en el període 1987-2001 respon a diferents estratègies polítiques. És a dir, que la selecció i ponderació dels paràmetres de la fórmula d'assignació té un origen polític. El discurs dels polítics entrevistats que participaren en la creació de la fórmula d'assignació confirmen en gran mesura aquests arguments. D'acord amb la seva experiència, el disseny de la fórmula va ser el resultat (i no l'origen) de la distribució de recursos, que havia estat negociada prèviament. La lògica subjacent a la fórmula d'assign-

---

176 Vegeu Taula A.1 de l'apèndix.

nació queda ben resumida per Tomás de la Quadra,<sup>177</sup> Ministre d'Administracions Territorials entre el 1982 i el 1985:

La forma lògica de [dissenyar] una fórmula d'assignació hauria estat seleccionar paràmetres... [per exemple] la dispersió de la població... «com creiem que això afecta [els costos de la provisió dels serveis]?»... «incrementa el cost un 20%»... i llavors seleccionar els paràmetres per calcular el percentatge de participació en la distribució d'ingressos... Bé, de fet no va anar-hi així. Vam negociar-ho políticament deixant a part aquests criteris... (...) [Primer] vam negociar amb les regions la quantitat de recursos i després vam buscar els paràmetres adequats (...) Un cop havíem arribat a un acord polític vam acordar els paràmetres (...) a posteriori.

Prèviament, havia establert el supòsit que el primer (1987-1991) i el tercer (1997-2001) sistemes de finançament regional s'acordaren en el si de dos contextos institucionals diferents. La negociació fiscal intergovernamental que va culminar en el primer model de finançament regional va tenir lloc en un context centralitzat. El govern central gaudia de responsabilitat en les principals competències impositives i de despesa i l'organització interna dels partits d'àmbit nacional encara era lliure de pressions centrífugues rellevants. Una anàlisi de la capacitat de negociació dels actors durant les negociacions fiscals intergovernamentals ofereix més dades del context institucional centralitzat de mitjans dels anys 80. D'una banda, en aquell moment hi havia un govern central poderós reticent a traspasar recursos (humans i financers) a nivells inferiors de govern. Segons Carlos Solchaga, el Ministre d'Economia i Hisenda entre el 1986 i 1993, el govern central volia controlar la despesa tant com fos possible<sup>178</sup> perquè l'executiu era

---

**177** Altres polítics entrevistats van fer declaracions similars sobre la fórmula d'assignació. Per exemple, en paraules d'Abel Caballero: «*El procés [de càlcul de les necessitats fiscals] consistia, en primer lloc, a calcular quan donem a cada comunitat autònoma... i llavors [escollir] la fórmula d'assignació que ho reproduïa... És sorprenent, però és com és... (...) Bàsicament es tractava d'un acord polític.*» Joaquín Almunia s'explicava en termes similars: «*L'assignació de recursos [entre regions] era irracional... la quantitat de recursos no tenia res a veure amb cap criteri comprensible... (...) El model [de finançament] es basava en una fórmula... una equació... basada en paràmetres. La gent del Ministeri d'Hisenda tenia ordinadors que podien fer 'n' simulacions [i llavors podien] decidir políticament l'assignació final d'ingressos i trobar l'equació, els paràmetres i la ponderació... En resum, [l'assignació entre regions] era així de racional.*»

**178** Sis més dels entrevistats van descriure en termes similars la reticència del govern als traspasos.

conscient que si es transferien les competències de despesa es reduiria el seu control sobre les polítiques resultants.

D'altra banda, les CCAA havien assumit recentment la provisió d'un ampli ventall de serveis públics i les seves demandes consistien bàsicament en un augment de les transferències des del govern central per tal de finançar les seves despeses. De fet, les demandes de finançament regional eren, en general, bastant homogènies fins que va sorgir el debat sobre la coresponsabilitat fiscal. Un factor clau per entendre el resultat i les dinàmiques de les negociacions fiscals intergovernamentals en aquest context va ser la capacitat del PSOE d'imposar la conformitat i el consens als líders socialistes regionals. El govern central socialista utilitzava una organització del partit disciplinada i centralitzada per debilitar les demandes dels líders regionals i transformar les heterogènies demandes regionals en una posició comuna a les negociacions multilaterals (al Consell de Política Fiscal i Financera). De fet, abans que no es reunís el CPFF, l'aparell del partit socialista reunia els seus representants regionals. Les reunions pretenien generar un consens bàsic sobre el finançament regional. Tal i com il·lustra Abel Caballero, que era el secretari de política institucional del PSOE entre el 1988 i el 1993:

Mentre era secretari de política institucional no hi havia cap tema relacionat amb el finançament regional que no fos debatut prèviament per l'organització del partit (...) Tot era negociat prèviament [abans de la reunió multilateral del CPFF] (...) Llavors, nosaltres [l'aparell del partit] teníem una enorme capacitat de forçar un acord. Aquest era [el principal recurs] de l'organització del partit en aquells moments... un lideratge molt fort i un govern molt sòlid (...) L'aparell del partit era una espècie d'«àrbitre» entre el govern central i cada comunitat autònoma.

Les paraules de Félix Pons també corroboren que el govern socialista era capaç de forçar el consentiment dels líders regionals:<sup>179</sup>

El PSOE havia de portar a terme un esforç important i permanent per coordinar [les demandes regionals] i integrar interessos divergents (...) Crec que en aquell moment l'existència d'un aparell del partit capaç de coordi-

---

**179** Carlos Solchaga, Joaquín Almunia i Tomás de la Quadra van definir el poder de negociació de l'aparell del partit en termes similars.

nar les regions de la mateixa filiació era molt important (...) L'aparell del partit podia harmonitzar posicions internament i portar una posició comuna al CPFF.

Tanmateix, la capacitat del govern central d'obligar els líders regionals a acceptar les seves directrius va anar disminuint gradualment. El partit ja no era capaç d'amagar les divergències entre els representants regionals. Aquest fet té a veure, d'una banda, amb factors específics de l'organització interna del PSOE (com la fraccionalització). D'altra banda, era el resultat d'un procés més ampli relacionat amb el poder emergent dels líders regionals motivat per la descentralització en marxa. Les paraules d'Abel Caballero defineixen bé els efectes de la descentralització en l'organització del partit:

[A principis i mitjans dels anys 90] La capacitat del PSOE d'homogeneïtzar l'interior del partit era menor. Per què? Perquè (...) les federacions regionals del partit havien aconseguit poder polític (...) Cada període marcava una transició (...) des d'un model centralitzat a un model molt descentralitzat. I això influïa en els partits polítics... un partit centralitzat esdevenia més descentralitzat (...) Ara suposo que el secretari de política institucional reuneix els líders socialistes regionals per parlar... però no porta la posició [oficial del govern].

I continua:

Ara [el procés de negociació] és més discret (...) perquè crec que els mateixos líders regionals no volen mostrar que hi ha un aparell del partit que dicta [les directrius] als líders regionals.

L'heterogeneïtat de les demandes regionals augmentà, impeding així la coordinació entre CCAA en qüestions de finançament regional. Això queda ben il·lustrat pel fet que el 1993 i el 1996 les regions no van poder arribar a un acord al CPFF i tres d'elles no van ratificar les reformes del finançament regional. A més, l'extensió de la descentralització de la despesa a les regions de via lenta va fomentar les tensions, tant entre nivells de govern com entre regions, ja que l'administració de nous serveis (per exemple, serveis educatius) comportava una quantitat enorme de recursos. Per tant, a cada procés de negociació hi havia més recursos en joc; a la vegada,

cap dels líders regionals estava disposat a acceptar una nova assignació de fons que li atorgués un nivell menor de recursos.

En resum, gradualment la negociació va anar esdevenint més complexa. Les negociacions bilaterals a les Comissions Mixtes van tenir un paper molt important en la superació del conflicte. Diversos dels polítics entrevistats manifestaren que els fons condicionats eren clau per aconseguir que els representants regionals aprovessin el sistema de finançament regional. És a dir, per arribar a un consens en les negociacions bilaterals els representants del govern central sovint cobrien exigències particulars dels representants regionals mitjançant transferències condicionades.<sup>180</sup> En paraules de Joaquín Almunia, Ministre d'Administracions Públiques entre el 1986 i el 1989.<sup>181</sup>

Un cop s'acordava una fórmula general d'assignació, [els governs regionals] deien «bé, però... a part de la fórmula general tinc aquest problema concret (...)» i hi havia alguns temes concrets a cada comunitat autònoma (...) i llavors et trobaves negociant un microajust [d'aquestes demandes concretes] per tenir el vot del govern regional a la Comissió Mixta.

Quines altres estratègies es van emprar al procés de negociació? Les dues hipòtesis formulades anteriorment estableixen que les regions canviant, de la mateixa filiació i que formaven el nucli principal de suport al partit serien afavorides en l'assignació del finançament segons el context institucional de la distribució de recursos. Fins a quin punt les dades empíriques qualitatives recolzen aquestes hipòtesis (i les dades quantitatives corresponents de l'apartat 6.5)? Els polítics entrevistats no van fer una descripció inequívoca de l'existència d'estratègies d'assignació pel govern central. Quan directament se'ls feia la pregunta de si els representants del govern central podien haver seguit una estratègia d'assignació concreta, alguns eren reticents a reconèixer amb claredat que el finançament podia haver estat manipulat.<sup>182</sup> Aquest fet entrava en contradicció amb algunes de les

---

**180** El finançament condicionat consistia bàsicament en els anomenats convenis d'inversió o els contractes-programa. Ambdós tipus de finançament condicionat s'acordaven bilateralment i no formaven part del sistema regulat a través d'acords multilaterals.

**181** Carlos Solchaga i Francisco Fernández Marugán van definir les negociacions bilaterals d'una forma similar.

**182** Les paraules de Tomás de la Quadra il·lustren aquest fet a la perfecció: «*Quan jo era a l'executiu central, tenia un profund sentit de govern. Creia que es tractava d'un govern central per*

seves afirmacions anteriors, ja que, a l'hora de descriure les negociacions intergovernamentals, tots ells descobrien diversos patrons distributius i revelaven que els actors tenien diferents capacitats de negociació. Les seves respostes sobre les estratègies d'assignació no eren precises, tot i que tots reconegueren que hi havia possibilitats de manipulació. Aquest fet queda ben exemplificat per les paraules de Juan Manuel Eguigaray, Ministre d'Administracions Públiques entre el 1991 i el 1993:

Els polítics no eren, ni són, àngels, d'acord? (...) Pensar que (...) el finançament no condicionat no és «sensible» a les pressions polítiques equival a creure en els miracles, oi?... Això no passa (...) Fins a quin punt ocorre [la politització]?... Bé, dins d'uns certs límits, d'acord?... Perquè és veritat que, afortunadament, hi ha alguns mecanismes de pesos i contrapesos compensatoris, de manera que els que tenen el poder no el poden exercir desproporcionadament. Però és evident que hi ha un biaix [a l'hora de dissenyar el finançament no condicionat].

Com ja he comentat, les respostes a una determinada estratègia d'assignació (regions canviant vs. regions de la mateixa filiació partidista) no eren tan precises com les que he formulat a les meves hipòtesis. No obstant això, les dades que més recolzen la Hipòtesi 1 i la 2 es troba en les declaracions de Miguel Ángel Fernández Ordóñez. En la seva opinió, les estratègies d'assignació variaven d'acord amb la capacitat de l'organització del partit de silenciar les demandes de les regions pertanyents al seu propi partit:

Al passat, quan la clivella regional [dins el partit socialista] no era tan important (...) [llavors] l'aparell del partit podia forçar el consentiment entre les regions... entre les regions socialistes... i llavors aquesta [l'organització del partit] podia fer que cedissin [quant a les seves demandes]. Durant el procés [de negociació] [les estratègies] variaven... En la mesura que tu [l'aparell del partit i el govern central] tens poder de negociació, calmes [les demandes] de les regions del teu partit... Ara crec que silenciar les demandes de les regions del partit ha esdevingut més difícil, és a dir, l'organització del partit és cada cop menys poderosa, d'acord?... (...)

---

*a tots els espanyols i, per tant, (...) sabia que el que fèiem constituïa un procés excepcional i important (...) i no va ser emprès per afavorir algunes regions i penalitzar-ne d'altres».*



Ara és més difícil... (...) [perquè] la clivella regional ha esdevingut cada cop més important.<sup>183</sup>

Les regions que representaven places fortes electorals del partit socialista tenien un gran poder de negociació a les negociacions fiscals. Alguns dels meus entrevistats afirmaren que durant el procés de negociació intergovernamental «no podien passar per alt» o que «hi havia sensibilitat» [envers algunes regions] que concentraven la majoria del suport electoral al PSOE. Aquest fet l'il·lustra aquesta cita d'Abel Caballero:

No és el mateix negociar amb un líder regional amb molt poder polític a la seva regió que amb un partit que és a l'oposició i mai guanya [a les eleccions regionals] (...) En el procés de negociació tens una barreja [d'estratègies] al cap entre les quals és difícil distingir. Al final, el primer que hi tens és que has d'arribar a un acord amb tots els representants regionals, d'acord?... segon, que no pots fer cap concessió; i tercer, que de cap manera aquells [els líders regionals] que aconseguixen una majoria de vots al PSOE quedin insatisfets [amb els resultats del procés de negociació].<sup>184</sup>

Entre les regions que constituïen places fortes electorals, Andalusia és sens dubte la que gaudeix d'un major poder de negociació. Això és així perquè Andalusia pertanyia al nucli principal de suport i perquè alguns líders importants de l'aparell del partit (i el mateix primer ministre) provenen d'aquesta comunitat autònoma. La segona regió més important a les negociacions era Catalunya, els representants de la qual també ocupaven posicions rellevants dins l'organització del PSOE. Tots els entrevistats estan d'acord que la negociació intergovernamental era impulsada fonamentalment per les negociacions amb Catalunya i Andalusia. No era una feina

---

**183** Des del punt de vista de Francisco Fernández Marugán, l'estratègia de «comprar» regions d'un partit diferent ha tingut lloc durant tot el període. Quan descriu les negociacions intergovernamentals quan el PSOE era al govern, afirma que «*ser una regió del partit no comporta un major poder de negociació... (...) [pel contrari] el govern central era capaç d'imposar la seva posició als representants regionals*» i continua «*tu [un membre de l'aparell del partit] truques al president de Múrcia [que era socialista] (...) i li deies 'mira, aquesta és la posició de l'aparell del partit i aquesta és la posició del govern central' (...) però si negociaves amb Cantàbria [una regió governada per un altre partit] l'aparell del partit (...) li donaria recursos a Cantàbria*».

**184** Miguel Ángel Fernández Ordóñez, Juan Manuel Eguiagaray i Carlos Solchaga manifestaren arguments similars.

fàcil, ja que quant al finançament regional, tenien interessos diferents.<sup>185</sup> A més, els líders de les regions que formaven el nucli de suport al partit eren conscients que el seu suport electoral els dotava d'autoritat dins l'aparell del partit. I empraven aquest poder per pressionar el govern central per tal d'aconseguir més recursos. Carlos Solchaga descriu els problemes de negociar amb els representants socialistes regionals en els termes següents:

Era més fàcil negociar amb els representants de les regions d'altres partits que amb els representants regionals de la nostra mateixa filiació. Perquè aquests no entenien que un govern central de la seva filiació podés prendre decisions que beneficiessin altres regions i no les seves.

I continua:

Quan negociàvem [el finançament regional] amb les regions socialistes (...) [aquestes regions] podien creure que fer una concessió que no fos favorable a les regions socialistes (...) representava que a curt termini el partit donava la imatge de ser incapaç de millorar el finançament d'una regió [pertanyent al nucli principal de suport del partit] determinada.

## 6.7 · Conclusions finals

En general, tant les dades empíriques quantitatives com les qualitatives confirmen que el disseny del sistema de finançament regional espanyol respon, en diferents períodes, a diferents estratègies polítiques. D'una banda, les dades transversals i fusionades revelen que les comunitats autònomes canviants (*swing*) obtenen una quantitat de recursos per capita significativament superior en un context institucional centralitzat, mentre que les regions de la mateixa filiació que el govern central (i entre elles, aque-

---

<sup>185</sup> Entre els líders entrevistats n'hi ha dos (M. Ángel Fernández Ordóñez i Carlos Solchaga) que defineixen el primer model de finançament regional com un d'hiperredistributiu. És a dir, que els finançament regional beneficiava les regions amb un baix nivell de renda per capita, com Andalusia, Castella-la Manxa o Extremadura. D'altra banda, aquest model atorgava a Catalunya un finançament per capita per sota de la mitjana. Els líders regionals de Catalunya demanaven nivells més alts de coresponsabilitat fiscal, amb els quals les regions obtinguessin un percentatge més gran de participació als ingressos i una major autoritat sobre els impostos cedits.

lles que representen places fortes electorals per als partits que governen al centre) obtenen més recursos per capita en un context institucional descentralitzat.

D'altra banda, les dades empíriques qualitatives recolzen notablement els supòsits en els quals he fonamentat el marc teòric d'aquest estudi. Per exemple, les afirmacions dels polítics entrevistats han confirmat la meua premissa bàsica que aquests polítics dissenyarien les transferències intergovernamentals tenint en compte les *característiques polítiques* de les regions, fenomen que vaig denominar *problema de compromís* (en anglès, *commitment problem*). Els entrevistats reconegueren que construir un consens sobre el model de finançament regional no constituïa una tasca senzilla i que, per tant, les negociacions bilaterals tenien un paper molt important per fer que els representants regionals rectificuessin el model. Quan al supòsit sobre l'existència de dos contextos institucionals diferents, gràcies a les declaracions dels entrevistats sabem que les dinàmiques de la negociació intergovernamental van canviar a causa del canvi institucional generat per la descentralització. Més concretament, la capacitat de l'aparell del partit del PSOE de forçar el consentiment de les regions socialistes es reduïa a mida que augmentaven la fraccionalització del partit i el poder dels líders regionals. A més, els líders entrevistats van estar d'acord que, quan dissenyava la distribució dels recursos, el govern central era «sensible» a les demandes d'aquelles regions que representaven places fortes electorals del partit socialista. Finalment, tot i que els polítics no van manifestar-se sobre les estratègies d'assignació d'una forma tan precisa com les Hipòtesis 1 i 2, tots reconegueren que la distribució estratègica de fons hi tenia un paper; així mateix, en definir les negociacions intergovernamentals revelaren les diferents estratègies d'assignació (orientades a les regions de suport electoral canviant o a les regions de la mateixa filiació socialista).



## **7. DINÀMIQUES DE LA DESCENTRALITZACIÓ I RESULTATS INEFICIENTS**



## 7.1 · Introducció

En aquest capítol intento estudiar els orígens de la inestabilitat del sistema de finançament regional a Espanya. En principi, podríem pensar que l'establiment d'un sistema estable de finançament de les despeses regionals beneficiaria tant el govern central com els regionals. Un model estable i clar de finançament regional permetria als governs regionals preveure el nivell de recursos que se'ls transferiria cada any i organitzar els seus pressupostos regionals amb menys incertesa sobre les seves fonts d'ingressos. Per tant, sembla paradoxal la situació actual, en la qual el govern central i les regions són incapaços d'acordar un model estable de finançament tot i el fet que els beneficiaria a tots des del punt de vista d'una major previsibilitat pressupostària. La qüestió pot formular-se així: per què el comportament *racional*<sup>186</sup> dels actors (el govern central i els regionals) porta periòdicament a la renegociació del finançament regional?

Aquesta perspectiva segueix el marc teòric presentat als capítols anteriors. L'explicació del que sembla ser un resultat paradoxal es fonamenta en la combinació de les preferències dels actors i en l'estructura d'incentius en el si de la qual prenen les decisions. Més concretament, el disseny concret de les regulacions fiscals i administratives ha generat incentius incompatibles amb l'establiment d'un model estable de finançament regional. A partir d'aquests criteris, sostinc que si a Espanya la descentralització fiscal i administrativa hagués estat dissenyada d'una altra manera, els polítics nacionals i subnacionals haguessin afrontat uns incen-

---

**186** La meua perspectiva es basa en la Teoria de l'Elecció Racional. Segons aquesta, les accions dels actors són el resultat dels càlculs racionals i els resultats col·lectius són el producte de les eleccions entre diferents alternatives pels individus. Un individu és racional quan mitjançant les seves accions vincula mitjans i resultats de la forma més efectiva (Rogowski 1978). Les decisions individuals tenen lloc dins un context institucional que imposa algunes restriccions en les seves accions. És a dir, que la combinació d'incentius generats pel context institucional que envolta les preferències (objectius) dels actors determina l'estratègia adoptada pels individus. Les decisions dels actors poden donar lloc a resultats que resultin subòptims a nivell col·lectiu (Olson 1965), però això no significa que la conducta dels individus sigui irracional. De fet, en aquest capítol el meu objectiu consisteix a explicar com la inestabilitat del finançament regional és el resultat de la lògica racional, és a dir, el resultat d'una combinació de les estratègies racionals tant del govern central com dels regionals.

tius diferents i que, potser, es podria haver evitat la inestabilitat del finançament regional.

A aquesta investigació, la idea de la compatibilitat entre els incentius i les normes no és nova. Com he afirmat als capítols anteriors, alguns acadèmics han analitzat aquest tema a la literatura que tracta de les conseqüències de la descentralització. Han posat l'èmfasi en el fet que els processos de descentralització han de desenvolupar-se dins una estructura d'incentius polítics i econòmics adequada (Ordeshook i Svetsova 1997; Rodden i Wibbels 2002; Bird *et al.* 1998; Ter-Minassian 1997).<sup>187</sup> Com que la descentralització pot adoptar moltes formes diferents, el disseny concret de la descentralització és clau per entendre els efectes generats pel traspàs de competències i autoritat entre nivells de govern. El principal objectiu d'aquest capítol està connectat amb aquesta perspectiva, ja que intento analitzar les principals característiques de la descentralització a Espanya i la seva influència en les dinàmiques del finançament regional.

L'estructura del capítol s'exposa a continuació. A l'apartat següent, estudio les principals característiques de la descentralització fiscal i administrativa a Espanya i les seves implicacions per a l'estabilitat financera regional. El subapartat 7.2.1 és el més ampli, ja que tracta del paper del bilateralisme a les negociacions intergovernamentals. Formalitzo les negociacions bilaterals mitjançant un joc repetit en forma extensiva i explico les implicacions d'introduir algunes variacions al joc original. A més, estudio fins a quin punt el finançament regional espanyol ha evolucionat d'acord amb les implicacions del joc. Al subapartat 7.2.2, exploro l'impacte de les asimetries de la descentralització fiscal i administrativa en els arranjaments fiscals intergovernamentals. Els efectes dels desequilibris fiscals verticals en la inestabilitat del finançament regional es presenten al subapartat 7.2.3. Finalment, es presenta un resum del capítol a l'apartat 7.3.

---

**187** Com he mostrat als capítols anteriors, hi ha algunes dades empíriques que recolzen aquests arguments. A molts països la descentralització no va donar pas als beneficis esperats que li atribuïa la literatura econòmica normativa, com la democratització o l'eficiència econòmica. Pel contrari, en alguns casos la descentralització ha estat associada a majors nivells de corrupció (Treisman 2000) o dèficits més alts (Rodden 2002), sobretot als països en vies de desenvolupament (Tanzi 1995; Prud'Homme 1995; Hommes 1995; Bird *et al.* 1998). Aquests estudiosos han afirmat que el disseny dels arranjaments de la descentralització han de comptar amb normes que generin el conjunt d'incentiu adequat, de manera que s'eviti un comportament oportunista dels governs subnacionals.



## 7.2 · La descentralització fiscal i administrativa a Espanya

El desenvolupament de l'Estat de les Autonomies a Espanya ha patit una inestabilitat permanent quant al finançament regional.<sup>188</sup> L'establiment d'un model de finançament de les despeses de les CCAA definitiu i estable ha estat un dels principals objectius perseguits cada cop que s'ha aprovat un nou sistema de finançament regional.<sup>189</sup> No obstant això, cap dels acords de finançament ha estat acompanyat d'una estructura d'incentius adequada. Per tant, els incentius per revisar periòdicament el model de finançament s'han mantingut. Així doncs, des que s'aprovà el primer acord *definitiu* de finançament el 1986, ha experimentat diverses reformes.

### 7.2.1 · Bilateralisme

Als primers anys de l'Estat de les Autonomies, algunes institucions foren creades per regular *temporalment* el traspàs de serveis a les CCAA i el finançament regional. Aquestes institucions s'integraren finalment dins dels procediments generals que a partir de llavors van regular el finançament regional. Per exemple, els decrets-llei que crearen (o restabliren) els governs regionals preautonòmics (és a dir, les regions que no havien aprovat els seus estatuts d'autonomia) van introduir un mecanisme bilateral per transferir recursos des del govern central i els locals a les CCAA emergents. Aquest mecanisme consisteix en negociacions bilaterals entre el govern central i les regions preautonòmiques a les anomenades Comissions Mixtes de Transferències.<sup>190</sup> La Constitució establia algunes regulacions

---

**188** Defineixo la inestabilitat com la modificació contínua del conjunt de normes que regulen les fonts de finançament de les regions, les quals afecten tant la quantitat total de recursos transferits a les CCAA com la distribució de recursos entre les regions.

**189** El sistema de finançament regional aprovat el 2001 es troba en procés de revisió. Aquest model pretenia establir unes fonts estables de finançament per a les CCAA. És per això que, per primera vegada, l'acord del CPFF fou aprovat posteriorment en forma de llei (Llei 21/2001 del 27 de desembre) i s'eliminà el requisit d'una revisió cada cinc anys. Tanmateix, aquestes mesures no van evitar que es planegés una reforma important el 2007.

**190** Hi ha dos tipus diferents de Comissions Mixtes. D'una banda, les Comissions Mixtes sobre el traspàs de la provisió de serveis (descentralització administrativa) als governs regionals. Els acords bilaterals que es prenen en aquestes comissions s'introdueixen posteriorment a l'apartat 32 de la Llei General de Pressupostos. La natura legal de les Comissions es basa en els estatuts d'autonomia i en l'article 147.2 de la Constitució Espanyola, de manera que no hi ha cap llei del govern central que pugui regular una àrea que pertanyi a les competències de les Comis-

del finançament regional (articles 156 i posteriors) però no modificaven el paper que havia tingut la negociació bilateral durant el període anterior. A més, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya establí que el traspàs de competències i autoritat es portaria a terme amb la negociació bilateral a les Comissions Mixtes, sistema que va ser copiat posteriorment per la resta d'estatuts d'autonomia (Ramallo i Zornoza 1995: 12). D'acord amb aquestes regulacions, el paper de les negociacions bilaterals a les Comissions Mixtes en principi només es perllongava durant el període de transició del finançament.<sup>191</sup> No obstant això, a la pràctica, aquestes institucions han tingut un paper clau en la regulació de la descentralització administrativa i els arranjaments fiscals intergovernamentals. En resum, l'Estat de les Autonomies es va desenvolupar al voltant de les negociacions bilaterals a les Comissions Mixtes, on el traspàs de les responsabilitats en matèria de polítiques i el corresponent finançament eren negociats per representants regionals i del govern central.

El 1980, va haver-hi un intent de reduir el paper del bilateralisme en les relacions intergovernamentals, quan la LOFCA creà un organisme multilateral de negociació, el Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF), que tenia l'objectiu de coordinar qüestions de finançament regional. Tanmateix, tot i el fet que el CPFF ha gaudit d'un paper important en la regulació de l'evolució del finançament regional, els acords multilaterals es troben subjectes a una ratificació posterior a les Comissions Mixtes. Aquest fet permet a les regions emprar una espècie de clàusula de «renúncia» mitjançant la qual els termes de l'acord de finançament només són aplicables a les regions un cop les ratifiquen en negociacions bilaterals. Si no, les CCAA continuen finançant-se amb el sistema anterior.<sup>192</sup>

Al Capítol 5, l'anàlisi empírica ha revelat que la capacitat d'influència a les negociacions bilaterals variava entre regions segons les seves caracte-

---

sions Mixtes. Les negociacions bilaterals a les Comissions són vinculants per al govern central, que ha de respectar els termes i continguts dels acords (Ramallo i Zornoza 1995: 30). D'altra banda, hi ha Comissions Mixtes sobre finançament regional, que arriben a acords en forma de proposta (no vinculant) al govern central, que les aprova mitjançant un decret-llei.

**191** A la pràctica, el període transitiu es va fixar segons l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que establia un període transitori de 6 anys (a partir de l'aprovació de l'Estatut).

**192** Com ja ha estat comentat en capítols anteriors, Extremadura, Galícia i Castella i Lleó no van ratificar l'acord del CPFF del 1993. A partir del 1995, només Extremadura es va excloure del sistema de finançament regional aprovat el 1993. El 1996, Andalusia, Castella-la Manxa i Extremadura no van ratificar l'acord i, consegüentment, van seguir finançant-se mitjançant el model anterior fins la reforma de 2001.

rístiques polítiques (filiació partidista; regions de suport canviant vs. regions que formen part del nucli de suport). He mostrat que el govern central no va ser capaç de passar per alt les característiques polítiques de les CCAA quan dissenyava els arranjaments fiscals intergovernamentals. Ho he definit com un *problema de compromís*, ja que els polítics no van ser capaços de complir les seves promeses i, per tant, de fonamentar la configuració de les transferències intergovernamentals en criteris tècnics.

A l'apartat següent, explico com el problema de compromís, així com les *feixugues* negociacions bilaterals, han causat una renegociació contínua dels arranjaments fiscals intergovernamentals. Empro un joc de forma extensiva per il·lustrar les dinàmiques de la negociació bilateral. El resultat del joc el determina la incompetència del govern central per construir-se una reputació de jugador «dur». El govern central no pot fer una amenaça creïble per oposar-se a unes demandes regionals determinades. Quan els governs regionals se n'adonen que s'enfronten a un govern central dèbil, adopten una estratègia de negociació que maximitzi les seves preferències. L'estratègia consisteix a renegociar els arranjaments fiscals intergovernamentals per introduir dins la fórmula d'assignació aquelles variables que els hi atorguen més recursos, i és la causa de reformes contínues del sistema de finançament regional.

### 7.2.1.1 · *La representació de les comissions bilaterals de finançament regional mitjançant el Model de la Cadena d'Establiments*

La reputació és una creença sobre el tipus de jugador en un joc. En altres paraules, és «*la possibilitat que pertanyis al tipus de jugador que sempre compleix les seves promeses o amenaces*» (Morrow 1994: 281). Aquesta creença es construeix mitjançant l'acumulació d'informació sobre les accions del jugador en el transcurs del temps. Empro la teoria de jocs per formalitzar la importància de la reputació durant els processos de negociació. Més concretament, la *Paradoxa o Model de la cadena d'establiments* (MCE), en anglès *Chain Store Paradox*, em permet formalitzar les negociacions bilaterals del sistema regional de finançament d'Espanya.<sup>193</sup> El

---

**193** La Paradoxa de la Cadena d'establiments té l'origen als treballs de Selten (1978). Es poden trobar més referències a aquest joc a Morrow (1994) i Ordeshook (1986: 451-462). La MCE s'ha utilitzat d'una forma similar a la d'aquest capítol per explicar el fracàs de les esmenes

model de la Cadena d'establiments es basa en el joc següent: hi ha un monopolista M propietari d'una cadena d'establiments que s'enfronta a la possibilitat que arribin competidors als seus nombrosos mercats separats (Morrow 1994: 281). El nou competidor (jugador E) ha de decidir si entrar al mercat (estratègia E) o competir amb el monopolista o romandre fora (estratègia SO), deixant que el monopolista acapari els beneficis a tots els mercats (vegeu Figura 7.1). Per al monopolista, la millor situació seria aquella en la qual no hi hagués nous competidors als seus mercats. Si hi hagués un nou competidor, el monopolista hauria de decidir si combatre'l a través d'una guerra de preus o no fer-ho (estratègia «f» de guerra de preus o «a» d'acceptar el competidor). Per al nou competidor, la millor situació consisteix a desafiar el monopolista sense haver de suportar els costos d'una guerra de preus. Així doncs, prefereix romandre fora del mercat que entrar-hi i haver d'incórrer en costos (per la guerra de preus).

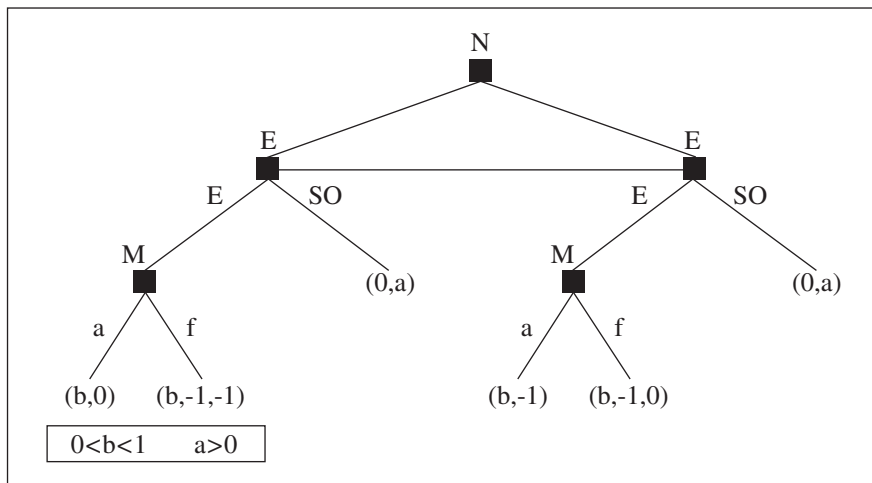
El MCE estudia en quina situació les amenaces seran creïbles. Com s'ha afirmat anteriorment, les renegociacions contínues dels arranjaments fiscals a Espanya són els resultats que el govern central sigui incapaç de portar a terme amenaces creïbles. A continuació represento les negociacions fiscals intergovernamentals entre el govern i les CCAA mitjançant el Model de la Cadena d'Establiments. Amb un joc de forma extensiva formalitzo la negociació bilateral entre el govern central i els regionals (vegeu Figura 7.2). D'aquesta manera, el monopolista és el govern central («CG» a la Figura 7.2) i competeix amb les CCAA (que representen els «nous competidors» potencials, «AC») pel control dels arranjaments fiscals intergovernamentals.

Abans que comenci el joc, he establert el supòsit que el govern central ha decidit de manera autònoma la distribució de transferències intergovernamentals entre els diferents nivells de govern. Aquesta distribució segueix els principis generals de la configuració de les transferències (per tant, té l'objectiu de compensar els desequilibris fiscals verticals, de compensar les disparitats fiscals horitzontals o d'influir en les decisions regionals en presència d'externalitats positives/negatives entre jurisdiccions). El desenvolupament del joc és determinat per la capacitat del govern central de dissuadir els representants regionals de modificar la seva proposta

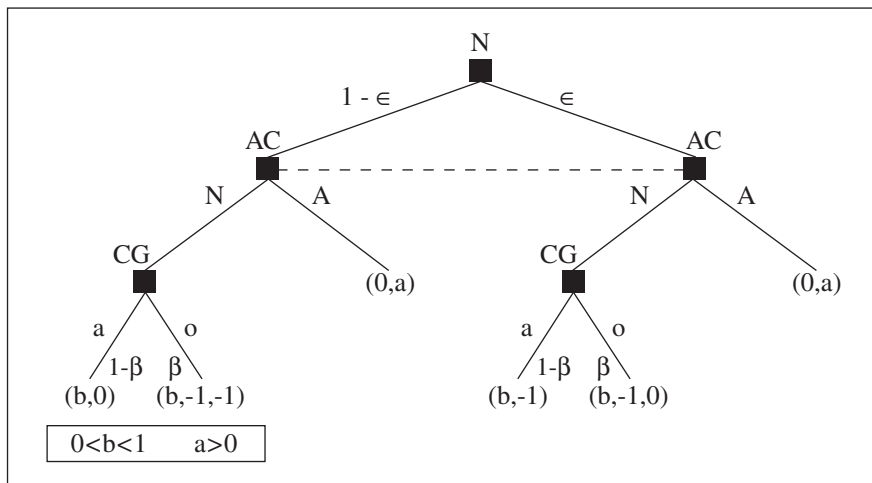
---

constitucionals al Canadà (Acords de Meech Lake i Charlottetown) (vegeu Patrick 1999). A més, Alt, Calvert i Humes (1988) han aplicat el model MCE en la descripció de la inestabilitat d'un règim internacional que es basi en un lideratge hegemònic.

**Figura 7.1. El joc de la cadena d'establiments amb informació completa**



**Figura 7.2. El joc de la cadena d'establiments aplicat a les negociacions bilaterals del model de finançament regional espanyol**



de finançament a les negociacions bilaterals. Això dependrà críticament de la capacitat del govern central de construir-se una reputació de jugador «dur».

La negociació bilateral entre els representants del govern central i el regional es representa a cada fase del joc de manera que sigui un joc repetit amb 15 rondes (ja que hi ha 15 regions al sistema comú de finançament regional). A les comissions bilaterals, les CCAA han de decidir si accepten el model de finançament regional que el govern central ha dissenyat autònomament (estratègia «A» d'acceptar») o si negocien els termes de la proposta de finançament (estratègia «N», de «negociació»). Si decidissin negociar, el govern hauria de decidir si s'oposa als intents regionals de modificar el model de finançament (amb l'amenaça d'excloure els governs regionals d'acord de finançament; estratègia «O» d'«oposició») o si accepta les demandes regionals i consegüentment introdueixen reformes a la seva proposta (estratègia «a» d'«acceptar»).

Per al govern central, la millor situació possible seria aquella en la qual: *a)* decideix autònomament (és a dir, sense la intervenció del govern regional) sobre tots els aspectes dels arranjaments fiscals intergovernamentals; i *b)* els governs regionals ratifiquen plenament l'acord sense cap modificació respecte la proposta del govern central. El millor resultat per als governs regionals consisteix a modificar l'acord de finançament sense cap oposició del govern central. I acceptar la proposta del govern central és preferible a intentar modificar-la i veure's exclòs de l'acord de finançament.

Resultats potencials de la negociació intergovernamental:

$x$  = el govern regional entra a negociar la proposta i el govern central accepta les modificacions

$y$  = el govern regional accepta la proposta

$z$  = el govern regional entra a negociar la proposta i el govern central s'oposa a les modificacions

Ordre de preferències per al GC:  $x > y > z$

Preferències d'un govern dèbil:  $y > x > z$

Preferències d'un govern dur:  $y > z > x$

És a dir, s'ignoren els pagaments (*payoffs*) per al govern central i, per tant, la probabilitat que portar a terme l'amenaça sigui costós per al govern central. El govern central té una probabilitat  $\epsilon$  de ser un jugador dèbil i una probabilitat  $1 - \epsilon$  de ser un jugador dur. Sigui dèbil o dur, el govern central prefereix el resultat  $y$ . No obstant això, si el govern regional decideix modificar l'acord, un govern central dèbil es beneficiarà més d'acceptar les demandes regionals, mentre que per a un govern fort oposar-se a la modi-

ficació de la seva proposta de finançament és preferible a acceptar les demandes regionals.

El conjunt de creences i estratègies mostrades a la Taula 7.1 representa l'equilibri *bayesià* perfecte del MCE adaptat a la negociació intergovernamental d'acords de finançament [a l'Apèndix, descriu com Kreps i Wilson (1982) arriben a aquest equilibri]. L'equilibri és similar a un equilibri de Nash que satisfà alguns requisits.<sup>194</sup> La característica més rellevant d'aquest model radica en el fet que quan hi ha incertesa sobre els pagaments que genera el joc (informació incompleta)<sup>195</sup> la reputació esdevé un instrument que un govern dèbil pot explotar.

Quan les CCAA ignoren si oposar-se a les demandes regionals representa una estratègia costosa pel govern central no poden preveure les accions d'aquest. Per tant, el govern central pot decidir construir-se una reputació de jugador «dur» durant les primeres rondes del joc amb l'objectiu de dissuadir la resta de CCAA d'emprendre negociacions a les rondes següents. Així doncs, un govern central dèbil podria castigar els governs regionals tot i que el càstig li resultés costós, ja que representaria una «inversió» en reputació.<sup>196</sup>

---

**194** Les creences de les CCAA,  $P_k$ , expliquen que el govern central tingui reputació de jugador «dur»;  $P^*$  és la creença que fa que a la regió li siguin indiferents les estratègies «A» o «N»;  $k$  és una ronda del joc;  $i$   $n$  representa el nombre total de rondes.

**195** Pel contrari, en un *joc repetit de dos jugadors* (joc a una ronda) amb informació *completa*, un govern central dèbil té una estratègia dominant consistent a acceptar la modificació de la proposta de finançament (estratègia «a»). L'equilibri de Nash és (N; a). Si el joc es repeteix un nombre finit de vegades, a la ronda final la CA (la comunitat autònoma) anticiparà que el govern central triarà una estratègia «a» i, per tant, la regió emprendre negociacions. Però llavors, si el govern central no pot evitar que les regions entrin (facin modificacions) a l'última fase del joc, no té incentius per oposar-se a les demandes regionals a la penúltima ronda per dissuadir les regions de negociar. Conseqüentment, l'estratègia «a» domina totalment l'estratègia «o» a la penúltima ronda. Amb la retroinducció, arribem a la primera ronda del joc, on l'equilibri consisteix que la CA emprengui negociacions (N) i el govern central accepti les demandes (a). En resum, quan el joc repetit amb informació completa té un nombre finit de repeticions, només hi ha un equilibri de Nash: (N; a). L'estratègia d'oposar-se a les demandes regionals com una inversió per tenir reputació de «dur» no és racional perquè el govern central no pot amenaçar de forma creïble. Quan hi ha informació completa, les CCAA saben del cert que l'estratègia d'oposició a les demandes regionals al govern central li resulta costosa.

**196** Per exemple, si suposem que a la primera ronda el valor de  $b$  és alt (0,9) i la probabilitat que el govern central sigui un jugador «dur» és molt baixa ( $P_1 < P^*$ ), llavors, la probabilitat que un govern dèbil s'oposés a les demandes regionals seria  $\beta$ . Perquè els govern central segueixi una estratègia mixta d'«oposar-se a les demandes amb una probabilitat de 0.5 i d'acceptar amb una probabilitat d' $1 - 0.5$ » només ens cal una probabilitat molt baixa que es tracta d'un jugador dur ( $P_1 = 0,1$ ). És a dir, encara que la creença que el govern central és fort no sobrepassi la proba-

**Taula 7.1. L'equilibri bayesià**

Estratègia del govern central
<p>Si el govern central és fort, sempre s'oposa a les demandes regionals. Si el govern central és dèbil, a la ronda <math>n</math> accepta una modificació de la seva proposta de finançament. Abans que arribi aquesta ronda, un govern central dèbil tria l'estratègia d'oposar-se a les demandes regionals a la ronda <math>k</math> si <math>P_k \geq b^{n-k}</math>. Si no fos el cas (és a dir, si <math>P_k &lt; b^{n-k}</math>) un govern central dèbil s'oposa a la modificació de la seva proposta amb una probabilitat <math>\beta = \frac{[(1 - b^{n-k})P_k]}{[(1 - P_k)b^{n-k}]}</math></p>
Estratègia de la CA
<p>Si <math>P_k &gt; b^{n-k+1} \equiv P^*</math>, la CA accepta la proposta de finançament del govern central                  Si <math>P_k &lt; b^{n-k+1} \equiv P^*</math>, la CA negocia la proposta de finançament                  Si <math>P_k = b^{n-k+1}</math>, la CA accepta la proposta amb una probabilitat de <math>1/a</math>.</p>
Creences
<p>Quan l'AC accepta, llavors <math>P_k = \epsilon</math>.                  Quan l'AC emprèn negociacions amb el govern central i aquest accepta les seves demandes, llavors <math>P_k = 0</math>.                  Quan l'AC emprèn negociacions i el govern central s'oposa a les seves demandes, llavors <math>P_k = \max(b^{n-m}, \epsilon)</math>, on <math>m</math> és l'última ronda en la qual el govern central s'ha oposat a les demandes.</p>

Amb el pas de les rondes de negociació, esdevé més difícil per a un govern central dèbil invertir en la construcció d'una reputació de fermesa (és a dir, oposar-se a la modificació de la proposta de finançament). Aquest fenomen és la conseqüència del fet que a mesura que es passen rondes els pagaments o *payoffs* es van acumulant. Els beneficis esperats de mantenir la reputació de jugador «dur» (consistents a dissuadir la resta de regions d'emprendre negociacions) disminueixen gradualment, ja que el nombre

---

bilitat lliandar per damunt de la qual un govern dèbil sempre s'oposa a les demandes ( $P_k < P^*$ ) i els guanys que la regió obtingui mitjançant l'estratègia «N» siguin molt elevats ( $b = 0.9$ ), n'hi ha prou que la probabilitat que el govern central és «dur» sigui d'un 10% perquè segueixi una estratègia mixta.

$$S = 0,5 = \frac{[(1 - b^{n-k}) P_k]}{[(1 - P_k) b^{n-k}]} = \frac{[(1 - b^{14})P_1]}{[(1 - P_1)b^{14}]}$$

Troben que el valor de  $P_1 = 0.1$



de rondes restants és cada cop menor. Al final, els costos de mantenir la reputació de jugador dur supera els beneficis esperats de dissuadir les regions d'emprendre negociacions sobre la proposta de finançament.<sup>197</sup>

La idea bàsica per comprendre el desenvolupament del joc és que la reputació del govern es caracteritza per la *fragilitat* de la seva natura. Un cop el govern central accepta les demandes regionals en una ronda de negociació, la reputació s'esvaeix fins al final del joc, ja que el govern central revela la seva autèntica naturalesa *dèbil*. Quan la reputació és destruïda, la creença de les CCAA en el caràcter del govern central deixa de trobar-se subjecta a la probabilitat, ja que tenen la certesa que realitzar les amenaces és costos per al govern central (és a dir, la probabilitat que el govern central sigui un jugador dur equival a zero). En aquest moment els governs regionals coneixen la vertadera forma extensiva del joc, que esdevé un joc d'informació completa (és a dir, del joc només se'n juga la branca esquerra de la Figura 7.2). La millor estratègia per a les regions quan el govern és dèbil consisteix a emprendre negociacions sobre l'acord de finançament, ja que aquesta estratègia els ofereix més beneficis (b) que acceptar la proposta del govern central (0). És possible determinar la ronda exacta en la qual les amenaces del govern central perden el seu poder de dissuasió i el govern regional emprèn les negociacions (n'inclou un exemple a l'Apèndix).

### 7.2.1.1.1 · Heterogeneïtat dels pagaments

Fins ara, he adoptat el supòsit que els pagaments són iguals en totes les rondes del joc. Això té dues implicacions. En primer lloc, que els costos que pateix el govern central per oposar-se a les demandes regionals són els

---

**197** A les primeres rondes del joc, el govern central té èxit a l'hora de fer creïbles les seves amenaces encara que la probabilitat que es tracti d'un jugador dur sigui baixa (és així perquè a la primera ronda, la probabilitat de ser un jugador dur ha de ser  $P_1 > b^{n-k+1}$ , això és,  $P_1 > b^{15}$ , que té com resultat un nombre molt petit, ja que  $0 < b < 1$ ). Tanmateix, amb el pas de les rondes,  $k$  augmenta i, per tant, la creença que el govern central és un jugador dur ha de ser més alta per dissuadir les regions d'emprendre negociacions a les rondes següents. Finalment, el llindar s'incrementa fins que supera la creença inicial sobre la reputació del govern central ( $\epsilon < b^{n-k+1}$ ). Quan passa això, la CA emprèn negociacions i el govern central ha de decidir si tria una estratègia mixta i oposar-se a les demandes amb una probabilitat  $\beta$ , amb l'objectiu que la CA següent sigui indiferent entre entrar en negociacions (N) o acceptar la proposta del govern (A). Quan el govern central accepta les demandes regionals una vegada durant una ronda concreta (ronda  $k$ ), la creença que es tracta d'un jugador dur esdevé zero fins l'última ronda del joc ( $P_{k+1}, P_{k+2}, \dots, P_n = 0$ ).

mateixos sigui quin sigui el govern regional. En segon lloc, que les CCAA reben els mateixos beneficis (b) i costos (b-1) d'adoptar les estratègies «N» i «A».

Però, com canvia el joc si hi introdueixo l'heterogeneïtat dels pagaments? D'una banda, és raonable pensar que el govern central afronta uns costos majors quan s'oposa a algunes regions en comparació amb altres? Si fos el cas, l'ordre d'entrada al joc dels diferents governs regionals és important per conèixer com es desenvolupa el procés. Si suposem que a les primeres rondes el govern central negocia amb regions *costoses* (és a dir, regions amb demandes costoses de rebutjar). Com que els costos de construir una reputació són majors a les primeres rondes i els beneficis s'acumulen en el transcurs de les rondes, els costos d'oposar-se a les demandes regionals aviat sobrepassen els beneficis de la dissuasió a la resta de rondes. Per tant, si ho comparem amb un joc amb beneficis homogenis, la ronda en la qual el govern central accepta les demandes regionals arriba abans.

D'altra banda, si els beneficis regionals varien entre una regió i una altra, el joc comporta certes implicacions. Si suposem que hi ha algunes regions amb fortes preferències per un model concret de finançament regional molt diferent del que proposa el govern central. És a dir, que el benefici (b) obtingut de l'estratègia «N» (emprendre negociacions) és major per a aquests governs que per a la resta. El resultat és el mateix que si incloem l'heterogeneïtat en els beneficis per al govern central: la ronda en la qual un govern regional emprèn negociacions s'avança i el govern central accepta les demandes regionals.

Per exemple, segons els pagaments del joc, un govern regional rep *b* si accepta la proposta del govern central, on  $0 < b < 1$ . Suposem que ens trobem a la dotzena ronda. Això significa que queden  $n-k = 15 - 12 = 3$  rondes de negociació. Segons l'equilibri del joc, una CA emprendre negociacions si  $P_k < b^{n-k+1}$ . Per a la regió A, amb uns pagaments de  $b = 0,5$ , a la dotzena ronda ( $k=12$ ) el llindar és  $b^{n-k+1} = b^4 = (0,5)^4 = 0,06$ ; d'altra banda, per a la regió B, amb un pagament major ( $b=0,7$ ) a la mateixa ronda (dotzena) el llindar és de  $b^{n-k+1} = b^4 = (0,7)^4 = 0,24$ . És a dir, quan, per exemple, la probabilitat que el govern central sigui un jugador dur ( $P_k$ ) és baixa ( $P_k = 0,2$ ), a la dotzena ronda ( $k=12$ ), la CA amb pagaments més alts (regió B) tindrà incentius per emprendre negociacions i intentar modificar la proposta de finançament del govern central (ja que  $P_k < b^{n-k+1}$ ;  $P_{12} < 0,24$ ). Pel contrari, la regió amb una menor intensitat de preferències (regió A) no tindrà negociació per emprendre negociacions perquè  $P_k > b^{n-k+1}$ ;  $P_{12} > 0,06$ .

Finalment, tot tenint en compte les conseqüències d'introduir heterogeneïtat en els pagaments del joc, es pot predir la situació en la qual el govern central és *menys* capaç de mantenir la seva reputació: quan, durant les primeres rondes del joc, el govern central interactua amb regions amb preferències intenses a favor de negociar la proposta i les demandes dels quals són molt costoses de rebutjar.

### 7.2.1.2 · Tornem a la realitat: l'evolució dels arranjaments fiscals intergovernamentals a Espanya

El primer intent d'establir un model estable de finançament regional va tenir lloc el 1986, quan les negociacions multilaterals al CPFF van crear l'Acord de Finançament Regional 1/1986. Com s'explicava al Capítol 5, aquest model substituïa l'antic sistema (basat en el mètode del «cost efectiu») i fou titllat de «sistema definitiu», fet que indicava que tenia l'objectiu d'iniciar un nou període que es caracteritzés per un model estable de finançament regional.

La negociació de l'Acord de 1986 pot representar-se com un joc amb informació incompleta. És plausible suposar que quan es va negociar l'Acord de 1986 els governs no sabien del cert fins a quin punt el govern central podia ser un jugador «dur». És a dir, els representants regionals ignoraven si el govern central estava disposat a modificar els termes de l'acord multilateral durant el procés bilateral de ratificació. Aquest fet queda ben il·lustrat per les paraules de Carlos Solchaga, Ministre d'Economia entre el 1985 i el 1993. Quan comparava el context en el qual van tenir lloc les negociacions de l'Acord de 1986 amb l'escenari en el qual es va negociar el model posterior (el segon sistema definitiu de finançament regional), afirmà:

El 1985-1986 va ser el primer cop que [un nou model de finançament] va ser negociat... Ningú estava preparat per negociar... i tots [els representants] tenien la guàrdia baixa... però a la ronda següent [el procés de negociació del segon model definitiu de finançament regional] tots [els representants] estaven desperts del tot... [llavors] tots sabien què estava en joc en el procés de negociació (...) Jo sabia que la demanda provenia de La Rioja i La Rioja sabia quina era la posició del Ministeri... no només sobre un tema en concret, sinó sobre molts altres [temes] (...) A la segona

ronda tot va progressar sense grans sorpreses perquè tothom sabia el que estava en joc.<sup>198</sup>

Durant el procés de negociació, el govern central es mostrà com un jugador *dèbil*. Això significa que no va poder oposar-se a les demandes regionals durant la ratificació bilateral dels acords de finançament. Conseqüentment, en la configuració dels arranjaments fiscals intergovernamentals, els criteris polítics han predominat per sobre de les qüestions tècniques. *Per què és el govern central un jugador dèbil?* Aquesta pregunta ja ha estat resposta a capítols anteriors. Les dues hipòtesis generals formulades al Capítol 2 tractaven de les estratègies d'assignació de transferències intergovernamentals del govern central. L'anàlisi d'aquestes hipòtesis mitjançant el cas espanyol ha proporcionat recolzament empíric a la idea que el disseny dels arranjaments fiscals intergovernamentals responia a les estratègies electorals del govern central. És la utilització *política* dels arranjaments fiscals intergovernamentals el que converteix el govern central en un jugador dèbil.

Al joc de forma extensiva he assumit el supòsit que la proposta de finançament del govern central estava basada en criteris tècnics (principis generals del disseny de les transferències) i tenia l'objectiu de ser estable enfront del pas del temps. No obstant això, el govern central no es pot comprometre a complir aquests objectius perquè incorreria en costos molt elevats. El govern central amenaça d'excloure aquelles regions que intentin modificar els termes de la proposta de finançament regional. Però les amenaces no són creïbles ja que resultarien massa costoses. Si el govern central s'oposa a les negociacions bilaterals dels arranjaments fiscals incorreria en costos perquè es privaria de dissenyar arranjaments fiscals d'una manera que afavoreixi els seus objectius electorals. Més concretament, com he afirmat al Capítol 5, pot ser que el govern central transfereixi més recursos de finançament a aquelles regions amb característiques polítiques que millorin les seves perspectives electorals. Per tant, no pot fer que les seves amenaces siguin creïbles, ja que no és capaç de comprometre's a passar per alt aquelles característiques polítiques en dissenyar els arranjaments fiscals. El cost d'oportunitat de fer-ho queda patent en els beneficis electorals potencials que obtindria si dissenyés els arranjaments fiscals d'una forma estratègica.

---

198 Font: entrevista de l'autora amb Carlos Solchaga, 28 de juliol del 2005.

La configuració de les transferències intergovernamentals a Espanya mostra amb claredat que els arranjaments fiscals han estat el resultat d'un procés de negociació bilateral en el qual han predominat els criteris polítics. Com s'ha explicat al Capítol 5, l'Acord de 1986 va introduir una fórmula d'assignació que distribuïa els recursos segons les necessitats de les regions. La fórmula pretenia establir un mecanisme regular i estable de finançament regional. Però la fórmula de distribució va acabar esdevenint el *resultat* (i no l'origen) d'una distribució de recursos que havia estat negociada prèviament en comissions bilaterals (Ruiz-Huerta i Herrero 2005: 8; Pérez 2000: 108; Herrero 2005: 153; Castells, Sorribas i Vilalta 2005: 74). No hi ha una justificació clara de la selecció d'alguns dels paràmetres i les ponderacions de la fórmula fora de les *raons* de la negociació política.<sup>199</sup> Per exemple, l'Acord de 1986 va introduir nous paràmetres a la fórmula d'assignació que no havien estat establerts per les disposicions de la LOFCA: les *unitats administratives* (nombre de províncies a cada una de les CCAA), la *superfície* i la *insularitat*. Hi ha altres indicadors que podrien haver mesurat millor les necessitats de finançament regional (Monasterio i Suárez 1993).<sup>200</sup> A més, en l'Acord de finançament 1992-1996 es modificà la fórmula d'assignació. Els canvis afectaren la ponderació i s'introduí una nova variable, la dispersió de la població, a la vegada que s'incorporava la variable d'*unitats administratives* a la fórmula d'assignació de les regions de via lenta. A partir de l'argument exposat prèviament, aquestes reformes revelen la natura dèbil del govern central, que resultà en una modificació contínua dels mecanismes de finançament regional.

La credibilitat d'un govern central que es compromet amb un model estable de finançament pràcticament s'esvaeix quan el model inclou una

---

**199** Castells, Sorribas i Vilalta afirmen que «ningú va explicar mai les raons dels paràmetres i ponderacions emprats (a la fórmula d'assignació) ni de les seves modificacions en el transcurs del temps» (2005: 74). A més, Sevilla (2005: 41) sosté que com que els indicadors regionals havien estat subjectes a la negociació, entre el govern central i els regionals, és probable que pateixin certes limitacions quant a capturar la variació dels costos de la provisió de serveis entre les diverses regions.

**200** A més, la ponderació de cada paràmetre és subjecta a algunes regles de modulació que modifiquen la distribució de recursos monetaris segons la mitjana regional de finançament per capita. Sembla, per tant, que l'objectiu ha consistit a igualar el finançament regional entre regions o, com a mínim, reduir les diferències interregionals del finançament per capita. No obstant això, alguns acadèmics sostenen que l'objectiu d'equalització no formava part de les provisions de la LOFCA. Contràriament, diuen, les regulacions de la LOFCA semblen apuntar a un distribució de recursos segons les necessitats de finançament (Moldes 1996: 139; Sevilla 2005: 38).

provisió per a la seva revisió periòdica. L'Acord de 1986 establia una actualització automàtica del finançament regional, tot i que aquesta mesura no va preveure's a les regulacions de la LOFCA (Ramallo i Zornoza 1995: 20, 23; Moldes 1996: 139). Aquesta mesura no coincideix amb l'objectiu de gaudir d'un sistema de finançament regional de llarga durada. Podria argumentar-se que l'origen de la inestabilitat del finançament regional a Espanya és simplement el resultat de la revisió automàtica que té lloc cada cinc anys. No obstant això, les reformes del finançament regional no només han tingut lloc cada cinc anys, sinó que s'han instaurat modificacions importants durant la mateixa implementació dels acords de finançament. A més, la revisió automàtica fou retirada durant l'últim Acord de finançament (aprovat el desembre del 2001) per tal de fer-lo més estable. Tanmateix, es preveu una reforma de l'Acord de 2001 en un futur proper. Això indica que l'origen de la inestabilitat no té a veure amb els intents del govern central de comprometre's amb un sistema estable de finançament regional, sinó amb la compatibilitat entre les normes i l'estructura d'incentius existent.

#### 7.2.1.2.1 · Heterogeneïtat en els pagaments en un procés real de negociació

Finalment, hi ha dues característiques notables del joc de forma extensiva que han demostrat ser claus per explicar l'evolució dels arranjaments fiscals intergovernamentals. M'estic referint a l'heterogeneïtat de les preferències regionals envers una revisió del finançament regional i a l'heterogeneïtat dels pagaments per al govern central entre les diverses rondes de negociació (és a dir, una variació en els costos que produeix oposar-se a les demandes regionals).

L'anàlisi qualitativa en forma d'entrevistes presentat als Capítols 4 i 5 ha mostrat que Catalunya ha tingut un paper predominant en l'evolució dels arranjaments fiscals intergovernamentals. No obstant això, aquesta regió s'ha caracteritzat per tenir una forta preferència per la revisió dels diferents models de finançament regional.<sup>201</sup> Com ja s'ha comentat, l'origen

---

**201** Per exemple, quan s'adoptà l'Acord de 1992-1996, els representants regionals de Catalunya es van comprometre a crear un grup d'estudi que analitzés la possibilitat d'incrementar la coresponsabilitat fiscal a les reformes futures del finançament regional.

d'aquestes intenses preferències pel canvi radica en l'intent dels representants regionals de Catalunya de reduir les diferències entre el règim *foral* i el sistema comú de finançament. Tradicionalment, el govern central afrontava uns costos majors quan s'oposava a les demandes provinents de Catalunya, per diverses raons. Primer, entre el 1993 i el 2000 el governant del centre depenia del que governava a Catalunya per tenir una majoria parlamentària.<sup>202</sup> Segon, la federació catalana del partit ha concentrat una gran part del suport electoral del partit socialista. Els membres de la federació catalana del partit han assumit càrrecs rellevants a l'organització del PSOE. Aquestes característiques han dotat els líders regionals (de la federació catalana del partit) de més poder a les negociacions bilaterals. Per tant, Catalunya combina una forta preferència per renegociar el model amb els elevats costos que el govern central ha d'afrontar si s'oposa a les seves demandes. D'acord amb el joc de forma extensiva presentat a l'apartat anterior, quan el govern central interactua en una de les primeres rondes amb aquest tipus de regió, no és capaç de mantenir una reputació de jugador dur. Conseqüentment, accepta la modificació dels arranjaments fiscals, revela la seva vertadera natura dèbil i el joc es desenvolupa amb la renegociació de la descentralització fiscal a les rondes posteriors. En resum, el fet que les negociacions fiscals intergovernamentals a Espanya hagin estat impulsades fonamentalment per les primerenques negociacions amb Catalunya constitueix un factor clau per entendre la inestable natura dels arranjaments fiscals.

---

**202** Els factors polítics han tingut una gran influència en el finançament regional quan un govern central de minoria ha necessitat el suport parlamentari dels partits regionalistes (Aja 1999: 226). Quan el Partit Socialista va perdre la seva majoria absoluta a les eleccions generals del 1993, dos partits regionalistes el Partido Nacionalista Vasco (PNV) i Convergència i Unió (CiU), van accedir a oferir-li el seu suport electoral al govern socialista en minoria a canvi que es modifiqués el sistema regional de finançament. Conseqüentment, s'aprovà un nou model de finançament regional al CPEF que atorgava als governs regionals el 15% de la recaptació de l'impost sobre la renda pel govern central als seus respectius territoris (una reforma que formava part de les promeses electorals del partit que governava a Catalunya, CiU). El 1996 el Partit Popular (PP) va guanyar les eleccions generals i formà un govern de minoria. Aquest fet obligà el PP a formar una aliança amb els partits regionalistes (CiU, el PNV i Coalición Canaria, CC), que oferien el seu recolzament parlamentari al govern central a canvi de la implementació de les seves demandes. Per exemple, es va atorgar al govern basc plenes competències sobre els impostos de consums específics. Quant a les demandes del govern català, van produir una modificació del model *comú* del finançament regional mitjançant la qual l'atorgà a les regions competències per regular alguns aspectes dels impostos cedits, sobretot els trams dels impostos, els tipus i algunes exempcions fiscals; així mateix, l'impost sobre la renda esdevingué, parcialment, un impost cedit (Gordo i Hernández de Cos, 2000).

Tanmateix, el fet que acceptar les demandes regionals també pugui ser una estratègia costosa per al govern central matisa els arguments presentats al paràgraf anterior. L'argument seria el següent: si una comunitat autònoma concreta (o un grup de regions) tingués èxit en negociar els termes dels acords de finançament (és a dir, si el govern acceptés les seves demandes), el fet es convertiria en quelcom sabut pels representants regionals.<sup>203</sup> Aquest fet sol causar greuges entre les regions i una espiral de demandes de finançament creixents de les regions, ja que ninguna de les CCAA restants vol quedar-se enrere a l'hora de maximitzar els ingressos mitjançant les negociacions bilaterals. El govern central brega amb aquestes demandes atorgant a les CCAA ingressos compensatoris (bàsicament mitjançant un augment de les transferències condicionades com els fons d'inversió).<sup>204</sup> D'aquesta manera, els arranjaments fiscals intergovernamentals esdevenen un joc de suma positiva, ja que el govern central apaivaga la pressió de les demandes regionals mitjançant l'increment del flux total de recursos envers el nivell subnacional.

L'argument rep un suport considerable de les dades qualitatives. Per exemple, Carlos Solchaga titllava el sistema de finançament regional a mitjans dels anys 80 d'hiperredistributiu. Definia la distribució de finançament per capita de favorable per a les regions pobres. Aquesta situació provocava entre algunes CCAA un ressentiment que dificultava la negociació d'un nou model de finançament regional el 1986. La manera del govern central de resoldre el problema queda resumida en les paraules següents:<sup>205</sup>

Com pots afrontar el problema [de tenir un sistema de finançament hiperredistributiu]? Bé, vam convertir un joc [distributiu] que per la seva natura era similar a un joc de suma zero en un joc de suma positiva. Què representa, això? Representa que qualsevol reforma que introdueixis en el sistema de finançament regional (...) fa que el sistema es torni més costós. [És així perquè] les regions [només] accepten el nou sistema si reben més diners.

---

**203** Tal i com se suposa al joc de forma extensiva, les regions saben com es desenvolupen les rondes prèvies de negociació.

**204** A l'anàlisi d'entrevistes del Capítol 5 s'ofereixen proves empíriques de l'existència d'aquesta estratègia.

**205** Juan Miguel Eguiagaray va fer declaracions similars.



En resum, aquestes reflexions revelen que quan accepta les demandes regionals de finançament el govern central incorre en certs costos. La qüestió següent és si aquests costos són prou alts per modificar els pagaments del joc. Cal recordar que el govern central és feble perquè l'estratègia d'oposició a les demandes resulta més costosa que acceptar-les. Per tant, si acceptar les demandes comporta certs costos, convertiran els costos l'estratègia «o» (oposició) en una estratègia preferida a «a» (acceptar les demandes)? Probablement no i, per tant, el desenvolupament del joc romandrà igual. L'explicació radica en les preferències del govern central. Com se suposava al Capítol 1 (subapartat 1.2.5), el govern central només estarà disposat a cedir part del seu control sobre els recursos si això beneficia els seus interessos electorals. Com ja s'ha explicat, el govern central suporta els costos d'oposar-se a les demandes regionals perquè això suposa que renuncia a dissenyar la configuració dels arranjaments electorals d'una manera que afavoreixi els seus objectius electorals. D'altra banda, adoptar una estratègia d'«acceptació» de les demandes comporta una pèrdua de recursos per al govern central. D'acord amb les preferències del govern central, els costos d'oposar-se a les demandes regionals sobre el finançament romandran més alts que els costos d'acceptar-les.

Finalment, hi ha un raonament addicional que recolza aquesta línia argumental. Té a veure amb el moment en el qual els costos esdevenen efectius. És raonable pensar que els costos que comporta oposar-se a les demandes són més immediats que aquells provinents del buidat gradual dels cofres del govern central. Els primers costos tenen a veure amb interessos electorals a curt termini; els segons són el resultat d'un procés acumulatiu dels efectes del qual només es manifesten clarament a llarg termini. Els costos futurs poden descomptar-se, el que confirma encara més la idea que per al govern central segueix sent preferible acceptar les demandes regionals de finançament que oposar-s'hi.

### *7.2.2 · Asimetries en la descentralització administrativa i fiscal*

Com s'ha exposat als Capítols 3 i 5, la descentralització a Espanya es caracteritza per dos tipus d'asimetries: una és relacionada amb la descentralització de la despesa, mentre que la segona influeix en les competències fiscals. La Constitució Espanyola establí dos mecanismes procedimentals per a la formació de CCAA. El primer mecanisme oferí a algunes CCAA

un accés més ràpid a l'autonomia mentre que el segon comportava una autonomia més limitada i establia un traspàs més lent de les responsabilitats de despesa. No obstant això, la Constitució també introduïa dos models diferenciats de finançament regional: el règim *foral* aplicable al País Basc (*Concierto*) i Navarra (*Convenio*); i el règim *comú*, aplicable a la resta de CCAA. La principal diferència entre elles radica en la seva autoritat impositiva: el País Basc i Navarra administren del tot els principals impostos, mentre que les regions del règim comú han gaudit d'unes competències impositives molt limitades (tot i que creixents), que les han fet més dependents de les transferències del govern central.

En primer lloc, l'homogeneïtzació de les competències impositives entre regions es va iniciar amb els anomenats *Pactes Autonòmics*, signats pel partit que governava al centre (el PSOE) i el principal partit de l'oposició (PP). Aquests pactes van establir el procediment per dotar les regions de via lenta d'una major autoritat i més competències de despesa.<sup>206</sup> La Llei Orgànica 9/1992, del 23 de desembre, va donar eficàcia legal als pactes. Els estatuts d'autonomia regionals es van reformar per ampliar el catàleg de competències regionals amb les noves competències atorgades (la reforma estatutària s'establí uniformement mitjançant lleis orgàniques el 1994). Per tant, seguidament es traspassaren més competències a les regions mitjançant decrets-llei reials (la cronologia dels traspassos es mostra a les Taules 10 i 11 del Capítol 3). L'equilibri entre regions de les competències de despesa es culminà amb el traspàs dels serveis sanitaris a les CCAA de via lenta el gener del 2002.

Els primers decrets-llei traspassaren competències a les regions de via ràpida a principis dels anys 80 i fins a finals dels 90 va tenir lloc un constant traspàs de transferències. El 1992 la implementació dels Pactes Autonòmics va estendre el període durant el qual hi havia un flux constant d'autoritat i recursos des del govern central fins les CCAA. Cada nova transferència de serveis comportava un augment de les necessitats de finançament regional i, per tant, una modificació de les fonts d'ingressos regionals. Aquest fet dotava el model de finançament regional d'una naturalesa *incompleta* o *inacabada*. A més, el fet que el model de finançament es

---

**206** L'ampliació de les competències de les regions de via lenta es fonamentava en provisions constitucionals. La Constitució Espanyola (article 148.2) establia que les CCAA podien ampliar les seves competències mitjançant la reforma del seu estatut d'autonomia un mínim de cinc anys després de la seva aprovació.

trobés sotmès a una revisió constant fomentava entre els governs regionals l'expectativa que les seves demandes concretes podrien ser introduïdes finalment en una modificació del model. Conseqüentment, quan s'atorgaven noves competències a una comunitat autònoma, es considerava una oportunitat per negociar bilateralment una assignació més favorable del finançament regional. En resum, el procés d'equilibrar les asimetries inicials entre regions va deixar massa obert el model de distribució intergovernamental de poder, la qual cosa promovia la renegociació dels arranjaments de finançament.

En segon lloc, les asimetries entre el model *foral* de finançament regional i el comú també explica la inestabilitat del finançament regional. El País Basc i Navarra havien rebut plenes competències en matèria d'impostos, el que va portar les regions riques a exigir reformes orientades cap un increment de la descentralització dels impostos dins el sistema comú de finançament. A més, les regions *forals* no contribueixen amb els seus ingressos al conjunt de recursos que són utilitzat per finançar les despeses regionals (es coneix com Fons de Garantia, que cobreix la diferència entre les necessitats de finançament de cada regió i els ingressos regionals provinents d'impostos cedits). Aquest fet ha causat el ressentiment d'algunes regions i, especialment, d'aquelles que són contribuents netes al fons comú de recursos, que a més resulten ser aquelles amb una renda per capita per sobre de la mitjana. En resum, les asimetries entre els models de finançament regional *foral* i comú han ofert raons per queixar-se a les regions més riques, que estan disposades a acostar la descentralització impositiva del sistema comú al nivell del sistema *foral*. D'aquesta manera ha crescut l'heterogeneïtat entre les preferències envers la modificació del sistema comú de finançament. És a dir, els greuges regionals originats per l'asimetria de les competències fiscals de sistema *foral* i el comú de finançament regional han fomentat les preferències per la revisió del model entre les regions més riques del sistema comú. D'acord amb el joc en forma extensiva del subapartat 7.2.1, aquest fet podria representar-se mitjançant uns pagaments més alts per adoptar l'estratègia «N». Conseqüentment, l'estratègia d'oposar-se a les demandes regionals esdevé més costosa per al govern central. Com s'ha mostrat en el desenvolupament del joc, l'existència de regions amb preferències intenses per modificar la proposta de finançament del govern central li causa al govern central més problemes si s'oposa a les demandes regionals.

### 7.2.3 · *Desequilibris verticals*

Els desequilibris fiscals verticals tenen lloc quan la descentralització de la despesa no es correspon amb la descentralització dels impostos. Dit d'una altra manera, els desequilibris verticals existeixen quan els serveis que han estat transferits als governs subnacionals no poden finançar-se exclusivament mitjançant impostos locals. El buit fiscal és satisfet per les transferències del govern central. A Espanya, la descentralització de la despesa no ha estat acompanyada d'una descentralització fiscal equivalent. S'atorgà als governs regionals competències per a la provisió i gestió de serveis públics que comportaven grans despeses (com l'educació o la sanitat). No obstant això, fins a mitjans dels anys 90, el finançament era compost desproporcionadament per transferències condicionades i no condicionades, mentre que l'autonomia en matèria impositiva era molt baixa (Ruiz 2003).

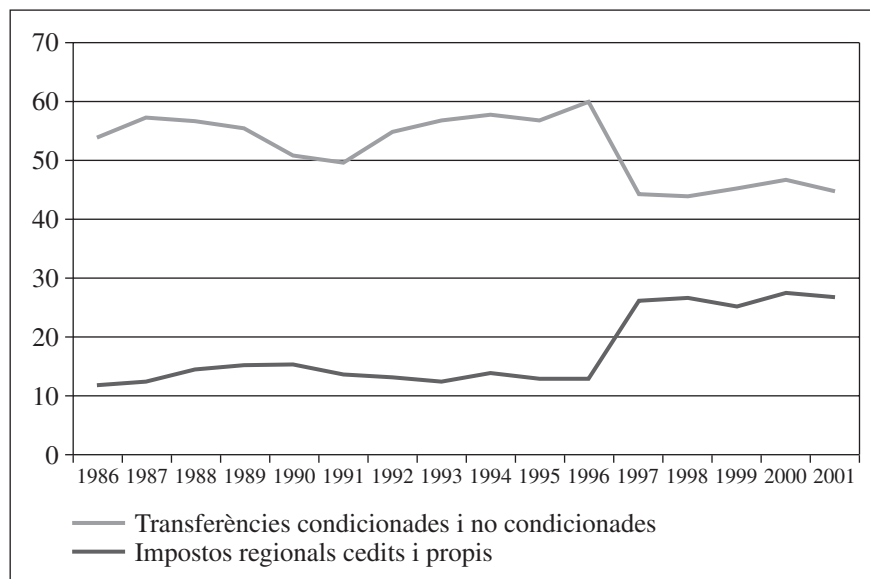
La Figura 7.3 mostra els desequilibris fiscals verticals a les regions que integren el sistema comú de finançament a Espanya. En aquesta gràfica, comparo el percentatge del total d'ingressos regionals provinent de transferències condicionades o no condicionades amb el percentatge procedent d'impostos regionals propis o cedit. Com es mostra a aquesta figura, les transferències del govern central representen una mitjana del 52% dels ingressos per al finançament regional durant el període (1986-2001); pel contrari, els impostos regionals propis o cedit només representen un 17% del total dels ingressos regionals.<sup>207</sup>

Els desequilibris fiscals verticals han produït dos efectes derivats. D'una banda, un sistema clarament esbiaixat a favor de les transferències ha creat incentius perversos per als governs regionals. Ha fomentat la despesa excessiva i els dèficits. Aquest resultat es correspon amb les dades empíriques existents sobre altres països on els ingressos de les entitats subnacionals es componien principalment de transferències des de nivells su-

---

<sup>207</sup> El percentatge d'impostos cedit, impostos propis i transferències del govern central sobre el total de recursos de les CCAA no equival a 100, ja que hi ha altres fonts d'ingressos que no he calculat; concretament: operacions de crèdit, recàrrecs sobre els impostos nacionals; cobraments per a la prestació de serveis, subsidis a famílies i empreses gestionades pels governs regionals (i provinents de la Unió Europea o el govern central), acord d'inversió i contractes-programa entre el govern central i els regionals i, finalment, transferències locals (transferides pel govern central als municipis i províncies mitjançant el govern regional, que les gestiona).

**Figura 7.3. Desequilibri fiscal vertical. Transferències fiscals verticals vs. impostos regionals com a percentatge dels recursos regionals (regions de règim comú) 1986-2001**



Font: Instituto de Estudios Fiscales. Base de dades Badespe.

periors de govern.<sup>208</sup> D'altra banda, els desequilibris verticals han creat als governs regionals incentius per basar les seves expectatives sobre l'augment futur dels seus ingressos en majors transferències del govern central.<sup>209</sup> Ambdós efectes són el resultat d'un raonament basat en costos i beneficis.

**208** La combinació d'un sistema impositiu centralitzat amb una provisió descentralitzada dels serveis viola el principi d'«equivalència fiscal» (Oates 1977). En termes senzills, aquest principi estableix que cada jurisdicció hauria de satisfer les seves despeses predominantment mitjançant la seva pròpia renda imposable. Quan les despeses de les jurisdiccions subnacionals es financen majoritàriament a través d'un «fons comú» de recursos (per exemple, mitjançant la participació en la distribució de recursos), els governs subnacionals tenen més incentius per incórrer en unes despeses excessives. La causa radica en què els líders subnacionals no integren en les seves despeses els costos de la decisió de recaptar impostos (Rodden 2001; Jones, Sanguinetti i Tommasi 2000).

**209** Un Informe sobre la Reforma del Finançament Regional afirma que «la inestabilitat (del finançament regional) crea incentius perquè les CCAA adoptin estratègies de decisió basades en l'expectativa que el govern central, tard o d'hora, pagarà enlloc d'ells» (Lasarte *et al.* 2002: 102).

Les CCAA tenen bàsicament tres mecanismes diferents per finançar la seva despesa: incrementar els impostos cedits (o crear nous impostos); endeutar-se, o demanar un augment de les transferències del govern central.

Quant a la primera font d'ingressos, les regions no tenen incentius per incrementar la pressió fiscal sobre la població de la seva jurisdicció. En primer lloc, perquè la descentralització fiscal i les competències normatives sobre els impostos cedits tradicionalment han estat molt limitades (fins a la reforma del finançament regional aprovada el 2001). Per tant, la capacitat de generar ingressos afegits mitjançant els impostos cedits ha estat baixa<sup>210</sup> (Moreno, 1998). Segon, perquè l'ús d'impostos pot comportar importants costos electorals per a l'executiu regional, ja que l'increment de la pressió fiscal és una mesura impopular que pot perjudicar els resultats electorals del govern que la porti a terme.<sup>211</sup> Consegüentment, endeutar-se o demanar més transferències del govern central constitueixen les fonts d'ingressos addicionals que prefereixen les CCAA (Corona *et al.* 1998). La raó és que els governs regionals poden obtenir més ingressos mitjançant aquests mecanismes que mitjançant els impostos cedits, sense incórrer en costos polítics.

Fins ara, quant a la segona opció per generar renda (el deute subnacional), a Espanya els nivells d'endeutament creixeren, i especialment a finals dels anys 80 i a principis dels 90 (Suárez Pandiello 1996). Es van posar alguns límits a l'endeutament regional, especialment mitjançant la Llei d'Estabilitat Pressupostària del 2001. Per tant, el tercer tipus de font d'ingressos, la petició de majors transferències provinents del govern central, seguia sent l'únic mecanisme factible pel qual les regions podien obtenir ingressos addicionals.

Un augment dels ingressos regionals mitjançant les transferències intergovernamentals podria tenir lloc si hi hagués un increment de la quantitat total de recursos que passen del govern central a les regions. Alter-

---

**210** Tot i que la LOFCA estableix que les CCAA poden crear nous impostos, cobrament per serveis i contribucions especials (subjectes a certs límits) i poden establir recàrrecs sobre els impostos nacionals, a la pràctica aquestes fonts d'ingressos representen un percentatge molt baix del finançament regional.

**211** Les dades d'enquesta mostren que a Espanya els ciutadans han esdevingut més sensibles a un augment de la pressió fiscal. Per exemple, el percentatge d'individus que no estan d'acords amb la frase «*per tal de tenir més i millors serveis públics i prestacions socials cal incrementar els impostos*» ha augmentat del 42% el 1985a un 70% el 1999 (vegeu la sèrie sobre Opinió Pública i Política Fiscal del Centro de Investigaciones Sociológicas, del 1985 al 1999, excepte el 1987, del que no hi ha dades disponibles).

nativament, podria ser el resultat d'una assignació diferent de recursos monetaris entre CCAA (causat, per exemple, per una modificació de la fórmula d'assignació). Ambdós factors comporten una modificació del sistema de finançament regional. Tanmateix, per als governs regionals, quins són els costos de modificar els arranjaments fiscals intergovernamentals? Els costos de transacció relacionats amb la revisió del finançament regional són baixos. D'una banda, els procediments legals per modificar el model de finançament són relativament simples, ja que els Acords aprovats al CPFF no tenen status legal.<sup>212</sup> Aquests acords són presentats al govern central com una recomanació i, per tant, no són legalment vinculants. D'altra banda, els representants regionals saben que el finançament regional que s'acorda al CPFF només és aplicable a la seva regió si hi ha una ratificació a la Comissió Mixta corresponent. Dit d'una altra manera, el procés de ratificació bilateral redueix els costos de transacció, ja que els governs regionals només han de negociar amb un actor (els representants del govern central) i no amb els representants de les 14 CCAA restants. En resum, la forma més eficient que les regions obtinguin ingressos addicionals consisteix a demanar un increment de les transferències provinents del govern central. Les regions van tenir èxit amb l'adopció d'aquesta estratègia, ja que els Acords de finançament (excepte l'Acord del 2001) incloïen garanties d'ingressos mitjançant les quals cada regió rebia com a mínim, amb el nou model de finançament, el mateix que rebia amb l'anterior. Aquest fet contrasta amb l'ús moderat de les competències normatives sobre els impostos cedit, que consistí fonamentalment en la introducció d'exempcions fiscals.<sup>213</sup>

### 7.3 • Conclusions

El principal objectiu d'aquest capítol ha estat oferir una explicació de la inestabilitat del finançament regional a Espanya. La meua explicació es fonamenta en la perspectiva teòrica presentada al Capítol 1, és a dir, en la combinació entre les preferències dels actors i els incentius que genera

---

**212** Amb l'excepció de l'últim acord de finançament, que s'aprovà mitjançant la Llei 21/2001 del 27 de desembre.

**213** Vegeu Ruiz Almendral (2002), amb una descripció i explicació de l'ús regional de les competències impositives.

l'estructura institucional en el si de la qual aquells prenen les decisions. Més concretament, em centro en tres característiques del context on interactuen els representants centrals i regionals: l'important paper del bilateralisme a les negociacions sobre el finançament regional, la natura oberta i asimètrica de la descentralització fiscal i administrativa i l'existència de notables desequilibris fiscals verticals. El meu argument sosté que aquests trets, que caracteritzen la configuració concreta de la descentralització fiscal i administrativa a Espanya, han donat lloc a incentius que són incompatibles amb el manteniment d'un sistema estable de finançament regional.

L'argument de base per explicar la renegociació contínua dels arranjaments fiscals gira al voltant de la formalització de la negociació intergovernamental bilateral mitjançant un joc de forma extensiva. Empro la Paradoxa de la Cadena d'Establiments per il·lustrar per què el govern central és incapaç de dissenyar un sistema durador de finançament regional basat en criteris tècnics. Mitjançant aquest model, connecto els resultats empírics dels capítols anteriors del llibre amb els mecanismes causals de la inestabilitat del finançament regional. Als Capítols 4 i 5, tant l'anàlisi quantitativa com la basada en entrevistes han mostrat que a Espanya els acords intergovernamentals de finançament han estat determinats per la negociació política. Les dades empíriques han confirmat l'existència d'un *problema de compromís*, pel qual el govern central no podia privar-se de l'ús estratègic dels arranjaments fiscals intergovernamentals. És precisament l'existència d'aquest problema per comprometre's el que converteix el govern central en un jugador dèbil a les negociacions bilaterals, així com la causa que no es pugui evitar que les regions renegociïn els termes dels acords de finançament. Quant als governs regionals, en el joc de forma extensiva adopto el supòsit que la seva opció preferida consisteix a intentar modificar els termes dels arranjaments fiscals intergovernamentals. La *lògica* d'aquestes preferències es basa, d'una banda, en el conjunt d'incentius generats per la natura asimètrica de la descentralització fiscal i administrativa. El procés d'equilibri de les asimetries inicials entre regions en matèria de competències desencadenà una revisió contínua de la distribució de competències entre nivells de govern i, a la vegada, una modificació permanent dels ingressos regionals. Aquest fet promogué la percepció entre les regions que el finançament regional era molt *mal·leable* i fomentà les expectatives que les demandes concretes s'introduirien finalment en modificacions futures del sistema. A més, l'asimetria de les competències fiscals entre el règim *foral* i el comú va generar greuges regionals entre les re-



gions més riques i va provocar les demandes d'una reforma del sistema que acostés la descentralització impositiva al nivell *foral*. D'altra banda, l'existència de grans desequilibris fiscals verticals va fer que l'estratègia d'exigir més transferències del govern central (és a dir, una interacció repetida amb el govern central per demanar més recursos) fos l'únic mecanisme factible d'incrementar els ingressos per a les regions. Aquesta estratègia els garantia majors ingressos que les fonts alternatives de finançament, com el deute o l'establiment d'impostos, sense haver de suportar els costos polítics d'agreuja la pressió fiscal a les seves jurisdiccions.

En resum, el principal objectiu d'aquest capítol consistia a explicar l'escenari en el qual els govern central i els regionals eren incapaços d'establir un sistema estable de finançament regional. La meua explicació estableix que la inestabilitat constitueix un resultat racional: per molt que el govern central es compromet amb uns arranjaments fiscals estables, el sistema romandrà inestable mentre existeixi l'actual estructura d'incentius.



## **8. RESUM I CONTRIBUCIONS**



## 8.1 · Resum del marc teòric i els resultats empírics

He començat aquest llibre analitzant la descentralització fiscal i establint-ne una definició que podés distingir-se clarament d'altres formes de descentralització (sobretot, la política i l'administrativa). He definit la descentralització fiscal com el conjunt de polítiques dissenyats per incrementar els ingressos o l'autonomia fiscal dels governs subnacionals. Es tracta d'un procés que comporta una reassignació de recursos financers des de nivells superiors de govern a nivells subnacionals, que poden consistir en transferències des del govern central, nous impostos subnacionals o en la participació en impostos. Per tant, excloent d'aquesta definició la descentralització de la despesa, que en altres estudis correspon a la categoria de descentralització fiscal. La descentralització de la despesa es troba relacionada amb la transferència de responsabilitats en l'administració i prestació de polítiques públiques com l'educació, la sanitat o els serveis socials, que considero part integrant de la descentralització administrativa. Entre les diferents fonts d'ingressos que pot incloure la configuració de la descentralització fiscal, vaig decidir centrar la meua recerca en l'anàlisi d'un component concret dels arranjaments fiscals intergovernamentals: les transferències intergovernamentals. A més, he limitat l'anàlisi a un context *traspassat* (*devolved*). És a dir, a un context caracteritzat per l'existència de governs democràticament electes als quals s'ha traspassat responsabilitat o autoritat. En restringir l'anàlisi a un context traspassat, establia un control sobre un dels dos tipus de descentralització (descentralització política).<sup>214</sup>

He fonamentat el meu model teòric en el supòsit que les accions dels polítics són el resultat de la combinació de les seves preferències i els incentius provinents del context institucional en el si del qual prenen les

---

**214** Aquesta restricció exclou casos com el traspàs a nivells inferiors dins la jerarquia del sector públic de determinades responsabilitats administratives de les quals se'n retren compte a nivells més alts de govern (*desconcentració*). Així mateix, el traspàs de responsabilitats administratives i de gestió a organitzacions i agències que tenen un vincle flexible amb l'estructura de l'administració pública, i en les quals el control del govern central s'exerceix indirectament (delegació), no formarien part de l'objecte d'estudi. Tampoc ho faria el traspàs d'un conjunt de funcions del sector públic al provat (per exemple, l'externalització o *opting out* de serveis públics a organitzacions privades amb o sense ànim de lucre)(vegeu Mills, 1994).

seves decisions. Per tant, i si se suposa que les preferències es mantenen estables en el transcurs del temps, la variació dels arranjaments fiscals intergovernamentals serà el resultat dels canvis en l'estructura d'incentius que afronten els polítics.

Quant a les preferències dels polítics, m'he apartat de la perspectiva del federalisme fiscal que qualifica els polítics de planificadors benvolents que persegueixen la maximització de l'eficiència econòmica. Empro una conceptualització més realista de les preferències dels polítics i adopto el supòsit que les seves accions estan impulsades per interessos electorals. Més concretament, els polítics del govern central se centren en promoure la seva carrera i intenten maximitzar el seu control dels recursos i les polítiques i assegurar-se la reelecció. Els polítics subnacionals prefereixen tenir més poder a tenir-ne menys, però com que també volen seguir ocupant el poder, no exerciran pressió per aconseguir més recursos si això amenaça la seva supervivència política.

Conseqüentment, una modificació de les fonts de finançament entre nivells de govern no està causada per la implementació de solucions tècniques, sinó que és el resultat d'un compromís polític al qual s'arriba mitjançant la negociació entre les diferents elits polítiques estratègiques. El meu argument estableix que el context institucional en el qual negocien les elits polítiques determinarà críticament les estratègies de negociació i, per tant, explicarà la configuració dels arranjaments fiscals intergovernamentals.

Una premissa important és que poden existir guanys electorals derivats de l'ús de transferències per a la despesa. Els guanys electorals poden ser el resultat de l'increment del benestar que genera la despesa pública entre els votants. Les transferències intergovernamentals financen aquestes despeses públiques i, per tant, el benestar dels ciutadans es pot incrementar en la mesura que creixin els recursos monetaris que flueixen entre el govern central i la jurisdicció subnacional. És així com les transferències poden ajudar els polítics a promoure els seus objectius electorals. Per tant, podem preguntar-nos: en un context de traspàs, quin nivell de govern es beneficia més de l'ús de transferències? Sostinc que algunes característiques concretes del context institucional determinen la distribució de rèdits electorals entre nivells de govern. Una segona pregunta seria: per què és important saber quin nivell de govern fa seva la major part dels beneficis de les transferències intergovernamentals, el central o el subnacional? Sostinc que és important perquè a) la distribució de beneficis electorals influeix en les estratègies que adopten els polítics quan negocien els arranjaments fiscals i b) aquestes es-

tratègies generen un disseny determinat de les transferències intergovernamentals. De fet, és això del que tracten les dues hipòtesis generals d'aquesta investigació: estableixen una relació causal entre el context institucional concret i el disseny de les transferències intergovernamentals.

### *8.1.1 · Com s'ha arribat a les dues hipòtesis generals*

Per tal d'arribar a les dues hipòtesis generals, he desenvolupat dos tipus ideals de contextos institucionals en els quals només interactuen dos tipus d'actors (el govern central i els subnacionals): un de centralitzat i un de descentralitzat. El que marca la diferència entre aquests dos tipus d'escenaris és el grau d'autoritat del govern subnacional en matèria de competències impositives i de despesa. A més, les variacions en els nivells de descentralització introdueixen variacions en altres característiques, com ara: la capacitat dels ciutadans d'atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern; les externalitats electorals entre membres d'un mateix partit a diversos nivells de govern, i l'estructura del sistema de partits. He definit cada context institucional d'acord amb aquestes característiques, per la qual cosa he suposat que en un context centralitzat: primer, els ciutadans atorguen poca importància a les institucions subnacionals i segueixen considerant que el govern central és el principal nivell de govern quant a la responsabilitat del finançament i la provisió de béns i serveis (tot i que les competències de despesa es trobin descentralitzades formalment). Segon, hi ha grans externalitats electorals entre nivells de govern. Això significa que les probabilitats de reelecció dels polítics subnacionals es troben determinades en gran mesura pel valor de les sigles del seu partit nacional. És a dir, que les perspectives electorals dels polítics nacionals es troben correlacionades amb les dels seus homòlegs regionals i locals. Finalment, l'organització interna dels partits és centralitzada: l'agenda política del partit es troba en mans dels seus líders nacionals.

Amb aquests supòsits, els rèdits electorals de la despesa pública finançada per les transferències se'ls apropien totalment els polítics del nivell central. És així perquè, d'una banda, els ciutadans fan el govern central totalment responsable de la despesa pública (i, a la vegada, del benestar que genera) que es finança amb transferències intergovernamentals. D'altra banda, els polítics subnacionals no tenen incentius per intentar apropiarse de part dels rèdits electorals generats per les transferències intergovernamentals.

mentals. Les elevades externalitats electorals i la centralització que caracteritza el sistema de partits eviten que les elits subnacionals emprenguin una estratègia de «picabaralla» o conflicte amb el govern central. Aquest fet és especialment cert a jurisdiccions de la mateixa filiació que el govern central. La confrontació amb els seus companys de partit del centre afectaria negativament les perspectives electorals del partit a les eleccions nacionals (a conseqüència de la desunió del partit) i finalment tindria un impacte negatiu en el rendiment a les eleccions subnacionals (per l'existència de grans externalitats electorals). A més, els líders subnacionals incorrerien en costos dins el partit, causats per les represàlies dels líders nacionals del partit.

Els meus supòsits pel cas d'un context descentralitzat són de signe oposat. És a dir, que: en primer lloc, els ciutadans són més capaços d'atribuir responsabilitats als diferents nivells de govern. Són conscients que el govern subnacional és el nivell de govern amb la màxima responsabilitat en la provisió de serveis i béns públics i li assignen recompenses electorals per les despeses transferides de manera conseqüent. En segon lloc, les externalitats electorals són poc importants. Quan els governs regionals són dotats d'un nivell més alt d'autoritat i competències de despesa, les eleccions subnacionals cada cop giren més a l'entorn de qüestions locals, el que fomenta la formació d'electorats diferenciats pels homòlegs locals i regionals dels polítics nacionals. Aquest fet incrementa la probabilitat que els ciutadans votin a diferents partits a les eleccions nacionals que a les regionals. Conseqüentment, les perspectives electorals dels líders subnacionals esdevenen cada cop més independents dels resultats dels seus companys de partit del centre (menors externalitats electorals). En tercer lloc, el fet que es doti els governs subnacionals d'un nivell més alt de competències i autoritat introdueix certes pressions centrífugues dins l'estructura dels partits d'àmbit nacional que fan que els líders nacionals i subnacional esdevinguin més independents els uns dels altres i que els subnacionals acumulin més poder. Això significa que els líders subnacionals tenen més influència dins l'organització del partit per seleccionar els candidats que es presenten a les eleccions nacionals i subnacionals i per establir l'agenda política.

Si partim d'aquests supòsits, en un context descentralitzat els governs subnacionals tenen una major capacitat d'apropiar-se de rèdits electorals per l'ús de transferències intergovernamentals. D'una banda, tenen més competències de despesa, més autoritat i les competències subnacionals són més visibles pels votants (els ciutadans tenen una major capacitat de distingir la distribució de responsabilitats entre nivells de govern). A més,



l'existència de partits d'àmbit regional incrementa les potencials estratègies de «picabaralla» i conflicte, a què el govern del centre s'haurà d'enfrontar a través del territori. Quant als líders subnacionals de territoris de la mateixa filiació que el govern, la debilitat de les externalitats electorals redueix els costos que en un altre context haurien evitat que s'apropiessin del mèrit del benestar generat mitjançant la despesa pública en lloc del governant central. D'altra banda, els nivells més alts de descentralització política fan que els polítics nacionals esdevinguin més vulnerables a les demandes subnacionals. En un context descentralitzat, els líders subnacionals tenen una major capacitat de mobilitzar els seus electorats propis i poden emprar les seves competències contra els representants nacionals, tot i que pertanyin al mateix partit. Per tant, el governant central pot tenir problemes a l'hora de demanar el suport electoral dels líders subnacionals a les eleccions generals. Pot ser que el govern central no pugui comptar del tot amb el suport dels seus companys subnacionals de partit per ser reelegit i aquests poden condicionar el seu suport a un increment de la transferència de recursos. A més, els representants nacionals del partit tenen una menor capacitat d'exercir pressió en els representants subnacionals del seu partit mitjançant l'organització interna del partit. La causa radica en el fet que quan els governs subnacionals són dotats d'un nivell major de competències i autoritat, el poder dins l'aparell d'un partit d'àmbit nacional es desplaça cap als representants subnacionals.

Després de definir els dos contextos institucionals ideals, presento un model que representa la decisió sobre el disseny de les transferències intergovernamentals pel govern central. En aquest model, quan els individus voten tenen en compte dos criteris: la ideologia i la quantitat de benestar que reben del govern. El benestar dels votants depèn del nivell de despesa pública a la seva jurisdicció, que suposo equivalent a la despesa de transferències en un estat determinat. Un individu avalua el governant del centre basant-se en la quantitat de benestar que produeix al govern en comparació amb un llindar o límit mínim. Reelegeix el governant quan el benestar es troba per sobre del llindar. Un individu amb una ideologia propera a la del govern central tindrà un llindar més baix que aquells votants que no s'hi identifiquen ideològicament. Els estats poden classificar-se segons la seva natura canviant o lleial. Un estat lleial és aquell amb una proporció major d'individus amb valors llindar més baixos que amb llindars alts. És a dir, la funció de densitat dels valors llindar té una pendent descendent perquè la densitat és major en valors de tall baixos que en valors alts. Per contra, en

una regió canviant o *swing* la funció de densitat té un pendent positiu, cosa que significa que hi ha una proporció major de votants amb punts de tall alts.

La decisió del govern central quant a la distribució de transferències intergovernamentals varia dependent del context institucional. En un context centralitzat, el govern central té més incentius per transferir més recursos a estats canviant perquè el percentatge de vots que guanyen per cada unitat addicional de transferències és més gran que en un estat lleial. Com que els rèdits electorals de la despesa transferida beneficien totalment al nivell central, aquest pot adoptar una estratègia d'assignació que maximitzi els vots per unitat de transferències. Per tant, la primera hipòtesi estableix que en un context centralitzat el govern central esbiaixarà més els recursos a favor de les regions canviant (on obté més rèdits per unitat de transferències) independentment de la filiació partidista d'aquestes.

D'altra banda, en un context descentralitzat el govern central ha de tenir en compte que, pels supòsits atribuïts a aquest context, part dels rèdits de la despesa pública van a parar al nivell subnacional de govern. A més, al contrari del context centralitzat, en aquest escenari la filiació partidista dels estats és important per a l'estratègia d'assignació. En una regió de la mateixa filiació, és a dir, governada pel mateix partit que el govern central, el govern central pot apropiarse de part dels rèdits obtinguts pel govern subnacional. Es tractaria d'una espècie d'efecte de desbordament generat pel suport d'un govern subnacional a un govern central que pertany al mateix partit. D'altra banda, el govern central no pot esperar que a un estat (o regió) governat per un altre partit, els rèdits electorals tinguin cap desbordament positiu per a les seves perspectives electorals. Entre les regions de la mateixa filiació hi ha variació quant a quina part del suport electoral es trasllada al govern central. Dependrà de la voluntat dels governants del partit de mobilitzar els seus electorats i recursos administratius per recolzar el governant del centre. Per exemple, si el suport electoral al governant del centre es concentra en una regió determinada, els representants del govern central seran més vulnerables a les demandes provinents d'aquesta. Pels supòsits relatius al context descentralitzat, sabem que els líders subnacionals del partit poden tenir incentius per emprar el seu poder contra els interessos electorals dels seus companys de partit nacionals (per la poca magnitud de les externalitats electorals). Per tant, fins a quin punt els líders nacionals es beneficien del suport electoral dels seus homòlegs subnacionals dependrà de la disposició d'aquests a mobilitzar recursos a favor d'aquells. En resum, la segona hipòtesi estableix que en un context descen-

tralitzat el govern central tindrà incentius per esbiaixar més recursos a favor de les regions que governa el seu partit i, entre aquestes, d'aquelles el suport electoral i els recursos de les quals són clau per guanyar les eleccions nacionals. És a dir, les transferències es dirigiran a les regions de la mateixa afiliació partidista de les quals més depengui el governant del centre per aconseguir vots.

En resum, el meu marc teòric explica una història de polítics que intenten maximitzar els seus resultats electorals i com adopten diverses estratègies per aconseguir-los. La variació en el disseny de les transferències intergovernamentals és el resultat de l'adopció per part dels polítics d'estratègies divergents en contextos institucionals diferents en els quals els polítics subnacionals disposen de graus diferents de responsabilitat i autoritat sobre la despesa pública.

## 8.2 · Resultats empírics

Espanya representa un cas excel·lent per posar a prova les dues hipòtesis. Existeix una organització no centralitzada de l'Estat, l'Estat de les Autonomies, que ha experimentat una creixent descentralització fiscal i administrativa. Poden distingir-se dos contextos institucionals diferents: des de principis dels anys vuitanta fins principis dels noranta, el context institucional corresponia a un escenari centralitzat. Es caracteritzava per un sistema de partits molt disciplinat i centralitzat i un govern central poderós (ja que les regions de via lenta tenien unes competències limitades en matèria de despesa i les CCAA de via ràpida encara es trobaven en el procés de negociació del traspàs d'algunes responsabilitats de despesa). A més, en aquell moment, el nivell d'implantació de les institucions regionals era baix i, generalment, als ciutadans el govern regional no els era familiar. El segon període va de mitjans dels anys noranta als primers anys del segle XXI i equival a un context institucional descentralitzat. Durant aquests anys, la implementació dels Pactes Autonòmics (1992) va anivellar les competències de les regions de via lenta amb les de les CCAA de via ràpida.

Els resultats revelen que el disseny del sistema de finançament a Espanya és el producte de diverses estratègies polítiques, el que correspon a les dues hipòtesis generals. Conseqüentment, durant els primers anys de l'Estat de les Autonomies el model de finançament regional afavoria les CCAA canviants (*swing*), mentre que els arranjaments fiscals intergover-

namentals que s'aprovaren durant el segon període beneficiaven les regions de la mateixa filiació que el govern central i, entre elles, aquelles que representaven places fortes electorals per al cap de l'executiu central.

Els supòsits establerts a l'hora de descriure cada context institucional també han estat sotmesos a l'anàlisi empírica. D'una banda, els resultats han corroborat la relació causal entre la variació dels nivells de descentralització i la capacitat dels ciutadans per atribuir responsabilitats als diversos nivells de govern. Espanya constitueix un cas excel·lent per analitzar aquesta hipòtesi, ja que hi ha variació en les competències fiscals i de despesa tant entre regions com en el transcurs del temps (perquè s'ha atorgat a les regions unes competències i una autoritat creixents). Aquest fet m'ha permès analitzar si les diferències entre regions i les generades pel transcurs del temps han influït en la capacitat dels ciutadans d'atribuir responsabilitats al govern central, els regionals i els locals.

D'altra banda, he analitzat si existeix una relació causal entre la descentralització i l'impacte dels resultats electorals nacionals en les eleccions subnacionals (externalitats electorals). Els resultats han revelat que el desbordament electoral nacional entre membres d'un mateix partit es reduïa a mesura que els líders regionals aconseguien més competències i autoritat. Les dades qualitatives han confirmat que la descentralització ha tingut una influència centrífuga en l'estructura dels partits d'àmbit estatal. Com més autoritat i responsabilitats en matèria de despesa s'atorga als representants subnacionals, més influència dins el partit estatal van assolint gradualment. Dotats de més poder, els governs subnacionals generen forces centrífugues en el si de l'estructura dels partits d'àmbit nacional, ja que assoleixen més influència en la selecció de candidats i el disseny de les polítiques del partit. A més, les anàlisis qualitatives basades en entrevistes mostren que a mesura que creix la descentralització, també ho fa l'heterogeneïtat de les agendes de polítiques dels representants subnacionals. Emprenen estratègies de diferenciació, és a dir, adopten agendes de polítiques que s'aparten de les directrius de l'aparell nacional, sobretot quan els companys de partit del centre afronten una davallada electoral.

### **8.3 • Contribució**

La contribució d'aquest llibre pot ser avaluada en els termes següents. En primer lloc, aquest estudi ens permet aprofundir en la comprensió de

la descentralització des d'una perspectiva pròpia de l'economia política. Quan introdueixo la política a l'estudi dels arranjaments fiscals intergovernamentals, m'allunyo de les teories que doten la descentralització fiscal d'una lògica econòmica. Les justificacions econòmiques es basen en gran mesura en les millores en l'eficiència distributiva i productiva que genera la descentralització fiscal. Consegüentment, els polítics han estat descrits com planificadors benivolents que busquen l'eficiència econòmica. La meua perspectiva abandona el terreny normatiu del federalisme fiscal i adopta un punt de vista positiu que intenta explicar com els polítics dissenyen *realment* els arranjaments fiscals intergovernamentals, més que no com ho *haurien* de fer. Descriu els polítics com actors amb l'objectiu primari i primordial de guanyar eleccions. Les regulacions fiscals intergovernamentals es conceben com un contracte que té validesa per si mateix mentre els incentius romanguin inalterats. A més, l'eficiència no té cap paper en la perpetuació dels arranjaments fiscals. De fet, les decisions dels actors poden tenir resultats col·lectivament subòptims. Aquest fet s'ha il·lustrat al Capítol 6, on analitzo com les negociacions intergovernamentals donen lloc a un sistema de finançament regional inestable i que ha esgotat gradualment els recursos del govern central. Aquest estudi ha mostrat que els polítics no són creïbles quan prometen millorar aquests resultats si no tenen incentius per fer-ho. Tenir incentius per fer-ho consisteix a saber que les seves accions relacionen els seus objectius amb els mitjans de la forma més eficient.

Un dels avantatges de la meua perspectiva rau en el fet que comprèn tres preguntes d'investigació relacionades que tradicionalment s'han plantejat sobre la descentralització fiscal (per què?, quan? i com?). Des del meu punt de vista, les explicacions giren al voltant de les motivacions i accions dels polítics. Les seves accions són el resultat de la combinació de les seves preferències i de l'estructura d'incentius que genera el context institucional en el qual prenen decisions. Per tant, el disseny dels arranjaments fiscals intergovernamentals (és a dir, de quin manera les fonts de finançament es distribueixen finalment entre nivells de govern) és el resultat del que motiva les accions dels polítics. Consegüentment, en analitzar *per què* (les variables que influeixen en les accions dels polítics) explico *com* (el patró). Els arranjaments fiscals són duradors mentre ajudin els polítics a perseguir els seus objectius. La meua perspectiva, per tant, explica també la durabilitat dels arranjaments fiscals i, en fer-ho, contribueix a una millor comprensió

de les *dinàmiques* de la descentralització fiscal (*quan* canvien els arranjaments fiscals).

Aquest treball també construeix ponts entre l'estudi de les causes de la descentralització i el de les conseqüències. La meua pregunta de recerca tracta dels factors que expliquen la descentralització fiscal. L'he afrontada mitjançant la creació d'un marc teòric amb dos contextos institucionals idealitzats que varien quant al nivell de competències i autoritat que s'han atorgat als governs subnacionals. El conjunt de supòsits que fonamenta cada escenari estableix una relació causal entre la variació en la descentralització i els incentius generats per tres factors: la capacitat dels ciutadans per distingir quines responsabilitats pertanyen a cada nivell de govern; les externalitats electorals, i l'estructura del sistema de partits. Aquests supòsits, per tant, tracten de les *conseqüències* d'experimentar variació en la descentralització. Les dues hipòtesis generals sobre el disseny dels arranjaments fiscals intergovernamentals es basen en supòsits sobre els *efectes* de tenir diferents nivells de descentralització en tres aspectes particulars del context institucional. De fet, un dels arguments concloents d'aquesta recerca és que dos sistemes traspassats poden donar lloc a arranjaments fiscals totalment divergents si es caracteritzen per nivells diferents de descentralització fiscal. La variació de la descentralització comporta variacions en el poder de negociació dels actors i les seves estratègies, el que a la vegada dóna lloc a acords fiscals diferents. Es tracta d'un argument que tracta directament dels efectes o conseqüències de la descentralització.

Aplicar la política a l'estudi de la descentralització fiscal no és nou. Al Capítol 1 he revisat alguns estudis de la descentralització que recentment han incorporat una interpretació política dels processos de descentralització. Una lògica política es fonamenta en variables com l'estructura del sistema de partits o la competició electoral. Anteriorment he descrit aquestes variables com factors interns del partit (intrapartidistes) o factors relacionats amb la competició electoral entre partits (interpartidistes). Els primers es refereixen a la distribució del poder dins dels partits polítics, és a dir, a l'estructura interna dels partits polítics. El segon és relacionat amb les variables que caracteritzen la competició política entre partits. Amb algunes excepcions, els arguments han transcorregut per un dels dos conjunts de variables. Una de les contribucions del meu marc teòric és que integra ambdós tipus de factors a l'explicació. Les accions dels polítics són motivades principalment per objectius electorals i, per aconseguir-los, emprenen l'estratègia més eficaç. Les estratègies comporten diferents costos se-

gons les característiques internes del partit com les externalitats electorals entre membres del mateix partit que ocupen diferents nivells de govern o la capacitat d'influència dels líders subnacionals dins l'organització del partit. En resum, al meu model la dinàmica de competició electoral estableix les preferències dels polítics, mentre les variables intrapartidistes intervenen en els càlculs cost/benefici per maximitzar les preferències.

A més, els arguments que elaboro en aquest treball contribueixen d'alguna manera a l'estudi de la política electoral de les transferències intergovernamentals. Hi ha diversos arguments sobre com la distribució de les transferències intergovernamentals es fonamenta en les característiques polítiques de les unitats subnacionals. Però cap d'ells explica si aquestes variables canvien en el transcurs del temps. Aquesta investigació ha dut a terme aquesta tasca i presenta un argument per entendre per què algunes característiques polítiques poden esdevenir més rellevants que altres per explicar el disseny de les transferències intergovernamentals.

Una altra contribució important d'aquest treball té a veure amb les seves implicacions sobre la irreversibilitat dels processos de descentralització. Suposem que un país amb traspàs de poders amb un context institucional centralitzat i imaginem que els polítics decideixen emprendre una descentralització política i fiscal. Amb el desenvolupament de la descentralització, la meua teoria prediu certs canvis en la magnitud de les externalitats electorals entre membres d'un mateix partit, en les estratègies de les elits polítiques subnacionals i també en la capacitat dels ciutadans per distingir quina responsabilitat pertany a cada nivell de govern. A mesura que s'atorga més poder als líders subnacionals, el context institucional es transforma gradualment. Conseqüentment, el govern central esdevé més vulnerable enfront de les demandes subnacionals i l'autoritat dins dels partits es desplaça centrífugament cap als líders subnacionals. Existeix, tot i que sense especificar, una espècie de llindar de descentralització per sobre del qual el procés esdevé pràcticament irreversible. És a dir, que els costos d'un intent del govern central de posar fi a la descentralització o de recuperar el poder són creixents. Creuar el nivell llindar a partir del qual el procés de descentralització comença a ser irreversible depèn de la interacció entre el temps i el nivell de competències i autoritat que s'ha atorgat als governs subnacionals. Aquests resultats representen un senyal d'alerta per als polítics miops que emprenen la descentralització amb la creença que sempre podran parar-la. Es pot aplicar el mateix raonament als polítics que decideixen descentralitzar amb l'esperança que podran recuperar les seves compe-

tències en un futur. En resum, en un determinat moment, els polítics poden estar disposats a cedir poder si això els ajuda a aconseguir els seus objectius electorals, però els càlculs sobre la descentralització haurien de tenir en compte dues advertències. Primer, que la descentralització és pràcticament imparabile perquè modifica l'estructura d'incentius després que es prengui la primera decisió de descentralitzar. Segon, que els efectes de la descentralització poden fer que una futura recentralització resulti pràcticament impossible.

Finalment, aquesta investigació es centra en el cas espanyol. Són escasses les anàlisis teòriques i empíriques sobre el sistema espanyol de finançament regional des d'una perspectiva d'economia política. Com he explicat al capítol introductori, la recerca sobre la descentralització administrativa i fiscal a Espanya tradicionalment s'ha portat a terme des de les disciplines del Dret i les Ciències Econòmiques. Tot i que aquesta literatura ha fet una contribució important en la millora dels coneixements sobre provisions legals i models de finançament regional, en cap moment ha analitzat de quina manera el conjunt de normes i procediments que fins ara han regulat les relacions fiscals intergovernamentals a Espanya respon a factors polítics. Aquest fet ha donat lloc a una falta de correspondència entre els freqüents retrats del finançament regional com un procés molt polititzat i l'escassa anàlisi empírica i teòrica que s'ha dedicat a elaborar i recolzar aquesta afirmació. En emprar Espanya com cas d'estudi, he cobert aquest buit i l'he integrat en una marc teòric que podria posar-se a prova en altres casos. En resum, aquesta investigació introdueix una perspectiva d'economia política en l'estudi del sistema espanyol de finançament regional.

#### **8.4 · Quin és el pas següent?**

Espero que aquest treball aportí un marc teòric coherent que pugui ser posat a prova en futurs estudis comparatius. D'altra banda, les dues hipòtesis generals han de ser analitzades amb altres casos. Aquesta tasca es podria realitzar de diverses maneres. En primer lloc, comparant els arranjaments fiscals intergovernamentals del mateix país en el transcurs del temps. En aquest cas faria falta que el país hagués experimentat una descentralització (o centralització) creixent de manera que fos possible distingir entre diversos contextos institucionals. En segon lloc, comparant la configuració dels arranjaments de la descentralització fiscal en països traspassats amb



nivells diversos de descentralització. Finalment, com he argumentat anteriorment, podria existir un nivell llindar de descentralització per sobre del qual esdevingui un procés pràcticament irreversible. La recerca futura podria emprendre la tasca de desentranyar en quin moment l'acumulació de poder en mans dels governs subnacionals atorga a la descentralització una natura irreversible i si hi ha determinades àrees de polítiques que, quan són traspassades a les jurisdiccions subnacionals, acceleren la irreversibilitat.



## APÈNDIX



**Taula A.1. Llista d'entrevistats en ordre alfabètic**

<b>Nom de l'entrevistat</b>	<b>Càrrec</b>	<b>Data de l'entrevista</b>	<b>Lloc de l'entrevista</b>
Joaquín Almunia Amann	Ministre d'Administracions Públiques (1986-1989) Secretari General del Partit Socialista Obrer Espanyol (1997-2000)	30 de setembre de 2005	Comissió Europea (Brussel·les)
Abel Caballero Álvarez	Secretari de Política Institucional del Partit Socialista Obrer Espanyol (1988-1993)	14 de juliol de 2005 20 de juliol de 2005	El Escorial (Madrid) Fundación Pablo Iglesias (Madrid)
Juan Manuel Eguiagaray Ucelay	Ministre d'Administracions Públiques (1991-1993) Membre del Comitè Executiu Federal del PSOE (1991-2000)	19 de juliol de 2005	Fundación Alternativas (Madrid)
Francisco Fernández Marugán	Secretari d'Afers Econòmics del PSOE	27 de juliol de 2005	Grup parlamentari socialista (Madrid)
Miguel A. Fernández Ordóñez	Secretari d'Estat d'Economia (1982-1986) Secretari d'Estat d'Hisenda (2004 - ?)	20 de juliol de 2005	Ministre d'Hisenda (Madrid)

(Continua)

**Taula A.1. Llista d'entrevistats en ordre alfabètic** (continuació)

<b>Nom de l'entrevistat</b>	<b>Càrrec</b>	<b>Data de l'entrevista</b>	<b>Lloc de l'entrevista</b>
Félix Pons Irazazábal	Ministre d'Administracions Territorials <sup>1</sup> (1985-1986)	5 d'octubre de 2005	Despatx (Palma de Mallorca)
Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo	Ministre d'Administracions Territorials (1982-1985)	18 de juliol de 2005	Universitat Carlos III (Madrid)
Carlos Solchaga Catalán	Ministre d'Economia i Hisenda (1986-1993)	28 de juliol de 2005 12 de setembre de 2005	Despatx (Madrid) Despatx (Madrid)

---

**1** El Ministre d'Administracions Territorials va esdevenir Ministre d'Administracions Públiques el 1986.

Taula A.2. Cronologia de la transferència per a despeses a les regions de via ràpida i via lenta \*

Regions	80	81	82	83	84	85	86	87	90	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
Andalusia			e		H,S		E										H	M	M
Aragó											E,S			e			H	M	
Astúries											E,S			e			H,M		
Balears												E,S	e				H,M		
Illes Canàries				e		S	E		H						M				
Cantàbria											E,S			e			H,M		
Castella i Lleó											E,S				e		H,M		
Castella-la Manxa										S		E		e			H	M	
Catalunya	e	H,S					E						M						
Extremadura											E,S			e			H,M		
C.Valenciana			e			E,S		H						M					
Galícia		e				S		E	H				M						
Madrid											E,S				e	M	H		
Múrcia											E,S				e		H		M
Navarra									H,e,S						M				
País Basc	e					E		H,S											
La Rioja												E		S	e		H,M		

\*No es van atorgar transferències significatives a les CCAA per a la despesa durant 1991 i 1993 // e= educació primària i secundària; E = educació universitària; H = serveis sanitaris; S = serveis socials; M = atur (formació ocupacional)

**Taula A.3. Cronologia de la descentralització impositiva**

Sistema de finançament	Regió	Impostos										
		Renda	Societats	IVA	p	SiD	AJD	Joc	Espec	Vehicles	Electricitat	Gas
Règim comú	Andalusia	01 (33)		01 (35)	84	84	84	84	01(40)	01	01	01
		96 (30)		01 (35)	84	84	88	86	01(40)	01	01	01
	Aragó	01 (33)			86	86	88	86	01(40)	01	01	01
		96 (30)		01 (35)	86	86	88	86	01(40)	01	01	01
	Astúries	01 (33)			86	86	88	86	01(40)	01	01	01
		96 (30)		01 (35)	86	86	88	86	01(40)	01	01	01
	I. Balears	01 (33)			84	84	88	84	01(40)	01	01	01
		96 (30)		01 (35)	84	84	88	84	01(40)	01	01	01
	I. Canàries	01 (33)			86	86	88	86	01(40)	01	01	01
		96 (30)		01 (35)	86	86	88	86	01(40)	01	01	01
	Cantàbria	01 (33)			86	86	88	86	01(40)	01	01	01
		96 (30)		01 (35)	86	86	88	86	01(40)	01	01	01

(Continua)



**Taula A.3. Cronologia de la descentralització impositiva (Continuació)**

Sistema de finançament	Regió	Impostos										
		Renda	Societats	IVA	p	SiD	AJD	Joc	Espec	Vehicles	Electricitat	Gas
Règim comú	Castella i Lleó	96 (30) 01 (33)		01 (35)	85	85	88	85	01(40)	01	01	01
	Castella-la Manxa			01 (35)	85	85	88	85	01(40)	01	01	01
	Catalunya	96 (30) 01 (33)		01 (35)	82	82	88	82	01(40)	01	01	01
	C. Valenciana	96 (30) 01 (33)		01 (35)	84	84	88	84	01(40)	01	01	01
	Extremadura			01 (35)	84	84	88	84	01(40)	01	01	01
	Galícia	96 (30) 01 (33)		01 (35)	84	84	88	84	01(40)	01	01	01

(Continua)

Taula A.3. Cronologia de la descentralització impositiva (Continuació)

Sistema de finançament	Regió	Impostos										
		Renda	Societats	IVA	p	SiD	AJD	Joc	Espec	Vehicles	Electricitat	Gas
Sistema comú	Múrcia	96 (30)		01 (35)		86	88	86	01(40)	01	01	01
	Rioja	01 (33)		01 (35)	86	86	86	86	01(40)	01	01	01
Règim Foral	Navarra <sup>1</sup>	86	86		86	86	86	86	86 A 98 G/T	93	98	
	País Basc	86	86			86	86	86	86 A 97 G/T	97	97	

p = impost sobre el patrimoni; SiD = impost sobre successions i donacions; AJD = actes jurídics documentats; Joc = impostos sobre el joc i les apostes; A = impost sobre l'alcohol; C/T = impostos sobre els combustibles i el tabac  
Els dos primers dígits de cada cel.la indiquen l'any de la transferència. Els percentatges de participació en la recaptació es troben entre parèntesis. Si no hi són, se suposa que les regions reben el 100% de l'impost.

1. El 1986 es va transferir a Navarra i el País Basc els impostos sobre l'alcohol i un impost sobre productes intermedis. A més, des de 1997 (al País Basc) i al 1998 (Navarra) aquestes regions han recaptat un impost sobre les primes d'assegurances.

**Taula A.4. El «biaix regionalista» a les regions del Grup 1**

<b>Àrea de polítiques: Atur (exclusivament central)</b>			
<b>Nivell de govern</b>	<b>comunitats autònomes</b>		
	<b>Grup 1</b>	<b>Grup 2</b>	<b>Grup 3</b>
Central	53,14	59,43	72,39
Regional	41,8	35,32	23,32
Local	5,06	5,25	4,29
Total	100	100	100

**Taula A.5. El «biaix centralista» a les regions del Grup 3**

<b>Àrea de polítiques: Habitatge (exclusivament regional)</b>			
<b>Nivell de govern</b>	<b>comunitats autònomes</b>		
	<b>Grup 1</b>	<b>Grup 2</b>	<b>Grup 3</b>
Central	21,14	30,76	42,65
Regional	58,73	47,09	34,47
Local	20,13	22,15	22,88
Total	100	100	100

**Taula A.6. El «biaix centralista» a les regions del Grup 3**

<b>Àrea de polítiques: Indústria i comerç (exclusivament regional)</b>			
<b>Nivell de govern</b>	<b>comunitats autònomes</b>		
	<b>Grup 1</b>	<b>Grup 2</b>	<b>Grup 3</b>
Central	38,03	40,14	54,09
Regional	55,81	52,03	39,01
Local	5,36	7,83	6,91
Total	100	100	100

**Taula A.7. Resum estadístic del Model 1 del capítol 5**

<b>Variabls</b>	<b>Obs</b>	<b>Mitjana</b>	<b>Des. típ.</b>	<b>Mín.</b>	<b>Màx.</b>
ΔVR	89	-1,063034	6,683154	-14,5	12,95
ΔVN	103	,6208738	7,255015	-10,38	26,62
ΔA	90	-,7118889	5,458356	-9,65	10,08
ΔRPC	90	,9133333	,8213376	-1,09	4,13
ΔIPC	90	13,23244	6,078019	-25,87	45,81
PP governant	104	,3461538	,4780468	0	1
FPC	87	1119,734	777,2238	108,1	3372,9

**Taula A.8. Resum estadístic del Model 2 del capítol 5**

<b>Variabls</b>	<b>Obs</b>	<b>Mitjana</b>	<b>Des. típ.</b>	<b>Mín.</b>	<b>Màx.</b>
Diferència	107	5,123178	3,760945	,04	16,97
ΔVREG	87	,3773564	6,791771	-17,52	26,94
ΔFrag- mentació	104	-,3557692	2,057042	-4	3
Mesos	106	21,20755	12,63308	0	43
FPC	87	1119,734	777,2238	108,1	3372,9
Governant	89	,9325843	,9510491	0	2
PP	104	,3461538	,4780468	0	1
Intensitat	121	3,545455	1,408309	1	5

**Taula A.9. Parells d'eleccions generals i regionals per comunitats autònomes**

Parell	Regió	Eleccions Generals	Eleccions Regionals
1	Andalusia	1982	1982
2	Andalusia	1986	1986
3	Andalusia	1989	1990
4	Andalusia	1993	1994
5	Andalusia	1996	1996
6	Andalusia	2000	2000
7	Andalusia	2004	2004
1	Aragó	1982	1983
2	Aragó	1986	1987
3	Aragó	1989	1991
4	Aragó	1993	1995
5	Aragó	1996	1999
6	Aragó	2000	2003
1	Astúries	1982	1983
2	Astúries	1986	1987
3	Astúries	1989	1991
4	Astúries	1993	1995
5	Astúries	1996	1999
6	Astúries	2000	2003
1	Illes Balears	1982	1983
2	Illes Balears	1986	1987
3	Illes Balears	1989	1991
4	Illes Balears	1993	1995
5	Illes Balears	1996	1999
6	Illes Balears	2000	2003

Parell	Regió	Eleccions Generals	Eleccions Regionals
1	Illes Canàries	1982	1983
2	Illes Canàries	1986	1987
3	Illes Canàries	1989	1991
4	Illes Canàries	1993	1995
5	Illes Canàries	1996	1999
6	Illes Canàries	2000	2003
1	Cantàbria	1982	1983
2	Cantàbria	1986	1987
3	Cantàbria	1989	1991
4	Cantàbria	1993	1995
5	Cantàbria	1996	1999
6	Cantàbria	2000	2003
1	Castella i Lleó	1982	1983
2	Castella i Lleó	1986	1987
3	Castella i Lleó	1989	1991
4	Castella i Lleó	1993	1995
5	Castella i Lleó	1996	1999
6	Castella i Lleó	2000	2003

(Continua)

**Taula A.9. Parells d'eleccions generals i regionals per comunitats autònomes**

Parell	Regió	Eleccions Generals	Eleccions Regionals
1	Castella-la Manxa	1982	1983
2	Castella-la Manxa	1986	1987
3	Castella-la Manxa	1989	1991
4	Castella-la Manxa	1993	1995
5	Castella-la Manxa	1996	1999
6	Castella-la Manxa	2000	2003
1	Catalunya	1982	1984
2	Catalunya	1986	1988
3	Catalunya	1989	1992
4	Catalunya	1993	1995
5	Catalunya	1996	1999
6	Catalunya	2000	2003
1	Comunitat Valenciana	1982	1983
2	Comunitat Valenciana	1986	1987
3	Comunitat Valenciana	1989	1991
4	Comunitat Valenciana	1993	1995
5	Comunitat Valenciana	1996	1999
6	Comunitat Valenciana	2000	2003

(Continua)

Parell	Regió	Eleccions Generals	Eleccions Regionals
1	Extremadura	1982	1983
2	Extremadura	1986	1987
3	Extremadura	1989	1991
4	Extremadura	1993	1995
5	Extremadura	1996	1999
6	Extremadura	2000	2003
1	Galícia	1982	1985
2	Galícia	1989	1989
3	Galícia	1993	1993
4	Galícia	1996	1997
5	Galícia	2000	2001
6	Galícia	2004	2005
1	Madrid	1982	1983
2	Madrid	1986	1987
3	Madrid	1989	1991
4	Madrid	1993	1995
5	Madrid	1996	1999
6	Madrid	2000	2003
1	Múrcia	1982	1983
2	Múrcia	1986	1987
3	Múrcia	1989	1991
4	Múrcia	1993	1995
5	Múrcia	1996	1999
6	Múrcia	2000	2003

(Continua)

**Taula A.9. Parells d'eleccions generals i regionals per comunitats autònomes**

Parell	Regió	Eleccions Generals	Eleccions Regionals
1	La Rioja	1982	1983
2	La Rioja	1986	1987
3	La Rioja	1989	1991
4	La Rioja	1993	1995
5	La Rioja	1996	1999
6	La Rioja	2000	2003
1	Navarra	1982	1983
2	Navarra	1986	1987
3	Navarra	1989	1991
4	Navarra	1993	1995
5	Navarra	1996	1999
6	Navarra	2000	2003

Parell	Regió	Eleccions Generals	Eleccions Regionals
1	País Basc	1982	1984
2	País Basc	1986	1986
3	País Basc	1989	1990
4	País Basc	1993	1994
5	País Basc	1996	1998
6	País Basc	2000	2001
7	País Basc	2004	2005

(Continua)

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

	<b>Regió</b>	<b>Any d'eleccions regionals</b>	<b>Partits regionalistes (%)</b>	<b>Suport a partits regionals per partit</b>
<b>1</b>	<b>Andalusia</b>			
1		1982	5,36	PSA – Partido Socialista de Andalusia (després, PA)
1		1986	5,78	PA – Partido Andalucista
1		1990	10,71	PA – Partido Andalucista
1		1994	5,76	PA – Partido Andalucista
1		1996	6,62	PA – Partido Andalucista
1		2000	7,39	PA – Partido Andalucista
1		2004	6,12	PA – Partido Andalucista
<b>2</b>	<b>Aragó</b>			
2		1983	20,21	PAR – Partido Aragonés
2		1987	27,81	PAR – Partido Aragonés
2		1991	24,51	PAR – Partido Aragonés
2		1995	20,31	PAR – Partido Aragonés
2		1999	13,17	PAR – Partido Aragonés
2		2003	24,73	PAR - 11.10 CHA – Chunta Aragonésista – 13.63
<b>3</b>	<b>Astúries</b>			
3		1983	0	
3		1987	0	
3		1991	2,71	Coalición Asturiana (CA)
3		1995	3,15	Partiú Asturianista (PA)
3		1999	7,1	Unión Renovadora Asturiana (URA)
3		2003	0 <sup>2</sup>	

(Continua)

<sup>2</sup> IU- Bloque por Asturias (coalició) aconsegueix un 10,93% dels vots.



**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

Regió		Any d'eleccions regionals	Partits regionalistes (%)	Suport a partits regionals per partit
<b>4</b>	<b>Illes Balears</b>			
4		1983	22,51	UM (Unión Mallorquina) – 14.95 CIM (Candidatura Independent Menorca) – 1.83 PSM (Partit Socialista de Mallorca) – 6.53
4		1987	15,03	UM (Unión Mallorquina) – 8.91 PSM-EN (Partit Socialista de Mallorca-Entesa Nacionalista) (nou nom del PSM des de 1989) – 4.83 EEM – Esquerra de la Entesa de Menorca – 1.29
4		1991	10,45 <sup>3</sup>	PSM-NM (Partit Socialista de Mallorca – Nacionalistas de Mallorca)(adoptat el 1990) – 6.59 EEM – 1.39 UIM-IM (Unió Independent de Mallorca – Independents de Mallorca) – 2.47
4		1995	17,25	PSM-NM – 10.91 PSM-NI – 1.06 (Partit Socialista de Menorca – Nacionalistas de les Illes) UM – 5.28

(Continua)

**3** No ha estat inclosa la coalició UM+PP, que el 1991 va obtenir un 47,04 per cent dels vots.

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

	<b>Regió</b>	<b>Any d'eleccions regionals</b>	<b>Partits regionalistes (%)</b>	<b>Suport a partits regionals per partit</b>
<b>4</b>	<b>Illes Balears</b>			
4		1999	23,29	PACTE <sup>4</sup> – 4.40 PSM-EN – 11.63 UM – 7.26
4		2003	23,77	PACTE <sup>5</sup> – 3.61 PSM-EN <sup>6</sup> – 7.90 UM – 7.41 EUIB-EVM-EM <sup>7</sup> – 4.85
<b>5</b>	<b>Illes Canàries</b>			
5		1983	1,51	AIC – Agrupaciones Independientes de Canary I.
5		1987	26,82	AIC – 19.79 AC-INC (Asamblea Canaria – Izquierda Nacionalista Canaria) – 6.82 AHÍ – Agrupación Herreña Independiente – 0.21

(Continua)

- 
- 4 PACTE: Coalició electoral formada per representants de PSIB-PSOE, EUIB, ERC i Els Verds, a l'illa d'Eivissa, juntament amb l'Entesa Nacionalista i Ecologista i representants independents.
  - 5 Coalició electoral formada per representants de PSIB-PSOE, EUIB, ERC i Els Verds, a Eivissa, juntament amb l'Entesa Nacionalista i Ecologista i representants independents.
  - 6 El percentatge indica el número de vots a les illes de Mallorca i Menorca. Els vots obtinguts en una coalició electoral (a les illes d'Eivissa i Formentera) es calculen per separat.
  - 7 El percentatge indica el número de vots obtinguts per l' EUIB dins una coalició electoral amb Els Verds de Mallorca i Esquerra de Menorca. Els vots obtinguts dins d'una coalició electoral (a les illes d'Eivissa i Formentera) es calculen per separat.

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

Regió		Any d'eleccions regionals	Partits regionalistes (%)	Suport a partits regionals per partit
<b>5</b>	<b>Illes Canàries</b>			
5		1991	32,68	AIC – 18.54 ICAN – Iniciativa Canaria (Izquierda de Canarias. Unida y Asamblea Canaria Nacionalista) – 12.17 AIC – PIL – Agrupaciones independientes de Canarias. – Partido Independiente de Lanzarote – 1.97
5		1995	35,43	CC – Coalición Canaria <sup>8</sup> – 32.46 PCN – Plataforma Canaria Nacionalista – 2.97
5		1999	36,87	AHI – 0.33 CC – 36.54
5		2003	37,52	CC- 32.72 FNC – 4.80
<b>6</b>	<b>Cantàbria</b>			
6		1983	6,62	PRC – Partido Regionalista Cántabro
6		1987	12,61	PRC – Partido Regionalista Cántabro
6		1991	39,55	UPCA – Unión Para el Progreso de Cantabria – 33.25 PRC – 6.3

(Continua)

**8** Coalición Canaria és el resultat de la fusió d'AIC, ICAN, AM (Asamblea Majorera), CCI (Centro Canario Independiente) y PNC (Partido Nacionalista Canario). Tots es defineixen com partits nacionalistes.

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

	<b>Regió</b>	<b>Any d'eleccions regionals</b>	<b>Partits regionalistes (%)</b>	<b>Suport a partits regionals per partit</b>
<b>6</b>	<b>Cantàbria</b>			
6		1995	30,93	UPCA – 16.49 PRC – 14.44
6		1999	13,41	PRC
6		2003	10,08	PRC
<b>7</b>	<b>Castella i Lleó</b>			
7		1983	0	
7		1987	0	
7		1991	0	
7		1995	2,53	UPL – Unión Pueblo Leonés
7		1999	5,05	UPL – 3.67 TC-PNC Tierra Comunera – Partido Nacionalista Castellano – 1.38
7		2003	3,81	UPL
<b>8</b>	<b>Castella-la Manxa</b>			
8		1983		
8		1987	0	
8		1991	0	
8		1995	0	
8		1999	0	
8		2003	0	
<b>9</b>	<b>Catalunya</b>			
9		1980	36,55	CIU – Convergència I Unió – 27.68 ERC – Esquerra Republicana de Catalunya – 8.87

(Continua)

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

Regió		Any d'eleccions regionals	Partits regionalistes (%)	Suport a partits regionals per partit
<b>9</b>	<b>Catalunya</b>			
9		1984	50,95	CIU – 46.56 ERC - 4.39
9		1988	49,61	CIU – 45.49 ERC – 4.12
9		1992	53,94	CIU – 46 ERC – 7.94
9		1995	50,29	CIU – 40.83 ERC – 9.46
9		1999	46,25	CIU – 37.6 ERC – 8.65
9		2003	47,3	CIU – 30.90 ERC – 16.40
<b>10</b>	<b>Comunitat Valenciana</b>			
10		1983	0 <sup>9</sup>	
10		1987	16,9	UV – Unió Valenciana – 9.04 EUPV – UPV (coalició Esquerra Unida del País Valencià – Unitat del Poble Valencià) – 7.86
10		1991	17,8	UV – 10.31 EUPV – 7.49
10		1995	18,44	EUPV – EV (Esquerra Unida del País Valencià – Els Verds) – 11.47 UV – IC (coalició de UV amb Independents Centristes) – 6.97

(Continua)

**9** A les eleccions regionals de 1983 Unió Valenciana forma una coalició electoral amb AP, el Partit Demòcrata Popular i *Unión Liberal*.

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

	<b>Regió</b>	<b>Any d'eleccions regionals</b>	<b>Partits regionalistes (%)</b>	<b>Suport a partits regionals per partit</b>
<b>10</b>	<b>Comunitat Valenciana</b>			
10		1999	6,02	EUPV
10		2003	0	
<b>11</b>	<b>Extremadura</b>			
11		1983	8,4	EU - Extremadura Unida
11		1987	5,75	EU - Extremadura Unida
11		1991	0	
11		1995	14,27	IU-LV-CPEX (coalició Izquierda Unida – Los Verdes – Compromiso Por Extremadura) – 10.47 CE – Coalición Extremeña – 3.8
11		1999	6,02	IU-CPEX
11		2003	0	
<b>12</b>	<b>Galícia<sup>10</sup></b>			
12		1981	9,48	BNPG – PSG (Bloque Nacional Popular Galego – Partido Socialista Galego) – 6.15 EG – Esquerda Galega – 3.33
12		1985	22,54	CG – Coalición Galega – 12.79 PSG – EG (Partido Socialista Galego – Esquerda Galega) – 5.60 BNG – Bloque Nacionalista Galego – 4.15

(Continua)

<sup>10</sup> Sobre Galícia, vegeu Heras (1997: 333).

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

	<b>Regió</b>	<b>Any d'eleccions regionals</b>	<b>Partits regionalistes (%)</b>	<b>Suport a partits regionals per partit</b>
<b>12</b>	<b>Galícia</b>			
12		1989	15,26	BNG – 7.91 PSG-EG – 3.74 aCG – 3.61
12		1993	18,29	BNG – 18.29
12		1997	24,66	BNG
12		2001	22,43	BNG
12		2005	18,7	BNG
<b>13</b>	<b>Madrid</b>			
13		1983	0	
13		1987	0	
13		1991	0	
13		1995	0	
13		1999	0	
13		2003	0	
<b>14</b>	<b>Múrcia</b>			
14				
14		1983	0	
14		1987	0	
14		1991	0	
14		1995	0	
14		1999	0	
14		2003	0	
<b>15</b>	<b>La Rioja</b>			
15		1983	7,34	PRP – Partido Riojano Progresista
15		1987	6,3	PRP
15		1991	5,34	PR – Partido La Riojano (el 1990 el PRP esdevé PR)

(Continua)

**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

	<b>Regió</b>	<b>Any d'eleccions regionals</b>	<b>Partits regionalistes (%)</b>	<b>Suport a partits regionals per partit</b>
<b>15</b>	<b>La Rioja</b>			
15		1995	6,65	PR
15		1999	5,73	PR
15		2003	6,75	PR
<b>16</b>	<b>Navarra<sup>11</sup></b>			
16		1983	17,18	HB – Herri Batasuna (10.43) PNV – Partido Nacionalista Vasco (6.75)
16		1987	23,59	HB – 13.31 EE – Euskadiko Ezquerria – 3.36 EA – Eusko Alkartasuna – 6.92
16		1991	15,14	HB – 11.11 EA – 4.03
16		1995	32,09	CDN – Convergencia de Demócratas de Navarra – 18.41 HB – 9.15 EA – 4.53
16		1999	27,66	EH (anteriorment) – Euskal Herritarrok – 15.45 CDN – 6.81 EA – 5.4
16		2003	21,35	CDN 7.16 Aralar 7.24 EA-EAJ/PNV – 6.95

(Continua)

<sup>11</sup> No codifico UPN (Unión Pueblo Navarro) com un partit regionalista.



**Taula A.10. Suport electoral als partits regionalistes per comunitat autònoma**

Regió		Any d'eleccions regionals	Partits regionalistes (%)	Suport a partits regionals per partit
<b>17</b>	<b>País Basc</b>			
17		1980	63,58	PNV – 37.58 HB – 16.32 EE – 9.68
17		1984	63,96	PNV – 41.57 HB – 14.5 EE – 7.89
17		1986	67,2	PNV – 23.46 HB – 17.3 EA – 15.68 EE – 10.76
17		1990	66,56	PNV – 23.46 HB – 18.11 EA – 11.24 EE – 7.68 UA – Unión Alavesa – 1.39
17		1994	57,78	PNV – 29.14 HB – 15.91 EA – 10.07 UA – 2.66
17		1998	54,8	PNV – 27.48 EH – 17.57 EA – 8.52 UA – 1.23
17		2001	52,19	PNV – 42.19 EH - 10
17		2005	53,21	PNV – 38.26 EHAK – 12.31 ARALAR – 2.30 UA – 0.34

## Desenvolupament d'un equilibri bayesià amb informació incompleta (Kreps i Wilson 1982)

El joc comença amb la Natura i una distribució probabilística aleatòria. Hi ha una probabilitat  $\epsilon$  que el govern central sigui un jugador dur, mentre que la probabilitat que sigui hàbil és de  $1 - \epsilon$ . Hi ha 16 jugadors: el govern central i 15 CCAA. La diferència respecte al joc amb informació completa consisteix que les CCAA no coneixen amb certesa els pagaments del govern. Desconeixen a quin tipus de govern s'enfronten. Cada ronda de joc representa una negociació bilateral en una Comissió Mixta. Les CCAA tenen coneixements sobre les rondes següents, és a dir, observen el joc en rondes anterior (aquest fet es reflecteix en  $P_k$  = probabilitat que el govern central sigui un jugador dèbil segons el desenvolupament del joc fins la ronda  $k$ ). A la ronda  $k$  la CA actualitza les seves creences sobre el tipus de govern al qual s'enfronta.

Per trobar l'equilibri, el concepte d'equilibri perfecte del subjoc no és adequat en un joc d'informació incompleta, ja que no té en compte les creences dels jugadors. Cal un nou tipus d'equilibri, és a dir, *l'equilibri bayesià perfecte*. Per descobrir un equilibri d'aquest tipus en un joc repetit, resulta més fàcil generalitzar els resultats a partir d'un joc de només dues rondes.

Una CA té dos estratègies possibles: acceptar la proposta de finançament del govern central o emprendre negociacions per intentar modificar-lo. A la primera ronda, la  $CA_1$  triarà una de les estratègies anteriors si la seva creença en que el govern és un jugador fort passa d'un determinat nivell llindar (és a dir, si  $P_k$  passa d'un llindar determinat). La creença inicial és  $P_1 = \epsilon$ . En principi, la  $CA_1$  serà indiferent entre l'estratègia «A» i «N» quan les seves corresponents utilitats esperades siguin les mateixes, és a dir, quan  $P_1(b - 1) + (1 - P_1)b = 0$ . Trobant el valor de  $P_1$  obtenim:  $P_1 = b = P^*$ . Per tant, quan  $P_1 < b$  o  $P_1 < P^*$  la  $CA_1$  emprèn negociacions sobre la proposta de negociació.

A la segona ronda de joc, la  $CA_2$  haurà observat l'estratègia del govern central a la ronda anterior. Si es tracta d'un govern central dèbil, seguirà l'estratègia d'oposició a la primera ronda per tal de dissuadir la  $CA_2$  d'emprendre negociacions. No obstant això, un govern central dèbil no s'oposarà a les demandes regionals a la primera ronda si els pagaments que obté per dissuadir la  $CA_2$  és més petit que  $u$ , és a dir, si  $a < 1$ . D'altra banda, si el govern central és fort, sempre s'oposarà a les demandes regionals.

Com que la CA<sub>1</sub> no està segura de com és el govern al qual s'enfronta, la seva estratègia dependrà de si la seva creença que el govern central és un jugador dur passa d'un determinat llindar:

— **Si  $P_1 < P^*$** : llavors la CA<sub>1</sub> emprèn negociacions; un govern central dèbil (WG) accepta les modificacions proposades per la CA i un de dur (SG) s'hi oposés. Per tant, es tracta d'un equilibri separador: cada tipus de govern central tria una estratègia diferent. Consegüentment, la CA<sub>2</sub> observa l'acció del govern central a  $k = 1$  i actualitza les seves creences ( $P_2$ ). Per exemple, si observa que a  $k = 1$  el GC s'ha oposat a les demandes regionals, segons la regla de Bayes:

$$P_2(SG | o) = \frac{p(SG) p(o | SG)}{p(SG) p(o | SG) + p(WG) p(o | WG)} = \frac{P_1 \cdot 1}{P_1 \cdot 1 + (1 - P_1) 0} = 1$$

*Nota: «o» representa «l'estratègia d'oposar-se a les demandes»*

— **Si  $P_2 = 1$**  llavors CA<sub>2</sub> accepta.

— **Si  $P_1 > P^*$** : llavors la CA<sub>1</sub> accepta la proposta del govern central. Les creences no poden actualitzar-se i, per tant,  $P_1 = P_2$ . A la segona ronda, la CA<sub>2</sub> també accepta.

— **Si  $a > 1$**  un govern central dèbil podria decidir crear-se la reputació de jugador dur escollint una estratègia «o» a  $k = 1$  per dissuadir CA<sub>2</sub> a  $k = 2$ . Sabem que:

— **Si  $P_1 > P^*$**  llavors la CA<sub>1</sub> accepta la proposta de finançament i, per tant, com s'ha mostrat abans, la CA<sub>2</sub> no actualitza les seves creences i  $P_2 = P_1$ . Consegüentment, la CA<sub>2</sub> també accepta la proposta.

D'altra banda,

— **Si  $P_1 < P^*$  i  $a > 1$**  llavors té lloc un equilibri semiseparador: un govern central dèbil a vegades s'oposa a les demandes regionals a  $k = 1$  i a vegades les accepta. És a dir, que un govern central dèbil té estratègies mixtes a  $k = 1$  per fer que la CA<sub>2</sub> sigui indiferent entre triar l'estratègia «N» i la «A» a la ronda següent. Perquè la CA<sub>2</sub> sigui indiferent entre l'estratègia «N» i l'«A» cal que  $P_2 = b$ . Trobem l'equació mitjançant la regla de Bayes:

$$P_2(SG | o) = \frac{p(SG) p(o | SG)}{p(SG) p(o | SG) + p(WG) p(o | WG)} = \frac{P_1 \cdot 1}{P_1 \cdot 1 + (1 - P_1) \beta} = 1$$

$$\frac{P_1 \cdot 1}{P_1 \cdot 1 + (1 - P_1) \beta} = b$$

*Nota: «o» representa «l'estratègia d'oposar-se a les demandes»*

Llavors:

Troblem el valor de  $\beta$  per conèixer la probabilitat que un govern central dèbil s'oposi a les demandes regionals per tal que la  $CA_2$  sigui indiferent entre emprendre negociacions («N») i acceptar la proposta («A»):

$$\beta = \frac{P_1 (1 - b)}{b (1 - P_1)}$$

Consegüentment, l'estratègia mixta del govern central consistirà a «oposar-se a les demandes regionals amb una probabilitat  $\beta$ , acceptar-les amb una probabilitat  $1 - \beta$ » de manera que a la ronda següent la  $CA_2$  esdevé indiferent. Això permet a la  $CA_2$  triar una estratègia mixta per fer el govern central indiferent entre acceptar les demandes regionals («a») i oposar-s'hi («o») a la primera ronda. Això passarà quan la utilitat d'adoptar l'estratègia «a» sigui igual que la d'adoptar una estratègia «o», és a dir:

$$U_{WG}(\text{acceptar}) = U_{WG}(\text{oposar-s'hi})$$

$$U_{WG}(\text{acceptar}) = 0 + 0$$

$$U_{WG}(\text{oposar-s'hi}) = a + (1 - q)0$$

$$\text{Per tant, } U_{WG}(\text{acceptar}) = U_{WG}(\text{oposar-s'hi}):$$

$$0 = -1 + qa; \text{ i descobrim el valor de } q \text{ de manera que: } q = 1/a$$

$CA_2$  té una estratègia mixta: «emprendre negociacions amb una probabilitat  $1 - q$ , i acceptar la proposta del govern central amb una probabilitat  $q$ », que fa que el govern central esdevingui indiferent a la primera ronda.

Finalment, cal que calculem quina creença de la  $CA_1$  (quan  $P_1 < P^*$ ) fa que sigui indiferent entre acceptar o negociar la proposta de finançament.

La probabilitat que a  $k=1$  el govern central s'oposi a les demandes regionals és la següent:

$$P_1 \cdot 1 + (1 - P_1) \frac{P_1 (1 - b)}{B(1 - P_1)} = P_1 + \frac{P_1 (1 - b)}{b} = \frac{P_1}{b}$$

$P_1$ : probabilitat que el govern central sigui un jugador dur (SG)

1: probabilitat que un govern central dur s'oposi a les demandes regionals

$(1 - P_1)$ : probabilitat que el govern central sigui un jugador dèbil (WG)

$P_1 (1-b)/[b(1 - P_1)]$ : probabilitat que un govern central dèbil s'oposi a les demandes regionals

Per tant, la probabilitat que un govern central dèbil accepti les demandes és la oposada, és a dir:

$$1 - \frac{P_1}{b} = \frac{b - P_1}{b}$$

Llavors, la  $CA_1$  serà indiferent quan:

$$U_{CA1}(N) = U_{CA1}(A)$$

$$U_{CA1}(N) = \frac{P_1}{b} (b - 1) + \frac{b - P_1}{b} b$$

$$U_{CA1}(C) = 0$$

$$\frac{P_1}{b} (b - 1) + \frac{b - P_1}{b} b = 0$$

$$P_1 = b^2$$

En resum, quan  $P_1 > b^2$  un govern central dèbil s'oposa a les demandes regionals a la primera ronda i la  $CA_1$  accepta. La  $CA_2$  accepta amb una

probabilitat de  $q=1/a$ . Si  $P_1 < b^2$ , la  $CA_1$  emprèn negociacions i el govern central dèbil s'oposa a les demandes amb una probabilitat  $\beta$ . La  $CA_2$  accepta amb una probabilitat  $q=1/a$ .

Finalment, la següent combinació d'estratègies i creences constitueix un equilibri bayesià perfecte:

### ***Estratègia del govern central***

Si  $CG = SG$ , sempre s'oposa a les demandes regionals

Si  $CG = WG$  i  $a < 1$ ,  $WG$  mai no s'oposa a les demandes

Si  $CG = WG$ ,  $a > 1$  i  $P_1 > P^*$ ,  $WG$  s'oposa a les demandes a la primera ronda

Si  $CG = WG$ ,  $a > 1$ ,  $P_1 < P^*$  i  $P_1 > b^2$ ,  $WG$  s'oposa a les demandes a la primera ronda

Si  $CG = WG$ ,  $a > 1$ ,  $P_1 < P^*$  i  $P_1 < b^2$ ,  $WG$  s'oposa a les demandes a la primera ronda amb una probabilitat  $\beta$ .

### ***Estratègia de les CCAA***

Si  $k=(1,2)$

Si  $P_k > b^{2-K+1}$ ,  $CA_k$  accepta la proposta de finançament

Si  $P_k < b^{2-K+1}$ ,  $CA_k$  emprèn negociacions

Si  $P_k = b^{2-K+1}$ ,  $CA_k$  emprèn negociacions amb una probabilitat d'  $1/a$ .

### ***Creences***

Quan la  $CA_1$  accepta,  $P_2 = \epsilon$

Quan la  $CA_1$  emprèn negociacions i el govern central accepta:  $P_2 = 0$

Quan la  $CA_1$  emprèn negociacions i el govern central s'oposa a les seves demandes:  $P_2 = \max(b, \epsilon)$

Per trobar l'equilibri quan el joc es repeteix  $n$  vegades podem generalitzar els resultats del joc a dues rondes.

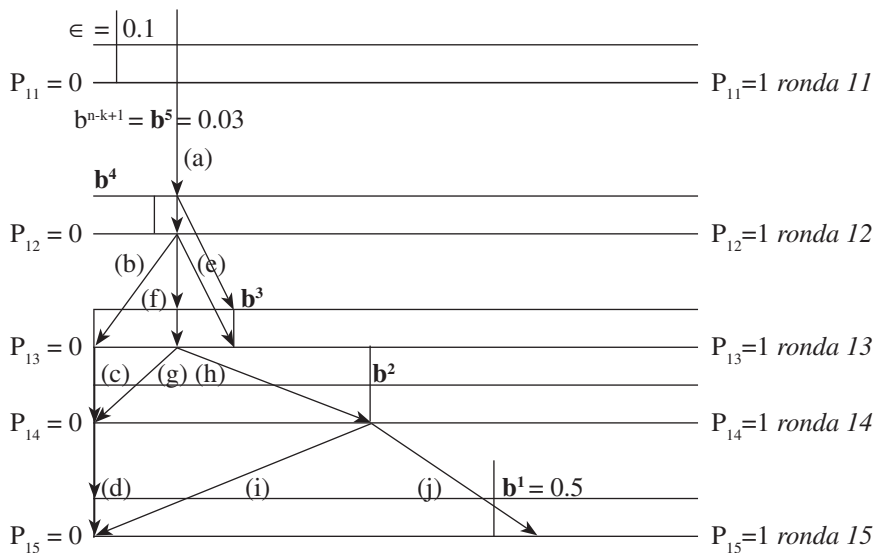
## Un exemple de com es destrueix la reputació del govern central després d'«n» rondes de negociació<sup>12</sup>

Tot seguit, calculo la ronda del joc en la qual l'amenaça del govern d'oposar-se a les demandes regionals deixa de ser creïble. Suposem que hi ha 15 rondes de negociació ( $n=15$ ); amb  $\epsilon = 0,1$  i  $b = 0,5$  (Vegeu Figura A.1).

Abans d'arribar a la ronda 12, un govern central dèbil tria l'estratègia «o» perquè  $P_k \geq b^{n-k}$ . No obstant això, a la dotzena ronda  $P_{12} < b^{n-k}$ , és a dir,  $0,1 < b^3 = 0,12$  i, per tant, seguint l'equilibri bayesià perfecte, el govern central tria una estratègia mixta consistent a oposar-se a les demandes regionals amb una probabilitat  $\beta$  i les accepta amb una probabilitat  $1 - \beta$  per tal que la  $CA_{13}$  esdevingui indiferent entre l'estratègia «A» i la «N». Si el govern central acceptés les demandes regionals, a partir de llavors automàticament  $P_{13}=P_{14}=P_{15}=0$ , les CCAA restants preveurien que s'enfronten a un govern central dèbil (fletxes (b), (c) i (d)). Si el govern central s'oposa a les demandes amb una  $\beta$ , fa que la  $CA_{13}$  esdevingui indiferent entre emprendre negociacions i acceptar la proposta de finançament, de manera que  $P_{13} = b^3$  (fletxa (e)) i la  $CA_{13}$  accepta amb una probabilitat d' $1/a$ . Tanmateix, a la ronda 12  $P_{12} > b^{n-k+1}$ . És a dir, la creença de la  $CA_{12}$  que el govern central és un jugador dur encara és prou alta per dissuadir-la d'emprendre negociacions. Consegüentment, el joc es desenvolupa al llarg de la fletxa (f). A la ronda següent no hi ha actualització de la creença que  $P_{13} = \dots$ . En aquesta ronda, la  $CA_{13}$  té incentius per intentar modificar la proposta de finançament, ja que la probabilitat que el govern sigui fort és molt reduïda ( $P_{13} < b^{n-k+1}$ ). Si el govern central accepta les demandes, la seva reputació se'n va en orris i  $P_{14}=0$  (i el joc segueix les fletxes (g) i (c)). Si adopta una estratègia mixta, s'oposa a les demandes amb una probabilitat  $\beta$  i el joc es desenvolupa d'acord amb la fletxa (h) i  $P_{14} = b^2$ . Amb aquesta creença, la  $CA_{14}$  és indiferent entre emprendre negociacions i acceptar la proposta fiscal i adopta una estratègia mixta (consistent a acceptar la proposta de finançament amb una probabilitat  $1/a$ ). Si decideix emprendre negociacions, el govern central adoptarà una estratègia mixta entre acceptar les demandes regionals (fletxa (i)) i oposar-s'hi (fletxa (j)). Si la  $CA_{14}$  accepta l'acord de finançament, el joc segueix la fletxa (j) fins a la ronda

<sup>12</sup> Aquest exemple es basa en Kreps i Wilson (1982: 261).

**Figura A.1. Estratègies en «n» rondes de negociació**



15, en la qual  $P_{15} = b^1$ . Llavors, és segur que la  $CA_{15}$  adoptarà una estratègia d'emprendre negociacions sobre la proposta de finançament per presentar demandes.



## **BIBLIOGRAFIA**



- AFONSO, J. R. R. i L. DE MELLO. November 2000. Brazil: An Evolving Federation. *Conference on Fiscal Decentralization IMF*.
- AGRANOFF, R. 1996. Federal Evolution in Spain. *International Political Science Review* 17(4): 385-401.
- AHMAD, J. K. 1998. South Africa: An Intergovernmental Fiscal System in Transition. A *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, eds. R. M. Bird, i F. Vaillancourt. Cambridge University Press.
- AJA, E. 1999. *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- AJA, E. 2003. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Segona edició. Ed. Madrid: Alianza Editorial.
- ALESINA, A. i E. SPOLAORE. November 1997. On the Number and Size of Nations. *The Quarterly Journal of Economics*: 1027-56.
- ALT, J. E. R. L. CALVERT i B. D. HUMES. 1988. Reputation and Hegemonic Stability: A Game-Theoretic Analysis. *American Political Science Review* 82: 445-466.
- AMES, B. 1987. *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- ANDERSON, J. E. i H. VAN-DEN-BERG. May 1998. Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity. *International Tax and Public Finance* 5(2): 171-86.
- ANSOLABEHERE, S. i J. SNYDER. *Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures* [[http://web.mit.edu/polisci/research/representation/parties\\_&\\_distrib.pdf](http://web.mit.edu/polisci/research/representation/parties_&_distrib.pdf)], n.d.
- ARZAGHI, M. i V. HENDERSON. 2002. «Why Countries Are Fiscally Decentralizing?» Brown University, manuscript.
- ATKESON, L. R. i R. W. PARTIN. March 1995. Economic and Referendum Voting: A Comparison of Gubernatorial and Senatorial Elections. *American Political Science Review* 89(1): 99-107.
- BAHL, R. 1995. Worldwide Trends in Fiscal Decentralization. Georgia State University: Policy Research Center Working Paper.
- BAKVIS, H. 1981. *Federalism and The Organization of Political Life: Canada in Comparative Perspective*. Kingston, Ontario, Canada: Institute of Intergovernmental Relations.

- BEDNAR, J. i J. FERREJOHN. 1999. «A Political Theory of Federalism.» Stanford University manuscript.
- BERAMENDI, P. i R. MÁIZ. 2004. Spain. Unfulfilled Federalism (1978-1996). *Federalism and Territorial Cleavages*. The Johns Hopkins University Press.
- BESLEY, T. i S. COATE. n.d. Centralized *Versus* Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis. *NBER Working Paper 7094*.
- BINGHAM POWELL, G. i G. D. WHITTEN. May 1993. A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. *American Journal of Political Science* 37(2): 391-414.
- BIRD, R. M. 2001. Can Fiscal Federalism Reconcile Diversity and Cohesion in Fragmented States? *Environment and Planning C: Government and Policy* 19: 159-61.
- BIRD, R. M. J. K. AHMAD, i J. LITVACK. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Sector Studies Series / World Bank. Washington DC: World Bank.
- BIRD, R. M. i F. VAILLANCOURT. 2000. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- BIRD, R. M. 1993. Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal* 46(2): 207-27. Juny de 1993.
- BIRD, R. M. 1994. A Comparative Perspective on Federal Finance. *The Future of Fiscal Federalism*, eds. K. G. Banting, D. M. Brown, i T. J. Courchene. Kingston, Ont: School of Policy Studies - Queen's University.
- BIRD, R. M., R. D. EBEL i C. I. WALLICH. 1995. Fiscal Decentralization: From Command to Market. *Decentralization of the Socialist State*, eds. R. M. Bird, R. D. Ebel i C. I. Wallich. Washington, D.C.: World Bank.
- BLOM-HANSEN, J. 1999. Avoiding the Joint-Decision Trap: Lessons From Intergovernmental Relations in Scandinavia. *European Journal of Political Research* 35(1): 35-67.
- BIRD, J. i T. PALLESEN. 2001. The Fiscal Manipulation of a Decentralized Public Sector: Macroeconomic Policy in Denmark. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19: 607-23.
- BOEX, J. i M. JORGE. March 2005. «The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience.»

- Georgia State University. International Studies Program - Working Paper 05-09.
- BOLTON, P. i G. ROLAND. November 1997. The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis. *The Quarterly Journal of Economics*: 1057-90.
- BOONE, C. May 2003. Decentralization As Political Strategy in West Africa. *Comparative Political Studies* 36(4): 355-80.
- BOSCH ROCA, Núria i Javier SUÁREZ PANDIELLO. *Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles*. Bilbao: Fundación BBV, 1994.
- BRANCATI, D. 2005. The Origins of Regionalist Parties. *British Journal of Political Science (en preparació)*.
- BRAUN, D. 2003a. Federal Fiscal Constitution and Intergovernmental Relationships. *Fiscal Policies in Federal States*. Ashgate.
- BRAUN, D. 2003b. *Fiscal Policies in Federal States*. Ashgate.
- BRODJONEGORO, B. i S. ASANUMA. December 2000. Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia. *Hitotsubashi Journal of Economics* 41(2): 111-22.
- BRYSON, P. J. i G. C. CORNIA. May 2000. Fiscal Decentralization in Economic Transformation: The Czech And Slovak Cases. *Europe-Asia Studies* 52(3): 16p.
- BUCHANAN, J. 1995. Federalism As an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Publius* 25(2).
- BUKOWSKI, J. Winter 1997. Decentralization in Spain: A Re-Evaluation of Causal Factors. *South European Society and Politics* 2(3): 80-102.
- BURKI, J., G. Peiry i W. DILLINGER. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Latin American Studies. Washington, DC: World Bank, 1999.
- CAMPBELL, S. 1994. *Parties and Federalism in Australia and Canada*. Canberra: Federalism Research Centre, the Australian University.
- CARSEY, T. M. i G. C. WRIGHT. July 1998. State and National Factors in Gubernatorial and Senatorial Elections. *American Journal of Political Science* 42(3): 994-1002.
- CASE, A. 2001. Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence From Albania. *European Economic Review* 45: 405-423.
- CASTELLS, A. 1988. *Hacienda autonómica: una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ariel.
- CASTELLS, A., P. SORRIBAS i M. VILALTA. 2005. *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis de la*

- situación actual y propuestas de reforma*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- CHANDLER, W. M. 1987. Federalism and Political Parties. *Federalism and the Role of the State*, eds. H. Bakvis, i W. M. Chandler. Toronto: University of Toronto Press.
- CHEIBUB, J. A. i A. PRZEWORSKI. 1999. Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHIBBER, P. i K. KOLLMAN. 2004. «The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Britain, Canada, India, and the United States.» Princeton University Press.
- CHUBB, J. E. 1988. Institutions, The Economy and the Dynamics of State Elections. *The American Political Science Review*, Vol. 82, No. 1.
- CORONA, J. F., L. M. ALONSO i P. PUY. 1998. *Hacia un federalismo competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómico*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- COX, G. W. i M. D. McCUBBINS. May 1986. Electoral Politics As a Redistributive Game. *The Journal of Politics* 48(2): 370-389.
- CREMER, J. i T. PALFREY. 1996. Political Confederation. *American Political Science Review* 93(1): 69-82.
- DAHLBERG, M. i E. JOHANSSON. March 2002. On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments. *American Political Science Review* 96(1): 27-40.
- DASGUPTA, S., A. DHILLON i B. DUTTA. April 2001. «Electoral Goals and Centre-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence From India.»
- DAVOODI, H. i Z. HENG-FU. 1998. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics* 43: 244-57.
- DE-MELLO, L. December 1999. Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economies: The Case of Moldova. *International Monetary Fund Working Paper* WP/99/176(WP/99/176).
- DENTE, B. 1998. Los gobiernos subnacionales en la larga transición italiana. *Federalismo y subsidiariedad en Italia*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- DENTE, B. i F. KJELLBERG. 1988. *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage Publications.
- DILLINGER, W. 1994. Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery.

- DIXIT, A. i J. LONDREGAN. December 1995. Redistributive Politics and Economic Efficiency. *The American Political Science Review* 89(4): 856-866.
- DIXIT, A. i J. LONDREGAN. November 1996. The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics* 58(4): 1132-1155.
- DIXIT, A. i J. LONDREGAN. May 1998. Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics (The Quarterly Journal of Economics). 113(2): 497-529.
- DONAHUE, J. D. 1997a. Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate. *The Journal of Economic Perspectives* 11(4): 73-81.
- DONAHUE, J. D. 1997b. Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate. *The Journal of Economic Perspectives* 11(4): 73-81.
- DOUGHERTY, K. 1999. Public Goods and Private Interests: An Explanation for State Compliance with Federal Requisitions, 1775-1789. *Public Choice Interpretations of American Economic History*, ed. J. e. a. Heckelman. Dordrecht, Països Baixos: Kluwer Academic Publishing.
- EATON, K. 2001. Political Obstacles to Decentralization: Evidence From Argentina and the Philippines. *Development and Change* 32: 101-27.
- EATON, K. 2004. The Link Between Political and Fiscal Decentralization in South America. *Decentralization and Democracy in Latin America*, eds. A. P. Montero, i D. J. Samuels. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- EBEL, R. i S. YILMAZ. 2001. *Fiscal Decentralization: Is It Happening? How Do We Know?* Atlanta, Georgia: International Studies Program - Georgia State University.
- ELAZAR, D. J. 1994. *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Essex, Regne Unit: Longman Group Limited.
- EMILIANI, N., S. LUGARESÌ i E. RUGGIERO. 1997. Italy. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. T. Ter-Minassian. Washington, EE.UU.: International Monetary Fund.
- ENGEL, C. i J. VAN GINDERACHTER. 1993. *Trends in Regional and Local Government in the European Community*. Leuven/ Amersfoort: acco.
- EPPLE, D. i T. ROMER. 1991. Mobility and Redistribution. *The Journal of Political Economy* 99(4).

- EPSTEIN, D. i S. O'HALLORAN. 1999. *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- ESCOBAR-LEMMON. 2001. Fiscal Decentralization in Latin America. *Publius: The Journal of Federalism* 31(4): 23-64.
- FALLETI, T. G. August 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 99(3): 327-346.
- FEARON, J. D. i P. VAN HOUTEN. May 2002. «The Politicization of Cultural and Economic Difference.» Laboratory in Comparative Ethnic Processes (LiCEP).
- FILIPPOV, M., P. C. ORDESHOOK i O. SHVETSOVA. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- FORD, J. 1999. Rationale for Decentralization. In *Decentralization Briefing Notes*, eds. J. Litvack i J. Seddon. World Bank Institute - WBI Working Paper.
- FORSYTH, M. 1989. *Federalism and Nationalism*. New York: St. Martin's Press.
- FOSSATI, A. i G. PANELLA. 1999. *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge.
- GARCÍA MILÀ, T. i T. J. MCGUIRE. 2001. Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain. *International Tax and Public Finance* 8: 281-95.
- GARCIA-MILA, T. 2004. Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy. *Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Fiscal Relations in Maintaining an Effective State in Diverse Countries*, eds. R. M. Bird i R. D. Ebel. En preparació. Cheltenham, Regne Unit: Edward Elgar.
- GARRET, G. i J. RODDEN. *Globalization and Fiscal Decentralization* [<http://web.mit.edu/jrodden>], July 2001.
- GIBSON, E. L., E. F. CALVO i T. G. FALLETI. 2004. *Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. Federalism and Democracy in Latin America*, eds. Gibson i Edward. Baltimore, EE.UU.: Johns Hopkins University Press.
- GILLESPIE, R. 1992. Factionalism in the Spanish Socialist Party. *Institut de Ciències Polítiques i Socials - Working Paper 59*.



- GIRON REGUERA, E. 1998. Los modelos de financiación autonómica. *I congreso de ciencia regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*.
- GORDO, L. i P. HERNÁNDEZ DE COS. 2000. *El Sistema de financiación autonómica vigente para el período 1997-2001*. Banco de España - Servicio de estudios, vol. 0003.
- GOUREVITCH, P. 1986. *Politics in Hard Times*. Ithaca, Nova York: Cornell University Press.
- GOVINDA RAO, M. i N. SINGH. September 2001. The Political Economy of Center-State Fiscal Transfers in India. *Center for Research on Economic Development and Policy Reform. Working Paper No.107*.
- GRAU, M. 2000. Spain: Incomplete Federalism. *Federalism and Political Performance*, ed. Ute Wachendorfer-Schmidt. Londres: Routledge.
- GROSSMAN, P. J. 1989. Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension. *Public Choice* 62(1): 63-9. Juny de 1989.
- GROSSMAN, P. J. 1994. A Political Theory of Intergovernmental Grants. *Public Choice* 78: 295-303.
- HAGGARD, S. i R. KAUFMAN. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- HÄKKINEN, U. i J. LEHTO. n.d. «Health Care Reforms of the 1990s in Finland.» Article elaborat per presentar-lo a la *London School of Economics*, 21 i 22 de febrer de 2002.
- HAMLIN, A. P. September 1991. Decentralization, Competition and the Efficiency of Federalism. *The Economic Record*: 193-204.
- HAYEK, F. 1948. The Economic Conditions of Interstate Federalism. *Individualism and Economic Order*. University of Chicago.
- HERAS, R. 1997. *Enciclopedia política y atlas electoral*. Madrid: Temas de hoy.
- HERRERO ALCALDE, A. 2005. *Aplicación de un fondo de nivelación en el marco de un sistema de financiación autonómica estable*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- HETTICH, W. i S. WINER. 1997. The political economy of taxation. *Perspectives On Public Choice: A Handbook*, ed. D. Mueller, 481-505. Cambridge: Cambridge University Press.
- HINE, D. 1996. Regionalism in the Italian Republic: Centre and Periphery Under Strain. *Italian Regionalism. History, Identity and Politics*. Oxford: Berg.

- HOLCOMBE, R. G. 1999. Tax Policy From a Public Choice Perspective. *Tax Policy in the Real World*, ed. Joel Slemrod, 397-409. Cambridge; Nova York: Cambridge University Press.
- HOMMES, R. 1995. Conflicts and Dilemmas of Decentralization. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. M. Bruno, i B. Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.
- IGLESIAS, M. A. 2003. *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*. Madrid: Aguilar.
- INMAN, R. P. i D. L. RUBINFELD. 1997. The Political Economy of Federalism. *Perspectives on Public Choice*, ed. D. C. Mueller. Cambridge University Press.
- INMAN, R. i D. RUBINFELD. 1992. Fiscal Federalism in Europe: Lessons From the United States Experience. *European Economic Review* 36: 654-660.
- JAMES, P. 1999. The Chain Store Paradox and Constitutional Politics in Canada. *Journal of Theoretical Politics* 11(1): 5-36.
- JEFFERY, C. Winter 2003. The Politics of Territorial Finance. *Regional and Federal Studies* 13(4): 183-96.
- JENNINGS, K. M. 1998. Political Trust and the Roots of Devolution. *Trust and Governance*. Nova York: Russell Sage Foundation.
- JONES, M. P., P. SANGUINETTI i M. TOMMASI. 2000. Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces. *Journal of Development Economics* 61: 305-333.
- JORDANA, J. 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.
- JOULFAIAN, D. i M. L. MARLOW. April 1990. Government Size and Decentralization: Evidence From Disaggregated Data. *Southern Economic Journal* 56(4): 1094-102.
- KEATING, M. i T. C. SALMON. 2001. *The Dynamics of Decentralization: Canadian Federalism and British Devolution*. McGill - Queen's University Press.
- KHEMANI, S. 2002. *Partisan Politics and Subnational Fiscal Deficits in India: What Does Imply for the National Budget Constraint?* Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group.
- KHEMANI, S. April 2003. Partisan Politics and Intergovernmental Transfers in India. *World Bank Policy Research Working Paper 3016*.

- KING, J. D. May 2001. Incumbent Popularity and Vote Choice in Gubernatorial Elections. *The Journal of Politics* 63(2): 585-597.
- KREPS, D. M., i R. WILSON. 1982. Reputation and Imperfect Information. *Journal of Economic Theory* 27: 253-79.
- LAGO PEÑAS, I. i S. LAGO PEÑAS. 2001a. La influencia de los resultados económicos sobre el apoyo electoral de los gobiernos autonómicos, 1980-1997. *Revista de Investigaciones Sociológicas* 93: 165-79.
- LANE, J. i S. ERSSON. 1997. Is Federalism Superior? *Political Institutions and Public Policy*, eds. B. Steunenberg, i F. van Vught, 85-113.
- LASARTE, J. D. 2002. *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LAVROV, A., J. M. LITWACK i D. SUTHERLAND. 2000. Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy.
- LEVITT, S. D. i J. M. SNYDER. November 1995. Political Parties and the Distribution of Federal Outlays. *American Journal of Political Science* 39(4): 958-80.
- LEYDEN, K. M. i S. A. BORRELLI. June 1995. The Effect of State Economic Conditions on Gubernatorial Elections: Does Unified Government Make a Difference? *Political Research Quarterly* 48(2): 275-90.
- LIJPHART, A. June 1996. The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation. *American Political Science Review* 90(2): 258-68.
- LINZ, J. i A. STEPAN. August 2000. Inequality Inducing and Inequality Reducing Federalism. *Article elaborat per presentar-lo al XVIII World Congress of the International Political Science Association (XVIIIè Congrés Mundial de l'Associació Internacional de Ciència Política)*.
- LIVINGSTONE, I. i R. CHARLTON. 2001. Financing Decentralized Development in a Low-Income Country: Raising Revenue for Local Government in Uganda. *Development and Change* 32: 77-100.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. 2004. El déficit fiscal de una comunidad autónoma con la administración central: ¿de qué estamos hablando? *Papeles de Economía Española* 99.
- LÓPEZ LABORDA, J. Anuario 2002. La reforma de la financiación autonómica de la sanidad (El Médico). *El Médico* 32.
- LOWRY, R., J. ALT i FERREE. 1998. Fiscal Policy Outcomes and Electoral Accountability in the American States. *American Political Science Review* 92(4): 759-74.

- LOWRY, R., J. ALT i K. E. FERREE. 1998. Fiscal Policy Outcomes and Electoral Accountability in the American States. *American Political Science Review* 92(4): 759-74.
- LUPIA, A. i M. McCUBBINS. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know*. Nova York: Cambridge University Press.
- MAHLER, V. January 2002. Exploring the Subnational Dimension of Income Inequality. *Luxembourg Income Study Working Paper No.292*.
- MANOR, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.
- MARCH, J. G. i J. P. OLSEN. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Collier Macmillan.
- MARK HANSEN, J. September 1998. Individuals, Institutions and Public Preferences Over Public Finance. *American Political Science Review* 92(3): 513-31.
- MC LURE, C. E. 1995. Comentari sobre «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects» de Vito Tanzi. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. M. Bruno i B. Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.
- MC LURE, C. i J. MARTINEZ-VAZQUEZ. 2000. «The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations.» World Bank Institute. Article elaborat per al curs sobre relacions intergovernamentals i gestió Financera Local.
- MÉNDEZ LAGO, M. 2000. *La estrategia organizativa del PSOE (1975-1996)*. Madrid: CIS.
- MÉNY, Y. i V. WRIGHT. 1985. *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. London: Allen & Uwin.
- MILLS, A., P. J. VAUGHAN, D. L. SMITH i I. TABIBZADEH (eds.). 1990. «Health System Decentralization. Concepts, Issues and Country experience.» Organització Mundial de la Salut.
- MITCHELL, J. Winter 2003. Spectators and Audiences: The Politics of UK Regional Finance. *Regional and Federal Studies* 13(4).
- MOE, T. M. November 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 28(4): 739-77.
- MOLDES Teo, E. 1996. La participación en los ingresos del Estado. *La financiación de las comunidades autónomas*, eds. E. Moldes Teo, i P. Puy Fraga.

- MONASTERIO, C. i J. SUÁREZ. 1993. *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*. Bilbao: Fundación BBV.
- MONTERO, A. 2001. After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico. *Publius: The Journal of Federalism* 31(4).
- MONTERO, A. October 2005. The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain. *Comparative Politics* 38(1).
- MONTERO, A. i D. SAMUELS. 2004. The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. *Decentralization and Democracy in Latin America*, eds. A. Montero i D. Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- MORROW, J. D. 1994. *Game Theory for Political Scientists*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- MUELLER, D. E. 1997. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUSGRAVE, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. Nova York: Mc Graw-Hill.
- MYRDAL, G. 1957. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Londres: Duckworth.
- OATES, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- OATES, W. E. 1991. *Studies in Fiscal Federalism*. Aldershot, Hants, Anglaterra; Brookfield, Vt., EE.UU.: Edward Elgar Publishing Limited.
- OATES, W. E. September 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-49.
- O'NEILL, K. 2001a. «Decentralization As an Electoral Strategy.»
- O'NEILL, K. 2001b. «Return to Center?. Fiscal Decentralization and Recentralization in Comparative Perspective.» Elaborat per presentar-lo a la reunió de 2001 de la APSA.
- O'NEILL, K. M. 2004. Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes. *Decentralization and Democracy in Latin America*, eds. A. P. Montero i D. J. Samuels. Notre Dame, dins: University of Notre Dame.
- ORDESHOOK, P. C. 1986. *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge i Londres: Cambridge University Press.
- ORDESHOOK, P. C. i O. SHVETSOVA. 1997. Federalism and Constitutional Design. *Journal of Democracy* 8(1): 27-42.

- PALLARÉS, F. 1994. Las elecciones autonómicas en España: 1980-1992. *Comportamiento político y electoral*, ed. Pilar del Castillo. Madrid: CIS.
- PANIZZA, U. 1999. On the Determinants of Fiscal Centralization. *Journal of Public Economics* 74: 97-139.
- PARKER, A. 1995. Decentralization: The Way Forward for Rural Development? (Policy Research Working Paper 1475. World Bank).
- PELTZMAN, S. May 1987. Economic Conditions and Gubernatorial Elections. *The American Economic Review* 77(2): 293 - 297.
- PENFOLD-BECERRA, M. 2004. Electoral Dynamics and Decentralization in Venezuela. *Decentralization and Democracy in Latin America*, ed. Montero i Samuels. Notre Dame, Notre Dame University Press.
- PEREIRA, P. T. C. 1996. A Politico-Economic Approach to Intergovernmental Lump-Sum Grants. *Public Choice* 88: 185-201.
- PÉREZ, F. 1991. La inestabilidad del sistema de financiación autonómica. *Herri-Ekonomiaz/D Economía Pública* 12(3): 161-84.
- PERSSON, T., G. ROLAND i G. TABELLINI. 1997. Separation of Powers and Political Accountability. *Quarterly Journal of Economics* 112: 1163-202.
- PERSSON, T. i G. TABELLINI. 1996. Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. *Journal of Political Economy* 104(5).
- PERULLES, J. M. 1991. La financiación de las comunidades autónomas. *El futuro de las autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas. Balance y perspectivas*, 229-53. Santander: Universidad de Cantabria.
- PIERSON, J. E. November 1975. Presidential Popularity and Midterm Voting At Different Electoral Levels. *American Journal of Political Science* 19(4): 683-94.
- PIERSON, P. October 1995. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 8(4): 449-78.
- PIERSON, P. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94(2): 251-67.
- POLA, G. 1999. A Comparative View of Local Finances in EU Member Countries: Are There Any Lessons to Be Drawn? *Fiscal Federalism in the European Union*, eds. A. Fossati i G. Panella. London: Routledge.
- PORTO, A. i P. SANGUINETTI. November 2001. Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence From Argentina. *Economics and Politics* 13: 237-56.

- POTERBA, J. M. 1999. Public Finance and Public Choice. *Tax Policy in the Real World*. Cambridge i Nova York: Cambridge University Press.
- PRUD'HOMME, R. 1995. Comentari sobre «Conflicts and Dilemmas of Decentralization» de Rudolf Hommes. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. M. Bruno i B. Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.
- QIAN, Y. i B. WEINGAST. 1997. Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83-92.
- RAMALLO MASSANET, J. i J. ZORNOZA PÉREZ. 1995. Sistema y modelos de financiación autonómica. *Papeles de Economía Española* 51.
- RAMALLO MASSANET, J. i J. Zornoza Pérez. 2000. El Consejo de Política Fiscal y Financiera y La financiación de las comunidades autónomas. *Papeles de Economía Española* 83.
- RAO, M., R. T. S. GOVINDA i K. P. KALIRAJAN. March 27, April 2 1999. Convergence of Incomes Across Indian States: A Divergent View. *Economic and Political Weekly (India)*.
- REMMER, K. L. i F. GÉLINEAU. September 2003. Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999. *Comparative Political Studies* 36(7): 801 - 821.
- REY, M. 1991. Towards a Revision of The Theory of Fiscal Federalism. *Local Government: An International Perspective*, eds. J. Owens i G. Panella. Amsterdam: North-Holland.
- RICHARD SCOTT, W. 1995. *Institutions and Organizations*. California: Thousand Oaks.
- RICO GÓMEZ, A. 1998. Descentralización y reforma sanitaria en España (1976-1996). Intensidad de preferencias y autonomía política como condiciones para el buen gobierno. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- RIKER, W. 1980. Implications From the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Political Science Review* 74: 432-58.
- RIKER, W. H. 1964. *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Boston: Little Brown.
- RODDEN, J. 2001. «Creating a More Perfect Union: Electoral Incentives and the Reform of Federal Systems.»
- RODDEN, J. 2001. *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government* [<http://web.mit.edu/jrodden/>], maig de 2001.

- RODDEN, J. 2002. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World. *American Journal of Political Science* 46(3): 670-687.
- RODDEN, J. 2004. «Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement.» *Comparative Politics* (en preparació).
- RODDEN, J. i S. ROSE-ACKERMAN. 1997. Does Federalism Preserve Markets? *Virginia Law Review* 83(7): 1521-72.
- RODDEN, J. i E. WIBBELS. July 2002. Beyond the Fiction of Federalism. *World Politics* 54: 494-531.
- ROGOWSKI, R. January 1978. Rationalist Theories of Politics: A Midterm Report. *World Politics* 30(2).
- RONDINELLI, D. A. 1981. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* 47(2).
- RONDINELLI, D. A. 1990. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. *Development and Change* 21: 491-500.
- RONDINELLI, D. A., J. S. McCULLOUGH i R. W. JOHNSON. 1989. Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework. *Development and Change* 20: 57-87.
- ROSE-ACKERMAN, S. 2000. The Economics and Politics of Federalism: Tensions and Complementarities. *APSA-CP* 11(1): 17-9.
- ROYED, T. J., K. M. LEYDEN i S. A. BORRELLI. 2000. Is «Clarity of Responsibility» Important for Economic Voting? Revisiting Powell and Whitten's Hypothesis. *British Journal of Political Science* 30: 669-698.
- RUIZ ALMENDRAL, V. November 2002. The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities. *European Taxation* 42(11): 467-75.
- RUIZ ALMENDRAL, V. 2003. The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes. *Regional and Federal Studies* 13(4): 41-66.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. i J. LÓPEZ LABORDA. 1994. Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica (comentarios al libro blanco sobre financiación de las comunidades autónomas). *Informe Comunidades Autónomas*, 621-37.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. i J. LÓPEZ LABORDA. 1998. La financiación autonómica. Problemas del modelo y articulación institucional. *Informe Comunidades Autónomas*, 477-98.



- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. 1993. Situación actual y perspectivas de la financiación de las CCAA en régimen común. *Informe Sobre Comunidades Autónomas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. i A. HERRERO ALCALDE. n.d. «La financiación de las comunidades autónomas españolas: evolución, situación actual y perspectivas de futuro».
- SAMOFF, J. 1990. Decentralization: The Politics of Interventionism. *Development and Change* 21: 513-30.
- SCHADY, N. R. 2000. The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995. *The American Political Science Review* 94(2): 289-304.
- SCHARPF, F. 1991. Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. *Journal of Theoretical Politics* 3(3): 277-304.
- SCOTT LONG, J. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables. Advanced Quantitative Techniques in the Social Sciences*. Thousand Oaks, California: Sage.
- SEABRIGHT, P. 1996. Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete contracts Model. *European Economic Review* 40: 61-89.
- SELTEN, R. 1978. The Chain Store Paradox. *Theory and Decision* 9: 127-159.
- SEVILLA SEGURA, J. V. 2005. *Financiación autonómica. Problemas y propuestas*. Madrid: Exlibris i Fundación Alternativas.
- SHARPE, L. J. 1993. *The Rise of Meso Government in Europe*. London: SAGE Publications.
- SIMON, D. M. May 1989. Presidents, Governors and Electoral Accountability. *The Journal of Politics* 51(2): 286-304.
- SIMON, D. M., C. W. OSTROM i R. G. MARRA. 1991. The President, Referendum Voting and Subnational Elections in TheUnites States. *American Political Science Review* 85(4): 1177-1192.
- SLATER, D. 1990. Debating Decentralization - A Reply to Rondinelli. *Development and Change* 21: 501-512.
- SQUIRE, P. i C. FASTNOW. September 1994. Comparing Gubernatorial and Senatorial Elections. *Political Research Quarterly* 47(3): 705-720.
- STEIN, E. November 1999. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics* 2(2): 357-91.
- STEIN, R. M. February 1990. Economic Voting for Governor and U.S. Senator: The Electoral Consequences of Federalism. *The Journal of Politics* 52(1): 29-53.

- STEINMO, S. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- STEPAN, A. October 1999. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy* 10(4): 19-33.
- STEPAN, A. 2001. Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. *Arguing Comparative Politics*, ed. A. Stepan. Oxford i Nova York: Oxford University Press.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. 1996. Las comunidades autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas. *La financiación de las Comunidades Autónomas*, eds. P. Puy i E. Moldes.
- SUÁREZ, J. i C. MONASTERIO. 1993. *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*. Bilbao: Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- SUBIRATS, Joan. 1998. *Federalismo y subsidiariedad en Italia. Reformas políticas y administrativas para la renovación democrática*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- SVOBODA, C. J. March 1995. Retrospective Voting in Gubernatorial Elections: 1982 and 1986. *Political Research Quarterly* 48(1): 135-150.
- TANZI, V. 1995. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. M. Bruno i B. Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.
- TANZI, V. September 1997. The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective. *IMF Working Paper*.
- TER-MINASSIAN, T. 1997. Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. T. Ter-Minassian. Washington, EEUU: International Monetary Fund.
- TIEBOUT, C. M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- TREISMAN, D. April 1999. Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis. *American Journal of Political Science* 43(2).
- TREISMAN, D. 2000. *Decentralization and the Quality of Government*. Esborrany preliminar.
- TREISMAN, D. December 2000. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? *American Political Science Review* 94(4).

- UTRILLA, A. 2002. Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad. Instituto de Estudios Fiscales.
- VAN HOUTEN, P. 1999. *The Politics of Fiscal Autonomy Demands. Regional Assertiveness and Intergovernmental Financial Relations in Belgium and Germany* [Department of Political Science. University of Chicago].
- VERDONCK, M. i K. DESCHOUWER. Winter 2003. Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium. *Regional and Federal Studies* 13(4).
- VINUELA, J. 2000. *Fiscal Decentralization in Spain*.
- VON BRAUN, J. i U. GROTE. 2000. Does Decentralization Serve the Poor? *IMF - Conference on Fiscal Decentralization. 20-21 November 2001* (Conferència del FMI sobre la descentralització fiscal, del 20 al 21 de novembre de 2001).
- DE VRIES, M. S. 2000. The Rise and Fall of Recentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research* 38: 193-224.
- WALLIS, J. J. i W. E. OATES. 1988. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, ed. H. S. Rosen. Chicago i Londres: The University of Chicago Press.
- WATTS, R. 1993. Representation in North American Federations: A Comparative Perspective. *Representation and Policy Formation in Federal Systems*, eds. D. Olson i C. E. S. Franks, 291-321. Berkeley: Institute of Governmental Studies.
- WATTS, R. Winter 2003. Introduction: Comparative Research and Fiscal Federalism. *Regional and Federal Studies* 13(4): 1-6.
- WATTS, R. L. 1994. Comment: The Value of Comparative Perspectives. *The Future of Fiscal Federalism*, eds. K. G. Banting, D. M. Brown i T. J. Courchene. Kingston, Ontario, Canadà: School of Policy Studies - Queen's University.
- WATTS, R. L. 1999. *Comparing Federal Systems*. Kingston, Ontario, Canadà: Montreal McGill-Queen's University Press.
- WEINGAST, B. R. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organization* 11(1): 1-31.
- WERT, J. I. 1998. Elecciones autonómicas en España, 1980-1996: una visión de conjunto. *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*, eds. M. Alcántara i A. Martínez. Madrid: CIS.

- WEST, L. A. i C. P. W. WONG. 1995. Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services. *Oxford Review of Economic Policy* 11(4): 70-84.
- WIBBELS, E. October 2000. Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science* 44(4): 687-702.
- WILDASIN, D. 1995. Comentari sobre «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects» de Vito Tanzi. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, eds. M. Bruno i B. Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.
- WILLIAMSON, J. July 1965. Regional Inequality and Process of National Development: A Description of the Patterns. *Economic Development And Cultural Change* XIII(4, Part II): 2-84.
- WILLIS, E., C. GARMAN i S. HAGGARD. 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34(1): 7-56.
- WILLIS, E., C. GARMAN i S. HAGGARD. January 2001. Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics* 53: 205-36.
- WOOLDRIDGE, J. M. 1999. *Introductory Econometrics*. Thomson Learning.
- WORLD BANK. 2000. Decentralization: Rethinking Government. *World Development Report 1999/2000*. Washington, D.C.: World Bank.
- WRIGHT, V. 1984. Regions and Regionalisation in France, Italy and Spain -Some Concluding Remarks. *Regionalisation in France, Italy and Spain*, eds. M. Hebbert i H. Machin. ICERD.



